



A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 13.460/2017 À LUZ DA CARTA MAGNA DE 1988

Marcela Silva Zereu¹
Rafael Pereira de Melo²

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 trouxe à luz do ordenamento jurídico brasileiro uma série de novos direitos ao cidadão, ficando popularmente conhecida por Carta Cidadã. Dentre os direitos constitucionalmente estabelecidos, o constituinte definiu ser direito do povo e dever da Administração Pública a eficiência nos serviços por esta prestados. Também, trouxe ao cidadão o poder de participação na Administração direta e indireta, a fim de aumentar a fiscalização relativa à prestação dos serviços públicos. Esta previsão da Magna Carta objetivou preencher um vazio histórico que é o da presença da sociedade na administração estatal, mas tal fato continuou ocorrendo mesmo após a implementação do preceito participativo na Carta Política. Então, o legislador regulamentou a atuação da população na Administração direta e indireta, com a edição da lei n. 13.460/17, por meio da criação de canais de atendimento e acesso à informação, além de grupos sociais de avaliação do atendimento às demandas populacionais. Porém, o que se vê no texto legal é certa incongruência, impedindo a perfeita aplicação da norma e deixando espaços em branco a serem preenchidos por regulamentos internos, faltando assim coercibilidade normativa que obrigue a aplicação e o íntegro funcionamento da regra criada.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadão; Constituição; eficiência; lei; participação.

ABSTRACT: The Federal Constitution of 1988 brought into the light of the Brazilian legal system a series of new rights to the citizen, becoming popularly known as Citizen Letter. Among the constitutionally established rights, the constituent defined

¹ Graduanda do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública Municipal na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Campus Capão da Canoa). Endereço Eletrônico: marcelazereu@gmail.com

² Graduando do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública Municipal na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Campus Capão da Canoa). Endereço Eletrônico: rafael.bpm@hotmail.com



the right of the people and duty of the Public Administration to be efficient in the services it provides. It also brought to the citizen the power to participate in direct and indirect Administration, in order to increase the inspection related to the provision of public services. This prediction of the Constitution aimed to fill a historical void that is the presence of society in the Administration, but this fact continued to occur even after the implementation of the participatory precept in the Letter. Then, the legislator regulated the performance of the population in the direct and indirect Administration, with the edition of law n. 13.460/17, through the creation of service channels and access to information, as well as social groups to evaluate the population demands. However, what is seen in the legal text is a certain incongruity, preventing the perfect application of the rule and leaving blank spaces to be filled by internal regulations, thus lacking normative coercivity that requires the application and integrity of the rule created.

KEYWORDS: Citizen; Constitution; efficient; law; participation.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, trouxe ao ordenamento jurídico a previsão constitucional de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Acompanhando os jornais e noticiários, percebemos uma comunidade desacreditada na classe política nacional devido a uma série de escândalos envolvendo agentes públicos e privados, consequentemente, afetando a credibilidade dos serviços públicos. No entanto, reconhecemos que embora a população sinta-se incapaz de mudar o que acontece no alto escalão da administração pública, percebemos que nos momentos em que o Poder Público abre e convoca o usuário a participar dos atos administrativos, os mesmos são omissos. Neste viés, com a sanção da Lei nº 13.460 em 26 de junho de 2017, depois de nove anos sem a regulamentação prevista pela Carta Maior, nosso objetivo é realizar análise da lei sancionada. Será que a nova lei atende a expectativa constitucional de viabilizar uma maior participação e eficiência nos atos e serviços públicos? E ainda, será que este novo instrumento legal será capaz de aumentar o índice de participação? Para tanto, no primeiro capítulo, o objetivo é



realizar uma pequena retrospectiva da realidade nacional pós-ditadura militar, trazendo de forma singela os novos paradigmas da Constituição Cidadã, destacando os princípios da administração pública, com ênfase no princípio da eficiência. No segundo capítulo, avaliar a atual participação da comunidade na Administração Pública, tendo em vista que, a mesma encontra-se desacreditada no Poder Público, embora haja diversos meios de participação. E no terceiro capítulo, o objetivo é analisar e debater a nova previsão legal, a qual veio a regulamentar a lacuna constitucional.

Quanto a metodologia adotada, o tipo de pesquisa e a técnica adotada foi a bibliográfica, em consulta a fontes diretas, como legislação específica e constitucional. E também fontes indiretas, como publicações avulsas, artigos científicos, livros, revistas e jornais.

