



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

VINÍCIUS DE SOUZA NASCIMENTO

O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS: ANÁLISE DA EFETIVIDADE NO ESTADO DE SÉRGIPE E
DOS DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO NOVO NORMAL

SÃO CRISTÓVÃO
2021

VINÍCIUS DE SOUZA NASCIMENTO

O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS: ANÁLISE DA EFETIVIDADE NO ESTADO DE SERGIPE E
DOS DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO NOVO NORMAL

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Henrique Matos e Silva

SÃO CRISTÓVÃO
2021

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

N244c Nascimento, Vinícius de Souza
O código de defesa dos usuários dos serviços públicos : análise da efetividade no estado de Sergipe e dos desafios e oportunidades do novo normal / Vinícius de Souza Nascimento ; orientador Cesar Henrique Matos e Silva. - São Cristóvão, SE, 2021.
181 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2021.

1.Administração pública. 2. Cidadania. 3. Participação social. 4. Serviço público – Efeito das inovações tecnológicas. I. Brasil. [Código de defesa dos usuários dos serviços públicos (2017)]. II. Sergipe. Tribunal de Contas. III. Silva, Cesar Henrique Matos e, orient. IV. Título.

CDU 35.08:005.591.6

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos vinte e um dias do mês de julho de dois mil e vinte e um foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado Profissional do discente **Vinicius De Souza Nascimento, Matrícula: 201921001113** com o título do trabalho de conclusão final: **“O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DA EFETIVIDADE NO ESTADO DE SERGIPE E DOS DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO NOVO NORMAL”** A banca foi composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. César Henriques Matos e Silva (Presidente/Orientador); Prof. Dr. Bruno Setton Gonçalves (PROFIAP/UFAL), Jefferson David Araujo Sales (UFS) e Profa. Dra. Rozana Rivas de Araújo (UFS). Após a apresentação, foi passada a palavra a banca que arguiu a discente que respondeu aos questionamentos. O presidente e orientador fez as considerações e em seguida deliberaram pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 21 de julho de 2021.



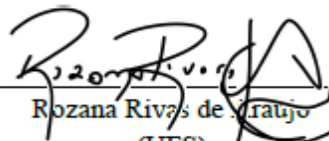
Prof. Dr. César Henriques Matos e Silva
(Presidente/Orientador)

Documento assinado digitalmente



Bruno Setton Gonçalves
Data: 26/07/2021 09:22:09-0300
Verifique em <http://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Bruno Setton Gonçalves
(PROFIAP/UFAL)



Rozana Rivas de Araújo

Documento assinado digitalmente



Jefferson David Araujo Sales
Data: 26/07/2021 13:51:27-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Jefferson David Araujo Sales

Documento assinado digitalmente



Vinicius de Souza Nascimento
Data: 05/08/2021 10:44:49-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Vinicius De Souza Nascimento
(Discente/PROFIAP/UFS)

*A Cecília e Raquel, agradecendo a Deus a presença de vocês na minha vida.
E a todos aqueles que se dedicam a realizar o serviço público com excelência e sonham com dias melhores.*

AGRADECIMENTOS

A realização desta pesquisa representou a concretização do honroso desafio pessoal de conciliar o mestrado com a rotina diária no serviço público. Evidentemente, trajar a toga da intelectualidade acadêmica carregando o instrumental da prática cotidiana é algo que requer sacrifícios.

Mas não foi só. Aliado às novidades pessoais (especialmente, o nascimento da minha filha) e às atribuições profissionais (com alternâncias em cargos de chefia, órgãos e rotinas), cumpre recordar que parcela majoritária dessa trajetória foi desenvolvida ao longo desta grave crise global, derivada da pandemia do Covid-19, o que afetou significativamente as relações, com o isolamento social, e nos inseriu no novo normal acadêmico, com a plena virtualização das etapas dos processos de aprendizagem e de pesquisa.

Em meio ao contexto conturbado, essa missão de integrar o conhecimento empírico à sabedoria científica só foi possível graças ao apoio, à compreensão e à generosidade de várias pessoas que cruzaram meu destino, principalmente ao longo desses últimos dois anos. A todas, expresso a mais sincera gratidão.

É digno, porém, particularizar alguns nomes e salientar o respectivo legado.

Primeiramente, à minha princesa Cecília, que nasceu (11/09/2019) no início deste programa e me deu forças para vencer cada etapa. Parafrazeando o Mundo Bitá, “no dia em que você nasceu, eu nasci também”. Você me ensinou que “a vida não tem que ser tão corrida” e, ao mesmo tempo, despertou-me o senso de urgência... Premissas aparentemente contraditórias que ganham sentido e se complementam no objetivo de dispor de mais tempo na sua companhia. Concluída esta etapa, seguirei tendo em você uma fonte diária de aprendizagem, a razão para seguir em busca da minha melhor versão e a motivação para semear um futuro melhor.

À minha amada esposa Raquel, agradeço o apoio incondicional, o incentivo inesgotável, a desafiadora compreensão, as profundas reflexões e as prazerosas descontrações ao longo das tantas atribuições que enfrentamos nesse trajeto. Sem a sua contribuição, não teria sido possível ultrapassar as etapas deste percurso que, finalmente, chega ao fim.

À minha mãe, Socorro, exemplo maior de honra, caráter, conduta e persistência, sou enormemente grato por sempre acreditar em mim e me apoiar em todos os projetos. Aos meus sogros, Rosângela e Demócrito, pelo fundamental amparo ao longo dessa trajetória, especialmente na amável companhia e imensurável assistência com Cecília. Ao meu filho de 4 patas, Nick, pela leal companhia. Bem assim, aos demais familiares e amigos, grato pelo carinho, confiança e incentivo com que me foram animando nos momentos mais difíceis da realização deste trabalho.

Ao meu orientador, César Henrique, e à minha querida professora Rozana Rivas, meus especiais agradecimentos pela dedicação e valiosas lições em prol dessa realização. Também aos primorosos integrantes da banca de qualificação, pelas dignas críticas e oportunas sugestões. E, claro, à nossa coordenadora e professora Jussara, pelo significativo apoio e valiosas lições ao longo do curso.

Aos demais docentes do PROFIAP/UFS, minha imensa gratidão. Notáveis os esforços de todos na adaptação aos mais diversos universos institucionais que nós, alunos, apresentamos. É, sem dúvida, um constante exercício de flexibilidade e empatia em prol da ciência e da melhoria dos processos públicos. E vocês, sem dúvida, cumpriram com maestria a missão institucional e o desafio extra de reformulação pedagógica e metodológica inerentes à virtualização, em decorrência das circunstâncias impostas pelo distanciamento social.

Aos meus queridos colegas de turma - Arthur, Baby, Casimir, Daniel, Diego, Kátia, Marcela, Neto, Rivaldo e Charles (*in memoriam*) - e ao meu colega e amigo de décadas, Gustavo, sou enormemente grato pelas boas energias com que me foram contagiando nesse percurso e pelo apoio imensurável sempre demonstrado.

Aos colegas de trabalho, especialmente, Tatiana, Carlos Augusto, Roberto, Acácia e Evilázio, pela compreensão e apoio ao longo dessa trajetória. Bem assim, ao meu ex-chefe, Clóvis Barbosa, pelo entusiasmo em prol dessa realização e pelos valorosos ensinamentos ao longo do nosso marcante convívio.

Finalmente, fica a expectativa de que floresçam novos estudos em torno da temática proposta, visando contribuir com transformações essenciais à gestão pública.

“En todas partes, la historia de la democracia es la historia de la renuente aceptación de la apuesta inclusiva”

Guillermo O'Donnell

RESUMO

A Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, representou notável avanço na proteção dos direitos básicos dos destinatários dos serviços públicos, trazendo inovações essenciais à garantia da participação, à defesa dos direitos daqueles que interagem com o Estado e à busca por uma prestação de serviços adequada, tais como: carta de serviços ao usuário, conselho de usuários de serviços públicos, avaliação continuada dos serviços públicos, canal de manifestações na ouvidoria pública e relatório de gestão anual da ouvidoria. O presente estudo foi, então, conduzido com o propósito de analisar como 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe estão cumprindo as diretrizes do Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos. Para tanto, foram estabelecidos os objetivos específicos de verificar, entre os poderes executivos do estado de Sergipe, a existência de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017, o funcionamento dos institutos concebidos pela referida lei e os eventuais obstáculos remanescentes à sua implementação. O referencial teórico foi delineado pela análise de temas atrelados à cidadania e participação social, aos estudos referentes à Lei 13.460/2017 e aos desafios e perspectivas do novo normal na Administração Pública, que trata das dificuldades e oportunidades atrelados ao contexto de pandemia e ao desenvolvimento da administração pública digital. Em termos metodológicos, mediante abordagem qualitativa e com natureza primordialmente exploratória, visou-se apurar o desempenho dos poderes executivos no cumprimento à referida legislação, sem prejuízo do viés explicativo, que objetivou identificar fatores que eventualmente estivessem obstando tal efetividade. Com isso, utilizou-se estratégia de estudo de caso único com múltiplas fontes de dados, mediante questionários enviados para prefeituras municipais que tiveram gestores reeleitos e Governo do Estado de Sergipe, além de análise documental e, excepcionalmente, consultas aos sites institucionais. Os resultados evidenciaram dados preocupantes, tais com a inexistência de regulamentação local da legislação entre os poderes executivos que responderam ao referido questionário, além de informações que demonstraram funcionamento precário ou inexistente da maioria das inovações concebidas pelo CDUSP. Na oportunidade, também foram constatados os obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da legislação em comento. Em atenção aos referidos obstáculos e, principalmente, às relevantes competências constitucionais do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, restou, então, formatada a proposta de intervenção sob a forma de plano de ação, com um conjunto de propostas de encaminhamentos, delimitadas quanto aos respectivos focos, objetivos, metodologias e órgãos ou setores, objetivando, com isso, possibilitar a plena realização das diretrizes constantes no Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos entre as unidades administrativas jurisdicionadas da Corte de Contas Sergipana.

Palavras-chave: Lei 13.460/2017; Administração Pública; Cidadania; Participação social; Crise Democrática; Novo normal; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The Law 13,460, from June 26, 2017, known as the Defense Code for Users of Public Services, represented a remarkable advance in the protection of the basic rights of the target audience of public services, bringing essential innovations in ensuring participation, in defending the rights of those who interact with the State and in the search for an adequate provision of services, such as: charter of services to the user, council of the users of public services, continuous evaluation of public services, manifestation channel in the ombudsman and annual management report of the ombudsman. The present study was then conducted with the purpose of analyzing how 32 (thirty-two) of the 76 (seventy-six) executive powers existing in Sergipe are complying with the guidelines of the Public Services User Defense Code. For this purpose, it was established the specific objective of verifying, among the executive powers of the state of Sergipe, the existence of a Regulatory Standard of the Law 13,460/2017, the functioning of the institutes conceived by the said law and the remaining obstacles for its implementation. The theoretical reference was outlined by the analysis of themes linked to citizenship and social participation, to studies related of the Law 13,460/2017 and to the challenges and expectations of the new normal in Public Administration, which deals with the difficulties and opportunities linked to the context of pandemic and development of digital public administration. In methodological terms, through a qualitative approach and with a primarily exploratory nature, the goal was to determine the performance of the executive powers in complying with the applicable legislation, with no prejudice from the explanatory bias, which aimed to identify factors that might be hindering such effectiveness. Thus, a single case study strategy with multiple data sources was used, through questionnaires sent to municipal governments that had re-elected managers and Sergipe's State Government, in addition to document analysis and, exceptionally, consultations on institutional websites. The results showed worrying data, such as the lack of local coverage of the legislation among the executive powers that responded to the aforementioned questionnaire, in addition to information that demonstrated the precarious or non-existent functioning of most innovations conceived by the CDUSP. On that occasion, the remaining objectives for the implementation and effectiveness of the legislation in question were also verified. In view of the forementioned obstacles and, mainly, of the relevant constitutional competences of Sergipe's State Court of Auditors, then, the intervention proposal was formatted in the form of an action plan, with a set of referral proposals, delimited as to the focuses, objectives, methodologies and agencies or sectors, aiming to enable the full implementation of the guidelines contained in the Code of Defense of Public Services Users between the jurisdictional administrative units of the Sergipe's Court of Auditors.

Key Words: Law 13,460/2017; Public Administration; Citizenship; Social participation; Democratic crises; New normal; Court of Auditors.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
CDUSP	Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
EC	Emenda Constitucional
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de importância Nacional
FOCCO/SE.....	Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Sergipe
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI.....	Lei de Acesso à Informação
LC.....	Lei Complementar
LINDB.....	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPE/SE.....	Ministério Público do Estado de Sergipe
MPF.....	Ministério Público Federal
PL.....	Projeto de Lei
P.M.	Prefeitura Municipal
SisOuv.....	Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE/SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCF	Trabalho de conclusão final
TCU.....	Tribunal de Contas da União
UFS	Universidade Federal de Sergipe

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tópicos e principais referenciais.....	68
Quadro 2 – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise ...	84
Quadro 3 – Protocolo de Estudos.....	85
Quadro 4 – Métrica de Pontuação.....	86
Quadro 5 – Análise de Conteúdo	88
Quadro 6 – Unidade de Registro x Unidade de Contexto - Modelo.....	89
Quadro 7 – Unidade de análise – Nota/Questão - Modelo	89
Quadro 8 – Desempenho	89
Quadro 9 – Registro x Contexto – Avaliação dos Serviços	97
Quadro 10 – Registro x Contexto - Carta de Serviços.....	99
Quadro 11 – Unidade de análise – Nota/Questão	107
Quadro 12 – Índices de desempenho X Entes públicos	107
Quadro 13 – Plano de Ação – Etapa 1	116
Quadro 14 – Plano de Ação – Etapa 2	116
Quadro 15 – Plano de Ação – Etapa Contínua.....	117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Avaliação dos serviços	95
Figura 2 – Divulgação da Carta de Serviços	98
Figura 3 – Existência de conselho de usuários	102
Figura 4 – Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria	103
Figura 5 – Principais entraves	105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos	22
1.3 JUSTIFICATIVAS	22
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	25
2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	28
2.2.1 Princípios e diretrizes dos serviços e direitos e deveres dos usuários	31
2.2.2 Instrumentos de proteção dos usuários	33
2.2.2.1 Carta de serviços ao usuário	33
2.2.2.2 Conselho de Usuários de Serviços Públicos	35
2.2.2.3 Avaliação Continuada dos Serviços Públicos	37
2.2.2.4 Ouvidoria pública, manifestações dos usuários e relatório de gestão	40
2.2.3 Regulamentação própria	43
2.2.4 Recentes avanços e potenciais impactos vindouros	44
2.3 O NOVO NORMAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	50
2.3.1 Administração pública digital	51
2.3.2 Flexibilização das formalidades	56
2.3.3 Inovação na gestão pública	58
2.4 SÍNTESE REFERENCIAL	64
3 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	70
4 METODOLOGIA	75
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	75
4.2 QUESTÕES DE PESQUISA	76
4.3 DELINEAMENTO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	76
4.4 UNIDADE DE ANÁLISE E CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DO CASO	77

4.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	78
4.6 FONTES DE EVIDÊNCIA.....	82
4.7 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS.....	82
4.8 CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE.....	84
4.9 PROTOCOLO DE ESTUDO.....	84
4.10 ANÁLISE DOS DADOS.....	86
5 ANÁLISE SITUACIONAL	91
5.1 REGULAMENTAÇÃO	92
5.1.1 Existência de normativo local sobre o tema.....	92
5.2 FUNCIONAMENTO.....	94
5.2.1 Existência de conselhos de usuários de serviços públicos	94
5.2.2 Realização de avaliação dos serviços prestados.....	95
5.2.3 Divulgação de Carta de Serviços ao Usuário	98
5.2.4 Ouvidoria com canal de manifestações	101
5.2.5 Elaboração do relatório de gestão anual na Ouvidoria.....	103
5.3 OBSTÁCULOS.....	104
5.3.1 Principais entraves à implementação e efetividade do CDUSP	104
5.4 DESEMPENHO GERAL.....	107
6 PLANO DE AÇÃO	110
6.1 OBJETO.....	110
6.2 RESULTADOS.....	110
6.3 JUSTIFICATIVA	111
6.4 ETAPAS.....	113
6.5 METAS, PRODUTOS E RESPONSÁVEIS	113
6.6 ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÃO.....	115
7 CONCLUSÃO	119
7.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE PESQUISA.....	119
7.2 SUGESTÕES PARA OS ATORES ENVOLVIDOS NO ESTUDO.....	121
7.3 SUGESTÕES PARA AÇÕES E PESQUISAS FUTURAS.....	123
7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICES	142

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIOS.....	142
APÊNDICE B: CANAIS CONSULTADOS (E-SIC/E-MAIL).....	145
APÊNDICE C: CONSOLIDAÇÃO DAS PESQUISAS.....	147
APÊNDICE D: RELATÓRIO TÉCNICO.....	149
ANEXOS	173
ANEXO A: LEI Nº 13.460/2017	173
ANEXO B: CONSULTA PRELIMINAR	180
ANEXO C: ORGANOGRAMA DO TCE/SE	181

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está relacionada com a relevante compreensão das inovações concebidas na Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos (Anexo A). Isso porque, referido diploma legal representou notável avanço na proteção dos direitos básicos dos destinatários dos serviços públicos, essenciais à garantia da participação, à defesa dos direitos daqueles que interagem com o Estado e à busca por uma prestação de serviços adequada, em harmonia com o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública.

Nesse sentido, com o propósito de averiguar a adaptação dos entes públicos do estado de Sergipe aos recentes avanços assegurados pela legislação em comento, a partir de pesquisa direcionada a 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe poderes executivos, o presente trabalho é delineado por três temas fundamentais à sua compreensão: cidadania e participação social; Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos; e novo normal na Administração Pública, que trata das dificuldades e oportunidades atrelados ao contexto de pandemia e ao desenvolvimento da administração pública digital.

Nas seções subsequentes, propõe-se a contextualização do tema e do problema de pesquisa, a apresentação dos objetivos e a exposição dos motivos para a realização da pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

O problema de pesquisa “consiste em um enunciado de forma clara, compreensível e operacional, cujo melhor modo de solução ou é a pesquisa ou pode ser resolvido por meio de processos científicos” (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 144).

No caso em estudo, visando plena noção da relevante temática preponderante na Lei 13.460/2017, fundamental compreender o contexto atual, especialmente no que se refere aos desdobramentos da crescente crise democrática

mundial, aos impactos decorrentes do enfrentamento da pandemia do Covid-19¹ no país e aos clamores derivados da situação econômica e social dos entes públicos de Sergipe.

Inicialmente, essencial abordar sobre as ameaças à democracia, fenômeno mundial que, especialmente ao longo da última década, manifesta-se de forma sutil, com um processo lento e gradual de corrosão dos pactos democráticos, resguardado sob o verniz de legalidade. Com efeito, não há ruptura brusca, mas sim um constante e gradual enfraquecimento da estrutura democrática e dos instrumentos voltados à participação na gestão pública (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), a exemplo de interpretações ou alterações no ordenamento jurídico visando concentrar poderes no Chefe do Executivo e desabilitar o sistema de controle sobre a sua atuação, em consonância com a noção de “constitucionalismo abusivo”, desenvolvida por David Landau (2013).

Perfilhando dessa percepção, o cientista político Leonardo Avritzer (2020) salientara que, no passado, a democracia era atacada de fora, por seus inimigos, e findava subitamente. Atualmente, segundo o cientista, as instituições são deterioradas por pessoas eleitas pelo próprio sistema eleitoral democrático. Bem assim, Ilona Szabo (2020) discorrera sobre a tendência ao fechamento do espaço cívico em muitos países, a partir das incursões de governos populistas e autoritários sobre a liberdade de expressão, os atores sociais, os direitos humanos e a ciência, criminalizando adversários e praticando repressão via legislação.

Os autores citados recorrem aos recentes exemplos de presidentes com vocações totalitárias que começaram a governar por meio de eleição e, com discursos de ódio com a finalidade gritante de depreciação do estado democrático, guinaram rumo ao autoritarismo, abandonando a ação democrática.

No Brasil, inclusive, é possível vislumbrar sinais concretos que vão além dos discursos de desprezo à ordem democrática e servem de alerta. É possível, inclusive, colacionar exemplos plenamente relacionados com a temática proposta. Recorde-se que os comitês e colegiados criados pelo Decreto 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social) foram extintos pelo Decreto 9.759/2019, que

¹ A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves e que, desde 2020, vem causando milhões de mortes em todo o mundo.

estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Outro caso emblemático foi o Decreto 10.003/2019, por intermédio do qual foram exonerados os membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O STF, em apreço, invocou a doutrina de David Landau (2013) e restabeleceu os mandatos como forma de proteção ao adequado funcionamento da democracia, tutela a direitos fundamentais e garantia à participação da sociedade civil no processo decisório estatal (ADPF 622).

Bem assim, as sucessivas tentativas de enfraquecimento à Lei de Acesso à Informação (com disposições do Decreto nº 9.690/ 2019, posteriormente revogadas; e com edição da Medida Provisória nº 928/2020, suspensa pelo STF).

Recentemente, inclusive, o Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia), deixou de classificar o Brasil como uma “democracia liberal”, classificando, a partir de então, como uma “democracia eleitoral”, ancorada no voto como garantia mínima de direitos iguais. Bem assim, no cenário de “desconsolidação e de perda da confiança na democracia em particular na América Latina” (Global Satisfaction with Democracy Report 2020), acentuou-se consideravelmente o “declínio da democracia no Brasil”, apontado como um dos países que mais se autocratizaram nos últimos 10 anos (V-DEM, 2020, pp. 16, 17, 48), caindo do 53º ao 60º lugar no ranking das democracias (V-DEM, 2020, p. 30).

E essa crise se retroalimenta, também, nos espaços virtuais, cada vez mais presentes e determinantes no sistema político. Isso se dá em decorrência da malversação dos espaços virtuais, seja com o desvio de finalidade da publicidade oficial ou, ainda pior, com a disseminação de notícias falsas.

Com efeito, em detrimento do disposto na Constituição (art. 37, §1º), que restringe a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos aos objetivos de educar, informar e orientar, com relativa frequência as autoridades utilizam do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático, em ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade (CARVALHO FILHO, 2015).

Bem assim, embora o volume de informações tenha crescido principalmente após a Lei de Acesso à Informação, isso não tem representado, necessariamente, cidadãos melhores e mais engajados, pois muitas vezes informações são produzidas

por agências que permitem o uso ideológico da transparência (FILGUEIRAS, 2011), a despeito dos requisitos inerentes à informação pública constantes no art. 4º da LAI (autenticidade, integridade e primariedade).

Não bastasse, a pretexto de cumprir o dever de informação, há casos de divulgação seletiva de comunicações, algumas claramente tendenciosas, alimentando, com isso, a repugnante indústria das *fake news* e outras derivações dos métodos desenvolvidos por empresas de mineração e análise de dados com comunicação estratégica, a exemplo da Cambridge Analytica.

Acerca do tema, dado preocupante foi revelado em recente pesquisa do Instituto Ipsos (2018). Na oportunidade, restou evidenciado que o Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking de maior predisposição a acreditar em *fake news*. Soma-se a isso o péssimo desempenho do país no hábito da leitura (INEP/PISA, 2018), o que, evidentemente, traduz-se no compartilhamento de dados e fatos sem verificação prévia, na imaturidade para participação cívica e outras consequências que pavimentam um terreno fértil a modismos, inverdades e achismos.

Discorrendo sobre a ênfase do espaço virtual como suposta principal via de participação política e popular (democracia direta digital), Justino de Oliveira (2019) destaca a cautela que o tema merece, ao discorrer que a disseminação de notícias falsas na internet com a nítida intenção de induzir a erro o destinatário é algo que debilita a participação e, conseqüentemente, a própria democracia e os seus controles sociais, conforme se vê nos discursos antidemocráticos e engajamentos mal direcionados que, frequentemente, refletem-se nas manifestações de rua e nos votos.

Não bastasse tal cenário, enfrenta-se, desde o começo de 2020, a célere disseminação da pandemia global do novo coronavírus, com severos impactos nas relações contratuais, econômicas, trabalhistas, patrimoniais e financeiras.

Sem dúvida, trata-se do maior desafio do século no que se refere às medidas sanitárias, epidemiológicas, econômicas e sociais, com danosas consequências imediatas (mortes, desemprego, falência, estagnação econômica, etc.) e outras ainda incertas, o que requer, do Estado, uma resposta à altura (MENDES; AFONSO; SANTANA, 2020).

Ademais, a crise decorrente da pandemia acentuou os riscos à democracia. Justen Filho (2020, p. 26), sobre o tema, afirmou que “o cenário jurídico resultante é

muito problemático. Não se trata apenas de redução da segurança jurídica, mas também do afastamento da legitimidade democrática”.

Boaventura de Sousa Santos (2020), por sua vez, vislumbra o contexto de pandemia como relevante desafio às instituições, considerando as lições decorrentes dos desafios impostos às instituições pela situação excepcional.

Com efeito, trazendo à realidade nacional, o agravamento da crise pela atual emergência em saúde pública, fatalmente, acarretou restrições nos recursos por parte do Poder Executivo Federal, a exemplo do recente veto à Lei Complementar Nº 177/2021, que manteve o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Isso porque, conforme vem sendo amplamente repercutido ao longo do último ano, o enfrentamento de grave crise sanitária, econômica e política em curso requer aumento de gastos do governo concomitante à acentuada queda da arrecadação tributária (ECONOMIA, 2021), além de demandar articulação política, que vem esgarçada na crise entre os Poderes (VASCONCELOS, 2020).

Válido salientar, ainda, que desde a metade final da última década, o país vinha atravessando colapso econômico que atingiu o estado de Sergipe de forma intensa, “com desdobramentos ainda mais severos do que o país como um todo” (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA; 2017, p. 12), conforme dados constantes nas recentes publicações do “Anuário Socioeconômico de Sergipe” (2017 e 2019), de autoria do Grupo de Pesquisa em Análise de Dados Econômicos vinculado ao Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, corroborado por diversos indicadores críticos nos entes públicos locais. Destacam-se alguns do Anuário Socioeconômico de Sergipe – nº 2 (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA, 2019, pp. 44, 66, 80, 83 e 84):

a) Taxa de desemprego do estado, geralmente, acima das taxas do Nordeste e do país, conforme dados do IBGE desde o ano de 2012;

b) Em 2016, pela primeira vez desde 2002, Sergipe deixou o posto de maior PIB per capita na região, para ocupar o 4º lugar, onde permaneceu em 2017, e para sua pior colocação nacional desde 2002, 20º. No ranking nacional, o estado caiu de 16º do país (em 2015), para 19º (em 2016) e, finalmente, para 20º (em 2017), conforme IBGE/SCNT;

c) Segundo o Atlas da Violência/IPEA 2016 e 2017, Sergipe no 3º lugar em número de homicídios, com a média de 49,4 homicídios/100 mil habitantes;

d) Em 2017, o Estado apresentou o 5º menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o 6º maior Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), conforme IPEA;

e) Também no ano de 2017, dados no INEP demonstraram o IDEB do ensino fundamental do estado na 3ª pior posição do Brasil; e

f) Conforme dados do IBGE, o percentual de pessoas pobres em Sergipe manteve, em 2018, a trajetória de crescimento iniciada em 2015. No mesmo período, referido percentual diminuiu no Brasil e Nordeste.

Resta evidente, por esses e outros indicadores, a gradual deterioração das políticas públicas nos entes públicos sergipanos. “A situação econômica do estado é grave e seus desdobramentos agudizam os problemas sociais” (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA; 2019, p. 18).

A referida situação se reflete, também, nos municípios. Conforme evidenciado nos diagnósticos do sistema de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE, 2018), 67 dos 75 municípios sergipanos estavam descumprindo o limite de gastos com pessoal (54% para o poder executivo municipal) previsto na LRF, outros 04 estavam no limite prudencial (superior a 51,3%) e apenas 03 estavam enquadrados nos termos da legislação.

Isso, claro, sem prejuízo dos inúmeros problemas corriqueiros na gestão fiscal dos municípios sergipanos, como ausência arrecadação de receitas próprias, baixa liquidez (alto endividamento/restos a pagar e baixa capacidade de pagamento, com dívidas não escrituradas ou empenhos cancelados), falta de investimentos (ausência de planejamento/projetos e de competência para captação de recursos), excesso de renúncias fiscais (políticas de incentivos fiscais desamparada de apuração digna do valor global da renúncia, ou mesmo verificação dos critérios técnicos adotados nas concessões, sem prejuízo de outros aspectos legais indispensáveis na análise), entre outros abordados consolidados no *e-book* “Cidades Empreendedoras: Gerenciando Ações e Políticas Públicas durante e na pós-pandemia pela Covid-19” (CARVALHO et al., 2020), parceria entre UFS e SEBRAE.

Nesse sentido, aos crescentes desafios à gestão pública e à complexa particularidades das administrações públicas sergipanas, faz-se necessária, dentre outras medidas, o resgate do Estado mobilizador visando, primeiramente, fomentar a

participação cidadã e o controle social na fiscalização de políticas públicas e, com isso, o aumento da qualidade da ação estatal e o aprimoramento da cidadania para fazer frente à crises contemporânea (acentuada pela convergência entre pandemia global, colapso econômico e crise política).

O CDUSP (Lei 13.460/2017), desponta, então, como forma de promover a defesa do espaço cívico e reinventar o nosso sistema democrático. Referido normativo confere parâmetros de presteza, acessibilidade, racionalidade, proporcionalidade, qualidade e eficiência com que devem ser prestados os serviços públicos disponíveis à população, cuja observância pode ser cobrada diretamente tanto pelo próprio destinatário (controle social), por intermédio dos instrumentos ali previstos, quanto aferida pelos órgãos fiscalizatórios.

No que se refere aos canais de acesso, a inovação normativa ensejou, entre outros impactos, ampliação de mecanismos para maior participação nos espaços públicos e possibilidade de ativar as competências que estão na sociedade visando, com isso, combater a crise do regime democrático com mais democracia. É o que se vê na concepção da carta de serviços, do conselho de usuários dos serviços públicos, da avaliação continuada dos serviços públicos e na reformulação dos canais de ouvidoria.

Com efeito, previsões de extrema relevância visando fazer frente à “tempestade perfeita”² que desponta neste contexto. Até porque, embora a pandemia acentue as crises referidas, também vem conferindo celeridade ao processo de virtualização da Administração Pública, o que, potencialmente, facilita o processo de participação social e o acesso às informações, conforme será amplamente abordado.

Indubitavelmente, trata-se de cenário favorável à aplicabilidade e efetividade da Lei 13.460/2017, com aptidão, também, à potencialização da realização dos deveres inerentes à cidadania, ao posicionar o usuário dos serviços públicos numa relação de lateralidade, consagrando-o como um fiel fiscal das contas públicas e efetivo controlador de gastos públicos, e que será, com isso, um poderoso aliado do controle contra a corrupção e à má gestão.

² “Tempestade perfeita” traduz a situação na qual um evento desfavorável é transformado em desastre a partir do agravamento decorrente de uma rara combinação de circunstâncias (SELIGMAN, 2020).

Não obstante, transcorrido o extenso prazo de vacância da lei (variando de 360 a 720 dias) e as décadas de morosidade legislativa na regulamentação da matéria, havia indícios de que o referido normativo não estaria sendo aproveitado de forma adequada pelos entes públicos sergipanos.

Isso porque, em caráter prévio à pesquisa que resultou na análise situacional, foram realizadas verificações nos portais dos entes públicos de Sergipe, inexistindo demonstrativos da implementação das exigências constantes no novo diploma normativo. Bem assim, consulta preliminar realizada (Pedido de e-SIC 437/2020 à Prefeitura de Aracaju, constante no Anexo B) revelara que o maior município do estado ainda não havia regulamentado o CDUSP.

Em contrapartida, considerando critério demográfico adotado para fins do cômputo do *vacatio legis* e a população estimada pelo IBGE³, observa-se que a lei entrou em vigor em 21/06/2018 no estado de Sergipe e no município de Aracaju; em 18/12/2018 nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Lagarto; e em 16/06/2019 nos demais municípios.

Pelo exposto, em pesquisa realizada em 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe, selecionados conforme critérios constantes na metodologia, buscou-se reunir dados e informações com o propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: como os poderes executivos existentes em Sergipe estão cumprindo as diretrizes da Lei 13.460/2017?

1.2 OBJETIVOS

Conforme Lakatos e Marconi (2003), o objetivo geral está relacionado com uma visão global e abrangente do tema, relacionando-se com o conteúdo intrínseco, tanto dos fenômenos e eventos, quanto das ideias estudadas. Já os objetivos específicos, conforme os referidos autores (2003, p. 219), “têm função intermediária e instrumental, permitindo, de um lado, atingir o objetivo geral e, de outro, aplicá-lo a situações particulares”.

³ Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe estão cumprindo as diretrizes do Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

Alinhado com o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa realizada com 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe:

- Verificar se a Lei 13.460/2017 é conhecida e regulamentada pelos poderes executivos no estado de Sergipe.
- Avaliar como estão funcionando os institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 em 32 (trinta e dois) poderes executivos do estado de Sergipe.
- Averiguar, nos 32 (trinta e dois) poderes executivos do estado de Sergipe, os eventuais obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da Lei 13.460/2017.
- Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe um plano de ação objetivando a efetividade das diretrizes constantes no Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos entre órgãos e poderes do estado de Sergipe.

1.3 JUSTIFICATIVAS

Das lições de Prodanov e Freitas (2013, pp. 120-121), “a justificativa consiste em uma exposição sucinta, porém completa, das razões de ordem teórica e dos motivos de ordem prática que tornam importante a realização da pesquisa”.

Nesse sentido, justifica-se a relevância do tema em razão da necessidade de implementar, divulgar e debater o CDUSP, considerando o potencial ao aprimoramento do controle social, à ampliação de espaços e canais de participação na gestão e à melhoria na prestação de serviços públicos por meio de ouvidorias.

Com efeito, o contexto outrora apresentado demonstra a necessidade de estudos voltados à efetivação de medidas orientadas ao fomento da participação e do controle social, assim como a construção de instrumentos inovadores que facilitem o

engajamento social, o uso das informações públicas pelo cidadão, a avaliação cidadã e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, auxiliando no enfrentamento dos desafios inerentes à pandemia e às suas consequências políticas e econômicas.

Recorde-se que a Lei 13.460/2017 visa a entrega dos serviços públicos de maneira mais célere e com maior qualidade a partir de boas práticas voltadas à simplificação e desburocratização dos processos e requisitos mínimos exigidos para a prestação do serviço público, com a oferta efetiva de resultados à sociedade e adoção de mecanismos transparentes de avaliação desses resultados para que os serviços públicos sejam permanentemente aprimorados pelos órgãos e entidades.

Quanto ao foco no poder executivo, isso se deve à função típica desse poder, que consiste, justamente, na implementação das políticas públicas como atividade típica. Evidentemente, isso não afasta a necessária observância das disposições normativas constantes no código em análise por toda a Administração Pública nas três esferas de governo, nos três poderes e nos órgãos autônomos (art. 1º, §1º, da Lei 13.460/2017).

Ademais, cumpre enaltecer o potencial à participação social em nosso Estado, cuja tradição mobilizatória restou evidenciada em iniciativas pretéritas, a exemplo da Secretaria Extraordinária de Participação Popular em Aracaju, dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, do processo de orçamento participativo, além de ações inovadoras, como a participação infantil no planejamento e gestão das cidades (VELOSO, 2018).

Bem assim, quanto ao objeto de estudo, essencial demonstrar a potencial colaboração do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) para a implementação do CDUSP, visando, a partir disso, propor produto técnico que consiste em plano de ação voltado à efetivação das diretrizes do CDUSP entre os poderes e órgãos públicos sergipanos.

Finalmente, nota-se potencial contribuição da pesquisa para a academia considerando a escassez de referenciais bibliográficos específicos sobre a Lei 13.460/2017, cuja vigência no plano municipal é relativamente recente.

Por essas razões, a pesquisa pode promover, como contribuição teórica, a análise do estágio da implementação das disposições normativas da Lei 13.460/2017 e a identificação de eventuais obstáculos à sua efetividade.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente pesquisa se subdividirá em sete capítulos. Neste primeiro, apresentou-se a introdução, contendo o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e as justificativas. Em seguida, o referencial teórico que sustenta a realização desta pesquisa, seguido do terceiro capítulo no qual se descreve o objeto de estudo, qual seja, a necessária efetividade das diretrizes do CDUSP nos entes públicos do estado de Sergipe e a perspectiva de viabilidade por intermédio do TCE/SE. O quarto capítulo é dedicado a descrever os procedimentos metodológicos empreendidos durante a pesquisa, enquanto o quinto é voltado à apresentação dos resultados obtidos na análise situacional. O sexto capítulo consiste no produto técnico, sob a forma de plano de ação, seguido, então, pelo capítulo conclusivo, constando as respostas às questões de pesquisa, sugestões para os atores envolvidos, sugestões para pesquisas futuras e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentado o referencial que sustenta a realização desta pesquisa. A primeira seção apresenta considerações gerais referentes à cidadania e à participação social na administração pública, visando fomentar as bases para a compreensão do CDUSP. Em seguida, aborda-se sobre inovações, disposições legais, conquistas e perspectivas oriundas do código. Por fim, serão analisados os desafios decorrentes do enfrentamento da pandemia e as oportunidades para a efetivação e aprimoramento dos instrumentos oriundos da Lei 13.460/2017.

2.1 CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Após 03 (três) décadas sob a égide da Constituição Cidadã, o Estado contemporâneo ainda se depara com o desafio de reforçar os vínculos com a sociedade civil, tornando a organização administrativa apta a “corresponder ao desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais” (DE OLIVEIRA, 2005, p. 191).

Ademais, o processo de degradação da ordem democrática, outrora referenciado, evidencia a urgência da efetivação dos modelos participativos, visando promover o engajamento cívico no exercício do controle social, até por conta da essencial vigilância sobre o próprio sistema de controle, em face do risco de cooptação do sistema de *accountability*.

Sobre o tema, para melhor compreensão, remete-se à perspectiva bidimensional de Guillermo O’Donnell (1998), cuja doutrina inspirou a presente pesquisa. Referida perspectiva decorre do fato de que o cientista político argentino classifica o *accountability* conforme o eixo de atuação do controle em:

a) horizontal, referente às ações fiscalizatórias recíprocas entre as agências e poderes estatais (poderes, órgãos, agências reguladoras, ministérios públicos e tribunais de contas); e

b) vertical, que trata das relações de controle estabelecidas entre a sociedade e o Estado, contemplando o viés eleitoral e o societal (ações populares, acesso à informação, denúncias, reivindicações e outras formas de controle social).

De fato, a *accountability* horizontal, recorrentemente deteriorada pela corrupção, enfrenta outro problema histórico e ainda mais perigoso, que consiste,

justamente, na usurpação de poder, decorrente de cooptação entre as agências. É o que se observa quando o sistema de freios e contrapesos é deteriorado por mecanismos de ingerência.

Além disso, o diagnóstico de O'Donnell (1998) para o *accountability* vertical segue atual, com sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas parcamente definidos, reversões políticas súbitas e ingerência nas instâncias participativas. O aprofundamento do déficit de representatividade, por exemplo, é notável nas taxas recordes de abstenção nas eleições (AGÊNCIA SENADO, 2020) e no crescente desinteresse pela política, em consonância com o prognóstico do politólogo argentino.

Trata-se de uma situação desencadeada, também, pela falta de identidade do cidadão com os poderes constituídos e representantes eleitos, o que lança uma penumbra de descrédito quanto à legitimidade do sistema político vigente.

Cumprе ressaltar, também, que o ânimo para a participação cidadã é fortemente prejudicado pelo ranço de clientelismo e patrimonialismo na gestão pública brasileira e pelo longo período de ditadura pelo qual passou o Estado brasileiro, resultando na convivência entre a renovada práxis pública com o passivo do legado histórico, o que se vê na seletividade das políticas públicas, na prática de barganha na ocupação dos cargos públicos e, ainda, no paternalismo autoritário da Administração, que concebe o cidadão como um beneficiário incapaz de decidir por si mesmo (CLÈVE E FRANZONI, 2013).