A importância social do debate proposto é inegável, em razão de sua relevância jurídica e político-administrativa. É necessário que o tema seja aprofundado nas comunidades acadêmicas, bem como, na própria sociedade, pois trata-se do modo de participar e interagir com o Poder Público. Quando falamos em Poder Público, nos referimos às garantias e direitos constitucionais assegurados, os quais devem ser exercidos pela comunidade. Este debate é uma oportunidade para as universidades despertarem na comunidade o interesse em fazerem-se presentes na administração pública, criando diálogos e meios de participação, visando o exercício mais eficaz da democracia.

2 A REDEMOCRATIZAÇÃO

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização do país com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a sociedade brasileira iniciou uma nova caminhada, livre de opressões ditatoriais, liberdade de expressão e comunicação, liberdade religiosa, constitucionalização de direitos e garantias. Não é por acaso que a Constituição de 1988 é chamada de “Constituição Cidadã”. Ela trouxe uma série de direitos listados entre os art. 5º a 18 e alguns esparsos, como o art. 255, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tratando-se de um período pós-ditadura, é importante destacar a constitucionalização da democracia e do pluralismo político (proveniente da quarta geração dos direitos fundamentais).



Além da volta das eleições diretas, por meio da reforma eleitoral, que facultou aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos o direito ao voto, princípios constitucionais foram trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro no que tange à Administração Pública. Citados no art. 37, a norma constitucional viabiliza e garante à comunidade a plenitude (eficiência) do funcionamento dos órgãos e entidades públicas, tentando ao máximo vincular o administrador à norma (legalidade), afastando da realidade brasileira a parcialidade nos atos administrativos, bem como, nas prestações dos serviços públicos, de modo que os mesmos sejam fornecidos visando o interesse coletivo e não apenas do gestor (impessoalidade e moralidade). Buscando ainda, garantir a transparência dos atos, bem como, das escolhas (publicidade).

A emenda constitucional n. 19 de quatro de junho de mil novecentos e noventa e oito, reformou administrativamente a Constituição e a partir do seu art. 3º (BRASIL, 1998, <<http://www.planalto.gov.br>>), foi incluído o §3º, no art. 37, com seus respectivos incisos.

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

(...)

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

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

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

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

Em análise à nova emenda supracitada, notamos que a Constituição abre uma lacuna para previsão legal quando à participação da comunidade na Administração Pública, objeto da pesquisa.

Ao examinar a redação constitucional, MENEZES (2005, pág. 3) observa que a expressão “participação do usuário” não foi empregada da melhor maneira possível. Há de se reconhecer que o termo “usuário” talvez não tenha sido o mais adequado, pois ao fazer a leitura crua da lei, subentende-se que a participação é garantia apenas àqueles usuários do serviço público, excluindo os demais que muito embora não sejam usuários, são cidadãos.



Por outro lado, o novo texto constitucional traz ao ordenamento jurídico brasileiro a garantia de participação do cidadão, ou melhor, do usuário da Administração. O inciso I, §3º do art. 37, CF/88, garante que deverá ser criada lei regulamentar para as reclamações dos usuários no que tange à qualidade dos serviços públicos da Administração Pública direta e indireta. O inciso II, trata do acesso aos dados e informações públicas. No entanto, não podemos ignorar que houve uma repetição por parte do legislador, pois art. 5º, XXXII já assegura o acesso à informação:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988, <www.planalto.gov.br>).

E por fim, o inciso III refere-se à regulamentação em relação ao procedimento que será adotado quando o usuário reconhecer ou presenciar negligência ou abuso de função ou cargo público, ou seja, como o cidadão procederá diante de uma dessas situações.

Entre os princípios trazidos pela Carta Magna no que tange à Administração Pública, o princípio da eficiência é o mais recente deles. Inclusive, não estava em seu texto original, sendo também positivado pelo do art. 3º da Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (BRASIL, 1998, <<http://www.planalto.gov.br>>), que dispôs sobre os princípios e normas da Administração Pública, dentre outros temas. No entanto, a doutrina afirma que o princípio já existia na legislação infraconstitucional, conforme Moraes (2004, abud, Moraes, 2014).

Oriundo da administração privada, também chamada de administração gerencial e baseado no princípio da economicidade, que obriga o gestor adotar um comportamento ativo em busca desburocratização e aproveitamento seja do dinheiro público como dos meios de obtenção, a promoção de serviços de qualidade. Podemos representar a palavra eficiência como “o dever da boa Administração”. De fato, este princípio pressupõe a prestação dos serviços públicos com máxima qualidade e agilidade, tentando ao máximo aproximar-se da esfera privada.

De acordo com Moraes (2014), o princípio da eficiência não é visto apenas como um princípio, mas também como uma finalidade e resultado. Certas vezes o serviço público é criticado e menosprezado pela própria Administração. Isto porque, quando realizada o procedimento licitatório, é buscado o menor preço do bem ou



serviço e há de se reconhecer que na maioria das vezes, o barato, no final, acaba custando caro. E é este paradigma que o princípio da eficiência busca quebrar: a compra ou contratação de bem ou serviço mais barato de baixa qualidade. Mas ressaltamos que na prática ainda não há a efetiva aplicação, pois há a dificuldade do órgão público em realizar o certame e garantir o bem ou serviço mais benéfico à Administração, dada a complicação em realizar as especificações do produto no instrumento convocatório, pois é vedada o direcionamento das licitações, sob pena de nulidade e improbidade administrativa.

Diante disto, quem melhor para avaliar o serviço público se não o próprio usuário?

3. DÉFICIT DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para viabilizar a participação da comunidade na Administração Pública, a Constituição Federal prevê alguns instrumentos de participação como ação popular (Art. 5º, LXXIII, CF/88), audiências públicas, consulta popular, direito à informação (Art. 5º, XXXIII, CF/88), a qual já recebeu regulamentação infra constitucional (Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação). Muito embora existam estas garantias constitucionais, não há uma efetiva participação, na prática, e tão pouca qualidade nas ações. Isto pode ser explicado pelo descrédito da sociedade na classe política nacional, o que reflete na credibilidade da própria Administração Pública. Podemos considerar que esta profunda insatisfação com o Poder Público seja fruto do fenômeno da corrupção, proveniente da cultura corruptiva desde os tempos coloniais. Conforme Menezes (2005, pág. 3), a doutrina reconhece que nossa trajetória colonizadora não despertou o interesse da comunidade em tornar-se uma sociedade participativa. Uma pesquisa realizada por CARVALHO (2002, apud, MENEZES, 2005, pág. 3) apresenta resultados negativos quanto à participação popular, a qual é praticamente inexistente.

Tendo em vista que os instrumentos de participação são meramente facultativos ao cidadão, com exceção do direito ao voto (aos plenamente capazes e alfabetizados), há dificuldades em estimular a comunidade a realizar o seu papel de fiscalizadores. De acordo com KLERING (2011, pág. 35), o Poder Legislativo moderno está trazendo novos paradigmas de atuação: “Superando posturas



tradicionais, o legislativo vem ocupando posição de destaque não somente pela qualificação de sua atuação legiferante e fiscalizadora, mas como instância de envolvimento efetivo da sociedade com a administração pública”. O autor SIRAQUE (2005, apud, KLERING, 2011, pág. 35), diz que o controle social trata-se de um direito público subjetivo, enquanto o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, é tanto um direito quanto um dever de ofício. Reconhecemos que o controle e fiscalização dos atos administrativos é competência do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, no entanto, há de considerar que a comunidade também possui o dever fiscalizar e fazer-se presente nas decisões administrativas, dada a importância destes atos, uma vez que, envolvem dinheiro público. E tratando-se serviços mais específicos, como por exemplo, a saúde pública é com a vida humana que estamos lidando.

Para enfatizar ainda mais a importância da participação popular, voltamos um pouco no tempo, por volta de 1700-1800, Revolução Francesa e Jacques-Rousseau, autor do livro *Do Contrato Social*, publicado em 1762, e considerado por muitos a bíblia do movimento francês. O pacto social para Rousseau resume-se em: “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo”. Este todo, que chamamos de Estado, é responsável pela promoção dos serviços públicos e por de um pacto, há a onerosidade para os dois lados.

A doutrina traz três formas de controle da Administração Pública: interno e externo. O controle interno é aquele exercido pela própria Administração, por meio de suas unidades de controle interno compostas por servidores do próprio ente. Já o controle externo é exercido, como já mencionado anteriormente, pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela sociedade, chamado de controle social. O controle social pode ser tão eficaz quanto os demais. Esta forma de controle pode ser exercida por qualquer pessoa, grupo ou entidade legalmente instituída, como por exemplo, os conselhos municipais, com o objetivo de fiscalizar, analisar, examinar, debater acerca das funções administrativas de determinado órgão público. E esta fiscalização é cabível em todas as esferas de todos os Poderes.