Com isso, o autoritarismo remanesce nas relações de poder, o que se soma ao legado clientelista e patrimonialista, debilitando o *accountability* em sua dupla dimensão e erodindo o processo democrático.

Nesse sentido, Thiago Breus (2006) pondera quanto às pendências evidenciadas no processo de consolidação dos direitos fundamentais pela administração pública nacional, enfatizando ser essencial a formação de uma estrutura capaz de, efetivamente, concretizar a nova ordem pautada na supremacia da Constituição, na força normativa vinculante dos princípios e dos direitos fundamentais e na formação de um Estado instrumental à efetivação substancial de justiça. E essa estrutura deveria, então, englobar uma atuação estatal conjugada à plena participação da sociedade civil.

Alinhado ao clamor em prol da participação cidadã, fundamental, ainda, considerar a ressalva constante lições de James Holston (2013), no sentido de que a democracia política não seria suficiente à garantia da cidadania e à produção de um estado democrático de direito. E a ausência desses elementos, segundo referido autor (2013, p. 333), implicaria numa cidadania democrática ineficaz, com prejuízos à legitimidade da democracia como forma de governo.

A abordagem holstoniana decorre das acentuadas desigualdades nacionais, que se traduzem na distribuição diferenciada de direitos e, por consequência, nas relações de privilégio a despeito daqueles que não têm o poder de impor suas reivindicações. Conforme o autor, esse sistema vigente serviu mais como instrumento voltado à legitimação e perpetuação das desigualdades do que, propriamente, para compensá-las. Com isso, nosso modelo de cidadania, em vez de equiparar cidadãos, tornou-se “medida para diferenciar e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras” (2013, p. 23), baseada na imunidade de alguns e na suposta incapacidade de outros.

Nesse ponto, faz-se indispensável maximizar o alcance das condições de participação da população para confrontar a desnivelada integração cidadã. Isso porque a participação plena em um processo de *accountability* requer condições (habilidades, conhecimentos, recursos, dinheiro e tempo) cuja repartição também reflete as disparidades da nossa sociedade.

Sobre o assunto, Clèmerson Clève e Júlia Franzoni (2013) sustentam que, para satisfazer tais condições materiais, o Estado tem um papel a cumprir:

Em contraste com a *polis* grega, o Estado Moderno é maior e mais complexo. Há, com a participação, por outro lado, possibilidade, que desafia prevenção, de incremento da instabilidade social. E sempre haverá o problema de que o resultado pode não refletir verdadeiramente o conjunto de interesses e preferências dos cidadãos.

[...] as dificuldades inerentes ao processo de participação escondem uma tensão entre as demandas burocráticas de gestão e as exigências democráticas de inclusão. A relação entre burocracia e democracia é, afinal, paradoxal, porque a burocracia administra os programas que sustentam o Estado democrático, sendo ao mesmo tempo fonte de tensão e conflito com esse Estado. (CLÈVE; FRANZONI, 2013, pp. 06-07)

Isso porque, inegavelmente, a ampliação do espectro participativo resultará, também, em crescentes instabilidades resultantes do crescente volume de demandas e inegável elevação das expectativas.

Além da questão atrelada à concepção da estrutura, às desigualdades do acesso e à instabilidade social, fundamental trazer à tona o fator relacionado à

qualidade da participação cidadã. Sobre esse aspecto, forçoso ressaltar que nem sempre o aumento da participação se reflete em qualidade maior da ação política, notadamente porque tal participação pode, recorrentemente, frustrar.

Primeiramente, porque a participação de qualidade requer um nível básico de compreensão, maturidade e conhecimento. Ademais, porque muitas das informações sobre entidades públicas estão dispostas em planilhas de difícil compreensão para parcela majoritária da população, inexistindo padronização entre os portais de transparência, o que resulta em caminhos de acessos distintos para chegar a informações similares em portais de poderes ou órgãos do mesmo ente federativo.

A transparência, que deveria ser para todos e de fácil compreensão, fica adstrita aos técnicos, exigindo operosos cálculos e raciocínios para se transmitir o básico (TELLES, 2018).

Há, portanto, um déficit na qualidade da informação, uma vez que, apesar de os dados estarem disponíveis, sua leitura e cruzamento são dificultados ao extremo, tornando-os inúteis aos olhos do cidadão comum.

Nota-se, então, que a transparência, o acesso à informação e as condições materiais de participação são igualmente indispensáveis à compreensão das novas formas de atuação da administração pública.

Dito isso, a efetividade de um diploma como a Lei 13.460/2017, conforme será amplamente demonstrado no tópico subsequente, mostra-se extremamente oportuna para confrontar os obstáculos remanescentes à cidadania e contrapor o contexto que se mostra deveras desafiador, considerando que, por intermédio dos canais de participação concebidos, o CDUSP tem aptidão para promover uma ampla regulação social das políticas públicas, com o escopo de possibilitar uma efetiva e dinâmica interação entre a sociedade civil e o poder público, tanto no sentido da cooperação, quanto no planejamento, no monitoramento e na avaliação, além de ampliar a transparência e o acesso à informação.

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A Lei 13.460/2017 representa um antigo clamor da Constituição Federal de 1988. Com efeito, o constituinte trouxera a previsão de uma lei de defesa do usuário

de serviços e da obrigação de manutenção dos serviços adequados (CF/88, art. 175, parágrafo único, incisos II e IV).

Com a reforma administrativa decorrente da EC nº 19/1998, ampliou-se o art. 37 da CF, com a previsão de lei para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, especialmente 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.

À época, foi previsto, também, que os usuários dos serviços públicos deveriam ter meios de “participação” na Administração Pública (art. 37, §3º, da CF). Uma das formas de participação seria a possibilidade de fazer reclamações a respeito da qualidade dos serviços públicos, constante no texto original.

Naquela oportunidade, concedeu-se prazo de 120 (cento e vinte) dias para que o Congresso Nacional elaborasse lei de defesa do usuário de serviços públicos (art. 27 da EC 19/1998), o que ensejou o Projeto de Lei 439/1999.

À despeito da determinação do constituinte derivado, por quase duas décadas os direitos dos usuários e os parâmetros de prestação de serviço adequado receberam tratamento genérico em normas esparsas, a exemplo de dispositivos da Lei de Concessões (Marrara, 2020).

Finalmente, após longa tramitação no Congresso Nacional e decisiva atuação do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24 (MEDEIROS, 2017), o CDUSP foi sancionado em 26/06/2017.

Não obstante a morosidade, o normativo representou grande avanço em prol da efetividade do direito fundamental à boa administração, definido por Juarez Freitas (2015) como a administração eficiente e eficaz, que cumpre seus deveres “com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2015, p. 198).

Bem verdade que se trata de um diploma normativo conciso, razão pela qual, nas considerações de Emerson Gabardo (2017), denominá-lo como código é um exagero. Contudo, o autor reconhece que há relevante simbolismo nisso, ampliando sua importância do ponto de vista cultural.

E isso é incontroverso. A lei consagrou, em seus 25 artigos, um valioso aparato instrumental que, em conjunto com outros diplomas normativos, especialmente a LRF⁴ e a LAI⁵, potencializa a participação social em sua dupla vertente (controle e inovação social), considerando que estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública, além de oportunizar canais de sugestões para influenciar nas diferentes fases das políticas públicas.

Bem assim, o CDUSP não afasta a necessária observância, por parte da Administração Pública, de outros deveres previstos em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão (OLIVEIRA, 2018). As universidades públicas, por exemplo, deverão continuar cumprindo as normas regulamentadoras do MEC. Bem assim, caracterizada relação de consumo (art. 1º, §2º, II, CDUSP), fundamental observância também às disposições da Lei 8.078/1990 (CDC), como seria o caso de uma autarquia responsável pelo fornecimento de água (CAVALCANTE, 2017).

Ademais, em consonância com a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), que define serviço público como a atividade “que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2019, p. 136), convém frisar a aplicação subsidiária do código em análise aos serviços públicos prestados por particular, a exemplo de hospital privado. Relevante destacar, ainda, o reconhecimento da condição de usuário a qualquer pessoa, física ou jurídica, que se utilize ou se beneficie desses serviços, seja efetiva ou apenas potencialmente.

Digno pontuar, também, que como medida de racionalidade legislativa, o legislador optou por remeter à LAI eventual acesso do interessado às informações de que necessite na seara da prestação de serviços públicos (MEDEIROS, 2017).

Quanto ao alcance do CDUSP, trata-se de lei nacional, abarcando todos os entes federados - portanto, não apenas o federal (OLIVEIRA, 2018).

⁴ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) foi o primeiro marco legal posterior à Carta Magna de impacto na transparência e *accountability*, garantindo aos cidadãos acesso às informações referentes as atividades financeiras do Estado.

⁵ Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que regulamentou o art. 37, §3º, inc. II, da CF.

Apresentado o retrospecto histórico e os substratos jurídicos da legislação em comento, passa-se ao estudo das inovações que impactam no estudo em tela.

2.2.1 Princípios e diretrizes dos serviços e direitos e deveres dos usuários

Ao avanço do *accountability*, nas lições de Fernando Filgueiras (2011), far-se-ia indispensável, justamente, a existência de: processos transparentes, inclusivos e autônomos de justificação de políticas e decisões no âmbito da esfera pública; e sistema de direitos que assegurasse, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade pública.

Nesse sentido, sobressai o legado oriundo da Lei 13.460/2017. O normativo estabelece, em seu art. 4º, os princípios que devem ser observados na prestação dos serviços públicos e atendimento dos usuários. Nesse sentido, expressivo avanço ao sistema de garantias previstas aos usuários dos serviços públicos prestados pelas concessionárias e permissionárias (Lei 8.987/1995, art. 6º, §1º), notadamente com a inclusão dos princípios da efetividade e da transparência, que eram pacíficos na doutrina que precede o CDUSP. Vide as garantias:

- a) generalidade: serviço para todos os usuários, indiscriminadamente (MEIRELLES, 2016);
- b) continuidade: serviço constante, na área e período de sua prestação (MEIRELLES, 2016);
- c) cortesia: representando bom tratamento ao público (MEIRELLES, 2016);
- d) atualidade: “a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço” (definição constante no art. 6º, §2º, da Lei de Concessões e Permissões);
- e) regularidade: reflete na manutenção da qualidade do serviço público;
- f) segurança: garante que a vida dos usuários não seja colocada em risco;
- g) efetividade: exposição de melhorias reais para os usuários; e
- h) transparência: derivada da publicidade dos atos públicos.

Ainda assim, como recorda Thiago Marrara (2018), o CDUSP representa o rol basilar de garantias para todos os usuários de serviços públicos, de modo que as normas do CDC, por exemplo, podem se somar uma vez caracterizada, na hipótese, uma relação de consumo.

No tocante às diretrizes, merecem destaques as garantias de caráter inclusivas, como acessibilidade e atendimento prioritário. No mesmo sentido, digno de relevo os reflexos do princípio da razoabilidade, como se vê das referências textuais atreladas à adequação; à vedação de restrições, exigências ou sanções não previstas em lei e de exigência de nova prova sobre fato já comprovado, além da proporcionalidade em sentido estrito, como se vê na supressão de formalidades e exigências cujo custo supere o risco envolvido.

Quanto aos direitos básicos dos usuários (art. 6º), a transparência da administração e a segurança do destinatário da prestação constituem as matrizes, que contemplam disposições como “participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços” (inciso I), “obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet” (inciso VI), contrabalançados pela “obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação” (inciso II), “acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados” (inciso III) e “proteção de suas informações pessoais” (inciso IV).

A transparência de dados relativos à prestação dos serviços, convém destacar, é fundamental não apenas para o *accountability* das consequências das políticas públicas, mas para o exercício do controle social da atuação do Estado por meio de políticas públicas. Relaciona-se, portanto, com uma prerrogativa assegurada à população, com vistas à promoção do controle político, pela via eleitoral ou pelo exercício legítimo de pressão em face dos representantes eleitos, decorrente do próprio sistema democrático e republicano (BREUS, 2006).

Obtém-se, com isso, a redução das assimetrias informacionais entre administradores e administrados, mitigando as falhas de gestão e possibilitando maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público, uma vez que, com mais informações, o público poderá discernir com mais precisão o valor agregado da ação pública (STIGLITZ, 1999).

Em relação aos deveres dos usuários, essencial utilização adequada dos serviços (art. 8º), urbanidade e boa-fé (inciso I), prestação das informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas (inciso II), colaboração para a adequada prestação do serviço (inciso III) e preservação das condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços (inciso IV).

Sobre o tema, Marçal Justen Filho (2018) discorre que tais deveres traduzem exigências inerentes à cidadania. Ilustra com o dever de preservação dos bens públicos, enfatizando ser inadmissível, por exemplo, a conduta de depredar bens públicos, por se tratar de ação que agrava as deficiências dos serviços públicos e que exige sanção apropriada.

Nesse sentido, constata-se que tais diretrizes, direitos e deveres são concretizados pelos novos instrumentos de proteção encartados no código de proteção em estudo, conforme será amplamente demonstrado a seguir.

2.2.2 Instrumentos de proteção dos usuários.

A proteção dos usuários de serviços públicos, conforme abordado, requer o reconhecimento da ideia de que serviços públicos não são favores, mas direitos dos cidadãos perante o Estado, que devem, por isso, ser prestados com eficiência e contínua adoção de práticas articuladoras de resultados satisfatórios e efetivos.

Nesse sentido, diante do avanço da “democracia digital” (o exercício democrático mediante o emprego da mídia digital), conforme Freitas e Teixeira (2019), faz-se indispensável que o participativismo seja reinventado, sobretudo na vertente do cidadão-usuário de serviços públicos, de ordem a assimilar aportes tecnológicos que tornem factível a interação por meio de aplicativos e outras ferramentas em prol da *accountability* da gestão e monitoramento das políticas públicas.

Finalmente, considere-se, também, que eficiência se vincula às noções de transparência, *accountability*, participação social, tecnologia e inovação, elementos presentes na Lei 13.460/2017, razão pela qual essencial reconhecer a contribuição que os inovadores mecanismos de proteção aos usuários dos serviços estabelecidos na norma podem oferecer, conforme será exposto nos tópicos subsequentes.

2.2.2.1 Carta de serviços ao usuário

A carta de serviços ao usuário, constante no CDUSP, é prevista como documento de elaboração obrigatória pelos órgãos da administração pública, que tem por objetivo informar o usuário sobre as atividades prestadas pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (artigo 7º, §1º).

O documento deve conter, de forma clara e didática, no mínimo: informações relacionadas aos serviços oferecidos; requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; e locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço (art. 7º, §2º, CDUSP).

No tocante aos compromissos e padrões de qualidade do atendimento, o documento deve detalhar, ao menos, aspectos como: prioridades de atendimento, previsão de tempo de espera para atendimento, mecanismos de comunicação com os usuários, procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários e mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação (art. 7º, §3º, CDUSP).

A carta deve ser atualizada periodicamente e divulgada permanentemente em site institucional do órgão na internet, em consonância com o princípio da atualidade, cabendo ao regulamento de cada poder e esfera de governo dispor sobre a sua operacionalização (artigo 7º, §§ 4º e 5º, do CDUSP), desde que cumpridas diretrizes mínimas do CDUSP.

O caráter inovador desse instrumento consiste em assegurar publicidade ao rol de serviços prestado pelos órgãos e, principalmente, propiciar ao usuário o conhecimento acerca das formas de acesso aos referidos serviços. Com efeito, tal instrumento pode contribuir para a eficiência pública, diante da sua aptidão para ensejar fiscalização e otimização da prestação do serviço através da informação do usuário. Fundamental, para tanto, a instituição de meios que possibilitem o esclarecimento da população acerca dos serviços prestados, considerando o significativo contingente de pessoas excluídas do mínimo de conhecimento jurídico e administrativo.

Também é prevista a necessidade de publicação do quadro geral dos serviços públicos (art. 3º do CDUSP), em sintonia com a LAI (art. 8º, *caput*). Anualmente, todos os poderes das diferentes esferas de Governo, devem publicar um quadro geral contendo todos os serviços públicos que são prestados, especificando os órgãos responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados.

Convém acrescentar, por fim, a recente Lei 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. Entre os componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública consagrados pelo referido diploma consta, justamente, as cartas de serviços ao usuário, concebida pela Lei 13.460/2017. Bem assim, entre os princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, está o cumprimento de compromissos e de padrões de qualidade divulgados na referida carta.

Portanto, trata-se de inovação voltada à transparência e ao acesso do usuário, cujas condições reivindicatórias são aprimoradas com a disponibilidade de canais para a solicitação de serviços e otimização do atendimento (GADELHA, 2018, p. 31), cuja implementação é essencial ao aprimoramento do *accountability*.

2.2.2.2 Conselho de usuários de serviços públicos

Os conselhos de usuários de serviços públicos são órgãos consultivos que representam inovador mecanismo de participação direta dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, com a missão de: acompanhar a prestação dos serviços, participar na avaliação dos serviços, propor melhorias na prestação dos serviços, contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor (arts. 18 a 22 da Lei 13.460/2017).

Os conselheiros, por sua vez, podem contribuir com respostas às consultas encaminhadas pela ouvidoria do órgão, a fim de coletar dados sobre a qualidade da prestação de serviços. Além da possibilidade de propor ideias para melhoria de serviços públicos e apoiar ou colaborar com as ideias propostas por outros conselheiros. Além disso, o conselho de usuários pode ser consultado quanto à indicação do ouvidor (art. 20 do CDUSP). A participação do usuário no conselho é considerada serviço relevante e sem remuneração (art. 21 do CDUSP).

As interações entre ouvidorias e conselheiros ocorrem, integralmente, por meio de plataforma virtual do conselho de usuários de serviços públicos, que possibilita a consolidação de dados e a oferta de informações acerca da avaliação para órgãos, conselheiros e sociedade em geral.

A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação, e exige, de forma inovadora, a realização de processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado (art. 19 do CDUSP).

A Administração Pública Federal, por Decreto n. 9.094/2017, regulamentou a seleção de conselheiros por meio de chamamento público. Contudo, nota-se que esse chamamento é, na verdade, uma campanha de engajamento realizada pela ouvidoria responsável pelo serviço a ser avaliado, sem a necessidade de um processo seletivo, o que possibilita adoção das mais diversas estratégias, como sites, redes sociais e listas de *e-mails*, desde que garanta ampla publicidade e alcance, no mínimo, os usuários de serviços públicos cadastrados junto à ouvidoria interessada.

Assim como ocorre com as ouvidorias, cada poder e esfera de governo, por meio de regulamento específico, define as normas de organização e funcionamento dos conselhos de usuários (art. 22 do CDUSP). Em âmbito federal, por exemplo, todo órgão ou entidade que compõe o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) deve criar um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, os quais não podem exceder a quantidade de serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário (art. 24-C do Decreto n. 9.492/2018).

Ou seja, a quantidade de conselhos de usuários está relacionada aos serviços prestados pelo órgão ou entidade, que devem estar, de forma transparente, disponíveis na Carta de Serviços ao Usuário da instituição.

Tomando como referência, novamente, o SisOuv, vislumbra-se a possibilidade de um mesmo conselho tratar de mais de um serviço ofertado pelo órgão ou entidade. Contudo, as circunstâncias de cada serviço público com seu respectivo público-alvo, impacto e requisitos, denotam a importância de um grupo específico de partes interessadas para atuar na garantia da efetividade do respectivo serviço.

O potencial à transparência, participação e coleta de dados é perceptível na “Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários”, que vincula as unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (disponível em: <<https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>>). Embora as consultas direcionadas aos conselheiros sejam realizadas pela unidade de Ouvidoria responsável pela supervisão do serviço ao qual eles se voluntariaram, nota-se que, qualquer pessoa, seja agente público ou cidadão, pode criar um perfil na plataforma e gerar, de forma simples e gratuita, enquetes para

subsidiar suas próprias consultas, desde que estejam vinculadas a algum serviço constante na referida plataforma.

A implantação dos conselhos dos usuários é fundamental para a ampliação da participação dos destinatários dos serviços públicos. E, como bem lembrou Gadelha (2018), fundamental que sejam empreendidos esforços no sentido de que tal participação se traduza na melhora da qualidade dos serviços públicos.

É digno ressaltar a diferença para os tradicionais e relevantes conselhos de políticas públicas. Esses últimos, igualmente, representam modalidade de exercício do direito à participação política, mas possuem funções deliberativas e composição paritária (representantes de entidades governamentais, não governamentais ou prestadores de serviços e usuários). Por outro lado, as nomeações são intermediadas pelo chefe do poder executivo, que também fica responsável por prover estrutura para o funcionamento. Nota-se, com isso, que esses conselhos tradicionais possuem funções mais amplas, razão pela qual se mostra relevante que sociedade reconheça os objetivos e as competências desses espaços, visando, com isso, confrontar os recorrentes casos de esvaziamento e baixa participação da população (ARRUDA; KOCOUREK, 2008) e minimizar a vulnerabilidade de cooptação desses valiosos canais.

Nota-se, portanto, que mesmo não dispondo ainda de poder decisório, os conselhos de usuários também merecem ser enaltecidos como uma relevante e inovadora instância participativa dedicada à promoção de democratização e amplo acesso social às esferas de gestão pública, com o dinamismo, a celeridade e a liberdade inerentes às funcionalidades da democracia digital, com tendência ao fortalecimento da participação direta maciça “tonificando o engajamento da cidadania” (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 14) e com aptidão para impactar positivamente nas prestações estatais à população.

2.2.2.3 Avaliação Continuada dos Serviços Públicos

A Lei 13.460/2017 concebeu, também, o regulamento da avaliação da efetividade da prestação dos serviços e da respectiva satisfação do usuário (art. 23), prevista pela Carta Magna (art. 37, §3º, inciso I).

Nesse sentido, a administração pública deve realizar avaliação continuada dos serviços oferecidos, atentando à satisfação do usuário com o serviço prestado, à

qualidade do atendimento prestado ao usuário, ao cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços, à quantidade de manifestações de usuários e às medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

A avaliação, conforme regulamentada no CDUSP, será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, com periodicidade anual, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística dos resultados, cujo resultado será integralmente publicado no *site* do órgão ou entidade, incluindo o *ranking* das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários, e servirá de subsídio para reorientar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário (art. 23, §§ 1º e 2º).

Trata-se de instrumento de expressivo valor para a democracia digital, que possibilita a virtualização do exercício da participação cidadã na avaliação de serviços públicos, com amplo espectro de aperfeiçoamento.

Sobre o tema, cumpre destacar a doutrina de Juarez Freitas e Anderson Vichinkeski Teixeira (2019). No que se refere à frequência das pesquisas, visando induzir o protagonismo do cidadão-usuário, em consonância com padrão emergente dos movimentos em rede, referidos autores (2019) vão de encontro à realização de pesquisas adstritas à periodicidade mínima (anual), considerando que as facilidades da era digital possibilitariam avaliações com maior frequência entre as etapas.

Freitas e Teixeira (2019) destacam, ainda, o potencial inerente à avaliação no que se refere à aplicação de soluções tecnológicas voltadas à melhoria das condições no compartilhamento das informações, assim como no resguardo à participação do usuário na avaliação continuada das políticas públicas, materializada por meio de pesquisa de satisfação com significância estatística.

Conforme os autores, o instrumento em análise auxilia na superação do abismo entre “as manifestações eleitorais esparsas da participação frequente e vigilante da cidadania quanto à satisfação atinente à implementação das políticas públicas” (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 16). Mais adiante, apontam que esse recurso possibilita “a travessia das relações analógicas para a pauta contemporânea das relações que posicionam o cidadão investido de influência no centro gravitacional, não mais como administrado ou súdito” (2019, p. 16).

Com efeito, tratando-se de mais um mecanismo voltado à transparência e à disponibilização de dados, inegável a relevância para as etapas do ciclo de construção, execução e controle de políticas públicas.

Para melhor compreensão, recorde-se que referido ciclo compreende, pelo menos, quatro fases: a primeira, referente às decisões políticas voltada a solucionar problemas previamente diagnosticados; em seguida, a implementação; na terceira etapa, verifica-se atendimento às demandas das partes interessadas; e, finalmente, avaliação das políticas, visando deliberações referentes ao aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade (HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 34).

Convém salientar, nesse ponto, que o diagnóstico dos problemas, o delineamento da estratégia de enfrentamento e a avaliação da política pública requerem, necessariamente, análise de dados (SELIGMAN, 2020a). Em verdade, as melhores práticas consagradas de formulação de políticas públicas demandam ampla disponibilização de dados, objetivando, com isso, conferir eficácia de ações de governo e a avaliação de programas de estado.

Isso porque a realização do ciclo requer acesso ao máximo de dados, possibilitando utilização em benefício da sociedade por parte aos cientistas, pesquisadores, jornalistas, movimentos sociais e demais interessados. E o banco de dados viabilizado pelo mecanismo de avaliação em análise é, também, relevante para a cooperação ativa da sociedade em todo processo de formação das políticas públicas, notadamente se considerarmos que o censo demográfico (IBGE, 2021), relevante fonte de dados, foi adiado ao longo desses dois últimos anos em decorrência da pandemia, deixando os entes públicos desprovidos de informações estatísticas adequadas para apoiar suas políticas econômicas e sociais.

E é válido destacar, também, que a recente Emenda Constitucional nº 108/2020 acrescentou o parágrafo único ao art. 193 assegurando, na forma da lei, “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. A disponibilidade de ferramenta de avaliação e os dados gerados serão essenciais para a eficácia dessa disposição constitucional.

Bem assim, a divulgação do ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários é medida apta ao estabelecimento dos parâmetros de qualidade, sendo relevante, por conseguinte, para a realização dos ajustes necessários. Além disso, potencializa a competitividade entre os prestadores de

serviços públicos, o que pode resultar no aprimoramento das atividades prestadas (SÁ, 2019).

Nesse sentido, a avaliação digital e continuada das políticas públicas possibilita o aperfeiçoamento do processo das escolhas públicas, “reenergizando o processo decisório público” (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 21) e instrumentalizando o processo de reinvenção da democracia nos moldes digitais.

2.2.2.4 Ouvidoria pública, manifestações dos usuários e relatório de gestão

A Lei 13.460/2017 conferiu à ouvidoria pública o “protagonismo na fiscalização e salvaguarda da adequada prestação de serviço público” (GADELHA, 2018, p. 32), em consonância com os interesses dos usuários, materializada por intermédio da transparência, do fomento à participação e da vedação ao comportamento inerte.

A ouvidoria pública é definida, no CDUSP, como o canal de entrada das manifestações. O código ainda apresenta as atribuições e os deveres, além de consagrar a natureza obrigatória e perene do instituto. A regulamentação do canal (arts. 13 e 17 da Lei 13.460/2017) confere às ouvidorias, além das atribuições eventualmente constantes em regulamento próprio, as seguintes competências mínimas:

- a) promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- b) acompanhar a prestação dos serviços, visando garantir a sua efetividade;
- c) propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- d) auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei;
- e) propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta lei;
- f) receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- g) promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Nota-se, portanto, que o CDUSP confere às ouvidorias atribuições voltadas diretamente à obtenção de resultados concretos, cumprindo-lhes garantir a

efetividade, buscar o aperfeiçoamento dos serviços públicos, auxiliar na prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na lei, além das funções de mediação e conciliação de interesses das partes. Ademais, a atuação vai além da análise das demandas apresentadas e a obtenção das informações necessárias, pois só se considera cumprida a missão depois de obtida uma “decisão administrativa final” a ser comunicada ao interessado.

O CDSUP ainda veda a recusa ao recebimento das manifestações formuladas nos termos da Lei 13.460/2017, sujeitando o agente público à responsabilização.

As ouvidorias devem receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos (art. 14 do CDUSP). E a análise das manifestações deve observar os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução, tendo como etapas: recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; emissão de comprovante de recebimento da manifestação; análise e obtenção de informações, quando necessário; decisão administrativa final; e ciência ao usuário.

E mais: a lei fixou o prazo de trinta dias, prorrogável justificadamente, por única vez e igual período, para encaminhamento da decisão administrativa ao usuário (art. 16 do CDUSP). Dentro desse prazo, a ouvidoria pode solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, os quais devem ser respondidos pelos provocados no prazo de 20 dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

E, ainda, para garantir seus direitos, o usuário pode apresentar manifestações junto à administração pública sobre a prestação dos serviços, as quais serão dirigidas à ouvidoria do órgão ou à entidade responsável. Quanto à forma, a manifestação pode ser feita por meio eletrônico (que pode requerer certificação da identidade do usuário), correspondência convencional ou verbal (que deve ser reduzida a termo).

Bem assim, há uma série de procedimentos que devem ser observados pelos órgãos públicos na prestação da informação, a exemplo da forma simplificada e de fácil compreensão dos formulários de requerimento; da vedação às exigências relativas aos motivos da manifestação; e da identificação do requerente (vedadas manifestações apócrifas), que é considerada “informação pessoal protegida”, com restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011.

Fundamental destacar modelo disponibilizado pela administração pública federal. O Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>), por exemplo, consiste num sistema que funciona em plataforma *web* gratuita e possibilita que os entes federados instituem canais de recebimento, análise e resposta de manifestações de ouvidoria.

As ouvidorias devem ainda elaborar, anualmente, relatório de gestão, onde são consolidadas as informações relacionadas com manifestações recebidas dos usuários, identificadas as falhas e sugeridas as melhorias na prestação desses serviços (GADELHA, 2018).

O referido relatório deve indicar o número de manifestações recebidas no ano anterior, os motivos das manifestações, a análise dos pontos recorrentes e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

A fim de assegurar eficiência e transparência, essencial encaminhamento do relatório à autoridade máxima do órgão vinculado à ouvidoria, que será o responsável pela adoção de medidas voltadas à promoção de melhorias e integralmente disponibilizado na internet para conhecimento e controle social (MPPR, 2017).

Com efeito, essa consolidação constitui ferramenta valiosa à gestão e à cidadania. Isso porque, colabora para a avaliação das políticas e dos serviços públicos, o que consiste numa das mais relevantes competências da ouvidoria pública.

Tal colaboração é viabilizada pelas informações obtidas com análise das manifestações e do levantamento de expectativas e necessidades, da ouvidoria, além da realização de pesquisas de satisfação, sem prejuízo de outros instrumentos de controle e participação social.

A compilação dessas informações nesse relatório gerencial periódico viabiliza acompanhamento do processo de trabalho e, claro, a própria prestação de contas da ouvidoria, considerando que, para avaliar sua eficiência, eficácia e efetividade das ouvidorias, também é preciso também quantificar suas ações. Além disso, o relatório fornece insumos para o processo de tomada de decisões e de planejamento de novas ações, considerando que essa quantificação se transforma em dados estatísticos, que podem ser posteriormente analisados, gerando diagnósticos e recomendações úteis para a melhoria das organizações. (ENAP, 2017).

Convém destacar, também, que esse relatório pode ser utilizado tanto pelos usuários internos, a exemplo gestores e técnicos, como também por externos, como cidadãos, pesquisadores e órgãos do sistema de controle (ENAP, 2017).

Com isso, nota-se que o legislador conferiu grande relevância ao papel das ouvidorias, visando reverter a atuação até então deficitária em termos de resolutividade, devendo ir além do mero recebimento de queixas e sugestões dos interessados (MEDEIROS, 2017).

2.2.3 Regulamentação própria

A Lei 13.460/2017, conforme plano de análise da norma (CAVALCANTE FILHO, 2020), é um normativo existente, pois ingressou no ordenamento jurídico após aprovação pelo legislativo e sanção do executivo; válido, tendo em vista que não apresenta vício ou defeito em sua tramitação, compatível, portanto, com o ordenamento; e eficaz, considerando aptidão para produzir efeitos, tendo em vista que foi promulgada, publicada e transcorreu a *vacatio legis* para todos os entes federados há mais de 02 (dois) anos.

Não obstante, fundamental a existência de normas próprias de cada poder visando auxiliar o tratamento das demandas, a exemplo das previsões de prazos e etapas para o envio de respostas conclusivas aos demandantes (TCE/RS, 2017). Isso porque, em muitos aspectos, o CDUSP remete à regulamentação própria do ente, conforme se vê nos artigos 7º, §5º, 17, 22 e 24, abordados nos estudos dos instrumentos.

Essencial recordar, também, que por força do princípio da legalidade, “administrar é função subjacente à de legislar” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 20), razão pela qual a preexistência normativa é condição essencial à atividade do administrador público nesses aspectos que demandam regulamentação.

Além disso, ressalte-se as funções jurídico-instrumental, educativa e simbólica da normatização (NEVES, 2007), tendo em vista que a regulamentação conforma os valores e transforma eventual iniciativa ou boa prática de uma gestão numa política pública do ente, consolidando o legado de forma perene.

Ademais, trata-se de norma nacional (ou seja, que se aplica aos demais entes federados). Nesse sentido, não é demais recordar que subordina todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário nos três níveis da federação. Portanto, o CDUSP se aplica e é exigível automaticamente, desde a entrada em vigor, a todos os órgãos a ela subordinados, incluindo prefeituras e câmaras legislativas. E essa exigibilidade automática se dá mesmo em um contexto de inexistência de regulamentação da lei em âmbito local.

Com isso, a falta de regulamentação da matéria em âmbito local implica riscos ao ente, pois permite lacunas numa série de situações que, uma vez regulamentadas, possibilitariam aos gestores adequação às especificidades de suas instituições.

Nesse sentido, essencial confrontar eventuais obstáculos à implementação da CDUSP, tendo em mente, para fins de pesquisa ou plano de ação, que as principais barreiras no setor público (ALENCAR *apud* SOARES, 2009) se desdobram em alegações como desconhecimento sobre o tema, indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas, rejeição por parte do Poder Legislativo, entre outras que, posteriormente, serão abordadas.

2.2.4 Recentes avanços e potenciais impactos vindouros

Inicialmente, cumpre destacar os progressos no que se refere à regulamentação do Código de Defesa dos Usuários. Com efeito, é possível notar engajamento por parte dos entes federados em prol da implementação das diretrizes fixadas.

Em âmbito federal, por exemplo, por intermédio do Decreto 9.094/2017, buscou-se dar efetividade à simplificação do atendimento ao cidadão e foi instituída a carta de serviços ao usuário, detalhando mais os procedimentos e exigências na sua elaboração pelos órgãos do Executivo federal. Mais recente, com o Decreto 10.228/2020, o governo federal estabeleceu as regras e os procedimentos para criação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos.

A Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos (<https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>), definida pelo Decreto 10.228/2020, vincula as unidades do sistema de ouvidoria do poder executivo federal. Referida plataforma, inclusive, está disponibilizada para realização de pesquisas, bastando, para tanto, realização de cadastro prévio, sem necessidade de prévia comunicação à CGU. Bem assim, destaca-se o “Participa + Brasil” (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>), plataforma digital criada com o objetivo de promover e qualificar o processo de

participação social, a partir da disponibilização de canais para divulgação de pesquisas, audiências públicas, consultas e promoção de boas práticas.

Entre os entes estaduais, igualmente, são inúmeros avanços. Goiás, por exemplo, notam-se os decretos 9.270/18, sobre a Ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Estadual; 9.273/18, organização e funcionamento do Conselho Estadual dos Serviços Públicos; 9.277/18, Carta de Serviços ao Cidadão; e 9.278/18, avaliação continuada e melhoria dos serviços públicos. No Paraná, também, destaca-se a edição do Decreto Estadual nº 9.360/2018, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

Na esfera municipal, finalmente, a Prefeitura de Santos/SP, com o Decreto 8.485/2019; de Goiânia/GO, com o Decreto 1.592/2020; de Curitiba/PR, com o Decreto 654/2018; e de Londrina/PR, com o 919/2018, exemplificam alguns dentre inúmeros exemplos de regulamentação da proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos municipais.

É fato que a adoção dos mecanismos da CDUSP é, ainda, bastante recente e, certamente, com amostragem temporal maior, ensejará valiosos exemplos e estudos referentes aos efeitos transformadores oriundos da efetividade dos institutos então regulamentados.

Porém, desde já, é possível prospectar diversos horizontes positivos para a gestão pública, para o (a) gestor (a) público (a) e para a cidadania, sem qualquer pretensão ou condição de exaurir tais perspectivas, considerando o rol não exaustivo de possibilidades de estudos nesse tema.

Visando tal compreensão, primeiramente, convém destacar que a má gestão dos recursos públicos e a corrupção representam as mais perniciosas pragas que afligem a administração pública nacional, o que resulta na insuficiência dos serviços públicos prestados à sociedade (MEDEIROS, 2017).

Além disso, ao longo das últimas 02 (duas) décadas, com o crescimento do acesso às informações e relativa melhoria na qualidade de vida, ampliou-se, também, a consciência do serviço público como dever ou contrapartida estatal, o que se desdobra no crescente anseio pela elevação dos padrões de qualidade dos serviços prestados pelo Estado, como educação, saúde e segurança.

Conforme constou no Plano de Trabalho “Gestão Pública e Controle: O Estado a Serviço do Produtivismo Inclusivo” (2015), de Jorge Gerdau Johannpeter

e Roberto Mangabeira Unger, o desafio consiste na construção de caminhos para a qualificação dos serviços públicos mediante agenda de eficiência e ao monitoramento da qualidade do gasto público, o que requer:

construção de sistema federal de monitoramento e avaliação das políticas públicas com vistas ao aperfeiçoamento contínuo da gestão e obtenção de melhores resultados junto à sociedade; [...] previsão de mecanismos de participação dos beneficiários nos processos de consulta, assim como exercitar a meta avaliação das organizações pelo órgão central do sistema; promoção de transparência dos resultados mediante divulgação nos sites das organizações e prestação de contas anual pelos Ministros junto ao Congresso, normativamente prevista; [...] criação e regulamentação de novos mecanismos de participação de interessados e da sociedade civil nos processos de tomada de decisão da Administração Pública, incluindo o uso de tecnologias e redes sociais; aprimoramento do processo administrativo de tomada de decisão estratégica, para prever regras procedimentais que garantam a participação dos envolvidos e dos destinatários dos atos [...]; (JOHANNPETER; UNGER, 2015, p. 21-25).

Nota-se, então, que o processo de qualificação e aprimoramento da gestão pública requer efetivação dos instrumentos inovadores do código de proteção em análise, considerando o potencial dos seus instrumentos (avaliação continuada dos serviços públicos, carta de serviços ao usuário, conselhos de usuários de serviços públicos, ouvidoria como efetivo canal de manifestação e relatórios gerenciais da ouvidoria) para possibilitar diagnósticos referentes às demandas e conferir direção correta à alocação de recursos no sentido de que, com mais participação social, transparência e informação, será viável “a existência de um mercado político com menos corrupção e, por sua vez, mais eficiência” (ISLAM *apud* FILGUEIRAS, 2011, p. 73), confrontando, com isso, os dois principais problemas da gestão pública.

Ademais, frise-se a transformação tecnológica e sociocultural em curso na sociedade contemporânea, com novas possibilidades de comunicação, integração e interação. Sobre o tema, oportuno recordar a sábia analogia de Manuel Castells, ao comparar o invento do alfabeto, na Grécia, no ano 700 a.C., com a “transformação de dimensões históricas similares está ocorrendo 2.700 anos depois, a integração de vários modos de comunicação em uma rede interativa” (CASTELLS, 2005, p. 17-20).

Nesse ponto, fundamental observar que os instrumentos de participação concebidos diminuem o descompasso remanescente entre a gestão e as novas tecnologias e potencialidades da comunicação ínsitas à sociedade em rede⁶,

⁶ Trata-se de estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas nas redes digitais de computadores. As redes são estruturas que evoluem

possibilitando que os cidadãos usuários ultrapassem a categoria de meros receptores de serviços, podendo, então, interagir nos canais institucionais, ao possibilitar o fomento de ideias, manifestações, discussões e debates sobre informações ou consultas recebidas (*inputs*) e influenciar (*outputs*) a propagação da mensagem para os demais usuários, conforme a performance da intervenção.

E isso é, sem dúvida, essencial para que ideias como descentralização, colaboração e transparência se tornem a regra na administração pública. Como bem observou Beatriz Pedreira (“Política: Modo de Usar”, 3º episódio, 2017), as inovações, as transformações tecnológicas e a dinâmica de redes, há tempos incorporadas para os diversos ambientes da vida social, encontraram obstáculos na gestão pública, ampliando o descompasso com a sociedade.

E é num momento de crise, como o atual, que sobressai a urgência de revisar o referido descompasso inerente ao modelo atual de administração pública, tipicamente analógica (SCHIEFLER, 2020).

No mesmo sentido, vale menção às lições de Clève e Franzoni (2013), para os quais o *accountability* deve ser compreendido como um conceito relacional que envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do poder público e a criação de procedimentos de participação popular na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa.

Além disso, permitir uma maior participação social propicia, também, a redução da crise de legitimidade estatal, haja vista que “a expansão do Estado, muitas vezes, quando realizada por mecanismos unilaterais, acaba não sendo acompanhada por um congruente processo de aprofundamento de participação democrática” (BREUS, 2006, p. 179).

Bem assim, os mecanismos em comento possibilitam o fomento de um valioso banco de dados, passível de compartilhamento com órgãos parceiros no propósito da boa gestão pública e governança, como os Ministérios Públicos, os Tribunais de Contas, as Corregedorias, além do expressivo valor à academia, a exemplo da UFS,

de acordo com as mudanças necessárias dos programas para atingir os objetivos de performance. Elas geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado (CASTELLS, 2005).

que passará a dispor de relevantes informações das unidades gestoras locais para respaldar projetos de pesquisa futuros.

Ademais, o acesso às informações sobre os cidadãos é indispensável para a construção de políticas públicas e o atendimento às situações emergenciais. A velocidade com que avançou a pandemia em curso exigiu celeridade na tomada de decisões e expôs “as lacunas de infraestrutura e de informações disponíveis para os gestores públicos” (ENAP, 2020). Nesse sentido, conforme destacou Sílvia Meira (Semana de Inovação, 2020), é fundamental a inclusão dos cidadãos, algo que, indubitavelmente, a adoção e o estímulo ao uso das ferramentas instituídas pelo CDUSP pode contribuir.

Noutra banda, a utilização e a efetividade dos instrumentos em análise, a exemplo das propostas referentes à ouvidoria, podem representar uma via alternativa à judicialização para o cidadão eventualmente insatisfeito ou potencial demandante, minimizando, para o poder público, os custos derivados da manutenção dos processos e dos vultosos efeitos orçamentários decorrentes de condenações e sucumbência em diversas demandas.

Basta lembrar que, no ranking dos maiores litigantes judiciais (CNJ, 2012), o Instituto Nacional do Seguro Social aparecia em 1º lugar, com 22,33% do total de novas demandas entre 01/01 e 31/10/2011, seguido pela Caixa Econômica Federal, com 8,5%, e pela Fazenda Nacional, com 7,4%.

De igual maneira, no afã de confrontar algumas barreiras, notadamente no que se refere à eventual falta de vontade política no tema, fundamental enaltecer os benefícios para quem está à frente da gestão pública a partir da regulamentação e do aprimoramento e adoção do sistema de proteção dos usuários de serviços públicos.

Ou seja, o sistema de proteção e participação concebido no CDUSP instrumentaliza parcela significativa de propostas com benefícios diretos para a gestão a pública e, também, para o (a) gestor (a). Isso porque, os dados produzidos por esses canais irão compor o contexto informacional contemporâneo à tomada de decisão por partes dos (as) gestores (as), o que se mostra de extrema relevância para contrapor o atual cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas deliberações e ações. Nesse sentido, conforme será posteriormente abordado, “tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente” (VERNALHA, 2016, p. 01).

Como destacou o Rafael Poço (Política: Modo de Usar, 3º episódio, 2017), “o que vem surgindo agora é uma percepção de que Estado não tem todas as respostas, mas pode ativar na sociedade onde estão as melhores competências para resolver problemas”. No cotejo dos desafios e oportunidades inerentes ao contexto, demonstrar-se-á que as atuais dificuldades inerentes à crise econômica, financeira e sanitária servem como gatilho para a concepção de uma gestão pública mais proativa e apta à inovação, e tem no sistema do CDUSP um importante mecanismo, o que é de grande valor para o (a) gestor (a).

Ou seja: a Lei 13.460/2017 oferece ao (à) gestor (a) instrumentos que possibilitam o amparo e a legitimidade para as decisões sensíveis, uma primorosa fonte de informação para o projeto político a ser desenvolvido e, ainda, um relevante instrumento para a captação de soluções e inovações, em consonância com os pressupostos de um estado mobilizador.

Finalmente, em relação aos impactos para a cidadania, cumpre destacar que a proposta de associar tecnologias à transparência dos dados governamentais, conforme disposto na CDUSP, pavimenta o caminho de integração entre a sociedade e a Administração Pública, ampliando a possibilidade de intervenção cidadã no processo decisório e no controle da gestão estatal.

Salienta-se, portanto, a relevância do acesso à informação, especialmente no tocante à carta de serviços prevista no Código em estudo, considerando que o usuário cidadão bem municiado de informações será eficaz fiscal das contas públicas, controlador de gastos públicos e de deliberações injustas ou ilegítimas, e, também, um forte aliado do controle externo contra as perniciosas pragas da corrupção e da má gestão. Por consequência, é possível acreditar, também, na elevação da expectativa da sociedade por qualidade na realização das políticas públicas pelo governo, fortalecendo a democracia participativa.

No mesmo sentido, fundamental que se observe o potencial da ação humana na sociedade hiperconectada. Nas considerações de Pablo Collada (Diretor Executivo da *Fundación Ciudadano Inteligente*, Santiago/Chile), fundamental aproximar os cidadãos dos canais de transparência, devido às potencialidades perceptíveis. Em suas considerações, os jovens estavam cada vez menos participativos nos temas públicos; por outro lado, cada vez mais, as pessoas usavam as ferramentas digitais para participar. Sugere, então, a junção desses dois elementos, visando integrar as

ferramentas digitais e a linguagem das redes sociais para habilitar espaços de participação (Política: Modo de Usar, 3º episódio, 2017).

Alinhado com esse propósito, é possível verificar que as ferramentas do CDUSP, tais como avaliação continuada dos serviços públicos, os conselhos de usuários de serviços públicos e a ouvidoria, conferem também sensação de empoderamento ao cidadão e à sociedade, fomentando competências ligadas à cooperação, espírito crítico e criatividade.

Ademais, fundamental que o implemento dos canais institucionais em comento seja voltado ao aprimoramento do diálogo e às manifestações responsáveis, com a tecnologia a serviço da legitimidade, do esclarecimento mútuo e da busca por interesses comuns.

Recorde-se que, do contexto atual, emergem dois grandes desafios: repaginar a democracia digital, para expurgar a deliberação incoerente que distorce agregados decisórios, e superar o enviesamento do processo democrático, visando qualificar a participação social (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 244). A implementação do CDUSP representa, então, uma alternativa à polarização odiosa, à manipulação robótica, à retórica dolosa e à propagação das *fake news* que maculam as redes sociais, possibilitando-se, com isso, a construção de “pontes sobre os muros” que atualmente dividem nossa sociedade, parafraseando Zygmunt Bauman (2017).

Nota-se, com isso, oportuna mudança de paradigma, na medida em que o usuário cidadão, até então alijado das decisões e processos, salta para o centro do processo decisório, saindo da relação de subordinação para a efetivação do *accountability* vertical (O’DONNELL, 1998).

Compreendidos a relevância e os potenciais impactos do CDUSP, a partir do capítulo seguinte, pormenorizar-se-ão os fatores que evidenciam a oportunidade de regulamentação específica de cada Poder e esfera de governo no desafiador cenário atual.

2.3 O NOVO NORMAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tomando por referência as considerações do consagrado historiador israelense Yuval Noah Harari (2020), no confronto aos efeitos danosos da pandemia nas relações políticas, sociais, econômicas e políticas, faz-se essencial um espírito de cooperação, inovação e confiança. Superada essa tempestade, sustenta o autor que

o planeta será outro, considerando que muitas das medidas atuais de emergência deverão ser estabelecidas como rotinas fixas, pois as emergências aceleram os processos históricos. Com isso, as decisões que em tempos normais levariam anos de deliberação, neste contexto demandam poucas horas.

Com efeito, a crise sanitária instalada no país exaltou a necessidade de transformação da administração pública brasileira, impôs novos desafios à gestão (traduzindo-se, de imediato, em severas mutações nas rotinas gerenciais e de trabalho, muitas das quais se tornarão permanentes) e acrescentou novos desafios e oportunidades para uma administração pública digital.

A presente análise é essencial para a compreensão do que se pode esperar em termos de obstáculos e condições dos entes endereçados nas pesquisas no que se refere à participação social.

2.3.1 Administração pública digital.

No conjunto de medidas empreendidas pelos gestores visando frear ou diluir no decorrer do tempo o célere contágio decorrente da pandemia e, de certa forma, evitar o colapso do sistema de saúde, destacam-se as medidas voltadas à virtualização de serviços públicos. De fato, essas medidas foram imprescindíveis para evitar o contágio e preservar a continuidade das atividades administrativas.

Nesse sentido, a crise atual foi propulsora ao desenvolvimento de uma administração pública mais digital (SCHIEFLER, 2020). Deveras, ao longo dos longínquos meses de pandemia, várias foram as aplicações digitais desenvolvidas e adotadas pelas administrações públicas dos entes nacionais. Com isso, atividades que, antes da crise, eram realizadas de forma presencial, hoje são desenvolvidas em ambiente virtual, a exemplo das sessões virtuais dos Poderes (Legislativo e Judiciário), dos atendimentos ao cidadão e das audiências públicas virtuais realizadas por diversas prefeituras, em face da impossibilidade de realização de audiências públicas presenciais.

Ademais, com a decretação da Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) e as sucessivas medidas de distanciamento social, aplicativos de mensagens e videoconferência (*Meet, Teams, Zoom, Skype, YouTube, WhatsApp, Telegram*, etc) se tornaram comuns nas organizações, apresentando inúmeros

recursos aptos a conferir maior participação popular, publicidade e transparência do que um processo exclusivamente presencial.

Com isso, acelerou-se o movimento reformista mais significativo na gestão pública nacional, decorrente da virtualização dos procedimentos e serviços governamentais: o “*E-government*” (governo eletrônico ou “e-gov”), que vem rendendo resultados excepcionais em termos de organização das informações, redução dos custos, aumento da transparência nas compras governamentais, facilitação do controle social e, por consequência, realizando a democracia no ciberespaço e reduzindo o potencial de corrupção e improbidade.

Recorde-se, nesse sentido, os vultosos recursos que já vinham sendo aplicados nas entidades públicas, a exemplo da computação em nuvem, do processamento de *Big Data*, da tecnologia *blockchain* nos processos de contratações públicas, do uso de ferramentas que operam com inteligência artificial, dentre outros capazes de conferir eficiência, transparência, participação social, controle, simplificação da burocracia, agilidade e qualidade na prestação de serviços públicos.

De igual modo, as plataformas sociais e digitais já vinham reduzindo consideravelmente as barreiras que davam aos lobistas e despachantes uma vantagem comparativa no processo deliberativo e informacional. O agendamento ou a realização de determinados serviços públicos que, antes, demandavam contratação de determinado indivíduo bem relacionado no órgão, hoje estão potencialmente “ao alcance de um clique”. A reunião que, anteriormente, era realizada reservadamente no gabinete de um parlamentar ou gestor, hoje é viável no mundo *online*, seja a partir de mobilizações espontâneas ou por iniciativa de influenciadores digitais.

Trata-se de um novo ambiente com múltiplas potencialidades, que eleva acentuadamente a velocidade e o dinamismo dos temas, razão pela qual as organizações precisam se adaptar, notadamente porque o menor avanço do “e-gov” é, justamente, na interatividade com os cidadãos, fomentando o *accountability* vertical. “A participação social tem sido estimulada, de forma simplificada, por meio de aplicativos” (FERNANDES, 2019, p. 192).

Nota-se, portanto, a consolidação da “administração pública digital”, o que vem demandando crescentes esforços e investimentos em modernas tecnologias, e com potenciais realizações em prol da eficiência, transparência, participação social,

controle, simplificação da burocracia, agilidade e qualidade na prestação de serviços públicos, entre outras transformações.

A partir do processo virtual, por exemplo, tem-se a celeridade na expedição de intimações, no protocolo de petições e nas tomadas de decisões; a diminuição do tempo ocioso do processo parado na repartição pública; a qualificação dos servidores para atuar numa administração pública mais tecnológica; a diminuição dos impactos ambientais; a mitigação de tarefas repetitivas; e a tramitação simultânea ou paralela entre diversos órgãos públicos (SCHIEFLER, 2019).

Com efeito, a célere incorporação de tecnologias contemporâneas inovadoras é essencial para o desenvolvimento de uma administração pública moderna e tecnológica, apta ao atendimento das demandas contemporâneas, aos direitos fundamentais e à qualificada prestação de serviços públicos digitais.

Forçoso reconhecer que remanesce a exclusão digital de grande parte da população. A desigualdade de acesso às tecnologias pelos cidadãos se constitui o grande desafio no uso de tecnologias nas práticas de governança, considerando que, os grupos mais escolarizados e de maior renda possuem melhores condições de usufruir das linguagens e equipamentos introduzidos pelas novas tecnologias (NEVES et al., 2019). Conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (PNAD Contínua TIC) de 2018, divulgada pelo IBGE, 45,96 milhões de pessoas, cerca de 25% da população brasileira com 10 anos ou mais de idade não utilizaram a rede no período do levantamento.

Igualmente, incontestável que o recente processo de digitalização precisou, em parte, ser feito às pressas, não sendo precedido por estudos voltados à adaptação dos serviços o que, numa certa medida, transferiu a burocracia do mundo físico para o digital, desencadeando o fenômeno que a pesquisadora Letícia Piccolotto (2020) define como “e-burocracia”.

Contudo, conforme dito outrora, o contexto de pandemia do coronavírus revelou ser essencial ampliar o acesso à internet pela população em geral, sem prejuízo dos demais debates quanto à governança, à educação e à infraestrutura tecnológica. Até porque, de acordo com a “Estratégia de Governo Digital” para o próximo biênio, o governo federal pretende alcançar os 100% de digitalização até o fim de 2022, o que possibilitaria a economia de R\$ 38 bilhões entre 2020 e 2025. Nesse sentido, convém pontuar que a recente Lei 14.129/2021 (ainda não vigente)

prevê prestação digital dos serviços públicos por meio de tecnologias de amplo acesso à população, inclusive de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas.

Outra das principais decorrências da pandemia foi a generalização do *home office*. A necessidade de isolamento social como medida de contenção ao coronavírus exigiu, também, adaptação ao trabalho ou estudo remoto. Em consequência, alguns órgãos suspenderam as atividades presenciais e outros adotaram medidas de restrição visando, com isso, resguardar grupos de risco. Evidentemente, isso não significou ausência de continuidade da atuação funcional dos servidores. Ao contrário, há registros que evidenciam melhor funcionamento no que se refere à produtividade a partir do trabalho remoto, além da redução de custos. O governo federal, por exemplo, economizou R\$ 1 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia (entre abril a agosto), conforme dados divulgados (ECONOMIA, 2020).

Por essas razões, ao que tudo indica, trata-se de mais um “legado” que, atrelado à transformação digital, será incorporado como prática definitiva (OIT, 2021). A Administração Pública Federal, por exemplo, visando ampliar e normatizar a adoção do teletrabalho, publicou a Instrução Normativa nº 65, estabelecendo orientações para a adoção do regime nos órgãos e entidades integrantes, com foco na entrega de resultados e redução de despesas administrativas.

Com tais medidas, assegurou-se a continuidade do serviço público referente às atividades que, mesmo não estando relacionadas com o combate da doença, não poderiam ser negligenciadas.

Não obstante, fundamental que sejam aprimorados mecanismos compensatórios em relação à relativa fragilização da rotina de controles decorrente da ausência *in loco* ou em campo dos servidores públicos. Especialmente nesse momento de crise, o aprimoramento do *accountability* sobre a correta alocação dos recursos públicos se mostra essencial, evitando que a má-gestão dos recursos seja mais devastadora que o próprio vírus, o que reitera a relevância do CDUSP.

Para tanto, essencial, nesse processo, que a internet seja utilizada pelos órgãos e entidades como principal meio de divulgação de suas contas, possibilitando, também, canais digitais mais efetivos de participação popular, notadamente em face das disposições do Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos.

E há espaço para essa evolução, conforme dito outrora. Nota-se, ainda, subutilização do potencial interativo do ambiente virtual, com práticas de governança

eletrônica mais relacionadas à oferta de informações e de serviços do que à participação efetiva do cidadão nas decisões governamentais (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018; DE SOUZA; CURI; NUINTIN, 2019). Ademais, a exploração dos recursos tecnológicos está aquém, comprometendo o potencial de transformação e empoderamento inerente às plataformas virtuais.

As plataformas digitais não promovem satisfatoriamente a visibilidade de diversos grupos sociais (principalmente, os mais vulneráveis, excluídos, minoritários e segregados). Como bem ponderou Ismar Capistrano Costa Filho (2020), fundamental distinguir a simples pró-atividade ou engajamento de usuários nas redes sociais, fenômeno notável nos dias atuais, de uma efetiva participação social, considerando que participação presume inclusão social e diálogo e partilha de poder. A respeito do que se observa nos dias atuais, em suas considerações:

Essa organização social, consolidada pela política dos algoritmos das redes sociais digitais, serve não apenas para fortalecer a visão de mundo de cada grupo como colabora para evitar as desgastantes e intermináveis discussões divergentes. Esta abertura da caixa de pandora através da globalização (WOLTON, 2004), ao invés de só aproximar as culturas, como a Aldeia Global idealizava (McLUHAN, 1969), tem intensificado os conflitos sociais. Neste contexto, os laços de pertencimento que gerem o encontro necessário à participação social, se fragilizam ou até mesmo se inviabilizam. (COSTA FILHO, 2020, p. 07)

E é essencial que se atente a essa necessidade, pois se observa que quando os canais efetivos de participação atrelados a recursos tecnológicos não são explorados devidamente, o ambiente virtual perde seu potencial de transformação e empoderamento (NEVES et al., 2019).

Isso demonstra que, na implementação dos instrumentos inovadores da CDUSP, igualmente essencial a utilização de campanhas e estratégias mobilizadoras visando atrair utilização, a exemplo da possibilidade de postagens em redes sociais a partir da “Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários”, gerenciada pela CGU, sem prejuízo, inclusive, de estudos vindouros voltados à concepção de um viés recompensatório (como oferecimento de benefícios culturais em contrapartida, por exemplo), além de avançar os estudos voltados ao aperfeiçoamento das “plataformas digitais desenvolvidas com o propósito específico de proporcionar a ampliação ou reconfiguração dos processos democráticos e o incremento da participação política por parte de uma camada cada vez maior da população” (FERREIRA, 2020, p. 02).

Bem assim, salutar que os perfis oficiais em redes sociais possam ir além da mera publicação de notícias governamentais, tornando-se lócus de recebimento de

sugestões, reclamações e demandas da população, conferindo respostas céleres às demandas dos administrados e amplificando os instrumentos da Lei 13.460, com novas aplicações voltadas ao aprimoramento da participação, de debates construtivos nos fóruns relacionados aos temas e da prestação de contas de forma clara, fácil, dinâmica, acessível e amigável. Da mesma forma, considerando o poder imensurável de propagação em redes sociais, indispensável que os órgãos do *accountability* horizontal as tenham como aliadas no combate à corrupção e à improbidade.

Certamente, o conjunto das providências visando à plena utilização das potencialidades em comento demandará investimento financeiro. Contudo, tal custo será ínfimo se comparado os gastos públicos desnecessários e, não raras vezes, voluptuários, recorrentemente pautados no noticiário nacional.

Nesse sentido, relevante destacar que o atual estágio demonstrou, na prática, ser capaz de assegurar, nos meios tecnológicos, a participação popular, controle social, publicidade, transparência e legitimidade aos processos no âmbito do Judiciário, Legislativo e Executivo. Mas não se pode perder de vista, claro, as potencialidades inerentes às tecnologias da informação para fins de concretização dos instrumentos concebidos pelo CDUSP.

Até porque, a recente Lei do Governo Digital (Lei 14.129, de 29/03/2021), que em breve entrará em vigor, demandará, por parte da gestão pública, entre outras diretrizes, o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública e a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres, conforme disposto no Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014). Para tanto, será essencial adoção de soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas para viabilizar prestação digital dos serviços públicos, o que coaduna com o objeto de estudo.

2.3.2 Flexibilização das formalidades

O enfrentamento da pandemia exigiu ações mais céleres e dinâmicas da Administração Pública, o que, indubitavelmente, mostrara-se incompatível com o formalismo inerente aos institutos tradicionais de contratações. Nas considerações de Justen Filho (2020), a maior crise sanitária mundial da nossa época evidenciou a

dificuldade de solucionar problemas novos a partir dos institutos, regras e princípios antigos, que foram concebidos para uma situação de normalidade.

O autor e organizador da obra “Covid-19 e o Direito Brasileiro”, discorrera que “não significa negar importância ou validade dos institutos jurídicos do passado. Os valores e concepções continuam vigentes e se integram no patrimônio civilizatório do direito administrativo” (FILHO, 2020, p. 12).

Contudo, as exigências da crise atual tornaram visíveis as deficiências do direito administrativo produzido no século passado, evidenciando a necessidade de soluções jurídicas adequadas aos novos contemporâneos. E isso ensejou a edição de diversas inovações legislativas e regulamentares, buscando produzir soluções compatíveis com a gravidade dos problemas. “O ritmo das inovações reflete a dinâmica dos fatos” (FILHO, 2020, p. 13).

Nesse sentido, sucederam atualizações legislativas visando, justamente, introduzir modelo de contratação apto ao enfrentamento da crise. Conforme resumido pelos autores Carmen Boaventura e Marcus Alcântara (2020), a Lei 13.979/2020 surgiu, justamente, para disciplinar o novo formato das compras públicas, com regras mais flexíveis para viabilizar contratações mais céleres e eficientes em função do contexto. Outros normativos, na sequência, seguiram essa linha, a exemplo da MP 926/2020 (alterações no texto da Lei 13.979/2020), posteriormente convertida na Lei nº 14.035/2020; da MP 951/2020, com a possibilidade de dispensa através do sistema de registro de preços, que perdeu a sua eficácia sem conversão em lei; e da MP 961/2020, com a possibilidade expressa de pagamento antecipado, a ampliação dos limites da dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93 e a ampliação do uso do regime diferenciado de contratação, convertida na Lei 14.065/2020.

A adoção de padrões normativos voltados à flexibilização das contratações, nesse contexto, indica que os rigores formais se contrapõem à eficiência nos investimentos de recursos públicos.

Em contrapartida, o atual cenário se mostra, também, mais suscetível à corrupção. Sobre o tema, Renato Fenili (2020), tratou o cenário da pandemia do coronavírus como favorável à corrupção, em razão do montante de recursos financeiros direcionados ao combate da doença, da fragilização dos parâmetros de preços como balizadores das contratações em razão do novo equilíbrio de oferta e

demanda, dos impactos às instituições públicas (inclusive órgãos de controle) pelo isolamento social e do vasto volume de contratações emergenciais, processadas por meio célere e com menor rigidez no controle.

Como destaca o autor, a vulnerabilidade à corrupção é decorrente da flexibilização do controle, seja por conta das inovações normativas, seja por conta dos impactos às instituições públicas (incluindo órgãos de controle) decorrentes da suspensão de atividades presenciais, aspecto anteriormente tratado.

Contudo, fundamental observar que a ruptura com o paradigma do formalismo trazida pelas alterações legislativas introduziu novos caminhos para o futuro das contratações públicas. Isso porque, tal qual o “legado” atrelado à transformação digital, há claros sinais de que muitas dessas inovações normativas serão incorporadas como padrões definitivos, considerando a economicidade atrelada à redução do custo transacional.

Com isso, restam claras as perspectivas de que as alterações legislativas supramencionadas incentivem contratações mais céleres e eficientes não somente no período de pandemia, mas também no futuro.

Ademais, a relativa flexibilização das formalidades foi acompanhada pela concretização de mecanismos mais intensos de publicidade e transparência. A Lei 14.065/2020, por exemplo, trouxe dispositivo relativo à transparência nas contratações, no sentido de que os atos decorrentes da referida lei deveriam ser tornados públicos em sítio oficial da Internet.

Nesse sentido, como bem destacou Jefferson Lemes dos Santos (2020), trata-se de uma mudança de postura, em que as formalidades são substituídas por novos instrumentos de transparência, o que apresenta um horizonte mais coerente para as contratações públicas. Contudo, importante ressalva nos traz o referido autor, no sentido de que a efetividade do referido mecanismo depende de um conjunto maior de políticas e instrumentos que ampliem o controle social sobre a gestão pública.

Com isso, novamente, nota-se o clamor pela efetividade do *accountability* social sobre os dispêndios públicos. De igual forma, conforme será amplamente exposto no tópico seguinte, essencial que as ações céleres e dinâmicas possibilitem, via mecanismos da CDUSP, a formação de parcerias com a sociedade civil, por meio de canais de fomento e incentivo à inovação e ao empreendedorismo social.

2.3.3 Inovação na gestão pública

Inicialmente, remete-se ao conceito do Manual de Oslo (2005), que elenca como requisito mínimo à definição de inovação a implementação de produtos, processos, métodos de marketing ou organizacionais novos ou significativamente melhorados.

Alinhado com essa definição, porém tratando especificamente sobre inovação na gestão pública, Peter Spink (2006) define como a implementação de inovações ou melhorias que promove mudança substancial, quantitativa ou qualitativa, nas práticas e estratégias anteriores.

Feitas essas considerações conceituais, essencial discorrer que o contexto de enfrentamento da pandemia e do agravamento das crises antecedentes, reforçaram o clamor por soluções inovadoras que possibilitem explorar o entrelugar (ENAP, 2020), onde as questões emergentes (como o futuro do trabalho à distância, ética da tecnologia, equilíbrio entre economia e saúde) coexistem com os problemas remanescentes de outrora (fome, pobreza, violência, ineficiência dos serviços).

Na administração pública, os sucessivos modelos de gestão, desde o modelo burocrático, passando pela nova administração pública até o movimento da governança pública, buscaram, apenas, superar as deficiências dos anteriores. Não configuraram modelos de ruptura, revelando pouca inovação (SECCHI, 2009).

Por isso, “um dos caminhos mais curtos para romper a lógica incremental de programas governamentais obsoletos na prestação de serviços públicos é a inovação social” (JOHANNPETER; UNGER, 2015, p. 49). Referida alternativa seria viável por meio de parcerias com a sociedade civil, através de canais de incentivo à inovação e ao empreendedorismo social.

Bem assim, a oferta de serviços públicos deveria ser pautada pelo atendimento às demandas da população e pela adequação à sua natureza dinâmica, o que exigiria do Estado um desenho institucional adaptativo e aberto à inovação, com arranjos institucionais que incorporassem a inovação social à agenda pública (JOHANNPETER; UNGER, 2015).

Com base nisso, convém, novamente, enaltecer os canais institucionais oriundos do CDUSP, considerando que possibilitam o fomento à inovação, a partir dos Conselhos, por exemplo, e que possibilitam pautar os serviços ao atendimento às

demandas, a exemplo do espectro de possibilidades atreladas às ouvidorias e às avaliações de serviços públicos.

É bem verdade que o experimentalismo na provisão dos serviços públicos encontra resistências. Nesse ponto, forçoso reconhecer que, por muito tempo, observou-se atuação dos órgãos de controle orientado por uma espécie de rigidez uniformizadora, ancorada na cultura da desconfiança, igualando o gestor de boa-fé ao gestor de má-fé no temor do controle, substituindo, com isso, a inovação pelo mero cumprimento formal de protocolos. Sobre esse fenômeno, Johannpeter e Unger (2015) discorreram, também, quanto à necessidade de reorientar a lógica do controle administrativo sobre a ação do Estado, retirando-se as amarras que impedem a inovação do gestor de boa-fé e fortalecidas as ferramentas de proibição e de controle das condutas danosas e, por conseguinte, das punições sobre o gestor de má-fé. Conforme os autores, o Estado vanguardista, pautado na eficiência, “deve internalizar o experimento e o risco como partes inerentes ao novo modelo de desenvolvimento” (JOHANNPETER; UNGER, 2015, p. 27).

Antes de aprofundar no tema, fundamental enaltecer a relevância dos órgãos de controle na garantia do Estado democrático de direito brasileiro. O TCU tem demonstrado capacidade de exercer o controle externo de forma construtiva e efetiva, como se observa nas esferas de infraestrutura, governança e desenvolvimento regional. Bem assim, a atuação do MPF no combate à corrupção nos anos recentes vem dando impulso à moralização da Administração Pública. Estes avanços não podem ser desconsiderados por eventuais excessos e distorções que comprometam o funcionamento do Estado (GAETANI, 2018).

Bem assim, a imprensa livre e atuante é de suma importância à disseminação das informações, ao exercício da *accountability* e à garantia e manutenção do Estado democrático de direito.

Contudo, forçoso reconhecer outro fenômeno que precedeu a pandemia e que vinha sendo bastante debatido: o “apagão das canetas”, decorrente da abstenção da tomada de decisões por parte dos gestores com medo da reação dos controladores e da propagação midiática. Recorrentemente, gestores que ocupavam cargos de destaque, responsáveis por decisões relevantes dentro da administração pública, eram paralisados pelo medo dos excessos por parte dos órgãos de controle, das

investigações, dos processos judiciais e da cobertura midiática, muitas vezes veiculando informações incorretas ou incipientes.

Em didática explicação sobre tal fenômeno, o professor Fernando Vernalha (2016), em seu artigo “O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle” leciona que:

Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. (...) E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. (VERNALHA, 2016, p. 02)

Em face disso, o processo de tomada de decisão ficara, muitas vezes, adstrito às interpretações mais conservadoras das disposições normativas, alinhadas com os entendimentos dos órgãos de controle, o que, por vezes, resulta em maior ineficiência da administração pública, comprometendo a perspectiva de inovação nas políticas públicas.

Tratando-se de uma obra pública, por exemplo, a posição mais protetiva ao gestor público consiste em, simplesmente, esquivar-se dos riscos pessoais, deliberando pela paralisação da obra, o que pode se tornar deveras prejudicial ao interesse público. Nas lições de Joel de Menezes Niebuhr (2020), o interesse público vai para o segundo plano, o que paralisa a administração e compromete a eficiência.

É evidente que o direito administrativo do medo, corriqueiro em tempos de normalidade, foi acentuado no atual contexto, considerando, por exemplo, as contratações públicas emergenciais sob a égide do direito provisório.

Mas é fato, também, que a necessidade de prover soluções céleres para o enfrentamento à Covid-19 criou um ambiente mais receptivo à inovação, impondo-se uma postura de autocontenção aos juízos empreendidos pelos agentes administrativos, vislumbrando-se uma perspectiva de cooperação com a participação de órgãos de controle durante todas as etapas decisórias (CASA CIVIL, 2020). Na compreensão de Niebuhr (2020), viabilizou o controle exercido com verdadeira deferência, abdicando-se de juízos prévios e sem ostentação da punição.

Numa certa medida, tratou-se de sacramentar um ambiente de cooperação que já vinha sendo consolidado em nosso ordenamento, a exemplo do Decreto

9.830/2019, que prevê a atuação dos órgãos de controle priorizando ações de prevenção aos processos sancionatórios (art. 13, §1º).

Ademais, com a Medida Provisória 966/2020, limitou-se a responsabilização dos agentes públicos por decisões relacionadas à pandemia apenas a casos de dolo ou erro grosseiro na conduta. Isso porque, no contexto de complexa gravidade, o “apagão das canetas” poderia desencadear consequências catastróficas.

Além disso, mostra-se fundamental a aplicação de medidas emergenciais e pouco usuais na Administração Pública, buscando-se práticas que viabilizem capacidade de adaptação e a busca por soluções inovadoras pelo governo.

E é nesse ambiente fértil e propício à inovação que se faz de extrema relevância a efetivação das disposições do CDUSP, visando institucionalizar a capacidade de inovação, desafio central para que o Estado brasileiro se modernize e agregue práticas voltadas à democracia participativa.

Da “pátria mãe do Brasil”, um exemplo valioso: a capital portuguesa é, hoje, considerada a terceira cidade mais inovadora do mundo, de acordo com o estudo da empresa *Ambr Eyewear*. E, nas do professor e futurista Paulo de Soeiro Carvalho, outrora diretor geral de Economia e Inovação da Câmara Municipal de Lisboa, o diferencial foi trazer as pessoas para o centro das decisões (CORREIO, 2020). Ao longo da última década, a capital portuguesa, outrora símbolo da crise econômica, tornou-se um palco de atração de investimentos, a partir da gestão de dados e da transformação da cidade num verdadeiro laboratório de inovação, em consonância com o conceito de *smart cities*.

Nesse ponto, convém enaltecer a Lei 14.129/2021, recentemente publicada, que regulamenta a instituição de laboratórios de inovação pelos entes públicos, como “espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública” e, também, para “o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública” (art. 4º, inc. VIII). Referidos laboratórios terão, entre outras diretrizes, a “colaboração interinstitucional e com a sociedade”; o “foco na sociedade e no cidadão”; o “fomento à participação social e à transparência pública” (art. 45, incisos I, IV e V).

Também no propósito de enaltecer o papel da sociedade no processo de inovação, digno de registro a iniciativa da Rede Nacional de Ouvidorias, com a realização do “Concurso de Boas Práticas da Rede Nacional de Ouvidorias”.

A Rede Nacional de Ouvidorias⁷, tem a finalidade de integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas ouvidorias dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Periodicamente, realiza o concurso com o objetivo estimular, reconhecer e premiar iniciativas desenvolvidas pelas ouvidorias públicas em todos os níveis da federação, que promovam o aprimoramento do controle social, a ampliação de espaços e canais de participação social na gestão e a melhoria na prestação de serviços públicos por meio de ouvidorias nesses tempos difíceis de pandemia e crises agudas.

Conforme se vê no regulamento do concurso (Resolução nº 26/2020), as categorias do referido concurso refletem, justamente, esses propósitos:

a) Fomento à participação e ao controle social em tempos de pandemia: referida categoria reconhece as ouvidorias como instrumentos de participação e controle social, e consagra ações inovadoras de educação cidadã e de mobilização voltadas ao fomento da participação e do controle social, além das iniciativas construtivas de instrumentos facilitadores do engajamento social, do uso das informações públicas pelos cidadãos e da avaliação cidadã de serviços públicos, enfrentando os desafios inerentes à pandemia.

b) Desenvolvimento de capacidade institucional: concorrem, nessa categoria, boas práticas voltadas ao incremento da autonomia de análise das manifestações, da influência da ouvidoria nas ações do órgão e, conseqüentemente, da qualidade dos serviços públicos prestados, neste novo contexto de saúde pública.

c) Melhoria da gestão e das entregas aos usuários de serviços públicos: visa premiar ações voltadas à simplificação e desburocratização dos processos que focam, sobretudo, na oferta de resultados à sociedade, com mecanismos transparentes de avaliação desses resultados visando aprimoramento permanente dos serviços públicos pelos órgãos e entidades.

⁷ A Rede foi criada pelo Decreto n. 9.492/2018, sob à coordenação da Ouvidoria Geral da União. Todas ouvidorias que fazem a adesão podem utilizar gratuitamente a Plataforma FalaBR e ter acesso às ações de capacitação para agentes públicos em matéria de ouvidoria, acesso à informação, simplificação de serviços, entre outros.

d) Tecnologia, Segurança da Informação e Proteção de Dados Pessoais: consagra estratégias inovadoras de TI em Ouvidoria que garanta a segurança da informação, com a adoção de medidas de proteção de dados pessoais.

As boas práticas são avaliadas conforme critérios de: criatividade e inovação, que leva em conta a originalidade da prática e a capacidade inventiva para a resolução de problemas; custo-benefício, atrelado ao processo de implementação e baixa burocratização dos processos em relação aos benefícios decorrentes da prática; impactos da iniciativa/ contribuição para a efetividade, que se refere à capacidade da prática em gerar efeitos positivos nas políticas públicas ou nos processos de trabalho da organização; e simplicidade e replicabilidade, que se refere a viabilidade de implementação, permitindo o aproveitamento da experiência ou adaptação da iniciativa a outros órgãos ou esferas do governo.

Trata-se, portanto, de valoroso exemplo de boa prática voltada à inovação a partir do controle social no contexto de enfrentamento à pandemia, que corrobora a relevância da ouvidoria pública no protagonismo dessas ações.

Finalmente, essencial ressaltar que os propósitos de fomentar a participação e o controle social, a melhoria qualitativa dos serviços públicos, o aprimoramento da gestão, a desburocratização e o aperfeiçoamento tecnológico combinado com a segurança da informação são, justamente, pressupostos do CDUSP, o que reforça a necessidade de efetivação nos entes públicos do estado de Sergipe, conforme objeto de estudo que será analisado posteriormente.

2.4 SÍNTESE REFERENCIAL

O CDUSP, conforme amplamente exposto, trata de tema relativamente recente, que se insere na linha de pesquisa vinculada à administração pública democrática e participação social. Nesse sentido, além dos precursores referenciais específicos sobre a Lei 13.460/2017, analisou-se obras norteadoras dos objetivos específicos, possibilitando compreensão da relevância da regulamentação normativa, das diretrizes atreladas ao funcionamento dos institutos concebidos pela norma, dos possíveis obstáculos à implementação da lei e, finalmente, dos aspectos essenciais à concepção do plano de ação constante no produto técnico, conforme resumo delineado nos parágrafos subsequentes.

Nas seções referentes aos temas cidadania e participação, foram demonstrados relevantes aspectos referentes à administração pública contemporânea e à interface entre o Estado e a sociedade a partir estudos realizados por Justino de Oliveira (2005), que tratou do atraso do Estado contemporâneo na instrumentalização da participação. Em seguida, Guillermo O'Donnell (1998), que evidencia a necessidade de aprimoramento das instâncias de participação cívica, considerando o ainda atual diagnóstico do sistema de *accountability*, analisado pelo autor. Clève e Franzoni (2013), por sua vez, possibilitam compreensão das raízes históricas dos prejuízos à participação na gestão pública. Thiago Breus (2006), ao discorrer quanto à necessidade de consolidação de estrutura estatal de participação social, visando concretizar direitos fundamentais pendentes de efetividade. James Holston (2013), com a relevante ponderação quanto à insuficiência de um regime democrático que não garantisse cidadania. E Cássio Lisandro Telles (2018), que aborda quanto à necessidade de qualificação das informações e superação dos obstáculos à participação.

Referidos estudos foram essenciais à compreensão da relevância da efetividade do CDUSP para superação dos obstáculos à cidadania, haja vista o potencial dos instrumentos concebidos pelo normativo para viabilizar interação entre a sociedade civil e o poder público.

Tratando especificamente da defesa dos usuários de serviços públicos, constam referenciais precedentes à Lei 13.460/2017, cujos autores expõem teses essenciais à compreensão dos fundamentos e diretrizes do código ou dos seus instrumentos, bem como dos potenciais impactos do normativo, tais como: Juarez Freitas (2015), ao estabelecer como condição à boa administração o cumprimento de deveres com participação social; Fernando Figueiras (2011), que tratou a necessidade de existência de um processo de legitimação às deliberações; Hely Lopes Meirelles (2016), com o conceito doutrinário de alguns dos princípios posteriormente encampados pelo CDUSP; Thiago Breus (2006), que salienta a importância da transparência de dados, direito básico do usuário na forma do código em análise, ao controle social; e Joseph Stiglitz (1999), que destaca a relevância dos dados à redução das assimetrias informacionais.

No mesmo sentido, foram analisadas lições doutrinárias que corroboram a relevância dos instrumentos do código, tais como: Arruda & Kocourek (2008), cujas

considerações sobre os conselhos de políticas públicas são essenciais à compreensão do caráter inovador do conselho de usuários, concebido pelo CDUSP; Heidemann e Salm (2010) e Milton Seligman (2020), que trataram aspectos referentes ao ciclo de políticas públicas que demonstram a relevância da avaliação continuada de serviços públicos, tendo em vista a geração de dados essenciais ao aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade de políticas públicas; Gerdau Johannpeter e Mangabeira Unger (2015), cujos caminhos para a qualificação dos serviços públicos contempla propostas parcialmente instrumentalizadas pelo CDUSP; Roumeem Islam *apud* Filgueiras (2011), que demonstra o potencial da participação social para confrontar a corrupção e a ineficiência; Fernando Vernalha (2016) e sua abordagem referente aos riscos inerentes à atividade dos gestores públicos, o que evidencia a relevância dos instrumentos na composição do contexto informacional essencial ao processo decisório; e, novamente, Guillermo O'Donnell (1998), à medida que os mecanismos vão ao encontro do aprimoramento do *accountability* vertical.