Os conselhos são grandes exemplos de controle social e representam um dos exercícios da democracia participativa assegurada pela Constituição.



Possuindo uma natureza consultiva e deliberativa, os conselhos tratam-se de órgãos colegiados instituídos pelo Estado, por meio de portaria, a qual estabelece sua finalidade, composição e duração do mandato (FRITZEN, 2017). Muito embora os conselhos sejam atuantes e eficazes, pois em determinados atos administrativos há a necessidade de aprovação pelo conselho, ou seja, pela sociedade civil, há de se reconhecer que não é o suficiente considerando a dimensão do Poder Público, em qualquer esfera, municipal, estadual ou federal.

Neste viés, destacamos novamente a importância da participação popular e trazemos para debate os meios de participação e ainda, como incentivar a comunidade a participar das decisões administrativas. De nada adianta obrigar os entes federativos a publicarem as prestações de contas nos Portais da Transparência, conforme estabelecido na Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011, <www.planalto.gov.br>), se a comunidade não acessa os portais e verifica a legitimidade e conveniência dos gastos. Portanto, por mais que haja previsão constitucional garantindo a inserção da comunidade na Administração Pública, é necessário que o povo reconheça que também é responsável pela promoção e aplicação da eficiência dos serviços públicos e principalmente, por mais que não seja seu dever de ofício (emprego, cargo), é seu dever quanto cidadão fiscalizar.

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes” (DI PIETRO, 1998, apud, ZILLI, 2011).

4. ANÁLISE DO INSTRUMENTO LEGAL

O legislador, depois de 19 anos da Emenda Constitucional n. 19/1998, regulou a previsão lá exigida, editando a Lei n. 13.460/17, onde dispôs “sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>). Além disso, visa também regradar as relações administrado-administrador de forma muito semelhante à ideia planejada quando da edição do Código de Defesa do Consumidor, que regulamenta as relações comerciais civis.



Tanto é verídico isso que a própria lei, em seu art. 1º, §2º, inciso II diz que “A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto [...] na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>). Logo, se a relação existente entre administrado e Administração for caracterizada pelo consumo previsto no CDC, poderá o consumidor do serviço público fazer uso de ambas as legislações em sua defesa.

Em análise preliminar, essa lei visa estabelecer normas para a participação de quem se beneficia ou utiliza da administração pública, seja direta ou indireta, dentro da mesma, com a garantia de proteção e defesa de seus direitos já estabelecidos na Carta Magna. Também estabelece conceitos básicos, expressando integralmente o sentido de suas normas, para que não se dê margem à interpretação.

Fica clara essa tentativa de apregoar os conceitos das expressões usadas na lei, direitos do administrado e deveres da administração nos incisos dos arts. 2º, 5º e 6º do texto legal, como por exemplo, a definição de quem é o usuário da Administração Pública, *in verbis* “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Denota-se, dessa minuciosa exposição, o respeito ao princípio da legalidade, que deve ser defendido e ancorar todas as ações do Poder Público de Administração, como menciona o art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988, <www.planalto.gov.br>).

Todavia, ainda que se mostre claro o respeito à legalidade, o texto legislativo regulamenta o princípio da eficiência, ficando claro isso nos incisos do art. 5º da lei n. 13.460/17, quando lidos em conjunto. Porém, especial ênfase se encontra no inciso XI, que diz ser direito do usuário da Administração Pública a “eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>). Portanto, a quebra de questões burocráticas em assuntos que demandem mais urgência do administrador pode, por ato discricionário deste, ser feita com o uso desse dispositivo.

Essa possibilidade de discricionariedade na tomada de decisão é evidente ao consignar a quebra de formalidades e exigências ao conceito de risco na demanda.



Logo, se o agente público entender que a demanda requerida não exige cuidados elevados em relação aos normalmente adotados, poderá simplificar as solenidades normalmente determinadas. Tem-se, pois, mais uma vez explícita mais uma primazia diretamente envolvida com a eficiência, que é a do interesse social, embora envolta na discricção do administrador.