Além disso, destacam-se pesquisas posteriores que trataram especificamente sobre o código (sancionado em 2017), dentre as quais, digno recordar: Thiago Marrara (2018), que evidencia o caráter inovador do código unificado em relação aos direitos dos usuários; Emerson Gabardo (2017), que trata da relevância de denominar a Lei 13.460/2017 como Código, embora se trata de um texto conciso; Márcio André Lopes Cavalcante (2017), cujo análise pioneira traz valiosas explicações e exemplificações dos institutos; Adilson Moreira de Medeiros (2017), com primoroso estudo que norteou o retrospecto dos avanços normativos no tema; Di Pietro (2019), cuja doutrina e definição de serviço público é a base da interpretação referente ao alcance do código; Rafael Oliveira (2018), que destaca o alcance nacional da norma e apela para que não se torne mais um compromisso inadimplido; Justen Filho (2018), com relevante análise referente aos deveres dos usuários de serviços públicos; Juarez Freitas e Anderson Teixeira (2019), que apresentam análise específica sobre a avaliação continuada dos serviços públicos; e Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha (2018), com análise da relação do CDUSP com o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos, abordando os instrumentos concebidos pelo código.

Encerrando esse tópico, digno destacar, também, a análise da necessidade da regulamentação própria do CDUSP por parte dos entes, abordada de forma difusa outrora. Nesse sentido, em João Trindade Cavalcante Filho (2020), algumas

pertinentes considerações sobre o processo legislativo e análise da eficácia da norma. Em seguida, no diagnóstico das ouvidorias, realizado pelo TCE/RS (2017), abordagem da necessidade de norma do ente, em consonância com os artigos 7º, §5º, 17, 22 e 24 do CDUSP. Bem assim, em Carvalho Filho (2017), considerações quanto ao princípio da legalidade e da preexistência de norma à atividade. Ainda, as funções inerentes à normatização, tão bem abordadas por Marcelo Neves (2007). Por fim, considerações gerais quanto ao necessário enfrentamento de obstáculos à legislação, com base nos estudos de Alessandra Soares (2009).

Em seguida, tratando sobre o “novo normal” na administração pública, a interpretação contextual de Yuval Noah Harari (2020) foi o ponto de partida para a análise da conjuntura disruptiva e desafiadora decorrente da pandemia do coronavírus, embasada em obras contemporâneas à grave crise de saúde pública mundial. Referido contexto se desdobra na análise dos avanços, obstáculos e cautelas atrelados à crescente transição para uma administração pública digital e à flexibilização das formalidades decorrentes do que se convencionou denominar “direito de emergência”. Bem assim, também, sobre as oportunidades à inovação em prol participação social e, claro, a partir da participação social.

Nesse sentido, como bem analisou Eduardo Schiefler (2020), tem-se, a partir da crise atual, celeridade ao avanço da administração pública digital, conforme inúmeros exemplos evidenciados desde o início do combate à disseminação do Covid-19, ampliando os estímulos à participação social, retratado meses antes por Jacoby Fernandes (2019). Nesse ponto, cabíveis as ressalvas suscitadas por Mirella Neves (2019) e Letícia Piccolotto (2020), quanto às cautelas e ao necessário enfrentamento à exclusão digital de parcela da população, descrita pela primeira, e aos riscos do “e-burocracia”, conforme denominado pela última. Bem assim, a subutilização do potencial interativo do ambiente virtual, notadamente no que se refere à participação efetiva, conforme tratado por Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018) e De Souza, Curi e Nuintin (2019), e a notável malversação das redes sociais, como bem trabalhou Ismar Capistrano Costa Filho (2020). Por essas razões, essencial o incremento da participação política, como tratado por Bruno Ferreira (2020).

Quanto à flexibilização de formalidades, Justen Filho, organizador da obra “Covid-19 e o Direito Brasileiro” (2020), aborda a necessidade de soluções jurídicas à crise evidenciou incompatibilidade de muitas regras vigentes até então. Carmen

Boaventura e Marcus Alcântara (2020) exemplificam com o conjunto de regras mais flexíveis e para viabilizar contratações mais céleres e mais eficientes.

Nesse contexto, cabível a ressalva de Renato Fenili (2020), no sentido de que a flexibilização dos controles e a necessidade de celeridade elevam a vulnerabilidade à corrupção. Referida situação, conforme lições de Jefferson Lemes dos Santos (2020), requer mecanismos compensatórios, tais como ampliação dos instrumentos de transparência e ampliação do controle social, o que possui estreita correlação com os mecanismos instituídos pelo CDUSP.

Em arremate, na seção atrelada à inovação na gestão pública, extraiu-se aspectos conceituais do Manual de Oslo (2005) e, com ênfase na administração pública, conforme Peter Spink (2006). Tratando, então, de considerações quanto às mudanças na administração pública, essencial os estudos de Leonardo Secchi (2009) e Gerdau Johannpeter e Mangabeira Unger (2015), reveladores para a compreensão do potencial à inovação inerente nos instrumentos do CDUSP.

Tais autores, juntamente com Fernando Gaetani (2018), Fernando Vernalha (2016) e Joel de Menezes Niebuhr (2020), são essenciais para a verificação dos obstáculos à inovação, notadamente no que diz respeito ao “direito administrativo do medo” e o conseqüente “apagão das canetas”. Referidos estudos foram, então, confrontados com as disposições do Código de Defesa dos Usuários, com alguns aspectos atrelados às seções precedentes e os exemplos recentes de boas práticas visando, com isso, demonstrar as soluções voltadas à participação social.

Finalmente, digno de menção as considerações referentes à contextualização do problema de estudo nos entes sergipanos. Nesse sentido, as edições do “Anuário Socioeconômico de Sergipe” (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA; 2017 e 2019) evidenciaram os complexos desafios à gestão pública e à particular situação das administrações públicas do estado, corroborando a necessidade de confrontar com a participação cidadã e o controle social na fiscalização de políticas públicas.

Abaixo, quadro teórico com os tópicos e os principais referenciais teóricos:

Quadro 1 – Tópicos e principais referenciais

Tópico	Principais referenciais
2.1 CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Justino de Oliveira (2005), Thiago Breus (2006), James Holston (2013), Clève e Franzoni (2013), Cássio Lisandro Telles (2018) e Guillermo O'Donnell (1998).

<p>2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</p> <p>2.2.1 Princípios e diretrizes dos serviços e direitos e deveres dos usuários</p> <p>2.2.2 Instrumentos de proteção dos usuários</p> <p>2.2.2.1 Carta de serviços ao usuário e quadro geral dos serviços públicos</p> <p>2.2.2.2 Conselho de Usuários de Serviços Públicos</p> <p>2.2.2.3 Avaliação Continuada dos Serviços Públicos</p> <p>2.2.2.4 Ouvidoria pública, manifestações dos usuários e relatório de gestão</p> <p>2.2.3 Regulamentação própria</p> <p>2.2.4 Recentes avanços e potenciais impactos vindouros</p>	<p>Juarez Freitas (2015), Fernando Filgueiras (2011), Hely Lopes Meirelles (2016); Thiago Breus (2006), Joseph Stiglitz (1999), Arruda & Kocourek (2008), Heidemann e Salm (2010), Milton Seligman (2020), Gerdau Johannpeter e Mangabeira Unger (2015), Roumeem Islam <i>apud</i> Filgueiras (2011), Fernando Vernalha (2016), Guillermo O'Donnell (1998), Thiago Marrara (2018), Emerson Gabardo (2017), Márcio André Lopes Cavalcante (2017), Adilson Moreira de Medeiros (2017), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), Rafael Oliveira (2018), Justen Filho (2018), Juarez Freitas e Anderson Teixeira (2019), Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha (2018), Marco Antônio Corrêa de Sá et. al. (2019), João Trindade Cavalcante Filho (2020), TCE/RS (2017), José dos Santos Carvalho Filho (2017), Marcelo Neves (2007), ENAP (2017) e Alessandra Soares (2009).</p>
<p>2.3 O “NOVO NORMAL” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>2.3.1 Administração pública digital</p> <p>2.3.2 Flexibilização das formalidades</p> <p>2.3.3 Inovação</p>	<p>Yuval Noah Harari (2020), Eduardo Schiefler (2020), Jacoby Fernandes (2019), Mirella Neves (2019), Letícia Piccolotto (2020), Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018), De Souza, Curi e Nuintin (2019), Ismar Capistrano Costa Filho (2020), Bruno Ferreira (2020), Justen Filho (2020), Carmen Boaventura e Marcus Alcântara (2020), Renato Fenili (2020), Jefferson Lemes dos Santos (2020), Manual de Oslo (2005), Peter Spink (2006), Leonardo Secchi (2009), Gerdau Johannpeter e Mangabeira Unger (2015), Fernando Gaetani (2018), Fernando Vernalha (2016) e Joel de Menezes Niebuhr (2020).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Concluído o resumo das fundamentações teóricas expostas na dissertação, apresenta-se, a seguir, o objeto de estudo, visando, em seguida, detalhar os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa, inspirada pelos trabalhos ora referenciados.

3 APRESENTAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O estudo tem como objeto a efetividade do CDUSP no estado de Sergipe, levando em consideração a relevância dos instrumentos concebidos no diploma normativo e a relação com os desafios e oportunidades evidenciados no atual contexto. Os dados evidenciados na pesquisa desenvolvida respaldaram o desenvolvimento de plano de ação que será apresentado ao TCE/SE.

Em consonância com essa proposta, essencial colacionar breves considerações referentes ao sistema de controle nacional. Nesse sentido, convém destacar que a Carta Magna de 1988 evidenciou a essencialidade das instâncias de controle ao processo de freios e contrapesos. Encampando esse propósito, além do relevante controle externo exercido pelos Poderes (Judiciário e Legislativo), a Constituição consagrou controles de natureza *sui generis* (ou seja, não vinculadas diretamente a nenhum dos poderes), a exemplo dos Tribunais de Contas.

Compreendida a estrutura do *accountability* horizontal pátrio, indispensável também assimilar que, com a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas, outrora adstritos à mera fiscalização contábil, alargaram suas competências, tornando-se, então, mecanismos de vanguarda no controle econômico, financeiro e das políticas públicas, avalizando as ações que dão concretude aos direitos constitucionalizados.

No tocante a essa evolução, cumpre observar que “em virtude das prerrogativas e das garantias que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988, os órgãos de controle posicionam-se como peças-chave para o desenvolvimento das instituições” (DANTAS; DIAS, 2018, p. 105).

Os Tribunais de Contas, nesse sentido, possuem competências que possibilitam induzir o aprimoramento da administração pública, fiscalizando o cumprimento das diretrizes legais, e incentivar participação popular (SILVA FILHO, 2019), com a possibilidade de fomentar pontes de diálogos entre as instituições e a sociedade plural.

Com efeito, a abertura de espaços de diálogo para a sociedade civil organizada é considerado “um dos mais significativos desafios do século XXI para os tribunais de contas” (AGUIAR; GEMELLIR; SANTOS, 2020, p. 391).

Dentre os diversos mecanismos disponíveis às Cortes de Contas, destaca-se o poder regulamentar, que possibilita expedir atos normativos (resoluções) que

orientam e guiam os administradores de bens públicos, considerando o elevado número de normas técnicas que esses devem observar (LEITE, p. 328).

O TCE/SE apresenta, em sua Lei Orgânica (art. 3º da Lei Complementar Nº 205/2011), disposição no sentido de que, no âmbito de sua competência e jurisdição, detém o poder regulamentar, podendo, conseqüentemente, expedir atos e instruções normativas sobre as matérias inseridas nas suas atribuições, obrigando o seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Com efeito, os jurisdicionados do TCE/SE, órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes municipais e estaduais, devem observar, dentre outras normas, as diretrizes basilares para participação cívica e proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos. Bem assim, o próprio Tribunal de Contas deve padronizar critérios para fiscalização e avaliação do cumprimento do CDUSP.

Ademais, a própria Lei 13.460/2017 dispôs quanto à necessidade da elaboração de atos normativos e regulamentos a fim de operacionalizar a referida legislação (arts. 7º, § 5º, 17, 22 e 24). Conferiu-se, nesse sentido, alargada *vacatio legis* (variando de 360 a 720 dias), cujos prazos transcorreram por completo.

Em âmbito federal, por exemplo, foram elaborados decretos outrora referidos dispondo sobre a instituição do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Assim, por simetria federativa, fundamental que os entes municipais e estadual elaborem legislação referente às especificidades referidas no CDUSP.

Nesse sentido, a partir dos dados da pesquisa, demonstrar-se-á, notadamente em relação aos principais obstáculos, a necessidade de atuação por parte da Corte de Contas visando orientar seus jurisdicionados ao conhecimento e observância do disposto na Lei 13.460/2017, a partir de medidas como:

a) Expedição de comunicação aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Municipal, alertando para a entrada em vigor do CDUSP, a fim de que os mesmos se adequem aos requisitos dispostos na norma;

b) No exercício do poder pedagógico, a promoção de cursos, debates, *workshops*, audiência pública, entre outras iniciativas similares para discutir o tema e, com isso, auxiliar na remoção de obstáculos existentes, a exemplo da escassez de recursos e das dificuldades gerenciais e técnicas. Como exemplo, a possibilidade de promover capacitações específicas para os agentes públicos e disponibilização de

materiais informativos sobre a lei, por iniciativa da Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento;

c) Elaboração de novos estudos e levantamentos relativos ao cumprimento da lei pelos jurisdicionados, visando verificar a situação das Ouvidorias Públicas, as ações voltadas ao atendimento das demandas e os relatórios gerenciais sobre a prestação dos serviços;

d) Inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados no Plano Anual de Auditoria – PAA (instituído pela Resolução TC nº 335, de 21/11/2019); e

e) No papel de indutor do controle social, orientar suas ações no sentido de qualificar a opinião dos cidadãos, com a realização de audiências públicas e ampla divulgação e transparência às informações públicas que detêm, aprimorando, portanto, o *accountability* vertical, considerando os direitos fundamentais à publicidade e à transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto na Constituição Federal (art. 31, §3º), na LRF e na LAI.

Evidentemente, não se pretende esgotar o amplo espectro de possibilidades inerentes ao sistema de controle. Apenas enaltecer a relevância da instituição para a superação de eventuais obstáculos à plena concretização da norma.

Nesse propósito, inclusive, pesquisa preliminar realizada revelou que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, entidade de classe de âmbito nacional que atua no propósito de assegurar o aperfeiçoamento e aprimoramento do sistema de controle nacional, emitiu, em 19 de junho de 2018, a Nota Técnica Nº 02/2018, oportunidade em que apontou a necessidade da adoção de medidas por parte dos órgãos de controle visando atendimento às diretrizes da lei, destacando, na oportunidade, que “cabe aos Tribunais de Contas atender aos requisitos da Lei, além de orientar e estimular que os órgãos públicos sigam na mesma direção” (ATRICON, 2018, p. 05).

Em síntese, a nota técnica sugere adequação das práticas dos Tribunais de Contas quanto aos diferentes públicos atendidos, orientação aos jurisdicionados para o atendimento dos requisitos da norma nos prazos previstos, elaboração de estudos e levantamentos quanto ao cumprimento de lei e ações de fiscalização na área.

De mais a mais, ainda que reconhecendo os obstáculos acentuados pelo contexto decorrente da pandemia do novo coronavírus, essencial destacar que há precedente que evidencia o potencial da proposta intermediada pelo TCE/SE.

A implementação da LAI no estado de Sergipe é um emblemático exemplo recente. Anos após a vigência da lei, as unidades gestoras do estado e dos municípios sergipanos persistiam em mora legislativa, inexistindo regulamentos essenciais. Isso porque, embora a Lei 12.527/2011 fosse nacional, tal qual o CDUSP, os prazos e as instâncias recursais eram aplicáveis, apenas, em âmbito federal.

Em 2015, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), composta por diversos órgãos, definiu, entre suas ações, a necessidade de “Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva”. Para execução desse projeto, foi concebido o “Ranking Nacional dos Portais da Transparência”, com o objetivo de avaliar o efetivo cumprimento das leis de transparência em todos os municípios e estados da federação a partir da aplicação de um questionário elaborado pelo ENCCLA com dezesseis requisitos para mensuração do grau de cumprimento de leis referentes à transparência no Brasil.

Os poderes executivos de Sergipe, nas duas primeiras avaliações (outubro de 2015 e abril de 2016), tiveram péssimos desempenhos, ocupando as piores posições na média dos municípios (24ª posição no ranking da média municipal), também entre as capitais (Aracaju caiu da 23ª para a 26ª colocação), ressaltando, apenas, sutil melhoria do executivo estadual (saltando da 21ª para a 19ª colocação).

Porém, a partir do final de 2016, o TCE/SE, atuando em rede com os demais órgãos de controle integrantes da ENCCLA e do Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO/SE), firmou diversos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) com os gestores municipais visando adequação dos portais eletrônicos e realizou rodadas de verificação utilizando os parâmetros nacionais. Com isso, houve avanço de 437% no desempenho dos municípios do Estado na referida avaliação (a média que, em 2015, era de 2.01, foi para 8.79 na 2ª avaliação de 2017).

O breve retrospecto corrobora os instrumentos que os Tribunais de Contas detêm para estimular o cumprimento de leis. Atuando de tal maneira, no caso do CDUSP, prestará relevante contribuição ao fortalecimento do controle social e ao aprimoramento da administração pública em benefício da sociedade.

Pelo exposto, o objeto de estudo é vocacionado a contribuir para a efetividade da legislação aqui tratada, visando, com isso, possibilitar os avanços rumo ao incremento da qualidade dos serviços públicos e das políticas públicas, o que se mostra necessário para reverter os indicadores dos entes públicos no Estado.

4 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2008, p. 8) “para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação”. Ainda conforme o referido autor (2008, p. 8), a metodologia é representada por um “(...) conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”, que orientou as etapas subsequentes da pesquisa.

Nesse sentido, após a contextualização, a descrição do problema, a exposição do referencial teórico e a apresentação do objeto, no presente capítulo são delimitados os procedimentos metodológicos para atingir os objetivos propostos e apresentadas as questões que conduziram a pesquisa, a caracterização e o método de estudo, a explicação do instrumento de pesquisa, as fontes de evidências, a unidade de análise e o critério para escolha do caso, as definições construtivas e as categorias de análise, o protocolo de estudo e o critérios de análise do caso.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A presente pesquisa científica tem como forma de abordagem ao problema a qualitativa, cujos estudos podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades (RICHARDSON, 2015). Para Gil (2008, p. 175) “a apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento”. Além disso, propõe-se a investigar a construção do entendimento social por intermédio da visão abrangente do pesquisador. Gil (2008, p. 177) entende que “(...) interpretação é a obtenção de um sentido mais amplo para os dados analisados, o que se faz mediante sua ligação com os conhecimentos disponíveis”.

Com efeito, os dados coletados serviram de embasamento à análise do funcionamento dos institutos concebidos na Lei 13.460/2017 no estado de Sergipe.

Em relação à classificação com base nos seus objetivos, esta é uma pesquisa primordialmente exploratória, que para Gil (2008, p. 28) “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Mas há, também, um viés de pesquisa explicativa, que “aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas” (GIL, 2010, p. 28). Isso porque a pesquisa também visou identificar os fatores que determinam ou contribuem para a eventual descumprimento da Lei 13.460/2017 em âmbito estadual.

4.2 QUESTÕES DE PESQUISA

O problema consiste em uma dificuldade, teórica ou prática, no conhecimento de algo relevante que requer solução (LAKATOS e MARCONI, 2003). Nesse sentido, as questões que substituem os objetivos específicos e compõem o roteiro da presente pesquisa são:

- a) A Lei 13.460/2017 é conhecida e regulamentada pelos poderes executivos no estado de Sergipe?
- b) Como estão funcionando os institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 nos municípios e no estado de Sergipe?
- c) Quais os eventuais obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da Lei 13.460/2017 pelos poderes executivos do estado de Sergipe?

4.3 DELINEAMENTO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Os meios de investigação, caracterizados como ferramentas de delineamento de estudo, consideram “(...) o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas” (GIL, 2008, p. 49). Portanto, a presente pesquisa foi desenvolvida utilizando-se, principalmente, das estratégias de estudo de caso.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013), o estudo de caso envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Nas palavras de Gil (2008, p. 51) “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante outros tipos de delineamentos”.

Devido ao fato de que a pesquisa, em seu desenvolvimento, levou em consideração mais de um ente público do estado de Sergipe e assumindo o caráter de análise detalhada em determinados processos, classificando-se como estudo de

caso único, com múltiplas fontes de dados, obtidas a partir dos questionários respondidos.

Na oportunidade, também, utilizou-se da pesquisa documental, que, conforme lições de Gil (2008), diferencia-se da pesquisa bibliográfica à medida que esta última se utiliza fundamentalmente das contribuições de vários autores sobre determinado assunto, enquanto que a pesquisa documental se baseia em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Para tanto, foram consideradas fontes de primeira mão, como legislações e documentos oficiais, e fontes de segunda mão, como relatórios e publicações constantes nos *sítes* institucionais.

4.4 UNIDADE DE ANÁLISE E CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DO CASO

O presente estudo está inserido na temática administração pública democrática e participação popular, em especial, em decorrência da Lei 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, que consiste em relevante diploma normativo inovador, conferindo parâmetros de presteza, acessibilidade, racionalidade, proporcionalidade, qualidade e eficiência com que devem ser realizadas as políticas públicas disponíveis à população.

O CDUSP, que foi publicado no Diário Oficial no dia 27/6/2017, em consonância com art. 25, entrou em vigor em 21/06/2018 no estado de Sergipe e no município de Aracaju; no dia 18/12/2018 nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Lagarto; e em 16/06/2019 nos demais municípios.

Contudo, essencial repisar que, conforme pesquisas preliminares, não existiam evidências do cumprimento das diretrizes inerentes ao CDUSP. Foi o que se observou, por exemplo, na resposta ao pedido de e-SIC 437/2020 junto à Prefeitura Municipal de Aracaju (anexo B) e nas verificações prévias aos portais institucionais das prefeituras municipais, inexistindo canais ou opções atreladas aos instrumentos da Lei 13.460/2017 (carta de serviços ao usuário, conselho de usuários, avaliação continuada ou das inovações atreladas às ouvidorias).

Nesse sentido, a pesquisa focou nos poderes executivos dos entes públicos do estado de Sergipe, considerando que, pelo princípio da separação de poderes, a implementação das políticas públicas é atividade típica desse poder, o que não afasta, evidentemente, a necessária observância das disposições normativas constantes no

código em análise por toda a Administração Pública nas três esferas de governo, nos três poderes e nos órgãos autônomos.

Ademais, visando não incorrer nos embaraços inerentes à transição nas gestões municipais, especialmente considerando o contexto de pandemia, e em atenção à continuidade do projeto político, as pesquisas foram realizadas nos municípios sergipanos em que os (as) gestores (as) que exerceram o mandato anterior (2017-2020) foram reeleitos (as). A saber: Amparo do São Francisco, Aquidabã, Aracaju, Areia Branca, Boquim, Brejo Grande, Campo do Brito, Capela, Estância, Frei Paulo, General Maynard, Indiaroba, Itabaianinha, Itaporanga D'Ajuda, Japarutuba, Lagarto, Malhada dos Bois, Monte Alegre de Sergipe, Neópolis, Nossa Senhora do Socorro, Poço Redondo, Poço Verde, Porto da Folha, Riachão do Dantas, Santa Rosa de Lima, São Cristóvão, São Francisco, Siriri, Telha, Tomar do Geru e Umbaúba.

Isso porque, referida pesquisa foi encaminhada nos primeiros meses de mandato. Presume-se que a continuidade de uma gestão, em tese, traduz-se em maior celeridade no acesso às informações pretéritas e confiabilidade nos sistemas do ente público, considerando a manutenção de contratos e equipes, entre outros aspectos atrelados.

Bem assim, utilizando os mesmos critérios de continuidade e de foco nos poderes executivos, foi fundamental a inclusão do Governo do Estado de Sergipe.

Com isso, 32 (trinta e dois) dos 76 (setenta e seis) poderes executivos existentes em Sergipe foram pesquisados (conforme se vê no Apêndice C), o que representa, aproximadamente, 42,10% de alcance. Cada um desses entes pesquisados, selecionados com base nos critérios acima apresentados, configuraram as unidades de análise deste trabalho.

4.5 INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento constante no apêndice A é um questionário encaminhado às unidades gestoras sob a forma de requerimento de informação, em atenção ao disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF, e nos artigos 10, 11 e 12 da LAI, tratando de informações de acesso público, nos termos da referida lei, em consonância, portanto, com as excepcionalidades previstas no art. 1º, parágrafo único, inciso II, da

Resolução CNS/MS Nº 510, de 07/04/2016, razão pela qual não foi submetida à avaliação do CEP/CONEP.

Em todos os casos, aplicou-se o prazo para resposta previsto na LAI (20 dias, conforme art. 11, §1º), por se tratar de informações que não poderiam ser prestadas de imediato, além da prorrogação legal (de 10 dias), requerida pelos entes pesquisados em alguns casos.

O questionário, conforme Prodanov e Freitas (2013), consiste em uma série ordenada de perguntas em linguagem simples e direta, que possibilita compreensão clara ao respondente.

Quanto à composição e à forma, o questionário constante no apêndice A foi composto por 10 (dez) perguntas, das quais 07 (sete) de múltipla escolha e 03 (três) subjetivas. Dentre as questões de múltipla escolha, 06 (seis) possuíam alternativas “sim”, “não” e “desconhece sobre o que trata a questão”. As 03 (três) subjetivas estavam atreladas à eventual resposta “sim” para as 03 (três) das referidas questões de múltipla escolha. A última questão, também de múltipla escolha, possuía alternativa que tem caráter subjetivo, caso as demais não fossem representativas acerca do que foi questionado.

Conforme se vê no apêndice B (canais consultados), os questionários foram protocolados via e-SIC, à exceção, apenas, das prefeituras municipais de Telha e de Poço Redondo, cujos sistemas de cadastramento de novos usuários esteve indisponível ao longo das sucessivas tentativas, razão pela qual, nesse caso, enviou-se pelos *e-mails*.

Conferiu-se, na oportunidade, formato livre para as respostas, visando, com isso, poupar formalidades e conferir celeridade às respostas.

Em relação ao conteúdo, o questionário, alinhado com as questões de pesquisa e os objetivos específicos, visou analisar se os poderes executivos no estado de Sergipe estariam cumprindo as diretrizes da Lei 13.460/2017.

De tal forma, as questões foram extraídas da legislação, visando aferir a efetividade dos parâmetros inovadores fixados no próprio CDUSP, contemplando as dimensões de regulamentação, funcionamento e obstáculos.

A dimensão “regulamentação” avaliou a existência de norma local disciplinando a implementação ou regulamentando aspectos específicos da lei. A dimensão “funcionamento”, por sua vez, buscou verificar a forma como os

instrumentos concebidos pela legislação estariam funcionando. Finalmente, a dimensão “obstáculo” visou delinear análise situacional dos entes que, eventualmente, não implementaram algum aspecto da lei.

Nesse sentido, no que se refere à dimensão de regulamentação, questionou-se a existência, no ente público, de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017, bem como o conhecimento sobre a norma ou instrumentos instituídos. Referido questionamento decorre do fato de que a lei já se encontrava vigente em todas as entidades federativas do país.

Na dimensão vinculada ao funcionamento dos institutos, indagou-se, primeiramente, sobre a instituição de conselhos de usuários de serviços públicos, a realização de avaliação dos serviços prestados junto aos usuários dos serviços públicos, a divulgação da carta de serviços ao usuário e, em relação à ouvidoria pública, a existência de canal de manifestação para o usuário e a elaboração do relatório de gestão anual. Nessa dimensão, enquanto as questões objetivas estavam relacionadas à instituição do mecanismo, as subjetivas se relacionavam à forma.

Buscou-se, também, compreender o modo de funcionamento dos conselhos, da avaliação dos serviços e da divulgação da carta de serviços. Isso porque tais institutos foram concebidos pelo CDUSP, sendo essencial, portanto, verificação da existência e do funcionamento, visando concepção de produto técnico.

Nesse sentido, questionou-se a forma de funcionamento dos conselhos de usuários de serviços públicos, objetivando comparar com os padrões de atribuições delimitados no art. 18 do CDUSP; bem assim, em relação à avaliação dos serviços prestados junto aos usuários dos serviços públicos, visando apurar conformidade com o previsto no art. 23 da Lei 13.460; e, em relação à forma de divulgação da carta de serviços ao usuário, considerou-se o art. 7º do código.

Finalmente, objetivando diagnosticar principais obstáculos eventualmente remanescentes à implementação da Lei 13.460/2017, questionou-se a motivação, tendo por base justificativas corriqueiras, tais como desconhecimento sobre o tema, indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas, rejeição por parte do Poder Legislativo, sem prejuízo de outras a serem especificadas.

As alternativas tiveram por base as principais barreiras à inovação no setor público (ALENCAR *apud* SOARES, 2009):

a) O “desconhecimento sobre o tema” trata de um aspecto que se insere na dimensão atitudinal. Em verdade, representa desconhecimento de determinação legal. Forçoso destacar que no Brasil, ninguém pode, com relação à lei, alegar desconhecimento, conforme art. 3º da LINDB. Contudo, forçoso reconhecer que o desconhecimento é corriqueiro, ainda que não se admita tal alegação como escusa ao cumprimento de obrigação.

b) A “indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas”, derivada da dimensão estrutural, também é corriqueiramente associada como entrave. Com efeito, o próprio legislador reputou necessário atribuir maior prazo aos entes federados menos populosos, presumindo que esses entes, geralmente, possuem menor disponibilidade de recursos (financeiros, técnicos e pessoal) para viabilizar as inovações do CDUSP (MARRARA, 2018). Porém, reitera-se, transcorreu a *vacatio legis* há 02 (dois) anos.

c) A “rejeição por parte do Poder Legislativo” consiste num obstáculo que pode ser associado à dimensão processual, considerando os percursos inerentes ao processo legislativo. Contudo, nos termos do próprio CDUSP, cada órgão e entidade pode regulamentar os novos instrumentos criados.

d) A opção “outros” é decorrência do reconhecimento da diversidade e heterogeneidade dos entes pesquisados. Recorde-se que a mesma pesquisa foi encaminhada ao estado de Sergipe, com população estimada de 2,3 milhões, e ao município de Amparo de São Francisco, com 2,3 mil habitantes. Evidentemente, as acentuadas disparidades do ponto de vista demográfico, social, econômico, fiscal e político também se traduzem em outras especificidades ou dificuldades.

Em verdade, a resposta aos “obstáculos remanescentes à implementação da Lei 13.460/2017” foi, também, um esclarecimento à eventual resposta negativa à primeira pergunta, onde se questionou se o “ente público dispõe de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017 em âmbito local”. Entretanto, optou-se por não colocar em ordem sucessiva, pois havia um viés subjetivo que poderia ser impactado pela leitura e resposta das demais questões.

Cabe recordar que, em caráter prévio, verificou-se indícios concretos do desconhecimento ou ausência de implementação do tema, prejudicando, com isso, pretensão de um diagnóstico mais detalhado. Por essa razão, as dimensões

concebidas nesta pesquisa foram desdobradas em diferentes aspectos na elaboração do plano de ação constante no produto técnico.

Com isso, restou possibilitada a análise situacional essencial para a formatação do produto técnico pretendida, em consonância com as categorias, elementos e metodologias de análise expostas nas próximas seções.

4.6 FONTES DE EVIDÊNCIA

As fontes de evidências são os recursos essenciais ao estudo, por intermédio dos quais são encontradas as evidências que poderão ser cruzadas com as teorias que respaldam a fundamentação, revelando o cenário apto à aplicação prática da tese e suas consequências.

Nesse sentido, realizou-se questionário com 32 (trinta e dois) poderes executivos, sendo as 31 (trinta e uma) prefeituras cujos gestores foram recentemente reeleitos e o governo do estado.

Os documentos que foram considerados no conceito supracitado são representados por instrumentos normativos, relatórios e documentos administrativos encaminhados ou evidenciados nos *sites* institucionais, analisados sob enfoque da correlação com os parâmetros da Lei 13.460/2017, constante no Anexo A.

4.7 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS

Remetendo às lições de Gil (2008, p. 79), as definições constitutivas representam “a operacionalização das variáveis, que pode ser definida como processo em que sofre uma variável (ou um conceito) a fim de se encontrar os correlatos empíricos que possibilitem sua mensuração ou classificação”.

Nesse sentido, visando conferir direcionamento ao estudo, são apresentadas as definições conceituais provenientes da Lei 13.460/2017 (Anexo A), da Resolução nº 26, de 30 de setembro de 2020, publicada na edição 190 do Diário Oficial da União (seção 1, página 107) e do Glossário do TCU (2011), abaixo elencadas:

a) Usuário: Pessoa (física ou jurídica) que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, do serviço público.

b) Serviço público: A atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.

c) Administração pública: órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública.

d) Agente público: Quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração.

e) Manifestações: Reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos feitos pelos usuários que tenham como assunto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

f) Controle social: A participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública com o intuito de averiguar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos do Estado.

g) Participação Social: A participação do cidadão na formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas e nos serviços a elas correlatos.

h) Conselhos de usuários: órgãos consultivos dotados das atribuições de acompanhar a prestação dos serviços, participar na avaliação dos serviços, propor melhorias na prestação dos serviços, contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

i) *Accountability* pública: É a obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas. Também de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (TCU, 2011).

j) Tratamento de manifestações: O processo ordenado que compreende o recebimento, a análise e a resposta às manifestações de ouvidoria.

k) Engajamento: O processo de geração de confiança na Ouvidoria como canal de participação e controle social efetivos com vistas a estimular a sociedade civil a uma postura ativa, cooperativa e empenhada nas ações de defesa de seus direitos e de melhoria do Estado;

l) Capacidade Institucional: Conjunto de habilidades e recursos necessários para executar de forma efetiva as funções institucionais e cumprir com as responsabilidades atribuídas à instituição.

4.8 CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE

O Quadro 2 apresenta as categorias analíticas e os elementos de análise alinhados aos objetivos específicos que constituíram a base para o estudo, além do item do questionário essencial ao atingimento de cada objetivo específico:

Quadro 2 – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise

Objetivos específicos	Categorias de análise	Elementos de análise	Questões
Verificar se existe norma regulamentadora em âmbito local.	Regulamentação	- Existência de normativo local sobre o tema.	1
Avaliar o funcionamento dos institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 implementados em âmbito local.	Funcionamento	- Existência de conselhos de usuários de serviços públicos; - Realização de avaliação dos serviços prestados; - Divulgação de Carta de Serviços ao Usuário; - Ouvidoria com canal de manifestações; e - Elaboração do relatório de gestão anual na Ouvidoria.	2, 2.1, 3, 3.1, 4, 4.1, 5 e 6
Diagnosticar eventuais obstáculos remanescentes à implementação da Lei 13.460/2017.	Obstáculos	- Principais entraves à implementação e efetividade do CDUSP.	7

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

4.9 PROTOCOLO DE ESTUDO

O protocolo de estudo é essencial à orientação do pesquisador na forma de condução da análise, com a definição de caminhos e regras a serem seguidos para que se chegue ao objetivo almejado.

Com isso, oferece as condições essenciais à maximização da confiabilidade da pesquisa, uma vez que possibilita obter resultados semelhantes às aplicações sucessivas (MARTINS, 2008).

Nesse propósito, para a realização desta pesquisa foi concebido o protocolo de estudo cujos elementos estão apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 – Protocolo de Estudos

Questão de pesquisa	Como os entes públicos de Sergipe estão cumprindo as diretrizes da Lei 13.460/2017?
Unidades de análise	Poderes executivos (municipais e estadual) do estado de Sergipe.
Limite de tempo	A partir de 27 de junho de 2017.
Fontes de dados e confiabilidade	Cruzamento entre dados coletados mediante questionário e análise documental (instrumentos normativos).
Validade dos dados	Fontes múltiplas de evidência (questionários e documentos).
Questões do estudo de caso	A Lei 13.460/2017 é conhecida e regulamentada pelos poderes executivos no estado de Sergipe? Como estão funcionando os institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 nos municípios e no estado de Sergipe? Quais os eventuais obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da Lei 13.460/2017 pelos poderes executivos do estado de Sergipe?
Preparação do procedimento de campo	Cadastramento nos Sistemas Eletrônicos de Informações aos Cidadãos de cada ente público. Havendo indisponibilidade, levantamento dos e-mails institucionais de contato.
Procedimento de campo do protocolo	Levantamento de dados. Submissão dos questionários nos e-SIC's ou por <i>e-mail</i> institucional. Monitoramento dos prazos de respostas. Coleta das respostas. Análise de documentos atrelados às respostas. Excepcionalmente, análise do conteúdo disponível no site (a exemplo de links encaminhados). Transcrição dos resultados.
Relatório do estudo de caso	Consolidação dos dados. Confronto dos dados com os objetivos da pesquisa.

Fonte: Elaborado a partir de Yin (2001).

O agrupamento dos dados acima serviu como estratégia adotada no suporte para elaboração do questionário, obtenção das respostas e análise dos resultados, visando responder ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos.

4.10 ANÁLISE DOS DADOS

A análise tem como finalidade organizar e resumir os dados de forma a possibilitar o fornecimento de respostas ao problema de pesquisa (GIL, 2008).

Os dados resultantes da presente pesquisa foram organizados e tabulados em quadros que permitiram sistematização, análise e interpretação dos resultados obtidos.

Visando análise dos dados provenientes das questões de 1 a 6, foi utilizada a métrica de pontuação demonstrada no Quadro 4, com a atribuição de valores numéricos aos indicadores avaliados, com índices de desempenho (pontos) previamente definidos, o que resguardou o caráter qualitativo da pesquisa e tornou objetiva a avaliação:

Quadro 4 – Métrica de pontuação

Categorias de análise	Elementos de análise	Critério de avaliação	Questão	Pontos
Regulamentação	Normativo local sobre o tema	Existência de normativo local sobre o tema, regulamentando disposições específicas, na forma do art. 7º, §5º, art. 17, art. 22 e art. 24 do CDUSP.	1	20
Funcionamento	Conselhos de usuários de serviços públicos	Existência de conselhos de usuários de serviços públicos, em conformidade com os arts. 18 a 21 do CDUSP.	2	10
	Avaliação dos serviços prestados	Realização de avaliação dos serviços prestados, em conformidade com os art. 23 do CDUSP.	3	10
	Carta de Serviços ao Usuário	Divulgação de Carta de Serviços ao Usuário, em conformidade com o art. 7º do CDUSP.	4	10
	Canal de manifestações	Ouvidoria com canal de manifestações, em conformidade com os art. 14, I, do CDUSP.	5	10
	Relatório de gestão anual na Ouvidoria	Elaboração do relatório de gestão anual, em conformidade com o art. 14, II, e o art. 15 do CDUSP.	6	10

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Nesse sentido, à categoria de análise “regulamentação”, que tem como elemento apurar existência de normativo local sobre o tema, foi atribuído 20 pontos. Tal pontuação levou em conta a relevância das funções jurídico-instrumental, educativa e simbólica da normatização (NEVES, 2007).

Embora reconhecendo a importância das boas práticas eventualmente empreendidas sem amparo normativo próprio ou respaldadas diretamente nos normativos nacionais, evidente que a regulamentação própria conforma os valores e transforma aquilo que é iniciativa de uma gestão numa política pública do ente, consolidando o legado com robustez e perenidade. Ademais, recorde-se que, em muitos aspectos, o CDUSP, norma nacional, requer regulamentação própria do ente, conforme se vê nos artigos 7º, §5º, 17, 22 e 24. Finalmente, essencial repisar que, por

força do princípio da legalidade, “administrar é função subjacente à de legislar” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 20), razão pela qual a preexistência normativa é condição essencial à atividade do administrador público.

A categoria “funcionamento”, objeto das questões de 2 a 6, foi subdividida nos elementos referentes aos conselhos de usuários de serviços públicos, à avaliação dos serviços prestados, à carta de serviços ao usuário, ao canal de manifestações e ao relatório de gestão anual na ouvidoria, conforme instrumentos concebidos pela CDUSP. Para fins de mensuração do desempenho, atribuiu-se a todos elementos o mesmo peso relativo no conjunto da dimensão, pois não era possível estabelecer ordem de precedência entre eles.

Desse modo, para fins de coerência metodológica, atribuiu-se aos referidos elementos o valor de 10 pontos, estando todos igualmente respaldados no CDUSP, conforme demonstrado nos critérios de avaliação constantes no Quadro 4.

Válido ressaltar que, nas questões objetivas de múltipla escolha (1 a 6), a pontuação foi conferida à alternativa “sim”, cujo respaldo probatório foi analisado quando encaminhado.

As alternativas “não” e “desconhece sobre o que trata a questão” não computaram nota. Contudo, mostrara-se fundamental diferenciar tais informações mediante alternativas distintas nas questões, visando complementação da análise situacional.

Nessa oportunidade, também, realizou-se análise documental, a partir dos documentos que, em alguns casos, foram encaminhados junto com as respostas. Referida análise visou checar a pertinência ou a adequação do respaldo probatório encaminhado com o tema ou as diretrizes do CDUSP. Bem assim, em caráter excepcional, analisou-se o conteúdo disponível no site, em consonância com *links* encaminhados ou situações verificáveis de plano no próprio sistema e-SIC ou resposta do ente público.

Em relação aos dados obtidos com as perguntas subjetivas (questões 2.1, 3.1 e 4.1), utilizou-se o método de análise de conteúdo dos questionários, que constitui metodologia de pesquisa apta à descrição e interpretação do conteúdo de documentos e textos, o que possibilitou reinterpretar as mensagens e atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (ZAMBANINI et. al., 2021).

Nesse sentido, questionou-se a forma de funcionamento dos conselhos de usuários de serviços públicos, de avaliação dos serviços públicos prestados e da divulgação da carta de serviços aos usuários, a partir de perguntas abertas visando, justamente, não induzir ou limitar as respostas.

Após coleta e organização das respostas ao questionário, seguiu-se com a etapa de codificação que teve, por diretriz, os elementos de análise, os critérios de avaliação e os pesos representados no quadro abaixo:

Quadro 5 – Análise de Conteúdo

Categories de análise	Elementos de análise	Critério de avaliação	Questão	Pontos
Funcionamento	Conselhos de usuários de serviços públicos	Os conselhos de usuários de serviços públicos funcionam em conformidade com os arts. 18 a 21 do CDUSP.	2.1	10
		Freitas e Teixeira (2019), Lopes Cavalcante (2017), Gadelha (2018), Justino de Oliveira (2005); Johannpeter e Unger (2015), Filgueiras (2011) e Arruda & Kocourek (2008).		
	Avaliação dos serviços prestados	As avaliações dos serviços prestados são realizadas em conformidade com os art. 23 do CDUSP.	3.1	10
		Freitas e Teixeira (2019), Lopes Cavalcante (2017), Gadelha (2018), Heidemann e Salm (2010), Seligman (2020), Filgueiras (2011) e Breus (2006).		
	Carta de Serviços ao Usuário	As cartas de serviços ao usuário são divulgadas em conformidade com o art. 7º do CDUSP.	4.1	10
		Telles (2018), Freitas e Teixeira (2019), Lopes Cavalcante (2017) e Gadelha (2018).		

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Nesse caso, os critérios de avaliação veiculam conceitos atrelados à forma de funcionamento parametrizada no CDUSP. Em seguida, comparou-se as informações obtidas com as características identificadas na legislação, depurada com os referenciais teóricos outrora analisados.

Assim, verificou-se na unidade de contexto constante nas respostas, unidades de registro atrelados aos conceitos e diretrizes do CDUSP, amplamente expostos no referencial teórico.

Em seguida, visando categorização e correta aferição, as respostas foram agrupadas em tabela comparativa, adotando o critério semântico, com atribuição de 10 pontos na presença de indícios de funcionamento correlatos ao estipulado no CDUSP e zero para os casos de respostas sem relação com as unidades de registro.

Quadro 6 – Unidade de Registro x Unidade de Contexto - Modelo

Unidade de registro	Unidade de contexto (Nota)	
Conselhos de usuários de serviços públicos Atribuições do art. 18, parágrafo único, do CDUSP; e composição, na forma do art. 19.	Resposta P.M. 1:	()
	Resposta P.M. 2:	()
	Resposta P.M. 3:	()
Avaliação dos serviços prestados Aspectos do <i>caput</i> do art. 23 do CDUSP; periodicidade do §1º do art. 23; e transparência do §2º do art. 23.	Resposta P.M. 1:	()
	Resposta P.M. 2:	()
	Resposta P.M. 3:	()
Carta de Serviços ao Usuário Conteúdo mínimo, constante no art. 7º, §§1º, 2º e 3º, do CDUSP; forma de divulgação, constante no art. 7º, §4º.	Resposta P.M. 1:	()
	Resposta P.M. 2:	()
	Resposta P.M. 3:	()

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Posteriormente, as respostas foram consolidadas visando apurar pontuação total de cada ente público, levando em conta as respostas consignadas nas questões objetivas e subjetivas, conforme Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Unidade de análise – Nota/Questão - Modelo

Unidade de análise	Nota / Questão									
	1	2	2.1	3	3.1	4	4.1	5	6	Resultado
P.M. 1										
P.M. 2										
P.M. 3										

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O desempenho geral de cada poder executivo pesquisado levou em consideração as correlações descritas no quadro 8.

Quadro 8 – Desempenho

Pontuação	Avaliação
81 a 100	Excelente
61 a 80	Bom
41 a 60	Regular
21 a 40	Ruim
0 a 20	Péssimo

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A questão 7, atrelada à categoria de análise “obstáculo”, foi, também, objeto de análise de conteúdo, mas, neste caso, sem peso atribuído, considerando, primeiramente, que não há, entre as alternativas constantes na questão, resposta que

seja correta. Mas, evidentemente, o questionamento constante na referida pergunta tem aptidão de fornecer dados valiosos à análise situacional, considerando que transcorreu o prazo de vacância da lei.

No capítulo subsequente, apresenta-se análise situacional proveniente dos dados obtidos com os questionários, seguindo os parâmetros metodológicos abordados nesta seção.

5 ANÁLISE SITUACIONAL

Ao longo do presente capítulo, constam os resultados da pesquisa realizada. De logo, digno ressaltar a cordial receptividade por parte de muitas equipes integrantes dos entes públicos pesquisados, com respostas consistentes e mensagens que denotam a expectativa em torno dos avanços contemplados na presente pesquisa.

Por outro lado, lamentável que, em outros casos, constatou-se que o sistema de e-SIC do ente se revelou extremamente falho e pouco confiável. O Apêndice B (canais consultados), demonstra que, alguns casos, o questionário foi enviado por mais de uma vez, transcorrendo, em diferentes oportunidades, o prazo legal (20 dias) e a prorrogação (10 dias) por vezes solicitada pela unidade consultada.

Em alguns casos, após aguardar o prazo legal, a consulta ao protocolo fornecido evidenciava, como informação, “nenhuma solicitação enviada até o momento”, tal como se o protocolo não existisse mais no sistema. Nesses casos, por presumir se tratar de falha pontual, foram registrados novos protocolos, com renovação do prazo e, lamentavelmente, obtida a mesma resposta automática anteriormente fornecida.

Alguns entes públicos, também, demonstraram possuir portais de e-SIC absolutamente inacessíveis. Sucessivas tentativas de cadastro em dias diferentes resultaram no envio de sucessivos e-mails solicitando ao usuário que procedesse à troca de senha. Não por acaso, houve esforço em prol de enviar a mesma pesquisa para o máximo de *e-mails* diferentes constantes nos sites institucionais.

Conforme se vê no Apêndice C (consolidação das pesquisas), dos 32 (trinta e dois) pesquisados, apenas 13 (treze) entes públicos apresentaram respostas, representando adesão de 40,62%. Dentre tais respostas, apenas 12 (doze) foram consideradas (37,5%) para fins de análise de desempenho, pois a resposta apresentada pela Prefeitura Municipal de Siriri, por falha de sistema não retificada pelo ente, contemplou, apenas, 02 (duas) questões.

Essencial ressaltar que a presente pesquisa não tinha pretensão ou possibilidade de catalogar informações sobre eficiência, eficácia e efetividade dos mecanismos em análise. Bem assim, mister salientar que não foram realizados procedimentos exaurientes de verificação das respostas produzidas pelos entes pesquisados, ante a presunção de boa-fé das informações consignadas. Conforme

constou na metodologia de campo do protocolo de estudos, além das respostas, foram analisados apenas os documentos atrelados às respostas e, excepcionalmente, análise do conteúdo disponível no site, a exemplo dos *links* encaminhados.

Feitas essas considerações, nas seções subsequentes serão apresentados os resultados.

5.1 REGULAMENTAÇÃO

A presente categoria possuía, como elemento de análise, a apuração de normativos locais sobre os temas inaugurados pelo CDUSP, em consonância com o objetivo específico de verificar a existência de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017 em âmbito local, considerando as funções jurídico-instrumental, educativa e simbólica da normatização e, claro, a relevância dos referenciais analisados e artigos 7º, §5º, 17, 22 e 24 do CDUSP.

Nesse sentido, passa-se à análise dos resultados obtidos na questão 1 do instrumento de pesquisa, correspondente ao tema em comento.

5.1.1 Existência de normativo local sobre o tema

Na oportunidade, questionou-se, objetivamente, se o ente público disporia de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017 em âmbito local.

Ao todo, 12 (doze) dos 32 (trinta e dois) entes públicos pesquisados responderam essa questão (37,5% de adesão): o Governo do Estado de Sergipe e as prefeituras municipais de Aracaju, Areia Branca, Campo do Brito, Capela, Estância, Itabaianinha, Japarutuba, Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas e Amparo do São Francisco.

Dentre as respostas coletadas, apenas 02 (dois) entes declararam possuir normativo local sobre o tema: a Prefeitura Municipal de Estância que, na oportunidade, encaminhou o Decreto 6.717/2016 e a sua alteração (Decreto 7.573/2021), e a Prefeitura Municipal de Itabaianinha que, por sua vez, não acostou documentação relacionada ou prestou informações adicionais.

Ocorre que, após consulta aos documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Estância, constatou-se ausência de pertinência temática com a matéria tratada na Lei 13.460/2017. O Decreto 6.717/2016 tem, de fato, relevância notável em

prol do *accountability*, pois regulamentou o direito ao acesso à informação, o Sistema de Informação ao Cidadão-SIC e o sítio oficial do Município de Estância/SE. A alteração decorrente do Decreto 7.573/2021, por sua vez, apenas possibilitou que servidor comissionado também pudesse atuar no e-SIC-Gestor, que tem atribuições de cadastrar todos os órgãos e entidades do município para fins de direcionamento do requerimento e monitorar o cumprimento das diligências no menor prazo possível (na redação original, apenas servidor efetivo poderia exercer tal função).

Contudo, em nenhum dos referidos decretos, nota-se regulamentação da Lei 13.460/2017 ou dos institutos por ela concebidos, conforme amplamente exposto na seção 2.2 do presente trabalho. Referem-se, na verdade, às providências voltadas à implementação da LAI, cuja relevância foi explorada no presente trabalho.

No mesmo sentido, analisou-se o *site* institucional da Prefeitura Municipal de Itabaianinha (<<https://itabaianinha.se.gov.br/>>), com acessos às seguintes opções: “Leis a partir de 28/01/2020”, “Leis anteriores” (entre os anos de 2017 e 2020), “Decretos a partir de 28/01/2020”, “Decretos anteriores” (2019, 2018 e 2017) e Ouvidoria (<<https://itabaianinha.se.gov.br/ouvidoria/>>). Apenas nesta última opção, encontra-se o Decreto nº 160/2017 que, também, regulamenta o direito ao acesso à informação, o Sistema de Informação ao Cidadão-SIC e o *site* oficial do Município de Estância/SE, também nos termos da Lei 12.527/2011.

Portanto, trata-se de situação similar à Prefeitura Municipal de Estância, não apresentando relação com os instrumentos concebidos pela Lei 13.460/2017.

Entre as respostas negativas à referida questão, convém discorrer que o Poder Executivo de Amparo do São Francisco, em sua resposta, declarou que “não possui ou dispõe de norma regulamentadora da referida lei. No entanto, o Município dentro da sua possibilidade atende o que preconiza a legislação supramencionada”. Referida declaração será objeto de análise nos elementos vindouros, possuindo pertinência com a questão 7.

Registre-se, por fim, que não houve resposta informando desconhecimento sobre a Lei 13.460/2017.

Sendo assim, após análise documental, nota-se que, ultrapassada a *vacatio legis* prevista no CDUSP, não há, entre os poderes executivos que responderam a presente pesquisa, qualquer exemplo de regulamentação referente à matéria, o que contraria o disposto na subseção 2.3 do referencial teórico.

Recorde-se que o aprimoramento das instâncias de participação cívica, analisado por Guillermo O'Donnell (1998), e a consolidação de estrutura estatal de participação social, na forma estudada por Thiago Breus (2006), demandam essa regulamentação, considerando, justamente, as funções inerentes à normatização, conforme abordado por Marcelo Neves (2007). Caso contrário, o CDUSP, embora eficaz, permanecerá inefetivo em muitos dos instrumentos concebidos, na esteira das lições de Cavalcante Filho (2020).

Com isso, para fins de desempenho, todos os entes tiveram, neste elemento de avaliação, a nota zero.

5.2 FUNCIONAMENTO

Trata-se de categoria com 05 (cinco) elementos de análise referentes a 05 (questões) objetivas e 03 (três) questões subjetivas, visando, com isso, avaliação do funcionamento dos institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 em âmbito local, em consonância com o objetivo específico e tendo por base os referenciais teóricos na subseção 2.2.2, nos artigos 7^a, 14, 15, 18 a 21 e 23 do CDUSP, entre outros.

Nesse sentido, passa-se à análise dos resultados obtidos nas questões 2, 2.1, 3, 3.1, 4, 4.1, 5 e 6 do questionário, correspondentes aos temas em comento.

5.2.1 Existência de conselhos de usuários de serviços públicos.

Em relação aos conselhos de usuários de serviços públicos, interrogou-se, na questão 2, de forma objetiva (múltipla escolha), se o ente público os instituiu. Em seguida, na 2.1, para uma hipotética resposta positiva, indagou-se, a partir de questão subjetiva (que seria analisada sob enfoque dos arts. 18 a 21 do CDUSP), a forma de funcionamento e atuação de tais conselhos.

Em atenção aos questionários, os mesmos 12 (doze) entes públicos de outrora responderam às questões e, novamente, foram unânimes com resposta negativa.

A importância dos conselhos foi amplamente demonstrada no 2.2.2.2, notadamente nas lições Márcio André Lopes Cavalcante (2017) e Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha (2018), onde se viu o valor irrefutável da instância participativa para maior democratização e acesso da cidadania às esferas de gestão

pública, “tendo a função de impactar positivamente as prestações estatais à população” (GADELHA, 2018, p. 39).

O caráter disruptivo dos referidos conselhos é evidenciado no comparativo com os conselhos tradicionais, descritos na obra de Arruda & Kocourek (2008).

Em face do que restou constatado, nota-se a incidência no atraso à instrumentalização da participação, conforme havia preconizado Justino de Oliveira (2005). Perde-se, com isso, uma fonte à inovação social, que é, conforme as lições Johannpeter e Unger (2015), o caminho mais objetivo para romper a lógica incremental de programas governamentais na prestação de serviços públicos.

Logo, também não há, entre os poderes executivos que responderam a presente pesquisa, instituição dos relevantes conselhos de usuários, restando prejudicada a análise da questão 2.1 (sem respostas). Com isso, para fins de desempenho, todos os entes tiveram, nas duas questões deste elemento, nota zero.

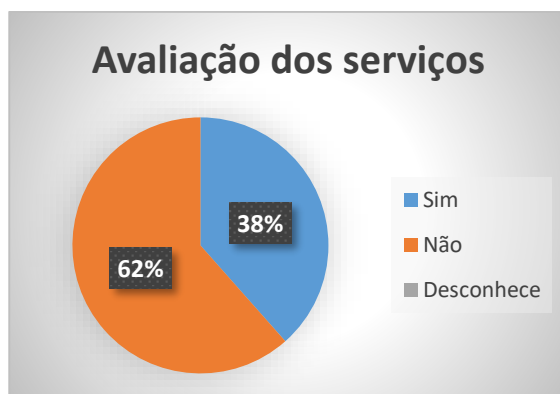
5.2.2 Realização de avaliação dos serviços prestados.

A questão 3 visou diagnosticar, objetivamente, se os entes pesquisados realizavam avaliação dos serviços prestados. Caso positivo, na questão 3.1, solicitava-se informações sobre a forma como que tais avaliações eram realizadas, com parâmetro no art. 23 do CDUSP.

Para tais questões, obteve-se, então, 13 (treze) respostas. Além dos 12 (doze) entes outrora informados, a Prefeitura Municipal de Siriri também apresentou, neste elemento de análise, suas informações.

No tocante à questão objetiva, referente à realização da avaliação, obteve-se as respostas consolidadas abaixo:

Figura 1 – Avaliação dos serviços



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

E aqui convém, inicialmente, registrar que o Governo do Estado de Sergipe e as prefeituras municipais de Areia Branca, Campo do Brito, Capela, Riachão do Dantas, Estância, Itabaianinha e Lagarto responderam que não realizam a avaliação.

Por sua vez, declararam realizar a avaliação de desempenho a prefeituras municipais de Amparo do São Francisco, Aracaju, Japaratuba, Poço Verde e Siriri.

Para fins de pontuação, foi atribuída aos entes a nota correspondente à questão (10 pontos), tendo em vista a realização de medida voltada à avaliação, conforme declaração.

Em relação à forma como acontece a avaliação, tem-se, como parâmetros, aqueles fixados na Lei 13.460/2017, amplamente expostos no 2.2.2.3 e analisados em referenciais como Márcio André Lopes Cavalcante (2017), Maria Clara Bandeira de Mello Gadelha (2018) e Juarez Freitas e Anderson Teixeira (2019). A saber:

a) Aspectos: administração deve avaliar os serviços prestados atentando para os seguintes aspectos: satisfação do usuário com o serviço prestado; qualidade do atendimento prestado ao usuário; cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; quantidade de manifestações de usuários; e medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

b) Periodicidade: pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer meio que garanta significância estatística aos resultados.

c) Transparência: o resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no *site* do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

Evidentemente, não se esperava que a resposta fosse literalidade do que consta na lei, mas sim a adoção de práticas ou mecanismos semelhantes aos propósitos encampados na legislação e o máximo de diretrizes referentes aos aspectos, à periodicidade e à transparência, tendo por base, para fins de avaliação, também os estudos referentes ao tema.

Não obstante, as respostas foram genéricas e insuficientes para tal mensuração, conforme se vê no Quadro 9:

Quadro 9 – Registro x Contexto – Avaliação dos serviços

Unidade de registro	Unidade de contexto (Nota)
Avaliação dos serviços prestados Aspectos do <i>caput</i> do art. 23 do CDUSP; periodicidade do §1º do art. 23; e transparência do §2º do art. 23.	P.M. de Amparo do São Francisco: “Através de pesquisas” (0).
	P.M. de Aracaju: “Pelo monitoramento dos elogios apresentados via Ouvidoria, pela plataforma AracajuInteligente e redes sociais”. (0)
	P.M. de Japarutuba: “através do site da prefeitura”. (0)
	P.M. de Poço Verde: “Através da ouvidoria disponível no site do município e disponível também na sede da prefeitura. (0)
	P.M. de Siriri: Por meio de audiência pública com relação a LDO e LOA para cada exercício. (0)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Adotando o critério semântico, não se vê, nas respostas apresentadas, indícios que evidenciem o funcionamento de forma correlata ao disposto em relação aos aspectos, periodicidade ou transparência, razão pela qual, também nesse critério, todos os entes receberam nota zero.

Recorde-se que, quanto aos aspectos, a avaliação de serviços tem aptidão para ser o instrumento essencial ao processo de legitimação às deliberações, prenunciado por Fernando Filgueiras (2011). Em relação à periodicidade, essencial pois a avaliação continuada de serviços públicos tem potencial ao aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade de políticas públicas, conforme preconizado por Heidemann e Salm (2010) e Milton Seligman (2020). Finalmente, em relação à relevância da transparência dos dados gerados para a redução das assimetrias informacionais, como trata Joseph Stiglitz (1999) e Thiago Breus (2006).

Dentre os que apresentaram resposta negativa à questão 3, alguns consignaram comentários na questão 3.1. Nesses casos, a questão 3.1 restou prejudicada, implicando pontuação zerada, uma vez que era condicionada à resposta positiva da questão 3. Contudo, essencial colacionar tais respostas para fins de registro, sem impacto na avaliação.

Nesse sentido, a Prefeitura de Estância discorreu que, embora não fizesse avaliação de serviços, a própria ouvidoria e a carta de serviços seriam utilizados para a melhoria dos serviços ofertados. A Prefeitura de Itabaianinha, do seu turno, destacou a pretensão de implantar, pois buscam “atender a todos os pedidos dentro do prazo e em conformidade a solicitação”. E, finalmente, a Prefeitura de Lagarto discorreu que:

A qualidade dos serviços é avaliada feita mediante reclamações feitas diretamente aos órgãos executores, às Ouvidorias, que são três no âmbito do Município de Lagarto: A Ouvidoria Geral, a Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde e à Ouvidoria da Guarda Municipal (P.M. Lagarto, Protocolo 202113531122861).

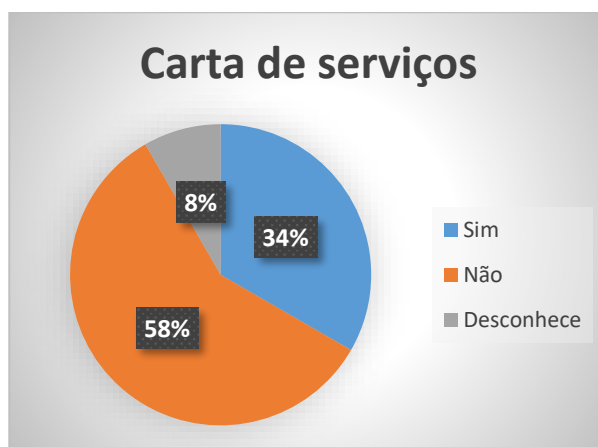
De modo geral, restou demonstrado, com isso, que mesmo aqueles entes que utilizam de algum instrumento de avaliação de serviços, necessitam de adequações para fins de atendimento às diretrizes mínimas do CDUSP, merecendo atenção o fato de que percentual expressivo dos entes públicos que responderam à pesquisa não realizam qualquer forma de avaliação.

5.2.3 Divulgação de Carta de Serviços ao Usuário.

No tocante à carta de serviços ao usuário, questionou-se, na quarta pergunta, a realização da divulgação. Para uma eventual resposta positiva, solicitava-se, então, manifestação subjetiva quanto à forma de divulgação da referida carta, nos termos da questão 4.1, analisada conforme art. 7º do CDUSP e interpretada à luz dos referenciais colacionados no item 2.2.2.1.

Apenas os 12 (doze) entes públicos outrora referenciados (Governo de Sergipe e as prefeituras de Aracaju, Areia Branca, Campo do Brito, Capela, Estância, Itabaianinha, Japaratuba, Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas e Amparo do São Francisco) se manifestaram sobre essas questões, conforme consolidado na Figura 2 abaixo:

Figura 2 – Divulgação da Carta de Serviços



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O Governo de Sergipe e as prefeituras de Capela, Itabaianinha, Japaratuba, Lagarto, Poço Verde e Riachão do Dantas responderam “não” para a questão 4 e, por consequência, não apresentaram manifestação à questão 4.1. A Prefeitura de Areia Branca, por sua vez, informou desconhecimento sobre a questão. Com isso, esses entes públicos foram avaliados com nota zero para ambas questões.

Apresentaram respostas positivas e, como decorrência, receberam nota 10 para a questão 4 as prefeituras municipais de Amparo do São Francisco, Aracaju, Campo do Brito e Estância.

Em relação à questão 4.1, sobre a forma como acontece a divulgação, analisou-se a partir dos parâmetros fixados no CDUSP, amplamente expostos no 2.2.2.1, depurados em referenciais como Márcio Cavalcante (2017), Maria Gadelha (2018) e Juarez Freitas e Anderson Teixeira (2019). A saber:

a) Conteúdo mínimo: informações referentes a serviços oferecidos; requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço; e detalhamento dos compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos aos aspectos de prioridades de atendimento; previsão de tempo de espera para atendimento; mecanismos de comunicação com os usuários; procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

b) Forma de divulgação: atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

Novamente, digno ressaltar que não se esperava resposta literal. Nesta questão, houve informação digna de pontuação em consideração ao *link* apresentados na informação, conforme se vê no Quadro 10:

Quadro 10 – Registro x Contexto - Carta de Serviços

Unidade de registro	Unidade de contexto
Carta de Serviços ao Usuário Conteúdo mínimo, constante no art. 7º, §§1º, 2º e 3º, do CDUSP; forma de divulgação, constante no art. 7º, §4º.	P.M. de Amparo do São Francisco: “Através de Empresa especializada em opinião pública” (0).
	P.M. de Aracaju: “Através do portal do Município de Aracaju, plataforma do Aracaju Inteligente e respectivas redes sociais”. (0)
	P.M. de Estância: “Através do portal www.estancia.se.gov.br ” (10)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Impende destacar que a P.M. de Campo do Brito, embora tenha registrado “sim” na questão 4, não abordou como realizava tal divulgação. Utilizando da excepcional análise do *site*, foi realizada consulta (disponível em: <<https://campodo Brito.se.gov.br/acoes-e-programas>>), mas não foi obtido resultado satisfatório. O

campo “Ações e Programas” estava em branco (com a informação “Data da última atualização no site: 26/05/2021 11:49”) e a ferramenta de busca não evidenciou resultados atrelados ao tema. Com isso, para a questão 4.1, referente à forma de funcionamento, foi atribuída nota zero ao ente.

Em relação à resposta apresentada pelo poder executivo aracajuano, mesmo após cadastro e consulta no portal do município (plataforma “Aracaju Inteligente”, disponível em: <http://aju inteligente.aracaju.se.gov.br/#/protocolo>), não foi evidenciada existência de ferramenta com a forma de funcionamento similar à carta de serviços, nos moldes estabelecidos (art. 7º do CDUSP). Apesar de reconhecer as valorosas funcionalidades da plataforma, não há semelhança com o que a lei exige especificamente em relação à carta de serviços.

Bem assim, apesar da relevância das redes sociais à garantia da participação e ao aprimoramento do processo administrativo de tomada de decisão estratégica, conforme Johannpeter e Unger (2015, p. 21-25), para fins do CDUSP, não seria forma de divulgação da carta de serviços.

Em relação à resposta apresentada pela Prefeitura de Amparo do São Francisco, que declarou realizar carta de serviços “através de empresa especializada em opinião pública”, a análise semântica evidenciou ausência de relação com a unidade de registro.

Nesse sentido, mesmo admitindo que tais municípios (Campo do Brito, Aracaju e Amparo do São Francisco) possuam instrumento similar à carta de serviços, conforme declarações que apresentaram na questão 4, a forma dessa carta não é compatível ou parecida com aquela estabelecida na Lei 13.460/2017, sendo atribuído, aos referidos entes, nota zero.

Finalmente, quanto à Prefeitura de Estância, em atenção à informação de que divulgam a carta “através do portal www.estancia.se.gov.br”, analisou-se o conteúdo do *site*. De fato, na opção “Menu”, consta o *link* de acesso à “Carta de Serviços” (disponível em: <https://www.estancia.se.gov.br/site/tiposservicos>). Em análise às funcionalidades deste recurso, notam-se informações referentes aos serviços oferecidos; requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; principais etapas para processamento do serviço; previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; forma de prestação do serviço; locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

É bem verdade que, em alguns campos, consta “Informação pendente de atualização”. Bem assim, em outros, verificou-se que a mais recente atualização se deu em 14/06/2019. Apesar disso, registre-se ausência dos compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos aos aspectos dos serviços.

Embora haja amplo espaço para aprimoramento e adequação da ferramenta, forçoso reconhecer que o conteúdo se aproxima do que exige a unidade de registro, razão pela qual foi conferida nota 10 à resposta da Prefeitura Municipal de Estância.

Das lições de Maria Clara Gadelha (2018), recorde-se que a cartas de serviços é “uma inovação que aspira transparência e, mais que isso, facilita o acesso do usuário e aprimora a sua recepção na esfera de prestação dos serviços” (2018, p. 37). Ademais, tal recurso é fundamental para qualificação das informações e superação dos obstáculos à participação, conforme Cássio Lisandro Telles (2018).

Pelo exposto, numa visão geral, tem-se, também neste instrumento (carta de serviços), baixo desempenho entre os poderes executivos que responderam à questão.

5.2.4 Ouvidoria com canal de manifestações.

Conforme amplamente abordado no referencial teórico (2.2.2.4), com o CDUSP, as ouvidorias assumiram relevante protagonismo no que se refere à salvaguarda da prestação adequada dos serviços públicos (GADELHA, 2018).

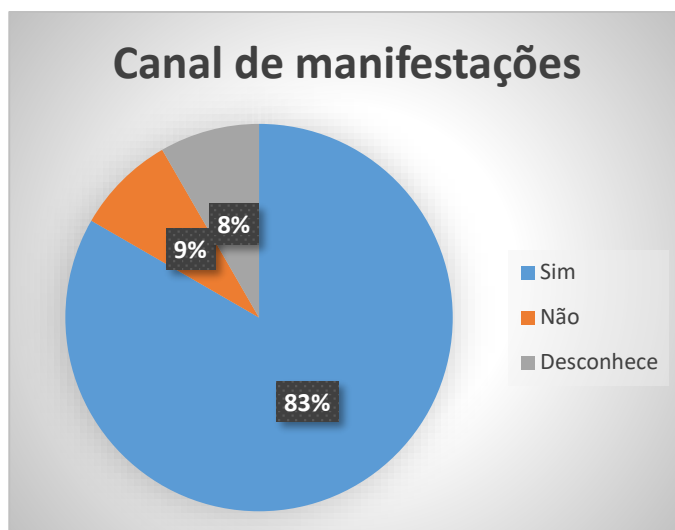
Entre as inovações concebidas, conferiu-se ao usuário possibilidade de apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos (CAVALCANTE, 2017).

E foi tratando especificamente desse espectro que, na questão 5, questionou-se, objetivamente, a existência de canal de manifestação para o usuário na ouvidoria do ente público.

Em atenção, os 12 (doze) entes públicos outrora identificados responderam a referida questão. Dentre eles, cumpre destacar que, na resposta da Prefeitura de Estância, não foi possível ver as opções assinalada. Contudo, na referida resposta foi possível encontrar *links* de acesso ao canal de manifestações da ouvidoria, razão pela qual, considerou-se resposta positiva.

A figura abaixo consolida as respostas apresentadas:

Figura 3 – Existência de conselho de usuários



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Nota-se, neste ponto, destaque positivo entre os entes pesquisados, com 10 (dez) respostas confirmando existência do canal: Governo de Sergipe e prefeituras de Amparo do São Francisco, Aracaju, Campo do Brito, Capela, Estância, Itabaianinha, Lagarto, Poço Verde e Riachão do Dantas.

A Prefeitura de Amparo do São Francisco, inclusive, consignou, em sua resposta, que os usuários dos serviços públicos podem se manifestar “realizando elogios, reclamações, sugestões e solicitações, através do e-mail institucional (ouvidoria@amparodosaofrancisco.se.gov.br), como também por meio do e-SIC da Ouvidoria disponível no Portal de Transparência do Município”.

Tais municípios, conforme métrica de pontuação (Quadro 4), receberam a pontuação correspondente (10 pontos), considerando implantação do valioso canal de fomento e incentivo à inovação e ao empreendedorismo social (JOHANNPETER; UNGER, 2015), ainda que, eventualmente, estejam subutilizados pela ausência de conjugação com as demais funcionalidades do CDUSP, ainda não implantadas e/ou regulamentadas na maioria.

Apenas a Prefeitura de Areia Branca informou desconhecer sobre o que trata a questão. E a de Japaratuba, por sua vez, informou não possuir, ainda, referido canal. Ambos poderes executivos receberam nota zero no desempenho.

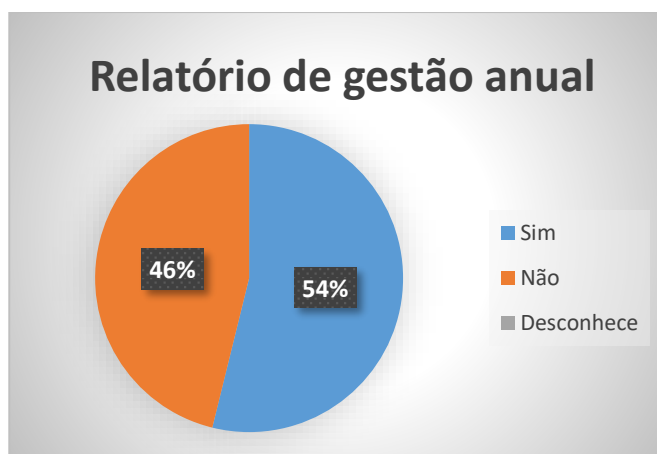
No geral, trata-se de razoável desempenho quanto à funcionalidade, embora, certamente, com uma análise mais aprimorada, restará evidente a necessidade de aprimoramento dos canais, considerando a ausência de regulamentação e a inaplicabilidade dos demais instrumentos do CDUSP.

5.2.5 Elaboração do relatório de gestão anual na Ouvidoria.

Finalmente, para fins de avaliação, os entes públicos foram questionados quanto à elaboração do relatório de gestão anual (questão 6), em consonância com as diretrizes no art. 14, II, e o art. 15 do CDUSP, amplamente analisado no referencial teórico (2.2.2.4). Nesse sentido, recorde-se que o relatório de gestão deve ser elaborado anualmente, consignando informações relacionadas com manifestações recebidas dos usuários, identificando as falhas e sugerindo as melhorias na prestação desses serviços (GADELHA, 2018). Ademais, representa ferramenta valiosa à gestão e à cidadania, pois colabora para a avaliação das políticas e dos serviços públicos (ENAP, 2017).

A resposta da Prefeitura de Estância não evidenciou a opção assinalada. Contudo, em sua resposta, o *link* de acesso ao relatório de gestão anual também estava disponível, razão pela qual, com isso, considerou-se resposta positiva para fins de avaliação. Novamente, os 12 (doze) entes públicos outrora identificados responderam à questão, conforme consolidação constante na figura 4:

Figura 4 – Relatório de Gestão Anual da Ouvidoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O Governo de Sergipe e prefeituras Aracaju, Capela, Estância, Itabaianinha, Japarutuba e Lagarto apresentaram respostas positivas e foram, assim, avaliados com 10 pontos neste item.

Porém, as prefeituras de Amparo do São Francisco, Areia Branca, Campo do Brito, Poço Verde e Riachão do Dantas declararam resposta negativa e, conforme critério outrora estabelecido, receberam nota zero neste item.

Pelo exposto, a presente análise evidencia desempenho mediano no que se refere à elaboração do relatório de gestão anual na Ouvidoria, embora, também neste caso, caiba a ressalva de que, com uma verificação mais rigorosa, possivelmente restará evidente a necessidade de aprimoramento deste recurso, considerando a ausência de regulamentação e a inaplicabilidade dos demais instrumentos concebidos pela Lei 13.460/2017.

5.3 OBSTÁCULOS

O objetivo de analisar eventuais obstáculos à implementação das funcionalidades oriundas da Lei 13.460/2017 decorreu, primeiramente, do extenso lapso transcorrido desde o fim da *vacatio legis* prevista no art. 25. Bem assim, aspectos atrelados ao contexto apresentado (abordado na seção 1.1) e às consequências do novo normal na administração pública (seção 2.3).

Com efeito, nota-se, atualmente, cenário de convergência entre o clamor em prol do aprimoramento democrático, aprofundamento das crises (política, social e econômica) em decorrência da pandemia de Covid-19, conjuntura disruptiva e desafiadora desencadeada pela própria pandemia (HARARI, 2020) e avanço da administração pública digital (SCHIEFLER, 2020).

Bem assim, recorde-se que a flexibilização de formalidades e controles, legado do enfrentamento da pandemia (JUSTEN FILHO, 2020), e a necessidade de celeridade acarretam vulnerabilidade à corrupção (FENILI, 2020). Com isso, fundamental a adoção de mecanismos compensatórios (LEMES DOS SANTOS, 2020), com ampliação dos instrumentos de transparência e controle social.

Feitas essas considerações, passa-se à análise dos entraves à implementação e efetividade do CDUSP.

5.3.1 Principais entraves à implementação e efetividade do CDUSP

A questão foi estruturada constando 04 (quatro) opções de resposta, sendo 03 (três) objetivas que levaram em conta alegações recorrentemente suscitadas como obstáculos à implementação de legislações (desconhecimento sobre o tema, indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas e rejeição por parte do Poder Legislativo) e 01 (uma) alternativa subjetiva.

Nesse sentido, foram obtidas 11 (onze) respostas (Governo de Sergipe e as prefeituras de Aracaju, Areia Branca, Campo do Brito, Capela, Itabaianinha, Japarutuba, Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas e Amparo do São Francisco), consolidadas conforme figura 5 abaixo:

Figura 5 – Principais entraves



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As alternativas objetivas revelam, como principais entraves, o desconhecimento (4 respostas), a indisponibilidade de recursos (4 respostas) e outros (3 respostas). Não obstante, dentre os 11 (onze) entes públicos que responderam a presente questão, apenas 04 (quatro) não consignaram respostas complementares no campo subjetivo: a Prefeitura de Areia Branca, que manifestou desconhecimento, e as prefeituras de Poço Verde, Japarutuba e Riachão do Dantas, que informaram “indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas”.

Nesse sentido, convém colacionar as razões apresentadas:

Dentre os que responderam a alternativa “outros”, o Governo de Sergipe informou que “o estado de Sergipe não regulamentou a lei”. A Prefeitura de Amparo do São Francisco, por sua vez, informou que “apesar de o Município não possuir ou dispor dessa norma regulamentadora, o mesmo atende o que preconiza ou dispõe a lei dentro da sua possibilidade e limitações”. O Poder Executivo de Campo do Brito, por sua vez, informou, como motivo, “divulgação da norma e capacitação dos servidores para a sua aplicação”.

Já a Prefeitura de Aracaju consignou que:

Não há obstáculos, mas a compreensão de que a legislação existente dispõe de mecanismos objetivos similares, motivo pelo qual se aguarda estudos e apresentação de minuta de projeto de lei municipal sobre o tema referido a

ser apresentada pelo Conselho Gestor de Acesso à Informação”. (P.M. de Aracaju, Protocolo 151/2021)

Entre os que assinalaram “indisponibilidade de recursos”, a Prefeitura de Capela apresentou resposta complementar nos seguintes termos:

A grande dificuldade é a disponibilidade de pessoal. O levantamento necessário para a disponibilização da Carta de Serviços já está em andamento, mas isso demanda um tempo considerável e cooperação entre diversos órgãos. Outra dificuldade relevante são as limitações técnicas do provedor do nosso site em virtude do grande volume de informações que deve ir ao ar. Estamos em discussão sobre a operacionalização da Carta na nossa plataforma. (P.M. de Capela, Protocolo 738/2021)

E, entre os municípios que informaram “desconhecimento sobre o tema”, a Prefeitura de Itabaianinha prestou a seguinte informação:

Estávamos apenas condicionados a seguir as orientações TCE/SE, através de sua nota técnica nº 001/2019, que trata sobre o Portal de Transparência e deixamos de instituir duas medidas importantes como: Implantar o Conselho e promover a avaliação dos serviços prestados (P.M. Itabaianinha, Protocolo 737/2021)

Finalmente, também no sentido do desconhecimento, o poder executivo municipal de Lagarto informou que:

Entendemos tratar-se mais de desconhecimento do tema e de ser uma lei relativamente nova que está em fase consolidação e ajuste por parte da Administração Pública. Outro fato é a sobrecarga de atribuições que a legislação federal impõe aos Municípios que muitas vezes não está em condições de fazer as adequações necessárias, quer por falta de recursos, quer por falta de pessoal qualificado, quer por limitações orçamentárias e financeiras. (P.M. Lagarto, Protocolo 202113531122861)

Portanto, entre as respostas, além de predominar desconhecimento sobre o tema e indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas, possível catalogar alegações como: desconhecimento da necessidade de regulamentar, indisponibilidade de pessoal, falta de divulgação da norma e de ações de capacitações, sobrecarga de atribuições impostas pela legislação federal, limitações do provedor e necessidade de atuação do próprio TCE/SE na matéria.

A própria indisponibilidade de recurso é, de certa forma, reflexo do desconhecimento, considerando a relativa facilidade e a gratuidade do processo de implantação e adaptação de uma ouvidoria pública, na forma do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (instituído pela Portaria CGU nº 50.253/2015).

Com isso, restou possibilitado um arcabouço valioso de informações para a composição do produto técnico sob a forma de plano de ação, que abarcou diversas dimensões passíveis de atuação do TCE/SE.

5.4 DESEMPENHO E CONSIDERAÇÕES GERAIS

No quadro abaixo, consta consolidado o resultado dos entes públicos que apresentaram respostas ao questionário encaminhado.

Quadro 11 – Unidade de análise – Nota/Questão

Unidade de análise	Nota / Questão										
	1	2	2.1	3	3.1	4	4.1	5	6	Resultado	
Governo de Sergipe	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20	
P.M. Aracaju	0	0	0	10	0	10	0	10	10	40	
P.M. Areia Branca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
P.M. Campo do Brito	0	0	0	0	0	10	0	10	0	20	
P.M. Capela	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20	
P.M. Estância	0	0	0	0	0	10	10	10	10	40	
P.M. Itabaianinha	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20	
P.M. Japaratuba	0	0	0	10	0	0	0	0	10	20	
P.M. Lagarto	0	0	0	0	0	0	0	10	10	20	
P.M. Poço Verde	0	0	0	10	0	0	0	10	0	20	
P.M. Riachão do Dantas	0	0	0	0	0	0	0	10	0	10	
P.M. Amparo do S. Francisco	0	0	0	10	0	10	0	10	0	30	
Questões	1	O ente público dispõe de norma regulamentadora da Lei nº 13.460/2017 em âmbito local?									
	2	O ente público instituiu conselhos de usuários de serviços públicos?									
	2.1	Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, de que forma eles funcionam e atuam?									
	3	O ente público realiza avaliação dos serviços prestados junto aos usuários dos serviços públicos?									
	3.1	Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, como essa avaliação acontece?									
	4	O ente público realiza divulgação da Carta de Serviços ao Usuário?									
	4.1	Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, como é feita essa divulgação?									
	5	A ouvidoria do ente público possui canal de manifestação para o usuário?									
6	A ouvidoria do ente público elabora o relatório de gestão anual, em consonância com as diretrizes constantes na Lei nº 13.460/2017?										

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com isso, em consonância com os critérios metodológicos definidos, apresenta-se os índices de desempenhos no quadro seguinte.

Quadro 12 – Índices de Desempenho X Poderes Executivos

Índice	Avaliação	Poderes Executivos
81 a 100	Excelente	Nenhum
61 a 80	Bom	Nenhum
41 a 60	Regular	Nenhum
21 a 40	Ruim	Aracaju, Estância e Amparo do São Francisco

0 a 20	Péssimo	Sergipe, Campo do Brito, Capela, Itabaianinha, Japaratuba, Lagarto, Poço Verde, Areia Branca e Riachão do Dantas
--------	---------	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Essencial, então, traçar algumas considerações sobre o que restou evidenciado.

Inicialmente, digno de atenção o expressivo percentual de 60,61% de entes públicos que, na presente demanda, descumpriram a LAI. Embora não seja o objeto específico da presente análise, essencial esse apontamento. Até porque, alinha-se com a pauta que envolve o aprimoramento das instâncias participativas. Ademais, convém registrar que referida lei está em pleno vigor há aproximadamente uma década. Isso demonstra que, em relação à efetividade, faz-se necessário atentar aos desafios atuais, como o próprio CDUSP, sem perder de vista o contínuo monitoramento às conquistas pretéritas, como a LAI e a própria LRF, além dos devidos preparativos voltados à adaptação para as diretrizes da Lei do Governo Digital.

Noutra banda, essencial trazer à baila o fato de que os canais de e-SIC se mostraram, em larga escala, falhos e pouco confiáveis. Ora, os entes públicos foram escolhidos para esta pesquisa levando em consideração, justamente, a perspectiva de que a continuidade de uma gestão, ao menos em tese, traduzir-se-ia em maior celeridade no acesso às informações do passado e à confiabilidade dos sistemas mantidos, considerando as recorrentes descontinuidades de contratos na transição de gestões, entre outros.

Entretanto, foram constatadas falhas reiteradas, como o desaparecimento de protocolos registrados nos sistemas e sucessivas tentativas de cadastro fracassadas.

Apresentadas essas constatações preliminares, consignadas meramente para fins de registro, essencial adentrar nos resultados da pesquisa.

No quesito regulamentação, observou-se não haver, entre os poderes executivos que responderam a presente pesquisa, qualquer exemplo de regulamentação referente à matéria, embora ultrapassada a *vacatio legis* prevista na Lei 13.460/2017.

Tratando, então, do funcionamento dos institutos concebidos pelo CDUSP, outro dado preocupante é a inexistência de conselhos de usuários de serviços públicos entre os entes que responderam. Bem assim, verificou-se que a realização de pesquisa de satisfação é uma prática pouco usual, pois apenas 38% dos poderes

executivos declararam realizar algum tipo de avaliação dos serviços públicos e, dentre esses, nenhuma resposta demonstra que tal avaliação seja feita em observância às diretrizes do CDUSP.

Em relação à carta de serviços, apenas 33% declararam publicar e apenas 01 (um) município (o que representa 8% das respostas ao item) realiza tal divulgação de forma similar ao estabelecido pelo CDUSP.

Entre os indicadores razoáveis, 88% de poderes executivos declararam ou atestaram a existência do canal de manifestações na ouvidoria e 54% afirmaram elaborar o relatório de gestão anual da ouvidoria. Evidentemente, há amplo espaço para aprimoramento desses recursos visando plena adequação à Lei 13.460/2017.

O desempenho decorrente da avaliação dessas informações demonstrou que a situação dos poderes executivos em relação à efetividade do CDUSP é, predominantemente, péssima – é o caso de 75% dos entes que responderam às pesquisas -, com outros 25% em situação ruim.

Quanto aos obstáculos à implementação da lei, manifestações referentes ao desconhecimento sobre o tema, necessidade de divulgação e capacitações, alegações de indisponibilidade ou limitação de recursos, necessidade de atuação do próprio TCE/Sergipe na matéria e sobrecarga de atribuições impostas pelas legislações.

Conforme amplamente abordado, a Lei 13.460/17 amplia a importância das ouvidorias e participação cidadã na Administração Pública, com grande potencial ao aperfeiçoamento na prestação de serviços públicos. Com isso, o conjunto dos resultados obtidos pela presente pesquisa requer zelo e atuação por dos (as) gestores (as), da sociedade e dos (as) controladores (as).

Pelo exposto, faz-se relevante a adoção de iniciativas tendentes à remoção dos obstáculos constatados e à promoção das indispensáveis mudanças estruturais, em consonância com o produto técnico que será apresentado.

6 PLANO DE AÇÃO

A intervenção proposta sugere um conjunto de medidas que deverão ser adotadas pelo TCE/SE visando, primeiramente, adequação prática, seguida da orientação aos jurisdicionados para o atendimento dos requisitos da norma, ações voltadas à capacitação e treinamento de servidores, elaboração de estudos, levantamentos quanto ao cumprimento de lei e ações de fiscalização na área, entre outras providências.

6.1 OBJETO

O plano de ação tem como objeto o fomento à defesa dos usuários de serviços públicos no estado de Sergipe, tendo como objeto mediato a criação de estruturas e capacidades para implantação, disseminação e fortalecimento das ouvidorias públicas municipais e estaduais. Como objeto imediato, visa sanar pendências referentes à implementação e efetividade da Lei 13.460/2017.

6.2 RESULTADOS

Resultados esperados, no curto prazo:

- (i) Adequação do próprio Tribunal de Contas às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, adotando a regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso das Cortes de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018.
- (ii) Avaliação e mapeamento do cumprimento do CDUSP entre os seus jurisdicionados, bem como de outras leis e instrumentos de defesa correlatos.
- (iii) Criação de rotinas de incentivos para implementação por meio de fomento à criação do conselho de usuários, carta de serviços, avaliações de serviços e aprimoramento das ouvidorias entre os jurisdicionados.

No médio prazo:

- (i) Ampliação dos mecanismos de controle sobre a gestão, por meio da avaliação de serviços públicos efetivada de modo articulado pelas ouvidorias públicas municipais e estaduais.

- (ii) Desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento de atuação das ouvidorias municipais e estaduais como instrumentos de defesa dos usuários de serviços públicos.

6.3 JUSTIFICATIVA

O TCE/SE, no exercício da sua relevante missão institucional, dispõe de mecanismos essenciais à superação do cenário de inefetividade do CDUSP nos entes públicos de Sergipe e será, também, beneficiário direto dessa transformação.

Inicialmente, porque em virtude das prerrogativas e das garantias que foram atribuídas pela Constituição, os órgãos de controle se posicionam como peças-chave para o desenvolvimento das instituições (DANTAS; DIAS, 2018).

Os Tribunais de Contas, nesse sentido, possuem competências que possibilitam induzir o aprimoramento da administração pública, fiscalizando o cumprimento das diretrizes legais, e incentivar participação popular, com a possibilidade de fomentar pontes de diálogos entre as instituições e a sociedade plural (SILVA FILHO, 2019).

Com efeito, a abertura de espaços de diálogo para a sociedade civil organizada é considerada “um dos mais significativos desafios do século XXI para os tribunais de contas” (AGUIAR; GEMELLIR; SANTOS, 2020, p. 391).

Convém destacar, inclusive, que o art. 55 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – Nível 1 (NBASP: nível 1) dispõe que “os Tribunais de Contas devem exercer suas funções de forma a oferecer *accountability*, transparência e boa governança pública” (IRB, 2015).

Bem assim, alinhado ao princípio de que os Tribunais de Contas devem ser uma organização modelo, que lidera pelo exemplo (art. 53 do NBASP: nível 1), fundamental que o TCE/SE também se adeque às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, adotando regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso das Cortes de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018.

O fomento à defesa dos usuários de serviços públicos, objeto do CDUSP, é pauta de Nota Técnica da Atricon (Nº 02/2018), norteada pela convicção de que cidadãos bem informados possuem melhores condições de fazer escolhas, participar da gestão administrativa e auxiliar, assim, aos órgãos de controle na fiscalização e

aplicação dos recursos públicos. “E essa relação dialógica também contribui para a definição das prioridades, enquanto a avaliação dos serviços aponta os principais pontos que devem ser mantidos ou aperfeiçoados” (ATRICON, 2018, p. 1).

Nesse sentido, digno enaltecer iniciativas de outros tribunais de contas voltados a esse tema. O TCE/MG, por exemplo, no final de 2019, reuniu representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de entidades de classe, sindicatos, organizações não governamentais, militares, lideranças comunitárias, funcionários públicos, professores, estudantes e empresários para debater o assunto (TCE/MG, 2019). O TCE/RO, por sua vez, promoveu cursos visando promoção de estudos sobre o tema e desenvolvimento de ações e procedimentos simplificados para o atendimento à mencionada lei (TCE/RO, 2019).

O Ministério Público que atua junto ao TCM/GO, por sua vez, ofereceu representação, ainda em 2018, visando a edição de Instrução Normativa para orientar os jurisdicionados ao conhecimento e observância do disposto na Lei 13.460/17 e inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados nos planos de auditorias deste Tribunal (TCM/GO, 2018).

O TCE/RS, por sua vez, entre outras medidas, lançou “Cartilha das Ouvidorias Públicas” (TCE/RS, 2017) constando requisitos e orientações atreladas à Lei 13.460/2017, além de diagnóstico das ouvidorias públicas dos executivos e dos legislativos municipais no Rio Grande do Sul. Atuação similar ao TCE/PB, que apresentou diagnóstico das prefeituras paraibanas e promoveu encontro tendo como tema o fortalecimento da democracia participativa de acordo com o CDUSP, com discussão de práticas, estabelecimento de diretrizes e compartilhamento de experiências sobre a instauração e as atividades de uma ouvidoria para a melhoria da gestão pública (TCE/PB, 2019).

Fundamental enaltecer, também, que o conjunto de iniciativas contempladas no CDUSP tem condições de instrumentalizar as unidades para ajudar a fortalecer a comunicação entre a sociedade e os órgãos públicos, já que as administrações locais são as mais próximas das pessoas e, evidentemente, têm melhores condições de ajudar a resolver os problemas que afetam diretamente as comunidades. Isso porque grande parte das demandas encaminhadas ao TCE/SE poderá, então, ser resolvida nos municípios ou nos próprios órgãos estaduais, por meio de canais de comunicação colocados à disposição dos cidadãos pelas respectivas administrações.

Por todo exposto, resta plenamente justificado o indispensável protagonismo da Corte de Contas Sergipana no propósito de contornar o diagnóstico apresentado, visando, com isso, fortalecer a *accountability* pública, disseminar a cultura de participação e controle da gestão e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública.

6.4 ETAPAS

Etapa 1: Implantação no TCE/SE, expedição de comunicações, promoção de capacitações.

Etapa 2: Elaboração de novos estudos e inserção no Plano Anual de Auditoria – PAA.

Etapa Contínua: Avaliação periódica de eventos, fomento do controle social e monitoramento dos jurisdicionados.

6.5 METAS, PRODUTOS E RESPONSÁVEIS

A presente matriz foi construída tendo por base os resultados da pesquisa realizada, os exemplos de outros tribunais de contas pátrios, a Nota Técnica Nº 02/2018 da Atricon e os normativos do TCE/SE (legislações, regimento e resoluções), em especial: a Lei Complementar Nº. 205, de 06/07/2011, Lei Orgânica do TCE/SE; a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011, referente à estrutura administrativa do TCE/SE; a Lei Complementar nº 237, de 28/03/2014 (que alterou a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011); a Resolução TC 264, de 07/04/2011, que instituiu a Ouvidoria-Geral do TCE/SE; a Resolução TC nº 335, de 21/11/2019, que instituiu o Plano Anual de Auditoria - PAA e o Plano Anual de Trabalho – PAT, no âmbito do TCE/SE; e o Regimento Interno do TCE/SE.

Nesse sentido:

I. Caberá ao TCE/SE:

a) Por intermédio da Presidência e da Ouvidoria Geral, promover adequações às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, adotando regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso da Corte de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018. Na oportunidade, alterações essenciais à Resolução TC 264, de 07/04/2011;

b) Por intermédio da Presidência e da Diretoria de Modernização e Tecnologia (DMT), adequar-se às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, implementando alterações nos sistemas e nas informações disponíveis no site institucional;

c) Por intermédio da Diretoria Técnica (DITEC), expedição de comunicação aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Municipal, alertando para a entrada em vigor do CDUSP, a fim de que os mesmos se adequem aos requisitos dispostos na norma;

d) Por intermédio da Presidência e da Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento (ECOJAN), no exercício do poder pedagógico, a promoção de cursos, debates, *workshops*, audiência pública, entre outras iniciativas similares para discutir o tema e, com isso, auxiliar na remoção de obstáculos existentes, a exemplo da escassez de recursos e das dificuldades gerenciais e técnicas. Como exemplo, a possibilidade de promover capacitações específicas para os agentes públicos e disponibilização de materiais informativos sobre a lei;

e) Por intermédio da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços (DCEOS) e da Diretoria Técnica (DITEC), elaboração de novos estudos, levantamentos e ações de fiscalizações relativos ao cumprimento da lei pelos jurisdicionados e visando verificar a situação das Ouvidorias Públicas, as ações voltadas ao atendimento das demandas e os relatórios gerenciais sobre a prestação dos serviços; e

f) Por intermédio da Diretoria Técnica (DITEC), inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados no Plano Anual de Auditoria – PAA (instituído pela Resolução TC nº 335, de 21/11/2019);

g) Por intermédio da Presidência e do Ministério Público de Contas, sem prejuízo, claro, do envolvimento do Conselheiro-Relator e da área técnica de fiscalização responsável, sugere-se a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) visando sanar falhas e pendências eventualmente evidenciadas nas unidades jurisdicionadas, seguindo procedimento constante nos arts. 122 a 130 do Regimento Interno do TCE/SE, como alternativa à adoção de medidas punitivas, em consonância com o Decreto 9.830/2019 (art. 13, §1º);

h) Por intermédio da Diretoria de Comunicação e Mídias (DICOM), no papel de indutor do controle social, orientar suas ações no sentido de qualificar a opinião

dos cidadãos, com a realização de audiências públicas e ampla divulgação e transparência às informações públicas que detêm, aprimorando, portanto, o *accountability* vertical, considerando os direitos fundamentais à publicidade e à transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto na Constituição Federal (art. 31, §3º), na LRF e na LAI;

i) Por intermédio da Presidência e da Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento, apoiar a realização periódica de eventos de capacitação sobre o tema, por meio da cessão de infraestrutura e mobilização de parceiros e públicos;

j) Por intermédio da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços (DCEOS), monitorar, perante os jurisdicionados, a correta aplicação da Lei 13.460/2017, apontando às instâncias responsáveis quando constadas irregularidades; e

k) Por intermédio da Presidência e da Ouvidoria Geral, também no papel de indutor do controle social, promover realização de audiências públicas visando discutir resultados dos futuros estudos e/ou diagnósticos realizados com base na aplicação desta lei.

II. Caberá aos entes jurisdicionados do TCE/SE:

a) Cumprimento às diretrizes;

b) Presença às capacitações ofertadas; e

c) Encaminhar ao TCE/SE informações referentes a eventuais obstáculos remanescentes à efetividade dos recursos, visando, com isso, planejamento de novas diretrizes e soluções.

6.6 ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÃO

A estrutura do Plano de Ação foi delineada a partir de cruzamento dos dados constatados na análise situacional, especialmente nas informações referentes aos obstáculos no que se refere à implementação da Lei 13.460/2017, com as competências institucionais e regimentais do TCE/SE.

Nesse sentido, incluiu-se no Plano Ação o foco, os objetivos, a metodologia e o órgão/setor. O primeiro tópico referente ao foco da ação indicou a área em que se pretende atuar e teve como fundamentações desafios de gestão diagnosticados pela pesquisa. O segundo explicitou os objetivos da ação a ser desenvolvida, enquanto o terceiro traçou os meios de operacionalização – ou seja, as possibilidades para o

desenvolvimento das ações. Por fim, foram indicados os setores nos quais as propostas poderão ser executadas.

Os quadros abaixo apresentam o Plano de Ação nos moldes descritos, em consonância com as etapas delineadas.

Quadro 13 – Plano de Ação – Etapa 1

Etapa 1			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Regulamentação interna	Adequação dos regulamentos	Expedição de comunicações	Presidência e Ouvidoria-Geral
Compatibilidade dos sistemas	Adequação dos sistemas	Implementar alterações nos sistemas e nas informações disponíveis em site institucional	Presidência e DMT
Desconhecimento e ausência de atuação no tema	Adequação dos entes aos requisitos dispostos na norma.	Expedição de comunicações	DITEC
Envolver a sociedade	Induzir controle social	Audiências públicas, cartilhas e divulgação de informações	DICOM
Confrontar o desconhecimento	Difundir conhecimento sobre o normativo e seus desdobramentos.	Promoção de cursos, debates, workshops, audiência pública, entre outras iniciativas similares para discutir o tema e, com isso, auxiliar na remoção de obstáculos existentes, a exemplo da escassez de recursos e das dificuldades gerenciais e técnicas.	Presidência e Ecojan

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quadro 14 – Plano de Ação – Etapa 2

Etapa 2			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Desconhecimento e ausência de recursos	Verificar a situação das Ouvidorias Públicas, as ações voltadas ao atendimento das demandas e os relatórios gerenciais sobre a prestação dos serviços	Elaboração de novos estudos e levantamentos relativos ao cumprimento da lei pelos jurisdicionados	DCEOS e DITEC
Auditoria	Fiscalização das ações voltadas à efetividade do CDUSP	Inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados no Plano Anual de Auditoria – PAA (instituído pela Resolução TC nº 335, de 21/11/2019)	DITEC
Firmar TAG	Sanar falhas evidenciadas nas unidades jurisdicionadas	Em consonância com o procedimento para celebração previsto nos arts. 122 a 130 do Regimento Interno do TCE/SE.	Presidência e MPC

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quadro 15 – Plano de Ação – Etapa Contínua

Etapa Contínua			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Fiscalização	Monitoramento contínuo das ações voltadas à efetividade do CDUSP	Acessos contínuos aos sistemas referentes à matéria visando aferir manutenção das condições	DCEOS
Envolver a sociedade	Induzir controle social	Realização de audiências públicas visando discutir resultados dos diagnósticos e estudos futuros sobre o tema	Presidência e Ouvidoria Geral
Confrontar o desconhecimento e a falta de recursos	Poder pedagógico	Realização periódica de eventos de capacitação	Presidência e Ecojan

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As medidas acima estruturadas contemplam, tão somente, a matéria referente à Lei 13.460/2017. Contudo, devem ser conjugadas com outras medidas visando o aprimoramento das instâncias participativas, constantes em outros diplomas legais. Sugere-se, nesse sentido, que em atenção à Lei de Acesso à Informação e, claro, à própria Resolução TC/SE Nº 311/2018 (e sua mais recente alteração, de nº 333/2019, que estabelece procedimentos de fiscalização dos Portais de Transparência das Unidades Jurisdicionadas pelo TCE/SE), seja adota medida fiscalizatória no sistema de e-SIC dos jurisdicionados, considerando ser mecanismo indispensável ao exercício do *accountability*.

Bem assim, convém alertar à necessidade dos preparativos voltados à adaptação para as diretrizes da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021), que foi publicada em 30/03/2021 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias para a União, 120 (cento e vinte) dias para os Estados e o Distrito Federal e 180 (cento e oitenta) dias para os Municípios, e demandará, por parte da gestão pública, entre outras diretrizes, o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.

Fundamental registrar, também, que alguns dos encaminhamentos previstos nas etapas acima consignadas demandarão submissão e aprovação plenária, conforme previsto no regimento interno do TCE/SE.

Esclarece-se que não foi delimitado ou sugerido prazo para as etapas acima descritas pois, conforme amplamente exposto, transcorreu o prazo para implementação dos recursos e medidas, nos termos da Lei 13.460/2017.

Por fim, espera-se que a adoção de tais medidas possibilite contornar o diagnóstico evidenciado no estado de Sergipe no que se refere à efetividade da Lei 13.460/2017, visando com isso, reiterar-se, promover a *accountability* pública, disseminar a cultura de participação e controle da gestão e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública.

7 CONCLUSÃO

Em arremate aos estudos conduzidos ao longo deste trabalho, apresenta-se conclusão dividida em quatro partes. Primeiramente, respostas às questões de pesquisa, em consonância com objetivos específicos. Em seguida, sugestões para os envolvidos no estudo de acordo com o que foi constatado. No terceiro segmento, recomendações para pesquisas vindouras da mesma natureza. Por fim, considerações finais.

7.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE PESQUISA

No tocante às questões de pesquisa apresentadas na metodologia e alinhadas com os objetivos específicos, a pesquisa encaminhada resultou nas constatações abaixo apresentadas.

a) A Lei 13.460/2017 é conhecida e regulamentada pelos poderes executivos no estado de Sergipe?

A presente questão de pesquisa está em sintonia com o propósito de verificar a existência de norma regulamentadora da Lei 13.460/2017 em âmbito local, considerando que a lei entrou em vigor em 21/06/2018 no estado de Sergipe e no município de Aracaju; em 18/12/2018 nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Lagarto; e em 16/06/2019 nos demais municípios.

Dentre as respostas obtidas para a questões, notou-se que, superada a *vacatio legis* prevista no CDUSP, não há, entre tais municípios ou mesmo no governo do estado (onde a lei está em vigor há aproximadamente 3 anos), qualquer exemplo de regulamentação referente à matéria, o que contraria o disposto na seção 2.2 e, especialmente, na subseção 2.3 do referencial teórico.

Nota-se, com isso, que ultrapassada a *vacatio* prevista no CDUSP, não há, entre os poderes executivos que responderam a presente pesquisa, qualquer exemplo de regulamentação referente à matéria, em consonância com a questão 1, além de relativo desconhecimento sobre o tema, conforme restou apurado na questão 7.

b) Como estão funcionando os institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 nos municípios e no estado de Sergipe?

A questão teve como objetivo avaliar o funcionamento dos institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 implementados em âmbito local. Dentre os

elementos de análise, os conselhos de usuários de serviços públicos, a avaliação dos serviços prestados, a divulgação de carta de serviços ao usuário, a implementação de canal de manifestações e a elaboração do relatório de gestão da ouvidoria.

Destaque-se, inicialmente, a completa ausência de funcionamento do conselho de usuários de serviços públicos entre todos os entes pesquisados. Ademais, constatou-se que a realização de pesquisa de satisfação, além de ser pouco usual (38% dos poderes executivos declararam realizar algum tipo de avaliação dos serviços), não revelou qualquer evidência de que estaria sendo feita em conformidade com a Lei 13.460/2017. Em relação à carta de serviços, apenas 33% declararam publicar e apenas 1 município (o que representa 8% das respostas ao item) realiza tal divulgação de forma similar ao estabelecido pelo CDUSP.

Em relação às inovações nos canais de ouvidoria, nota-se amplo espaço para aprimoramento visando plena adequação à Lei 13.460/2017, considerando ausência de regulamentação, mas é digno enaltecer que 88% de poderes executivos declararam ou atestaram a existência do canal de manifestações na ouvidoria e 54% declararam elaborar o relatório de gestão anual da ouvidoria.

Pelo exposto, foram evidenciados dados preocupantes em relação ao funcionamento dos institutos concebidos pelo CDUSP, que evidenciam estágio predominantemente ruim de implementação nos municípios e no estado de Sergipe.

c) Quais os eventuais obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da Lei 13.460/2017 pelos poderes executivos do estado de Sergipe?

Visando, por fim, averiguar eventuais obstáculos remanescentes à implementação da Lei 13.460/2017, restaram evidenciados dados relevantes à formulação do produto técnico.

Nesse sentido, em resposta à questão de pesquisa, além do desconhecimento sobre o tema e da indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas, foram apresentadas alegações no sentido do desconhecimento da necessidade de regulamentar; da necessidade de ampliar divulgação da norma e realizar ações de capacitações; do clamor pela atuação do TCE/SE na matéria; e de sobrecarga de atribuições impostas pela legislação federal.

O desconhecimento sobre o tema é, lamentavelmente, alegação recorrente. Reitere-se que, conforme normas do direito brasileiro (art. 3º da LINDB), não é admitida tal alegação como escusa ao cumprimento de lei. Contudo, mais uma vez,

mostrou-se problema corriqueiro. A indisponibilidade de recursos, outra alegação recorrente, tem relação com o desconhecimento, considerando o conjunto de medidas e soluções acessíveis (alguns casos, gratuitas) aos entes públicos.

7.2 SUGESTÕES PARA OS ATORES ENVOLVIDOS NO ESTUDO

Entre os diferentes atores envolvidos no presente estudo, para fins de sugestões, essencial tratar como 3 grupos, conforme competências e perspectivas: gestores (as) públicos (as), controladores (as) e cidadãos (ãs).

Aos (às) gestores (as) públicos (as), aqui contemplados (as) chefes (as) dos poderes executivos, chefes (as) das ouvidorias, secretários (as) de controle interno, ou congêneres, basicamente: esforcem-se em prol da regulamentação e do pleno funcionamento dos institutos criados pela Lei 13.460/2017.

Recorde-se ser inadmissível invocar desconhecimento de lei ou insuficiência de recursos como escusa ao cumprimento de obrigações, notadamente quando vinculadas à efetividade de direitos inerentes à cidadania. É fundamental que o ente público comprove que vem adotando o que está ao alcance para fins assegurar efetividade às diretrizes legais.

Até porque, a despeito de tais argumentos, a CGU adotou iniciativas diversas voltadas à superação de tais obstáculos, por intermédio de ampla divulgação, realização de cursos gratuitos virtuais e disponibilização de plataformas virtuais aptas a serem utilizadas, também, por entes estaduais e municipais através de termo de adesão (a exemplo do Fala.br).

No âmbito do Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (instituído pela Portaria CGU nº 50.253/2015), a União fornece apoio aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outros poderes, na criação, implementação e desenvolvimento de Ouvidorias Públicas. Referido programa possibilita implementação àqueles que ainda não possuem ouvidorias e, também, contribui para a melhoria dos serviços prestados por aqueles que já as possuem, considerando que a plataforma virtual torna mais efetivo o acesso do cidadão ao órgão, bem como possibilita o controle sistematizado das demandas.

Sugere-se, nesse sentido, análise desses mecanismos e suas respectivas regulamentações (a exemplo Instrução Normativa Nº 3/2019), implementação dos instrumentos concebidos, promoção ou divulgação de ações de capacitação voltadas

ao tema e, claro, efetivação dessas soluções perante à cidadania, considerando os inúmeros ganhos possíveis abordados ao longo do presente trabalho, as justificativas constantes na análise dos recentes avanços e potenciais impactos vindouros, constante no 2.2.4.

Aos (às) controladores (as), especialmente, ao TCE/SE, destinatário do produto técnico, sem prejuízo das demais instituições integrantes do *accountability* horizontal e da valorosa perspectiva de atuação em rede, sugere-se que, em atenção à análise situacional apresentada, sejam protagonistas no essencial processo de superação desse cenário de inefetividade do CDUSP nos entes públicos de Sergipe.

Reitere-se que o fomento à defesa dos usuários de serviços públicos, objeto do CDUSP, é pauta de nota técnica da Atricon, norteada pela convicção de que cidadãos bem informados possuem melhores condições de fazer escolhas, participar da gestão administrativa e auxiliar, assim, aos órgãos de controle na fiscalização e aplicação dos recursos públicos. “E essa relação dialógica também contribui para a definição das prioridades, enquanto a avaliação dos serviços aponta os principais pontos que devem ser mantidos ou aperfeiçoados” (ATRICON, 2018, p. 1).

Convém destacar, inclusive, que o art. 55 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - 1 (NBASP: nível 1) dispõe que “os Tribunais de Contas devem exercer suas funções de forma a oferecer *accountability*, transparência e boa governança pública” (IRB, 2015).

Nesse sentido, digno enaltecer iniciativas de outros tribunais de contas voltados a esse tema. O TCE/MG, por exemplo, no final de 2019, reuniu representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de entidades de classe, sindicatos, organizações não governamentais, militares, lideranças comunitárias, funcionários públicos, professores, estudantes e empresários para debater o assunto (TCE/MG, 2019). O TCE/RO, por sua vez, promoveu cursos visando promoção de estudos sobre o tema e desenvolvimento de ações e procedimentos simplificados para o atendimento à mencionada lei (TCE/RO, 2019).

O Ministério Público que atua junto ao TCM/GO, por sua vez, ofereceu representação, ainda em 2018, visando a edição de Instrução Normativa para orientar os jurisdicionados ao conhecimento e observância do disposto na Lei 13.460/17 e inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados nos planos de auditorias deste Tribunal (TCM/GO, 2018).

O TCE/RS, por sua vez, entre outras medidas, lançou “Cartilha das Ouvidorias Públicas” (TCE/RS, 2017) constando requisitos e orientações atreladas à Lei 13.460/2017, além de diagnóstico das ouvidorias públicas dos executivos e dos legislativos municipais no Rio Grande do Sul. Atuação similar ao TCE/PB, que apresentou diagnóstico das prefeituras paraibanas e promoveu encontro tendo como tema o fortalecimento da democracia participativa de acordo com o CDUSP, com discussão de práticas, estabelecimento de diretrizes e compartilhamento de experiências sobre a instauração e as atividades de uma ouvidoria para a melhoria da gestão pública (TCE/PB, 2019).

Certamente, empenho não faltará à Corte de Contas Sergipana no propósito de contornar o diagnóstico apresentado, visando, com isso, fortalecer a *accountability* pública, disseminar a cultura de participação e controle da gestão e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública.

Finalmente, em relação à sociedade civil, sugere-se a apropriação dos instrumentos dos *accountability* disponíveis e o fiel exercício do controle das políticas públicas e dos serviços prestados pelos entes públicos.

Superados os obstáculos diagnosticados, a efetividade dos mecanismos de controle social concebidos pelo CDUSP demandará, essencialmente, a capacidade mobilizatória da sociedade e o seu ímpeto de contribuir, sendo, portanto, fundamental que cada cidadão assuma a missão de participar da gestão pública e colaborar com o aumento da qualidade da ação estatal e a prevenção da corrupção.

7.3 SUGESTÕES PARA AÇÕES E PESQUISAS FUTURAS

A partir dos resultados obtidos, além das contribuições descritas, vislumbram-se alguns subsídios para futuros estudos.

Inicialmente, sugere-se estudo voltado à possível necessidade de complementação da legislação em análise. Não bastasse a demora, a Lei 13.460/2017 não disciplinou, por exemplo, todos os aspectos determinados pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (MEDEIROS, 2017). A disciplina da representação contra a atuação negligente ou abusiva de agentes públicos só foi tratada posteriormente com a LINDB.

Mas há espaço para que se estude, por exemplo, a possibilidade de que as ferramentas de *accountability* sejam utilizadas também no propósito de estimular o exercício do controle social.

Como proposta de estudo, em relação a esse tópico, sugere-se análise em relação ao controle social recompensatório. Evidente que participação social é, acima de tudo, obrigação cívica e a principal recompensa é decorrente da satisfação de promover o bem comum. O estudo proposto consiste na busca de mecanismo que concilie satisfação cívica com a satisfação referente à obtenção de benefício, visando induzir maior envolvimento social no controle.

Em análise pertinente sobre o tema, com ponderações referentes à economia dos incentivos e ao princípio da moralidade, Maurício Bugarin e Tomás Bugarin (2017) trazem o exemplo de um veículo irregularmente estacionado em vaga reservada. Segundo os autores, trata-se de problema cujo custo à sociedade é relativamente baixo e, com isso, os cidadãos vitimizados não cumprem, necessariamente, os deveres iminentes à cidadania. Refletem os autores que se, nesse caso, houvesse uma recompensa àquele que comunicasse tal caso, a denúncia se tornaria mais constante. Com isso, “o Estado arrecadaria com a cobrança de multas (arrecadação esta a reverter em prol da sociedade), os infratores seriam penalizados e os idosos e deficientes teriam onde estacionar. Não haveria como negar o benefício social de tal medida” (BUGARIN; BUGARIN, 2017, p. 13).

A capital argentina possui interessante aplicação dessa proposta, conforme apresentado em “Política: Modo de Usar” (3º episódio, 2017). No propósito de envolver cidadãos na fiscalização de obras públicas, a Prefeitura de Buenos Aires, com o aplicativo BA 147, ao iniciar uma obra pública, notifica, por SMS, cidadãos que moram na região e questiona o interesse de ajudar a fiscalizar daquela obra. Quem aceita, recebe recompensas através de um sistema de pontos que, posteriormente, pode ser convertido em benefícios culturais. Com isso, envolve-se outros agentes na fiscalização, diminuindo significativamente as possibilidades de corrupção e elevando os padrões de qualidade e satisfação com os serviços prestados. Além de que, incentiva o consumo de cultura pelos cidadãos, podendo garantir o acesso àqueles que normalmente não dispõem de recursos.

Trata-se, portanto, de estudo amplo, que admite diferentes espectros de análise e que pode ser conjugado com outras propostas, a exemplo do fomento à cidadania conjugado com a promoção cultural, como ilustra o mecanismo adotado pela gestão de Buenos Aires.

Outra sugestão de estudo futuro consiste na mensuração dos resultados decorrentes da implantação dos mecanismos do CDUSP. Essencial delinear parâmetros que permitam análise operacional das dimensões eficiência, eficácia e efetividade decorrente do funcionamento dos instrumentos da Lei 13.460/2017.

No mesmo sentido, propõe-se, também, estudo voltado à coleta de boas práticas empreendidas pelos entes públicos do estado de Sergipe no propósito de cumprir tais diretrizes, utilizando, para avaliação, critérios como aqueles utilizados pela Rede Nacional de Ouvidorias no Concurso de Boas Práticas (criatividade e inovação; custo-benefício; impactos da iniciativa e contribuição para a efetividade; simplicidade e replicabilidade), sem prejuízo de outros.

Por fim, sugere-se estudo voltado à análise e aos desafios referentes às inovações referentes à Lei 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. A Lei do Governo Digital, como é conhecida, foi publicada em 30/03/2021 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias para a União, 120 (cento e vinte) dias para os Estados e o Distrito Federal e 180 (cento e oitenta) dias para os Municípios, com a perspectiva de implementar a prestação digital dos serviços públicos por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.

Referido diploma normativo se comunica, em muitos aspectos, com o CDUSP. No rol de princípios, consta o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública. Bem assim, entre os três componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública está incluída a carta de serviços ao usuário (Lei 13.460/2017).

Verifica-se, portanto, que referidos diplomas normativos possuem relevantes propósitos comuns, de modo que, após entrar em vigor, vai possibilitar estudos conjuntos voltados à implementação de suas diretrizes e à mensuração de resultados.

7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se deparou com duas dificuldades principais.

Primeiramente, limitações decorrentes das atribuições inerentes ao contexto. Isso porque, foi realizada no período pós-eleitoral. Mesmo delimitando o endereçamento do questionário aos poderes executivos em que os mandatários foram reeleitos, há dificuldades atreladas ao início da nova gestão, com implementação de novos programas e afins. Bem assim, ainda tratando do contexto, no momento da pesquisa, os poderes executivos em Sergipe se encontravam no enfrentamento da pandemia do coronavírus, em plena segunda onda de infecções (UFS, 2021), momento em que o número de internações e óbitos bateu sucessivos recordes.

Evidentemente, momento bastante desafiador, com a necessidade de monitoramento contínuo das inúmeras informações e demandas relacionadas ao combate da pandemia, além, claro, dos problemas envolvendo gestão das equipes, visando fazer frente às necessárias rotinas de revezamento e afastamento, para fins de diminuição da propagação do vírus.

Por isso, embora seja digno de atenção o expressivo percentual (60,61%) de entes públicos que, na presente demanda, descumpriram a Lei de Acesso à Informação, essencial, também, que se considere tais circunstâncias. Até porque, em larga escala, referido percentual teve relação com outra limitação de pesquisa, decorrente das falhas nos canais de e-SIC de muitas das prefeituras municipais pesquisadas.

Com efeito, parcela considerável desses canais se mostrou pouco confiável. Na oportunidade, foram constatadas falhas reiteradas, como o desaparecimento de protocolos registrados nos sistemas e sucessivas tentativas de cadastro fracassadas. Em alguns casos, o questionário foi enviado mais de uma vez, aguardando-se, mais de uma vez, o prazo legal (20 dias) e, em alguns casos, a prorrogação (10 dias). Não obstante, ao verificar o número de protocolo fornecido, simplesmente aparecia, como informação, “nenhuma solicitação enviada até o momento”, tal como se o protocolo não existisse mais no sistema. Outros entes públicos, também, demonstraram possuir portais de e-SIC absolutamente inacessíveis, com as sucessivas tentativas de cadastro em dias diferentes resultando no recebimento de sucessivos *e-mails*

solicitando a troca de senha. Não por acaso, houve esforço em prol de enviar a mesma pesquisa para o máximo de e-mails diferentes constantes nos sites institucionais.

Fundamental que se tenha atenção a esse fato, pois os municípios investem vultosos recursos no desenvolvimento e manutenção desses portais, considerando o nome da contratada no rodapé e as informações de pagamentos constantes no portal de transparência. Essencial, portanto, atenção do controle social a aspectos como esses, considerando que o e-SIC é a porta de entrada para as demandas referentes à transparência, condição essencial ao *accountability*, não sendo admissível que se converta num mecanismo de fachada.

No tocante ao desafio em prol da efetividade, essencial atenção para que o CDUSP não se torne um instrumento inócuo, alargando a distância entre o país legal e o país real. Por tudo que já foi narrado, ficou evidente a falta de vontade política em relação ao tema, afinal, foram quase 03 (três) décadas de morosidade legislativa na regulamentação do dispositivo constitucional.

Ademais, forçoso reconhecer que, ao longo dos 02 (dois) séculos de história, o país teve uma trajetória institucional instável notabilizada por normativos com características vanguardistas e textos modernos, mas frequentemente carentes de força normativa necessária para conformar a realidade política e social (NOVELINO, 2020), o que se relaciona com a hipertrofia do papel simbólico da atividade legiferante, valorizando-se a construção legislativa desprovida de efetividade em detrimento da função jurídico-instrumental, com o produto servindo apenas como álibi para mascarar os problemas.

É bem verdade, também, que tal desafio, neste caso, depara-se com a complexidade envolvida na gestão pública municipal. Considerando apenas o aspecto quantitativo, recorde-se que são mais de 5.570 municípios, todos com competência legislativa, o que se traduz num regramento jurídico difuso e complexo. O gestor municipal, então, depara-se com 03 (três) poderes legislativos regrando atividades, 03 (três) poderes judiciários julgando, 02 (dois) ministérios públicos e 02 (dois) tribunais de contas fiscalizando.

Mas há, também, a heterogeneidade atrelada às acentuadas disparidades demográficas, sociais, econômicas, fiscais e políticas. Evidentemente, há municípios em condições muito mais favoráveis para implementação de inovações legislativas do que outros.

Norteadas nessas concepções, inclusive, o legislador consagrou, na LINDB, o primado da realidade, dispondo que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Contudo, essencial que tais argumentos não se tornem uma escusa capciosa para sustentar, recorrentemente, que a realidade não permite cumprir adequadamente as exigências legais. A realidade não deve preponderar sobre direito de forma incondicionada. Notadamente se considerarmos as amplas condições ofertadas em prol da efetividade da Lei 13.460/2020, conforme outrora demonstrado.

Recorde-se que desafios similares foram vencidos com êxito. O Código de Defesa do Consumidor (CDC), do início dos anos 90 (Lei 8.078/1990), envolveu, também, complexo processo de adaptação. E o CDUSP guarda estreita semelhança com o CDC, tendo em vista que coloca o cidadão na condição de consumidor. Bem assim, como comparativo mais recente, fundamental recordar sobre a LAI. No estado de Sergipe, foram 6 anos de omissão, até que fosse alcançado o desempenho atual, o que é demonstrado em detalhes no 3º capítulo do trabalho.

Por isso, é necessário que a administração pública, com auxílio do Tribunal de Contas, adapte-se às novas exigências, evitando-se que o sistema de proteção dos usuários de serviços públicos não se transforme em mais uma promessa não adimplida pelo poder público (OLIVEIRA, 2018).

Nas lições do célebre intelectual aracajuano Manoel Bomfim⁸, convém recordar que o “Estado somos todos nós que aceitamos a responsabilidade de qualquer dos serviços ou das atribuições que lhes são conferidas” (BOMFIM, 1904, p. 25).

Nesse sentido, fundamental que sejam adotadas providências voltadas à regulamentação própria, capacitação de pessoal, disponibilização de informações quanto a oferta dos serviços públicos, realização de pesquisa de satisfação e

⁸ Manuel Bomfim (Aracaju, 1868-1932) foi um médico, psicólogo, pedagogo, sociólogo, historiador e intelectual brasileiro. Foi praticamente esquecido na historiografia brasileira, o que pode ser parcialmente explicado pela contraposição de suas ideias ao determinismo racial, pensamento dominante em seu tempo. Foi redescoberto apenas em 1984, num ensaio de Darcy Ribeiro, que o classificou como o pensador "mais original da América Latina". Na passagem citada, Bomfim sugere a possibilidade de uma transformação empreendida de dentro da estrutura de poder vigente; para isso, ele contava com a autonomia da ação do indivíduo no desempenho de sua função social. BOMFIM, M. *O progresso pela instrução*. Rio de Janeiro: Tipographia do Instituto Profissional, 1904.

iniciativas no propósito da ampliação ao exercício da cidadania, para que seja efetivada a participação cidadã na gestão pública, preconizada na Constituição no seu artigo inaugural, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Severiano José Costandrade de; GEMELLIR, Dagmar Albertina; SANTOS, Júlio Edstron. **A Administração Pública Brasileira entre a infantilização e o experimentalismo democrático**: uma análise do desafio do século XXI da necessidade de se aprimorar o diálogo entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil organizada. In: Tribunal de Contas do Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ATRICON. **Nota Técnica Nº 02/2018**: Lei 13.460. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-T%C3%A9cnica-002-2018-Lei-13.460-17.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Editora Schwarcz. Companhia das Letras, 2017.

BENNETT, Institute for Public Policy. University of Cambridge. **Global Satisfaction with Democracy 2020**. Disponível em: <<https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2020.

BOMFIM, Manoel. **O progresso pela instrução**. Rio de Janeiro: Tipographia do Instituto Profissional, 1904.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm#art54>. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.** Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp177.htm>. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a "Carta de Serviços ao Cidadão" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Decreto nº 9.960, de 23 de janeiro de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Instrução Normativa OGU/CGU nº 1, de 05 de novembro de 2014.** Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/in/in-cgu-04.pdf/view>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. **Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 12 de abril de 2012.** Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA. Disponível em: <<http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/>>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Portaria Interministerial CGU MP nº 140, de 16 de março de 2006.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015.** Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-cgu-no-50-253-de-15-de-dezembro-de-2015-1>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. **Instrução Normativa nº 3, de 5 de abril de 2019.** Define modalidades de adesão e organização da Rede Nacional de Ouvidorias de que trata o art. 24-A do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e dispõe sobre o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70491918>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. Senado Federal. Agência Senado. **STF confirma decisão que impede restrições na Lei de Acesso à Informação.** Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Senado Federal. Agência Senado. **Especialistas analisam abstenção recorde nas eleições de 2020.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/>>

noticias/materias/2020/11/30/especialistas-analisam-abstencao-recorde-nas-eleicoes-de-2020>. Acesso em: 03 jan. 2021.

_____. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. **Súmulas CMRI nº 1 a 6, de 27 de janeiro de 2015**. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes>>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Glossário**. Brasília: TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm#:~:text=Accountability%20p%C3%BAblica%20%E2%80%93%20obriga%C3%A7%C3%A3o%20que%20t%C3%AAm,quem%20lhes%20delegou%20essas%20responsabilidades>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Governo Federal economiza R\$ 1 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia (entre abril a agosto)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governofederal-economiza-r-1-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Relatórios do Resultado da Arrecadação**. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso 26 mar. 2021.

_____. Ministério da Economia. Enap. **Semana de Inovação 2020**. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/semana-de-inovacao-2020-discute-a-inovacao-no-setor-publico>>. Acesso em: 05 dez. 2020.

_____. Ministério da Economia. Enap. **Curso Gestão em Ouvidoria**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3148/1/M%C3%B3dulo_3_%20A%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20ferramentas%20gerenciais%2028-02-18.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. Ministério da Economia. IBGE. **Adiamento do Censo Demográfico**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=30569>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. Casa Civil. **Governo e órgãos de controle se reúnem para tratar da pandemia do Covid-19**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/governo-e-orgaos-de-controle-se-reunem-para-tratar-da-pandemia-do-covid-19>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____. UFS. **Gravidade da segunda onda da covid-19 em SE está associada à predominância da variante brasileira**. Disponível em: <<https://www.ufs.br/conteudo/67041-gravidade-da-segunda-onda-da-covid-19-em-se-esta-associada-a-predominancia-da-variante-brasileira>>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional**: a problemática da concretização dos Direitos Fundamentais sociais pela Administração Pública Brasileira contemporânea. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado – Setor de

Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p.253. 2006. Acesso em: 08 dez. 2020.

BUGARIN, Maurício Soares; BUGARIN, Tomás Tenshin Sataka. **Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção?**. Revista Direito GV, v. 13, n. 2, p. 390-427, 2017.

CAMARGO, Luiz Rogério de; GOIS, Rodrigo Melo; NÓBREGA, Wagner. **Anuário Socioeconômico de Sergipe**. Arquivo do Café com Dados, on line, maio de 2017, Ano I, vol 1. Disponível em: <www.cafecomdados.com>. Acesso 20 dez. 2020.

_____. **Anuário Socioeconômico de Sergipe**. Arquivo do Café com Dados, on line, novembro de 2019, Ano II. Disponível em: <www.cafecomdados.com>. Acesso 20 dez. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Kleverton et al. **Cidades Empreendedoras: gerenciando ações e políticas públicas durante e na pós-pandemia pelo COVID-19**. São Cristóvão: UFS; Aracaju: SEBRAE, 2020.

CARVALHO, Paulo de Soeiro. **O mais importante de tudo é colocar as pessoas no centro**. [Entrevista concedida a] Thais Borges. Correio da Bahia. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/o-mais-importante-de-tudo-e-colocar-as-pessoas-no-centro-diz-responsavel-por-inovacao-em-lisboa/>>. Acesso 02 dez. 2020>. Acesso 02 dez. 2020.

CASTELLS, Manuel. **Compreender a Transformação Social**. p.17/20. Artigo escrito para Conferência de 4 e 5 de Março de 2005, em Portugal-Lisboa, sobre o título: Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política, em Conferência promovida pelo Presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, organizado por Manuel Castells e Gustavo Cardoso.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei 13.460/2017**: trata sobre os direitos dos usuários dos serviços prestados pela administração pública. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2017/06/lei-134602017-trata-sobre-os-direitos.html>> . Acesso 02 dez. 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

COSTA FILHO, Ismar Capistrano. **A Participação Social na Cidadania Comunicativa**. 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Fortaleza, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96029>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. **A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988**. In: 30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, Direitos Fundamentais. São Paulo, Forense: 2018.

DE SOUZA, Paulo Roberto Rodrigues; CURI, Maria Aparecida; NUINTIN, Adriano Antônio. **Práticas de Governo Eletrônico nos Municípios**: Um Estudo da Mesorregião do Sul e Sudoeste do Estado de Minas Gerais. REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade, v. 9, n. 1, p. 63-72, 2019.

DOS SANTOS MACIEL, Caroline Stéphanie Francis et al. **Governança digital e transparência pública**: avanços, desafios e oportunidades. Liinc em Revista, v. 16, n. 2, p. e5240-e5240, 2020.

FENILI, Renato Ribeiro. **A pandemia como incubadora da corrupção**. Sollicita, Paraná, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_id=Noticia=16554&n=undefined>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Bahia: Juspodivm, 2012.

FERREIRA, Bruno Madureira. **Design para a cidadania digital**: mapeamento de plataformas digitais de participação política. 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Fortaleza, 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência**: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 jul. 2020.

FILHO, Marçal Justen. **Direito Administrativo da Emergência**: um modelo jurídico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr./jun. 2020. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=258423>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FILHO, Marçal Justen et al. **Covid-19 e o direito Brasileiro**. 2. ed., ampl. e atual. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

_____. **Curso de direito administrativo**. 5.^a ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p.195-217.

GABARDO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público**: Lei 13.460/17. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerso>>

n-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em 05 set. 2020.

GADELHA, Maria Clara Bandeira de Mello. **A Lei nº 13.460 de 2017 e a realização do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito do Recife. Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

GAETANI, Fernando. **A governabilidade da administração em jogo**. Valor Econômico. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/a-governabilidade-da-administracao-em-jogo.ghtml>>. Acesso em 18 dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIAS. Tribunal de Contas dos Municípios. **Representação**. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/mpc/wp-content/uploads/2019/02/18054-2018-MPC-Solicita-Edi%C3%A7%C3%A3o-de-Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Sobre-a-Lei-n%C2%BA.-13460-2017-Representa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

HARARI, Yuval Noah. **Como será o mundo depois do coronavírus, segundo Yuval Noah Harari**. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597364-como-sera-o-mundo-depois-do-coronavirus-segundo-yuval-noah-harari>>. Acesso em 01 nov. 2020.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Editora de Universidade de Brasília, 2010.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013.

IPSOS, Instituto. **Pesquisa do Instituto Ipsos**. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-08/fake_news-report.pdf>. Acesso em 01 nov. 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JOHANNPETER, Jorge Gerdau; UNGER, Roberto Mangabeira. **Gestão Pública e Controle: O Estado a Serviço do Produtivismo Incluyente**. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasília, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. reimp. São Paulo: Atlas, v. 310, 2007.

_____. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANDAU, David. **Abusive constitutionalism**. University of California, v. 147, 2013, p. 189-260.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como Morrem as Democracias**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. **Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

MARRARA, Thiago. **O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei n. 13.460/2017)**: seis parâmetros de aplicabilidade. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/o-codigo-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos-lei-n-13460-2017-seis-parametros-de-aplicabilidade>>. Acesso em 05 out. 2020.

MARTINS, Gilberto Andrade. **Estudo de caso**: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 2, n. 2, p. 9-18, Jan/Abr 2008.

MEDEIROS, Adilson Moreira de. **A Lei n. 13.460/2017 como instrumento do controle de qualidade e eficiência dos serviços públicos e de efetividade do direito fundamental à boa administração**. Disponível em: <<https://cnpqc.org.br/?p=1835>>. Acesso em 05 out. 2020.

MENDES, Eugênio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; AFONSO, José Roberto; e SANTANA, Hadassah Laís. Org. In: **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil**. Propostas para Gestão Pública e Para Políticas Sociais e Econômicas. São Paulo: Almedina, 2020

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. e rev. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 520.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Controle social e Lei 13460/2017**. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111624232>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

NEVES, Mirella Patrícia Bonfim et al. **Os Desafios no Uso de Tecnologias na Governança Eletrônica: o que diz a produção acadêmica nacional?**. GESTÃO. Org, v. 17, n. 8, p. 134-148, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Aspectos Gerais do Regime Emergencial de Contratação Pública para o enfrentamento à Pandemia de COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 15 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

OCDE. **Manual de Oslo**: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Publicado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), 3ª edição. OCDE e Eurostat, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, SP, n. 44, 1998.

DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Participação administrativa. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 5, n. 20, p. 167-194, 2007.

_____. **A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto nº 9.759**. Jota, São Paulo, 04 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-extincao-de-conselhos-e-foruns-participativos-pelo-decreto-no-9-759-de-11-04-19-04062019>. Acesso em: 06 jul. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público avança na proteção dos direitos básicos**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/rafael-oliveira-lei-defesa-usuario-avanca-protexao-direitos>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **OIT revela tendência de aumento do trabalho em casa para os próximos anos**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/01/1738622>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **3º Encontro Paraibano de Ouvidorias**. Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/noticias/no-3o-encontro-de-ouvidores-conselheiro-do-tce-pb-apresentara-diagnostico-sobre-esses-espacos-em-prefeituras-paraiban>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

PERUZZOTTI, Enrique. **La politica de accountability social em America Latina**. Argentina. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2020.

PICCOLOTTO, Letícia. **É o fim da burocracia? Como a digitalização de serviços públicos avança**. [Entrevista concedida a] Roberta Paduan. Revista Exame. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/uma-chance-para-avancar/>>. Acesso 02 dez. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. **O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city**. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Diagnóstico das Ouvidorias Públicas do RS**. Porto Alegre: TCE/RS, 2017.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso aborda ouvidoria e Lei 13.460/17**. Disponível em: <<https://tcer0.tc.br/2019/12/12/curso-aborda-ouvidoria-e-reflexos-da-lei-13-460-17/>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

RUI BARBOSA, Instituto. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte, 2015.

SÁ, Marco Antônio Corrêa de et. al. **Estudo Lei n.º 13.460/2017: Considerações sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Curitiba: MPPR, 2019.

SANTOS, Jefferson Lemes dos. **Contratações Públicas e a Covid-19: a transparência como medida profilática**. In: Covid-19 e o direito Brasileiro. 2. ed., ampl. e atual. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Processo Administrativo Eletrônico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 157.

_____. **Covid-19 e a importância da administração pública digital**. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/covid-19-e-a-importancia-da-administracao-publica-digital-18032020>>. Acesso: 01 set. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELIGMAN, Milton. **A crise do coronavírus e a formação da tempestade perfeita**. Jota, São Paulo, 16 mar. 2020a.. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-milton-seligman/a-crise-do-coronavirus-e-a-formacao-da-tempestade-perfeita-16032020>>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Além de inconstitucional, esconder dados é burrice**. Jota, São Paulo, 15 jun. 2020b. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna->

do-milton-seligman/alem-de-inconstitucional-esconder-dados-e-burrice-15062020>. Acesso: 01 set. 2020.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/Docs%20Institucional/Lei_organica.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Disponível em: <http://antigo.tce.se.gov.br/sitev2/assets/files/regimento_interno.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011**. Estrutura administrativa do TCE/SE. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 237, de 28/03/2014**. Alterou a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Resolução TC nº 335, de 21/11/2019**. Instituiu o Plano Anual de Auditoria - PAA e o Plano Anual de Trabalho – PAT, no âmbito do TCE/SE. Disponível em: <<http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=335/2019>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Resolução TC nº 264, de 07/04/2011**. Instituiu a Ouvidoria-Geral do TCE/SE. Disponível em: <<http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=264/2011>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **TCE vai alertar municípios para que não excedam limite nos gastos com pessoal**. Disponível em: <<https://www.tce.se.gov.br/SitePages/noticia.aspx?postID=440>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SILVA FILHO, João Antônio da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SILVEIRA, Márcio Rogério et al. **Novo coronavírus (Sars-CoV-2): difusão espacial e outro patamar para a socialização dos investimentos no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 22, 2020.

SOARES, Alessandra do Valle Abrahão. **Inovação no setor público: obstáculos e alternativas**. Revista de Gestão Pública, v. 1, n. 1, p. 101-113, 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SPINK, Peter. **A inovação na perspectiva dos inovadores**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José A. (Org.). Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. São Paulo: FGV Editora, 2006. p. 23-39.

STIGLITZ, Joseph E. 1999. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/436941546609601734/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life>. Acesso em: 08 jun. 2020.

SZABÓ, Ilona. **A defesa do Espaço Cívico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

TELLES, Cássio Lisandro. **A importância da transparência e o exemplo de Cláudio Abramo**. Jota, São Paulo, 18 ago. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-importancia-da-transparencia-e-o-exemplo-de-claudio-abramo-18082018>. Acesso em: 27 jul. 2020.

UnBTV. **Quarto webinar**: Democracia, Liberdade e a (Re)Emergência do Autoritarismo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mbM6vblI-fQ>>. Acesso: 05 out. 2020.

UPDATE, Instituto. **Política**: Modo de Usar. Pesquisa e Conteúdo de Instituto Update. Coprodução de Maria Farinha Filmes. São Paulo: GloboNews, 2017. Disponível em: <<https://www.videocamp.com/pt/playlists/emergencia-politica>>. Acesso em: 25 set. 2020.

V-DEM, Institute. **Varieties of Democracy**. V-Dem Democracy Report 2020, abril de 2020 (relatório disponível em https://www.v-dem.net/media/filerpublic/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf). Acesso: 01 set. 2020.

VASCONCELOS, Jorge. Correio Brasiliense, Brasília, 19/04/2020. **Intrigas e acusações**: três Poderes travam guerra durante a crise. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/19/interna_politica,846067/intrigas-e-acusacoes-tres-poderes-travam-guerra-durante-a-crise.shtml>. Acesso em: 25 de jan. 2021.

VELOSO, Marília Tuler. **Crianças na cidade-participação infantil no planejamento e gestão das cidades**: novas espacialidades, autonomia, possibilidade. Tese (Mestrado da Escola de Arquitetura). Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

VERNALHA, Fernando Guimarães. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. 2016. Disponível em Último acesso em 05 de dezembro de 2019.

YIN, R. K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 2ª ed. São Paulo: Bookman, 2001.

ZAMBANINI, Marcos Eduardo et al (organizadores). **Manual para elaboração e normalização de trabalhos acadêmicos**. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Administração, 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIOS

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Prefeito(a) / Governador(a) / Secretário(a),

Considerando o disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), dirijo-me respeitosamente a Vossa Excelência, com o objetivo de apresentar o REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO sob a forma de questionário em anexo.

Esclareço que tal informação visa respaldar a pesquisa intitulada “O Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos: análise da efetividade no estado de Sergipe e dos desafios e oportunidades do novo normal”, estudo que objetiva analisar se os poderes executivos no estado de Sergipe estão cumprindo as diretrizes da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

A participação na pesquisa contribuirá para ampliação de conhecimentos sobre a administração pública e na identificação de soluções voltadas à melhoria da gestão, através da apresentação dos resultados no Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, em curso na Universidade Federal de Sergipe - UFS.

O formato para as respostas é livre. Em caso de dúvidas, entre em contato com o pesquisador pelo e-mail: <viniciusdesouzanascimento@gmail.com>.

Agradeço, antecipadamente, a vossa participação.

Aluno: Vinícius de Souza Nascimento

Orientador: Prof. Dr. Cesar Henriques Matos e Silva

“O Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos: análise da efetividade no estado de Sergipe e dos desafios e oportunidades do novo normal”

1) O ente público dispõe de norma regulamentadora da Lei nº 13.460/2017 em âmbito local?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

2) O ente público instituiu conselhos de usuários de serviços públicos?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

2.1) Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, de que forma eles funcionam e atuam? _____

_____.

3) O ente público realiza avaliação dos serviços prestados junto aos usuários dos serviços públicos?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

3.1) Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, como essa avaliação acontece? _____

_____.

4) O ente público realiza divulgação da Carta de Serviços ao Usuário?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

4.1) Em caso de resposta positiva ao questionamento acima, como é feita essa divulgação? _____

_____.

5) A ouvidoria do ente público possui canal de manifestação para o usuário?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

6) A ouvidoria do ente público elabora o relatório de gestão anual, em consonância com as diretrizes constantes na Lei nº 13.460/2017?

- a) Sim.
- b) Não.
- c) Desconhece sobre o que trata a questão.

7) Quais os eventuais obstáculos remanescentes à implementação da Lei nº 13.460/2017?

- a) Desconhecimento sobre o tema.
- b) Indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas.
- c) Rejeição por parte do Poder Legislativo.
- d) Outro (especificar) _____

_____.

APÊNDICE B: CANAIS CONSULTADOS (E-SIC/E-MAIL)

Quadro 1 – Canais Consultados

Unidade de análise	Canal Consultado (e-SIC / e-mail)
P.M. de Amparo do São Francisco	https://amparodosaofrancisco.se.gov.br/portalttransparencia/?servico=cidadao/informacoes amparo2017.adm@hotmail.com
P.M. de Aquidabã	https://aquidaba.se.gov.br/portalttransparencia/?servico=cidadao/informacoes administracao@aquidaba.se.gov.br
P.M. de Aracaju	https://aracaju.1doc.com.br/b.php?pg=wp/wp&itd=4
P.M. de Areia Branca	https://areiabranca.se.gov.br/e-sic/index/
P.M. de Boquim	https://www.boquim.se.gov.br/portal/?alias=pmboquim
P.M. de Brejo Grande	https://www.brejogrande.se.gov.br/esic/brejogrande-pm/index/ esic@brejogrande.se.gov.br contato@brejogrande.se.gov.br
P.M. de Campo do Brito	https://campodobrito.se.gov.br/portalttransparencia/?servico=cidadao/informacoes administracao@campodobrito.com.se.gov.br faustofilho2007@gmail.com
P.M. de Capela	https://capela.se.gov.br/aceso-a-informacao/
P.M. de Estância	https://www.estancia.se.gov.br/site/esic
P.M. de Frei Paulo	https://freipaulo.se.gov.br/e-sic/
P.M. de General Maynard	https://www.generalmaynard.se.gov.br/
P.M. de Indiaroba	https://indiaroba.se.gov.br/esic/indiaroba-pm/index/
P.M. de Itabaianinha	https://itabaianinha.se.gov.br/aceso-a-informacao/
P.M. de Itaporanga D'Ajuda	https://itaporanga.se.gov.br/esic/itaporanga-pm/index/index.php
P.M. de Japaratuba	https://japaratuba.se.gov.br/e-sic/
P.M. de Lagarto	https://sim2.lagarto.se.gov.br/transparencia/
P.M. de Malhada dos Bois	https://malhadadosbois.se.gov.br/portalttransparencia/?servico=cidadao/informacoes prefeituramalhadadosbois@gmail.com
P.M. de Monte Alegre de Sergipe	https://www.montealegredesergipe.se.gov.br/
P.M. de Neópolis	https://www.neopolis.se.gov.br/
P.M. de Nossa Senhora do Socorro	https://esic.socorro.se.gov.br/index/
P.M. de Poço Redondo	https://www.pocoredondo.se.gov.br/paginas.html?urlp=/esic/gabinete@pocoredondo.se.gov.br

Unidade de análise	Canal Consultado (e-SIC / e-mail)
P.M. de Poço Verde	https://pocoverde.se.gov.br/portaltransparencia/?servico=cidadao/informacoes
P.M. de Porto da Folha	https://www.portodafolha.se.gov.br/
P.M. de Riachão do Dantas	https://riachaododantas.se.gov.br/portaltransparencia/?servico=cidadao/informacoes gabinete@riachaododantas.se.gov.br
P.M. de Santa Rosa de Lima	https://www.santarosadelima.se.gov.br/esic
P.M. de São Cristóvão	https://transparencia.saocristovao.se.gov.br/ouvidoria/e-sic
P.M. de São Francisco	https://www.saofrancisco.se.gov.br/
P.M. de Siriri	https://siriri.se.gov.br/portaltransparencia/?servico=cidadao/informacoes gabinete@siriri.se.gov.br
P.M. de Telha	https://telha.se.gov.br/portaltransparencia/?servico=cidadao/informacoes governomunicipaldetelha@gmail.com
P.M. de Tomar do Geru	https://www.tomardogeru.se.gov.br/
P.M. de Umbaúba	https://www.umbauba.se.gov.br/site/esic
Governo do Estado de Sergipe	http://se-ouv.se.gov.br/esic/index.xhtml?jsessionid=4DB86843578A6108975C4C20A36F437D

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

APÊNDICE C: CONSOLIDAÇÃO DAS PESQUISAS

Quadro 2 – Consolidação das pesquisas

Unidade de análise	Data e Protocolo	Atendimento
P.M. de Amparo do São Francisco	31/03/2021 - 3	Sim
P.M. de Aquidabã	31/03/2021 - 3	Não
P.M. de Aracaju	25/03/2021 - 151/2021	Sim
P.M. de Areia Branca	25/03/2021 - 2/2021	Sim
P.M. de Boquim	25/03/2021 - 10344425032021 17/04/2021 - 11465717042021	Não
P.M. de Brejo Grande	26/03/2021 - 1/2021 14/04/2021 - 1/2021 e 2/2021	Não
P.M. de Campo do Brito	26/03/2021 - 3	Sim
P.M. de Capela	25/03/2021 - 738	Sim
P.M. de Estância	25/03/2021 - 20210325-009336	Sim
P.M. de Frei Paulo	25/03/2021 - 1/2021	Não
P.M. de General Maynard	25/03/2021 - 12164325032021 17/04/2021 - 11552017042021	Não
P.M. de Indiaroba	25/03/2021 - 1/2021	Não
P.M. de Itabaianinha	25/03/2021 - 737	Sim
P.M. de Itaporanga D'Ajuda	25/03/2021 - 1/2021	Não
P.M. de Japaratuba	25/03/2021 - 2/2021 12/04/2021 - 4/2021	Sim
P.M. de Lagarto	25/03/2021 - 202113531122861	Sim
P.M. de Malhada dos Bois	31/03/2021 - 1	Não
P.M. de Monte Alegre de Sergipe	25/03/2021 - 11512125032021 17/04/2021 - 12022917042021	Não
P.M. de Neópolis	25/03/2021 - 11471925032021 17/04/2021 - 12063517042021	Não
P.M. de Nossa Senhora do Socorro	25/03/2021 - 9/2021 18/05/2021 - Recurso	Não
P.M. de Poço Redondo	25/03/2021	Não
P.M. de Poço Verde	25/03/2021 - 1	Sim
P.M. de Porto da Folha	25/03/2021 - 11245125032021 17/04/2021 - 12091217042021	Não
P.M. de Riachão do Dantas	31/03/2021 - 5	Sim
P.M. de Santa Rosa de Lima	25/03/2021 - 11125925032021 17/04/2021 - 12143317042021	Não

Unidade de análise	Data e Protocolo	Atendimento
P.M. de São Cristóvão	25/03/2021 - 1641	Não
P.M. de São Francisco	25/03/2021 – 10564725032021 17/04/2021 - 12185217042021	Não
P.M. de Siriri	25/03/2021 - 5	Parcial
P.M. de Telha	25/03/2021	Não
P.M. de Tomar do Geru	25/03/2021 – 14332525032021 17/04/2021 - 12224117042021	Não
P.M. de Umbaúba	25/03/2021 - 20210325-009321	Não
Governo do Estado de Sergipe	25/03/2021 - 10605/21-3 29/04/2021 – Recurso	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

APÊNDICE D: RELATÓRIO TÉCNICO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROFIAP



Ofício nº ___/2021/PROFIAP/UFS

À Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE)
Conselheiro Presidente Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

À Ouvidoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE)
Conselheira Ouvidora Maria Angélica Guimarães Marinho

1. TÍTULO

Plano de Ação com intuito de contribuir com a efetividade da Lei 13.460/2017 nas unidades administrativas do estado de Sergipe.

2. RESUMO

A Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos, representou notável avanço na proteção dos direitos básicos dos destinatários dos serviços públicos, essenciais à garantia da participação, à defesa dos direitos daqueles que interagem com o Estado e à busca por uma prestação de serviços adequada, trazendo inovações como: carta de serviços ao usuário, conselho de usuários de serviços públicos, avaliação continuada dos serviços públicos, canal de manifestações na ouvidoria pública e relatório de gestão anual da ouvidoria.

Nesse sentido, como Trabalho de Conclusão Final (TCF), requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública na Universidade Federal de Sergipe (PROFIAP/UFS), foi conduzido estudo com o propósito de averiguar a

adaptação dos entes públicos do estado de Sergipe aos recentes avanços assegurados pela legislação em comento.

Com referencial teórico delineado pela análise de temas atrelados à cidadania e participação social, à Lei 13.460/2017 e aos desafios e perspectivas do novo normal na Administração Pública.

Em termos metodológicos, mediante abordagem qualitativa e, quanto aos objetivos, com natureza primordialmente exploratória, visando apurar o desempenho dos poderes executivos no cumprimento à referida legislação, sem prejuízo do viés explicativo, que visou identificar fatores que eventualmente estivessem obstando tal efetividade. Com isso, utilizou-se estratégia de estudo de caso único com múltiplas fontes de dados, mediante questionários enviados para 31 prefeituras municipais e Governo do Estado de Sergipe, além de análise documental e, excepcionalmente, consultas aos sites institucionais.

Os resultados evidenciaram dados preocupantes, tais com a inexistência de regulamentação local da legislação entre os poderes executivos que responderam ao referido questionário, além de informações que demonstraram funcionamento precário ou inexistente da maioria das inovações concebidas pelo CDUSP.

Porém, na mesma oportunidade, foram constatados os obstáculos remanescentes à implementação e à efetividade da legislação em comento.

Em atenção aos referidos obstáculos e, principalmente, às relevantes competências constitucionais do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, restou, então, formatada a proposta de intervenção sob a forma de plano de ação, onde consta um conjunto de propostas de encaminhamentos, delimitadas quanto aos respectivos focos, objetivos, metodologias e órgãos/setores, objetivando, com isso, possibilitar a plena realização das diretrizes constantes no Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos entre as unidades administrativas jurisdicionadas da Corte de Contas Sergipana, conforme será apresentado na seção 5.

3. INSTITUIÇÕES

Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

4. PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

As unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios, e as respectivas entidades da administração indireta, inclusive das fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual e Municipal (art. 1º, inciso I, Lei Orgânica do TCE/SE).

5. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Visando plena noção da temática preponderante na Lei 13.460/2017 e da sua importância, fundamental compreender o contexto atual, especialmente no que se refere aos desdobramentos da crescente crise democrática mundial, aos impactos decorrentes do enfrentamento da pandemia do Covid-19 e aos clamores derivados da situação econômica e social dos entes públicos de Sergipe.

Inicialmente, essencial abordar sobre as ameaças à democracia, fenômeno mundial que, especialmente ao longo da última década, manifesta-se de forma sutil, com um processo lento e gradual de corrosão dos pactos democráticos, resguardado sob o verniz de legalidade. Com efeito, não há ruptura brusca, mas sim um constante e gradual enfraquecimento da estrutura democrática e dos instrumentos voltados à participação na gestão pública (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), a exemplo de interpretações ou alterações no ordenamento jurídico visando concentrar poderes no Chefe do Executivo e desabilitar o sistema de controle sobre a sua atuação, em consonância com a noção de “constitucionalismo abusivo”, desenvolvida por David Landau (2013).

Perfilhando dessa percepção, o cientista político Leonardo Avritzer (2020) salientara que, no passado, a democracia era atacada de fora, por seus inimigos, e findava subitamente. Atualmente, segundo o cientista, as instituições são deterioradas por pessoas eleitas pelo próprio sistema eleitoral democrático. Bem assim, Ilona Szabo (2020) discorrera sobre a tendência ao fechamento do espaço cívico em muitos países, a partir das incursões de governos populistas e autoritários sobre a liberdade de expressão, os atores sociais, os direitos humanos e a ciência, criminalizando adversários e praticando repressão via legislação.

No Brasil, inclusive, é possível vislumbrar sinais concretos que vão além dos discursos de desprezo à ordem democrática e servem de alerta. É possível, inclusive, colacionar exemplos plenamente relacionados com a temática proposta. Recorde-se que os comitês e colegiados criados pelo Decreto 8.243/2014 (Política

Nacional de Participação Social) foram extintos pelo Decreto 9.759/2019, que estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Outro caso emblemático foi o Decreto 10.003/2019, por intermédio do qual foram exonerados os membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O STF, em apreço, invocou a doutrina de David Landau (2013) e restabeleceu os mandatos como forma de proteção ao adequado funcionamento da democracia, tutela a direitos fundamentais e garantia à participação da sociedade civil no processo decisório estatal (ADPF 622).

Bem assim, as sucessivas tentativas de enfraquecimento à Lei de Acesso à Informação (com disposições do Decreto nº 9.690/ 2019, posteriormente revogadas; e com edição da Medida Provisória nº 928/2020, suspensa pelo STF).

Recentemente, inclusive, o Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia), deixou de classificar o Brasil como uma “democracia liberal”, classificando, a partir de então, como uma “democracia eleitoral”, ancorada no voto como garantia mínima de direitos iguais. Bem assim, no cenário de “desconsolidação e de perda da confiança na democracia em particular na América Latina” (Global Satisfaction with Democracy Report 2020), acentuou-se consideravelmente o “declínio da democracia no Brasil”, apontado como um dos países que mais se autocratizaram nos últimos 10 anos (V-DEM, 2020, pp. 16, 17, 48), caindo do 53º ao 60º lugar no ranking das democracias (V-DEM, 2020, p. 30).

E essa crise se retroalimenta, também, nos espaços virtuais, cada vez mais presentes e determinantes no sistema político. Isso se dá em decorrência da malversação dos espaços virtuais, seja com o desvio de finalidade da publicidade oficial ou, ainda pior, com a disseminação de notícias falsas.

Com efeito, em detrimento do disposto na Constituição (art. 37, §1º), que restringe a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos aos objetivos de educar, informar e orientar, com relativa frequência as autoridades utilizam do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático, em ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade (CARVALHO FILHO, 2015).

Bem assim, embora o volume de informações tenha crescido principalmente após a Lei de Acesso à Informação, isso não tem representado, necessariamente,

cidadãos melhores e mais engajados, pois muitas vezes informações são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência (FILGUEIRAS, 2011), a despeito dos requisitos inerentes à informação pública constantes no art. 4º da LAI (autenticidade, integridade e primariedade).

Não bastasse, a pretexto de cumprir o dever de informação, há casos de divulgação seletiva de comunicações, algumas claramente tendenciosas, alimentando, com isso, a repugnante indústria das *fake news*, os “gabinetes do ódio” e outras derivações dos métodos desenvolvidos por empresas de mineração e análise de dados com comunicação estratégica, a exemplo da Cambridge Analytica.

Acerca do tema, dado preocupante foi revelado em recente pesquisa do Instituto Ipsos (2018). Na oportunidade, restou evidenciado que o Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking de maior predisposição a acreditar em *fake news*. Soma-se a isso o péssimo desempenho do país no hábito da leitura (INEP/PISA, 2018), o que, evidentemente, traduz-se no compartilhamento de dados e fatos sem verificação prévia, na imaturidade para participação cívica e outras consequências que pavimentam um terreno fértil a modismos, inverdades e achismos.

Discorrendo sobre a ênfase do espaço virtual como suposta principal via de participação política e popular (democracia direta digital), Justino de Oliveira (2019) destaca a cautela que o tema merece, ao discorrer que a disseminação de notícias falsas na internet com a nítida intenção de induzir a erro o destinatário é algo debilita a participação e, conseqüentemente, a própria democracia e os seus controles sociais, conforme se vê nos discursos antidemocráticos e engajamentos mal direcionados que, frequentemente, refletem-se nas manifestações de rua e nos votos.

Não bastasse tal cenário, enfrenta-se, desde o começo de 2020, a célere disseminação da pandemia global do novo coronavírus, com severos impactos nas relações contratuais, econômicas, trabalhistas, patrimoniais e financeiras.

Sem dúvida, trata-se do maior desafio do século no que se refere às medidas sanitárias, epidemiológicas, econômicas e sociais, com danosas consequências imediatas (mortes, desemprego, falência, estagnação econômica, etc.) e outras ainda incertas, o que requer, do Estado, uma resposta à altura (MENDES; AFONSO; SANTANA, 2020).

Ademais, a crise decorrente da pandemia acentuou os riscos à democracia. Justen Filho (2020, p. 26), sobre o tema, afirmou que “o cenário jurídico resultante é

muito problemático. Não se trata apenas de redução da segurança jurídica, mas também do afastamento da legitimidade democrática”.

Boaventura de Sousa Santos (2020), por sua vez, vislumbra o contexto de pandemia como relevante desafio às instituições, considerando as lições decorrentes dos desafios impostos às instituições pela situação excepcional.

Com efeito, trazendo à realidade nacional, o agravamento da crise pela atual emergência em saúde pública, fatalmente, acarretou contingências nos recursos financeiros por parte do Poder Executivo Federal, a exemplo do veto constante na mensagem nº 6 de veto à Lei Complementar Nº 177/2021. Isso porque, conforme vem sendo amplamente repercutido ao longo do último ano, o enfrentamento de grave crise sanitária, econômica e política em curso requer aumento de gastos do governo concomitante à acentuada queda da arrecadação tributária (ECONOMIA, 2021), além de demandar articulação política, que vem esgarçada na crise entre os Poderes (VASCONCELOS, 2020).

Válido salientar, ainda, que desde a metade final da última década, o país vinha atravessando colapso econômico que atingiu o estado de Sergipe de forma intensa, “com desdobramentos ainda mais severos do que o país como um todo” (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA; 2017, p. 12), conforme dados constantes nas recentes publicações do “Anuário Socioeconômico de Sergipe” (2017 e 2019), de autoria do Grupo de Pesquisa em Análise de Dados Econômicos vinculado ao Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, corroborado por diversos indicadores críticos nos entes públicos locais. Destacam-se alguns do Anuário Socioeconômico de Sergipe – nº 2 (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA, 2019, pp. 44, 66, 80, 83 e 84):

a) Taxa de desemprego do estado, geralmente, acima das taxas do Nordeste e do país, conforme dados do IBGE desde o ano de 2012;

b) Em 2016, pela primeira vez desde 2002, Sergipe deixou o posto de maior PIB per capita na região, para ocupar o 4º lugar, onde permaneceu em 2017, e para sua pior colocação nacional desde 2002, 20º. No ranking nacional, o estado caiu de 16º do país (em 2015), para 19º (em 2016) e, finalmente, para 20º (em 2017), conforme IBGE/SCNT;

c) Segundo o Atlas da Violência/IPEA 2016 e 2017, Sergipe no 3º lugar em número de homicídios, com a média de 49,4 homicídios/100 mil habitantes;

d) Em 2017, o Estado apresentou o 5º menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o 6º maior Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), conforme IPEA;

e) Também no ano de 2017, dados no INEP demonstraram o IDEB do ensino fundamental do estado na 3ª pior posição do Brasil; e

f) Conforme dados do IBGE, o percentual de pessoas pobres em Sergipe manteve, em 2018, a trajetória de crescimento iniciada em 2015. No mesmo período, referido percentual diminuiu no Brasil e Nordeste.

Resta evidente, por esses e outros indicadores, a gradual deterioração das políticas públicas nos entes públicos sergipanos. “A situação econômica do estado é grave e seus desdobramentos agudizam os problemas sociais” (CAMARGO; GOIS; NÓBREGA; 2019, p. 18).

A referida situação se reflete, também, nos municípios. Conforme evidenciado nos diagnósticos do sistema de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE, 2018), 67 dos 75 municípios sergipanos estavam descumprindo o limite de gastos com pessoal (54% para o poder executivo municipal) previsto na LRF, outros 04 estavam no limite prudencial (superior a 51,3%) e apenas 03 estavam enquadrados nos termos da legislação.

Isso, claro, sem prejuízo dos inúmeros problemas corriqueiros na gestão fiscal dos municípios sergipanos, como ausência arrecadação de receitas próprias, baixa liquidez (alto endividamento/restos a pagar e baixa capacidade de pagamento, com dívidas não escrituradas ou empenhos cancelados), falta de investimentos (ausência de planejamento/projetos e de competência para captação de recursos), excesso de renúncias fiscais (políticas de incentivos fiscais desamparada de apuração digna do valor global da renúncia, ou mesmo verificação dos critérios técnicos adotados nas concessões, sem prejuízo de outros aspectos legais indispensáveis na análise), entre outros abordados consolidados no *e-book* “Cidades Empreendedoras: Gerenciando Ações e Políticas Públicas durante e na pós-pandemia pela Covid-19” (CARVALHO et al., 2020), parceria entre UFS e SEBRAE.

Nesse sentido, aos crescentes desafios à gestão pública e à complexa particularidades das administrações públicas sergipanas, faz-se necessária, dentre outras medidas, o resgate do Estado mobilizador visando, primeiramente, fomentar a participação cidadã e o controle social na fiscalização de políticas públicas e, com isso, o aumento da qualidade da ação estatal e o aprimoramento da cidadania para

fazer frente à crise contemporânea (acentuada pela convergência entre pandemia global, colapso econômico e crise política).

O CDUSP (Lei 13.460/2017), desponta, então, como forma de promover a defesa do espaço cívico e reinventar o nosso sistema democrático. Referido normativo confere parâmetros de prestação, acessibilidade, racionalidade, proporcionalidade, qualidade e eficiência com que devem ser prestados os serviços públicos disponíveis à população, cuja observância pode ser cobrada diretamente tanto pelo próprio destinatário (controle social), por intermédio dos instrumentos ali previstos, quanto aferida pelos órgãos fiscalizatórios.

No que se refere aos canais de acesso, a inovação normativa ensejou, entre outros impactos, ampliação de mecanismos para maior participação nos espaços públicos e possibilidade de ativar as competências que estão na sociedade visando, com isso, combater a crise do regime democrático com mais democracia. É o que se vê na concepção da carta de serviços, do conselho de usuários dos serviços públicos, da avaliação continuada dos serviços públicos e na reformulação dos canais de ouvidoria.

Com efeito, previsões de extrema relevância visando fazer frente à “tempestade perfeita” que desponta neste contexto. Até porque, embora a pandemia acentue as crises referidas, também vem conferindo celeridade ao processo de virtualização da Administração Pública, o que, potencialmente, facilita o processo de participação social e o acesso às informações, conforme será amplamente abordado.

Indubitavelmente, trata-se de cenário favorável à aplicabilidade e efetividade da Lei 13.460/2017, com aptidão, também, à potencialização da realização dos deveres inerentes à cidadania, ao posicionar o usuário dos serviços públicos numa relação de lateralidade, consagrando-o como um fiel fiscal das contas públicas e efetivo controlador de gastos públicos, e que será, com isso, um poderoso aliado do controle contra a corrupção e à má gestão.

Não obstante, transcorrido o extenso prazo de vacância da lei (variando de 360 a 720 dias) e as décadas de morosidade legislativa na regulamentação do dispositivo constitucional, restou evidenciado que o referido normativo não se encontra regulamentado ou implementado de forma adequada pelos nossos entes públicos. Sem dúvida, trata-se de situação inadmissível, considerando que a lei entrou em vigor em 21/06/2018 no estado de Sergipe e no município de Aracaju; em

18/12/2018 nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Lagarto; e em 16/06/2019 nos demais municípios, com base na população estimada pelo IBGE (2020), critério adotado para fins do cômputo do *vacatio legis*).

Pelo exposto, buscou-se reunir dados e elementos com o propósito de elaborar o presente produto técnico, com a finalidade de viabilizar o cumprimento das diretrizes da Lei 13.460/2017 nos entes públicos sergipanos por intermédio das relevantes competências e mecanismos institucionais do TCE/SE.

6. OBJETIVOS DA INICIATIVA

O presente plano de ação visa contribuir com o TCE/SE na adoção de providências voltadas à efetivação das diretrizes da Lei 13.460/2017 no âmbito de sua competência e jurisdição.

Nesse sentido, apresenta-se um conjunto de propostas de encaminhamentos, alinhados com as relevantes competências constitucionais do TCE/SE, delimitadas quanto aos respectivos focos, objetivos, metodologias e órgãos/setores, visando superar os obstáculos remanescentes à efetividade e implementação do CDUSP.

7. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A Lei 13.460/17 amplia a importância das ouvidorias e participação cidadã na Administração Pública, com grande potencial ao aperfeiçoamento na prestação de serviços públicos. Cumpre recordar que a última etapa da *vacatio legis* prevista na Lei 13.460/2017 se encontra superada desde 16/06/2019.

No entanto, o desempenho dos poderes executivos em relação à efetividade do CDUSP se encontra, predominantemente, péssima – é o caso de 75% dos entes que responderam às pesquisas -, com outros 25% em situação ruim, conforme demonstrado na pesquisa realizada, baseada em critérios metodológicos previamente definidos.

Na oportunidade, foram encaminhados questionários para 32 (trinta e dois) pesquisados, apenas 13 (treze) entes públicos apresentaram respostas, representando adesão de 40,62%.

Dentre tais respostas, apenas 12 (doze) foram consideradas (37,5%) para fins de análise de desempenho, considerando que a resposta apresentada pela Prefeitura

Municipal de Siriri, por falha de sistema não retificado pelo ente, contemplou, apenas, 02 (duas) questões.

Referida pesquisa demonstrou um conjunto de dados preocupantes. Preliminarmente, digno de atenção o expressivo percentual de 60,61% de entes públicos que, na presente demanda, descumpriram a Lei de Acesso à Informação. Embora não fosse o objeto específico da presente análise, essencial esse apontamento.

Até porque, alinha-se com a pauta que envolve o aprimoramento das instâncias participativas. Ademais, convém registrar que a LAI está em pleno vigor há aproximadamente uma década. Isso demonstra que, em relação à efetividade, faz-se necessário atentar aos desafios atuais, como o próprio CDUSP, sem perder de vista o contínuo monitoramento às conquistas pretéritas, como a LAI e a própria LRF, além, claro, dos devidos preparativos voltados à adaptação para as diretrizes da Lei do Governo Digital.

Noutra banda, essencial trazer à baila o fato de que os canais de e-SIC se mostraram, em larga escala, falhos e pouco confiáveis. Ora, os entes públicos foram escolhidos para esta pesquisa levando em consideração, justamente, a perspectiva de que a continuidade de uma gestão, ao menos em tese, traduzir-se-ia em maior celeridade às informações pretéritas, confiabilidade nos sistemas mantidos, continuidade de contratos e manutenção de equipes.

Entretanto, foram constatadas falhas reiteradas, como o desaparecimento de protocolos registrados nos sistemas e sucessivas tentativas de cadastro fracassadas.

Ao adentrar nos resultados referentes aos elementos de análise próprios da pesquisa, tem-se resultado igualmente crítico.

De início, no quesito regulamentação, observou-se que não haver, entre os poderes executivos que responderam a presente pesquisa, qualquer exemplo de regulamentação referente à matéria, mesmo após 02 (dois) anos de transcurso da *vacatio legis* prevista na Lei 13.460/2017.

Tratando, então, do funcionamento dos institutos concebidos pelo CDUSP, outro dado preocupante é a inexistência de conselhos de usuários de serviços públicos entre todos os entes pesquisados. Bem assim, verificou-se que a realização de pesquisa de satisfação é uma prática pouco usual, pois apenas 38% dos poderes executivos declararam realizar algum tipo de avaliação dos serviços públicos e, dentre

esses, nenhuma resposta demonstra que tal avaliação seja feita em observância às diretrizes do CDUSP.

Em relação à carta de serviços, apenas 33% declararam publicar e apenas 1 município (o que representa 8% das respostas ao item) realiza tal divulgação de forma similar ao estabelecido pelo CDUSP.

Entre os indicadores razoáveis, 88% de poderes executivos declararam ou atestaram a existência do canal de manifestações na ouvidoria e 54% afirmaram elaborar o relatório de gestão anual da ouvidoria. Evidentemente, há amplo espaço para aprimoramento desses recursos visando plena adequação à Lei 13.460/2017.

Finalmente, quanto aos obstáculos à implementação do CDUSP, as manifestações dos entes públicos pesquisados revelaram, principalmente, desconhecimento sobre o tema e indisponibilidade ou limitação de recursos para implementar as funcionalidades previstas. Além disso, merece destaque: desconhecimento da necessidade de regulamentar (e uma relativa convicção de que já atende às diretrizes); indisponibilidade de pessoal (e de pessoal qualificado); falta de divulgação da norma; ausência de ações de capacitações; sobrecarga de atribuições impostas pela legislação federal; limitações do provedor; e necessidade de atuação do próprio TCE/Sergipe na matéria.

Trata-se de um conjunto valioso de informações para composição do produto técnico, que precisa, com isso, abarcar diversas dimensões possíveis de atuação do TCE/SE tendentes à remoção dos obstáculos constatados e à promoção das indispensáveis mudanças estruturais, em consonância com o produto técnico que será apresentado.

8. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

A intervenção proposta sugere um conjunto de medidas que deverão ser adotadas pelo Tribunal de Contas visando, primeiramente, adequação prática, seguida da orientação aos jurisdicionados para o atendimento dos requisitos da norma, ações voltadas à capacitação e treinamento de servidores, elaboração de estudos e levantamentos quanto ao cumprimento de lei e ações de fiscalização na área, entre outras.

8.1 Objeto

O plano de ação tem como objeto o fomento à defesa dos usuários de serviços públicos no estado de Sergipe, tendo como objeto mediato a criação de estruturas e capacidades para implantação, disseminação e fortalecimento das ouvidorias públicas municipais e estaduais. Como objeto imediato, visa sanar pendências referentes à implementação e efetividade da Lei 13.460/2017.

8.2 Resultados

Resultados esperados, no curto prazo:

- (i) Adequação do próprio Tribunal de Contas às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, adotando a regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso das Cortes de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018.
- (ii) Avaliação e mapeamento do cumprimento do CDUSP entre os seus jurisdicionados, bem como de outras leis e instrumentos de defesa correlatos.
- (iii) Criação de rotinas de incentivos para implementação do CDUSP nos jurisdicionados por meio de fomento à criação do conselho de usuários, divulgação da carta de serviços ao usuário, realização da avaliação dos serviços prestados e adaptação das ouvidorias às diretrizes (canal de manifestação para o usuário e elaboração do relatório de gestão anual).

No médio prazo:

- (i) Ampliação dos mecanismos de controle sobre a gestão, por meio da avaliação de serviços públicos efetivada de modo articulado pelas ouvidorias públicas municipais e estaduais.
- (ii) Desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento de atuação das ouvidorias municipais e estaduais como instrumentos de defesa dos usuários de serviços públicos.

8.3 Justificativa

O TCE/SE, no exercício da sua relevante missão institucional, dispõe de mecanismos essenciais à superação do cenário de inefetividade do CDUSP nos entes públicos de Sergipe e será, também, beneficiário direto dessa transformação.

Inicialmente, porque “em virtude das prerrogativas e das garantias que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988, os órgãos de controle posicionam-se como peças-chave para o desenvolvimento das instituições” (DANTAS; DIAS, 2018, p. 105).

Os Tribunais de Contas, nesse sentido, possuem competências que possibilitam induzir o aprimoramento da administração pública, fiscalizando o cumprimento das diretrizes legais, e incentivar participação popular (SILVA FILHO, 2019), com a possibilidade de fomentar pontes de diálogos entre as instituições e a sociedade plural.

Com efeito, a abertura de espaços de diálogo para a sociedade civil organizada é considerado “um dos mais significativos desafios do século XXI para os tribunais de contas” (AGUIAR; GEMELLIR; SANTOS, 2020, p. 391).

Convém destacar, inclusive, que o art. 55 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - 1 (NBASP: nível 1) dispõe que “os Tribunais de Contas devem exercer suas funções de forma a oferecer *accountability*, transparência e boa governança pública” (IRB, 2015).

Bem assim, alinhado ao princípio de que os Tribunais de Contas devem ser uma organização modelo, que lidera pelo exemplo (art. 53 do NBASP: nível 1), fundamental que o TCE/SE também se adeque às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, caso ainda não tenha feito, adotando regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso das Cortes de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018.

O fomento à defesa dos usuários de serviços públicos, objeto do CDUSP, é pauta de Nota Técnica da Atricon (Nº 02/2018), norteada pela convicção de que cidadãos bem informados possuem melhores condições de fazer escolhas, participar da gestão administrativa e auxiliar, assim, aos órgãos de controle na fiscalização e aplicação dos recursos públicos. “E essa relação dialógica também contribui para a definição das prioridades, enquanto a avaliação dos serviços aponta os principais pontos que devem ser mantidos ou aperfeiçoados” (ATRICON, 2018, p. 1).

Nesse sentido, digno enaltecer iniciativas de outros tribunais de contas voltados a esse tema. O TCE/MG, por exemplo, no final de 2019, reuniu representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de entidades de classe, sindicatos, organizações não governamentais, militares, lideranças comunitárias,

funcionários públicos, professores, estudantes e empresários para debater o assunto (TCE/MG, 2019). O TCE/RO, por sua vez, promoveu cursos visando promoção de estudos sobre o tema e desenvolvimento de ações e procedimentos simplificados para o atendimento à mencionada lei (TCE/RO, 2019).

O Ministério Público que atua junto ao TCM/GO, por sua vez, ofereceu representação, ainda em 2018, visando a edição de Instrução Normativa para orientar os jurisdicionados ao conhecimento e observância do disposto na Lei 13.460/17 e inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados nos planos de auditorias deste Tribunal (TCM/GO, 2018).

O TCE/RS, por sua vez, entre outras medidas, lançou “Cartilha das Ouvidorias Públicas” (TCE/RS, 2017) constando requisitos e orientações atreladas à Lei 13.460/2017, além de diagnóstico das ouvidorias públicas dos executivos e dos legislativos municipais no Rio Grande do Sul. Atuação similar ao TCE/PB, que apresentou diagnóstico das prefeituras paraibanas e promoveu encontro tendo como tema o fortalecimento da democracia participativa de acordo com o CDUSP, com discussão de práticas, estabelecimento de diretrizes e compartilhamento de experiências sobre a instauração e as atividades de uma ouvidoria para a melhoria da gestão pública (TCE/PB, 2019).

Fundamental enaltecer, também, que o conjunto de iniciativas contempladas no CDUSP tem condições de instrumentalizar as unidades para ajudar a fortalecer a comunicação entre a sociedade e os órgãos públicos, já que as administrações locais são as mais próximas das pessoas e, evidentemente, têm melhores condições de ajudar a resolver os problemas que afetam diretamente as comunidades. Isso porque grande parte das demandas encaminhadas ao Tribunal de Contas de Sergipe poderá, então, ser resolvida nos municípios ou nos próprios órgãos estaduais, por meio de canais de comunicação colocados à disposição dos cidadãos pelas respectivas administrações.

Por todo exposto, resta plenamente justificado o indispensável protagonismo da Corte de Contas Sergipana no propósito de contornar o diagnóstico apresentado, visando, com isso, fortalecer a *accountability* pública, disseminar a cultura de participação e controle da gestão e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública.

8.4 Etapas

Etapa 1: Implantação no TCE/SE, expedição de comunicações, promoção de capacitações.

Etapa 2: Elaboração de novos estudos e inserção no Plano Anual de Auditoria – PAA.

Etapa Contínua: Avaliação periódica de eventos, fomento do controle social e monitoramento dos jurisdicionados.

8.5 Metas, produtos e responsáveis

A presente matriz foi construída tendo por base os resultados da pesquisa realizada, os exemplos de outros tribunais de contas pátrios, a Nota Técnica Nº 02/2018 da Atricon e os normativos do TCE/SE (legislações, regimento e resoluções), em especial: a Lei Complementar Nº. 205, de 06/07/2011, Lei Orgânica do TCE/SE; a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011, referente à estrutura administrativa do TCE/SE; a Lei Complementar nº 237, de 28/03/2014 (que alterou a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011); a Resolução TC 264, de 07/04/2011, que instituiu a Ouvidoria-Geral do TCE/SE; a Resolução TC nº 335, de 21/11/2019, que instituiu o Plano Anual de Auditoria - PAA e o Plano Anual de Trabalho – PAT, no âmbito do TCE/SE; e o Regimento Interno do TCE/SE.

Nesse sentido:

I. Caberá ao TCE/SE:

a) Por intermédio da Presidência e da Ouvidoria Geral, promover adequações às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, adotando regulamentação e implementando instrumentos concebidos pela norma, considerando que, no caso da Corte de Contas, tal medida é exigível desde 22/06/2018. Na oportunidade, alterações essenciais à Resolução TC 264, de 07/04/2011;

b) Por intermédio da Presidência e da Diretoria de Modernização e Tecnologia (DMT), adequar-se às exigências estabelecidas pela Lei 13.460/2017, implementando alterações nos sistemas e nas informações disponíveis no site institucional.

c) Por intermédio da Diretoria Técnica (DITEC), expedição de comunicação aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Municipal, alertando para a entrada em vigor do CDUSP, a fim de que os mesmos se adequem aos requisitos dispostos na norma;

d) Por intermédio da Presidência e da Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento (ECOJAN), no exercício do poder pedagógico, a promoção de cursos, debates, workshops, audiência pública, entre outras iniciativas similares para discutir o tema e, com isso, auxiliar na remoção de obstáculos existentes, a exemplo da escassez de recursos e das dificuldades gerenciais e técnicas. Como exemplo, a possibilidade de promover capacitações específicas para os agentes públicos e disponibilização de materiais informativos sobre a lei;

e) Por intermédio da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços (DCEOS) e da Diretoria Técnica (DITEC), elaboração de novos estudos, levantamentos e ações de fiscalizações relativos ao cumprimento da lei pelos jurisdicionados e visando verificar a situação das Ouvidorias Públicas, as ações voltadas ao atendimento das demandas e os relatórios gerenciais sobre a prestação dos serviços;

f) Por intermédio da Diretoria Técnica (DITEC), inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados no Plano Anual de Auditoria – PAA (instituído pela Resolução TC nº 335, de 21/11/2019);

g) Por intermédio da Presidência e do Ministério Público de Contas, sem prejuízo, claro, do envolvimento do Conselheiro-Relator e da área técnica de fiscalização responsável, sugere-se a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) visando sanar falhas e pendências eventualmente evidenciadas nas unidades jurisdicionadas, seguindo procedimento constante nos arts. 122 a 130 do Regimento Interno do TCE/SE, como alternativa à adoção de medidas punitivas, em consonância com o Decreto 9.830/2019 (art. 13, §1º);

h) Por intermédio da Diretoria de Comunicação e Mídias (DICOM), no papel de indutor do controle social, orientar suas ações no sentido de qualificar a opinião dos cidadãos, com a realização de audiências públicas e ampla divulgação e transparência às informações públicas que detêm, aprimorando, portanto, o accountability vertical, considerando os direitos fundamentais à publicidade e à transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto na Constituição Federal (art. 31, §3º), na LRF e na LAI;

i) Por intermédio da Presidência e da Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento, apoiar a realização periódica de eventos de capacitação sobre o tema, por meio da cessão de infraestrutura e mobilização de parceiros e públicos;

j) Por intermédio da Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços (DCEOS), monitorar, continuamente, os jurisdicionados quanto a correta aplicação da Lei 13.460/2017, apontando às instâncias responsáveis quando constadas irregularidades; e

k) Por intermédio da Presidência e da Ouvidoria Geral, também no papel de indutor do controle social, promover realização de audiências públicas visando discutir resultados dos futuros estudos e/ou diagnósticos realizados com base na aplicação desta lei.

II. Caberá aos jurisdicionados do TCE/SE:

- a) Cumprimento às diretrizes;
- b) Presença às capacitações ofertadas; e
- c) Encaminhar ao TCE/SE informações referentes a eventuais obstáculos remanescentes à efetividade dos recursos, visando, com isso, planejamento de novas diretrizes e soluções.

8.6 Estrutura do Plano de Ação

A estrutura do Plano de Ação foi delineada a partir de cruzamento dos dados constatados na análise situacional, especialmente nas informações referentes aos obstáculos no que se refere à implementação da Lei 13.460/2017, com as competências institucionais e regimentais do TCE/SE.

Nesse sentido, incluiu-se no Plano Ação o foco, os objetivos, a metodologia e o órgão/setor. O primeiro tópico referente ao foco da ação indicou a área em que se pretende atuar e teve como fundamentações desafios de gestão diagnosticados pela pesquisa. O segundo explicitou os objetivos da ação a ser desenvolvida, enquanto o terceiro traçou os meios de operacionalização – ou seja, as possibilidades para o desenvolvimento das ações. Por fim, foram indicados os setores nos quais as propostas poderão executadas.

Os quadros abaixo apresentam o Plano de Ação nos moldes descritos, em consonância com as etapas delineadas.

Quadro 1 – Plano de Ação – Etapa 1

Etapa 1			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Regulamentação interna	Adequação dos regulamentos	Expedição de comunicações	Presidência e Ouvidoria-Geral

Compatibilidade dos sistemas	Adequação dos sistemas	Implementar alterações nos sistemas e nas informações disponíveis em site institucional	Presidência e DMT
Desconhecimento e ausência de atuação no tema	Adequação dos entes aos requisitos dispostos na norma.	Expedição de comunicações	DITEC
Envolver a sociedade	Induzir controle social	Audiências públicas, cartilhas e divulgação de informações	DICOM
Confrontar o desconhecimento	Difundir conhecimento sobre o normativo e seus desdobramentos.	Promoção de cursos, debates, workshops, audiência pública, entre outras iniciativas similares para discutir o tema e, com isso, auxiliar na remoção de obstáculos existentes, a exemplo da escassez de recursos e das dificuldades gerenciais e técnicas.	Presidência e Ecojan

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quadro 2 – Plano de Ação – Etapa 2

Etapa 2			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Desconhecimento e ausência de recursos	Verificar a situação das Ouvidorias Públicas, as ações voltadas ao atendimento das demandas e os relatórios gerenciais sobre a prestação dos serviços	Elaboração de novos estudos e levantamentos relativos ao cumprimento da lei pelos jurisdicionados	DCEOS e DITEC
Auditoria	Fiscalização das ações voltadas à efetividade do CDUSP	Inserção de ações de fiscalização quanto ao cumprimento da Lei pelos jurisdicionados no Plano Anual de Auditoria – PAA (instituído pela Resolução TC nº 335, de 21/11/2019)	DITEC
Firmar TAG	Sanar falhas evidenciadas nas unidades jurisdicionadas	Em consonância com o procedimento para celebração previsto nos arts. 122 a 130 do Regimento Interno do TCE/SE.	Presidência e MPC

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quadro 3 – Plano de Ação – Etapa Contínua

Etapa Contínua			
Foco	Objetivo	Metodologia	Órgão/Setor
Fiscalização	Monitoramento contínuo das ações voltadas à efetividade do CDUSP	Acessos contínuos aos sistemas referentes à matéria visando aferir manutenção das condições	DCEOS
Envolver a sociedade	Induzir controle social	Realização de audiências públicas visando discutir resultados dos diagnósticos e estudos futuros sobre o tema	Presidência e Ouvidoria Geral

Confrontar o desconhecimento e a falta de recursos	Poder pedagógico	Realização periódica de eventos de capacitação	Presidência e Ecojan
--	------------------	--	----------------------

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

As medidas acima estruturadas contemplam, tão somente, a matéria referente à Lei 13.460/2017. Contudo, devem ser conjugadas com outras medidas visando o aprimoramento das instâncias participativas, constantes em outros diplomas legais. Sugere-se, nesse sentido, que em atenção à Lei de Acesso à Informação e, claro, à própria Resolução TC/SE Nº 311/2018 (e sua mais recente alteração, de nº 333/2019, que estabelece procedimentos de fiscalização dos Portais de Transparência das Unidades Jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe), seja adotada medida fiscalizatória no sistema de e-SIC dos jurisdicionados, considerando ser mecanismo indispensável ao exercício do *accountability*.

Bem assim, convém alertar à necessidade dos preparativos voltados à adaptação para as diretrizes da Lei do Governo Digital (Lei 14.129, de 29/03/2021), que foi publicada em 30/03/2021 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias para a União, 120 (cento e vinte) dias para os Estados e o Distrito Federal e 180 (cento e oitenta) dias para os Municípios, e demandará, por parte da gestão pública, entre outras diretrizes, o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.

Fundamental registrar, também, que alguns dos encaminhamentos previstos nas etapas acima consignadas demandarão submissão e aprovação plenária, conforme previsto no regimento interno do TCE/SE.

Esclarece-se que não foi delimitado ou sugerido prazo para as etapas acima descritas pois, conforme amplamente exposto, transcorreu o prazo para implementação dos recursos e medidas, nos termos da Lei 13.460/2017.

Por fim, espera-se que a adoção de tais medidas possibilite contornar o diagnóstico evidenciado no estado de Sergipe no que se refere à efetividade da Lei 13.460/2017, visando com isso, reiterar-se, promover a *accountability* pública, disseminar a cultura de participação e controle da gestão e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública.

9. RESPONSÁVEIS (CONTATOS)

Vinicius de Souza Nascimento (autor)

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe
Egresso do PROFIAP/UFS
E-mail: <viniciusdesouzanascimento@gmail.com>

Prof. Dr. César Henriques Matos e Silva (orientador)

Docente da Universidade Federal de Sergipe
E-mail: <cesarmatos.br@gmail.com>

10. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

05 de junho de 2021.

11. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Severiano José Costandrade de; GEMELLIR, Dagmar Albertina; SANTOS, Júlio Edstron. **A Administração Pública Brasileira entre a infantilização e o experimentalismo democrático**: uma análise do desafio do século XXI da necessidade de se aprimorar o diálogo entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil organizada. In: Tribunal de Contas do Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ATRICON. **Nota Técnica Nº 02/2018**: Lei 13.460. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-T%C3%A9cnica-002-2018-Lei-13.460-17.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BENNETT, Institute for Public Policy. University of Cambridge. **Global Satisfaction with Democracy 2020**. Disponível em: <<https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2020.

BOMFIM, Manoel. **O progresso pela instrução**. Rio de Janeiro: Tipographia do Instituto Profissional, 1904.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas

do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp177.htm>. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Relatórios do Resultado da Arrecadação.** Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>>. Acesso 26 mar. 2021.

_____. Ministério da Economia. IBGE. **Adiamento do Censo Demográfico.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=30569>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. Ministério da Economia. IBGE. **Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2020.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CAMARGO, Luiz Rogério de; GOIS, Rodrigo Melo; NÓBREGA, Wagner. **Anuário Socioeconômico de Sergipe.** Arquivo do Café com Dados, on line, maio de 2017, Ano I, vol 1. Disponível em: <www.cafecomdados.com>. Acesso 20 dez. 2020.

_____. **Anuário Socioeconômico de Sergipe.** Arquivo do Café com Dados, on line, novembro de 2019, Ano II. Disponível em: <www.cafecomdados.com>. Acesso 20 dez. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Kleverton et al. **Cidades Empreendedoras**: gerenciando ações e políticas públicas durante e na pós-pandemia pelo COVID-19. São Cristóvão: UFS; Aracaju: SEBRAE, 2020.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. **A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988**. In: 30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, Direitos Fundamentais. São Paulo, Forense: 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência**: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 jul. 2020.

FILHO, Marçal Justen. **Direito Administrativo da Emergência**: um modelo jurídico. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, abr./jun. 2020. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=258423>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FILHO, Marçal Justen et al. **Covid-19 e o direito Brasileiro**. 2. ed., ampl. e atual. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

GOIAS. Tribunal de Contas dos Municípios. **Representação**. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/mpc/wp-content/uploads/2019/02/18054-2018-MPC-Solicita-Edi%C3%A7%C3%A3o-de-Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-Sobre-a-Lei-n%C2%BA-13460-2017-Representa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

INSTITUTO IPSOS. **Pesquisa do Instituto Ipsos**. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-08/fake_news-report.pdf>. Acesso em 01 nov. 2020.

LANDAU, David. **Abusive constitutionalism**. University of California, v. 147, 2013, p. 189-260.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como Morrem as Democracias**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; AFONSO, José Roberto; e SANTANA, Hadassah Laís. Org. In: **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil**. Propostas para Gestão Pública e Para Políticas Sociais e Econômicas. São Paulo: Almedina, 2020

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Controle social e Lei 13460/2017**. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111624232>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Participação Administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 05, n. 20. p. 191.

_____. **A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto nº 9.759**. Jota, São Paulo, 04 jun. 2019. Disponível em:

<https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-extincao-de-conselhos-e-foruns-participativos-pelo-decreto-no-9-759-de-11-04-19-04062019>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **3º Encontro Paraibano de Ouvidorias**. Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/noticias/no-3o-encontro-de-ouvidores-conselheiro-do-tce-pb-apresentara-diagnostico-sobre-esses-espacos-em-prefeituras-paraiban>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Diagnóstico das Ouvidorias Públicas do RS**. Porto Alegre: TCE/RS, 2017.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Curso aborda ouvidoria e Lei 13.460/17**. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/2019/12/12/curso-aborda-ouvidoria-e-reflexos-da-lei-13-460-17/>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

RUI BARBOSA, Instituto. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte, 2015.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/Docs%20Institucional/Lei_organica.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Disponível em: <http://antigo.tce.se.gov.br/sitev2/assets/files/regimento_interno.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011**. Estrutura administrativa do TCE/SE. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 237, de 28/03/2014**. Alterou a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Resolução TC nº 335, de 21/11/2019**. Instituiu o Plano Anual de Auditoria - PAA e o Plano Anual de Trabalho – PAT, no âmbito do TCE/SE. Disponível em: <<http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=335/2019>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **Resolução TC nº 264, de 07/04/2011**. Instituiu a Ouvidoria-Geral do TCE/SE. Disponível em: <<http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=264/2011>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

_____. **TCE vai alertar municípios para que não excedam limite nos gastos com pessoal**. Disponível em: <<https://www.tce.se.gov.br/SitePages/noticia.aspx?postID=440>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SILVA FILHO, João Antônio da. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SZABÓ, Ilona. **A defesa do Espaço Cívico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

UnBTV. **Quarto webinar**: Democracia, Liberdade e a (Re)Emergência do Autoritarismo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mbM6vbll-fQ>>. Acesso: 05 out. 2020.

VASCONCELOS, Jorge. Correio Brasiliense, Brasília, 19/04/2020. **Intrigas e acusações**: três Poderes travam guerra durante a crise. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/19/interna_politica,846067/intrigas-e-acusacoes-tres-poderes-travam-guerra-durante-a-crise.shtml>. Acesso em: 25 de jan. 2021.

V-Dem Institute. **Varieties of Democracy**. V-Dem Democracy Report 2020, abril de 2020 (relatório disponível em https://www.v-dem.net/media/filerpublic/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf). Acesso: 01 set. 2020.

ANEXOS:**ANEXO A: LEI Nº 13.460/2017**

Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017.

Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto:

I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; e

II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo.

§ 3º Aplica-se subsidiariamente o disposto nesta Lei aos serviços públicos prestados por particular.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público;

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;

III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;

IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e

V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Parágrafo único. O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 3º Com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados.

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS BÁSICOS E DEVERES DOS USUÁRIOS

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;

II - presunção de boa-fé do usuário;

III - atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo;

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;

VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;

VII - definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário;

VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários;

IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

X - manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento;

XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e

XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

XVI – comunicação prévia ao consumidor de que o serviço será desligado em virtude de inadimplemento, bem como do dia a partir do qual será realizado o desligamento, necessariamente durante horário comercial. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Parágrafo único. A taxa de religação de serviços não será devida se houver descumprimento da exigência de notificação prévia ao consumidor prevista no inciso XVI do caput deste artigo, o que ensejará a aplicação de multa à concessionária, conforme regulamentação. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;

II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação;

III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e

VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:

a) horário de funcionamento das unidades administrativas;

b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;

c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;

d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e

e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.

VII – comunicação prévia da suspensão da prestação de serviço. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Parágrafo único. É vedada a suspensão da prestação de serviço em virtude de inadimplemento por parte do usuário que se inicie na sexta-feira, no sábado ou no domingo, bem como em feriado ou no dia anterior a feriado. (Incluído pela Lei nº 1.4015, de 2020)

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

I - prioridades de atendimento;

II - previsão de tempo de espera para atendimento;

III - mecanismos de comunicação com os usuários;

IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

§ 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

§ 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário.

§ 6º (Vide Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

Art. 8º São deveres do usuário:

I - utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé;

II - prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas;

III - colaborar para a adequada prestação do serviço; e

IV - preservar as condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços de que trata esta Lei.

CAPÍTULO III

DAS MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente.

§ 1º A identificação do requerente não conterà exigências que inviabilizem sua manifestação.

§ 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

§ 3º Caso não haja ouvidoria, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem.

§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário.

§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput, facultada ao usuário sua utilização.

§ 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 10-A. (Vide Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

Art. 11. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;

II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;

III - análise e obtenção de informações, quando necessário;

IV - decisão administrativa final; e

V - ciência ao usuário.

CAPÍTULO IV

DAS OUVIDORIAS

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:

I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

II - os motivos das manifestações;

III - a análise dos pontos recorrentes; e

IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria;
e

II - disponibilizado integralmente na internet.

Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias.

CAPÍTULO V

DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Parágrafo único. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado.

Art. 20. O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor.

Art. 21. A participação do usuário no conselho será considerada serviço relevante e sem remuneração.

Art. 22. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários.

CAPÍTULO VI

DA AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

§ 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:

I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;

II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e

III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes.

Brasília, 26 de junho de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER

Torquato Jardim

Dyogo Henrique de Oliveira

Wagner de Campos Rosário

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.6.2017

ANEXO B: CONSULTA PRELIMINAR



Pedido de e-SIC 437/2020

Situação em 19/01/2021 20:46: Finalizado | Código nº 841.437.598.558



<p>Vinícius de Souza Nascimento - 79 99960-7874 CPF 021.507.915-95 (011) 4552-1111</p>	<p>Para</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 5px; padding: 2px; display: inline-block;">CGM-OGM - Ouvido...</div> CGM-OGM - Ouvidoria Geral do Município
<p>Em 25/11/2020 às 23:23</p>	

CGM - Pesquisa Acadêmica

Eu, Vinícius de Souza Nascimento, inscrito no CPF 021.507.915-95, OAB/SE 6057, com base no artigo 5º (XXXIII) da Constituição Federal e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei nº 12.527/2011 – a Lei Geral de Acesso a Informações Públicas –, dirijo-me respeitosamente a Vossa Senhoria, com o objetivo de apresentar o seguinte REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO visando apurar se há, no município de Aracaju, regulamentação e instituição do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Para o recebimento da resposta, comunico o seguinte endereço: viniciusdesouzanascimento@gmail.com. Certo de vossa atenção, aguardo atendimento no prazo legal.

Transparência — Quem já visualizou

	CGM » CGM-OGM	30/11/2020 às 12:15
	CGM » CGM-OGM	30/11/2020 às 08:04
Vinícius de Souza Nascimento	IP 187.104.197.238	26/11/2020 às 20:30
Consulta externa por código	IP 189.9.36.2	26/11/2020 às 10:20

Despacho 1- 437/2020

30/11/2020 às 12:27

Respondido



CGM » CGM-OGM

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

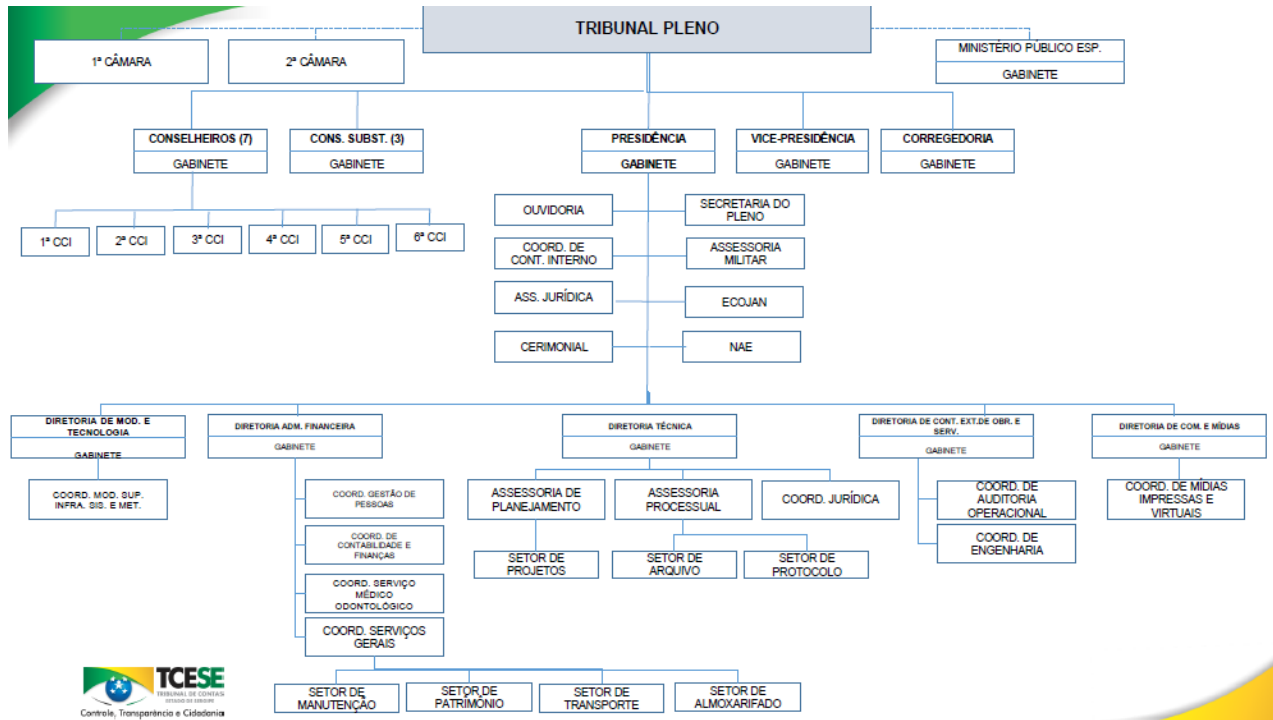
Prezado Senhor Vinícius,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, informamos a Vossa Senhoria que o Município de Aracaju ainda não regulamentou a Lei dos Serviços Públicos, conseqüentemente não possui o referido conselho.

Atenciosamente,



ANEXO C: ORGANOGRAMA DO TCE/SE



Fonte: SERGIPE, Tribunal de Contas do Estado. Organograma do TCE/SE. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/institucional_historico.aspx#competencia>. Acesso em 04 jun. 2021.