Outra facilitação no acesso à Administração que passa a ser exigida do ente público é a

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 (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Atualmente, não se pode mais falar em advento da tecnologia, uma vez que ela está presente no cotidiano da população brasileira. Assim sendo, o inciso supracitado vem obrigar a Administração Pública a fazer uso dos meios tecnológicos para o atendimento das demandas populacionais e das pessoas jurídicas que a utilizam. Esta é, portanto, outra medida que visa desburocratizar o acesso à Administração, ampliando o rol de possibilidades de canais de atendimento e de verificação de informações da mesma.

Dentre os direitos garantidos ao usuário, no que ainda tange a tentativa de inserção do meio digital na Administração, destaca-se ainda o direito ao alcance de informações sobre a prestação de serviços demandada disponibilizado na internet, com especial destaque ao “acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Logo, todo usuário de algum serviço público terá direito a conseguir informações a respeito deste junto ao prestador, vendo-se defendido o princípio da publicidade na Administração, além de poder acessar diretamente o órgão encarregado por receber sua manifestação a respeito de tal serviço.

Justamente são tais manifestações e o órgão responsável por atendê-las um dos principais cerne e inovações trazidas pela recém-criada legislação. Os capítulos III e IV da lei n. 13.460/17 tratam das manifestações dos usuários de serviços públicos e das ouvidorias. Embora a legislação as separe, elas são mais bem compreendidas quando analisadas em conjunto, já que são previsões complementares.



As manifestações são, segundo a definição legal do art. 9º, o meio pelo qual o usuário dirige-se à Administração Pública para garantir direitos que lhe são seus no que se refere a serviços prestados pelo órgão sobre o qual se manifesta.

O *caput* do artigo seguinte trazido pela lei expressa que tais manifestações deverão ser direcionadas às ouvidorias dos órgãos ou entidades encarregadas do serviço público reclamado, sendo, no entanto vedado o anonimato. Além desse, o art. 11 determina que é obrigatório o recebimento dos requerimentos, desde que estes respeitem as normas da lei.

Atendem tais disposições à legislação que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, lei n. 9.784/99, que em seu artigo 6º, inciso II, e parágrafo único, obrigam a identificação do requerente e proíbem a recusa imotivada de análise por parte do administrador, respectivamente (BRASIL, 1999, <www.planalto.gov.br>).

Isso demonstra a intenção do legislador em que se crie, através da manifestação do administrado, um procedimento administrativo que vise assistir às reclamações feitas pelo serviço prestado e a buscar, junto ao órgão responsável, a solução das problemáticas.

Essa é uma das atribuições dadas às chamadas ouvidorias. Além de acompanhar o tratamento e conclusão das manifestações do usuário, também lhes é incumbida, pela lei, entre outras, as tarefas de “promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário”, além de “receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Começam, então, algumas questões vagas dentro da nova legislação. A começar pelo inciso supracitado. A “definição” de que a ouvidoria de órgão público terá como uma de suas atribuições “promover a participação do usuário” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>) através de cooperação comporta, em primeira análise, mais uma possibilidade legal de ato discricionário do administrador, que é o responsável inclusive pela criação dela. Afinal, não fica expresso que qual a natureza da referida cooperação.

O legislador, de outra banda, não deixa claro, no texto legal, se a cooperação com outras entidades de defesa do usuário é ato vinculado sem o qual não se pode



promover a participação popular ou se ela é mero ato discricionário para apoio à promoção e divulgação da possibilidade de introdução do administrado no Poder Público.

Torna-se, portanto, necessária, para a aplicação dessa norma, a criação de uma política de introdução do administrado na Administração Pública, não bastando a simples menção a uma possível cooperação com órgãos de defesa do usuário, ou a aplicação dos meios tecnológicos como diretriz no acesso à informação, como acima mencionado.

O legislador não deixa claro, no texto legal, se a cooperação com outras entidades de defesa do usuário é ato vinculado sem o qual não se pode promover a participação popular ou se ela é mero ato discricionário para apoio à promoção e divulgação da possibilidade de introdução do administrado no Poder Público.

Não obstante, o art. 17 determina que “atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>). Portanto, tudo o que envolve a formação das ouvidorias, será definido através das normativas internas de cada órgão da administração direta e indireta, uma vez que estas questões não estão limitadas na legislação que ordena sua criação.

Logo, além das atribuições, somente os meios de acesso às ouvidorias estão definidos em lei, quais sejam, o meio eletrônico, por correspondência ou pessoalmente, quando a manifestação será reduzida a termo, conforme art. 10, §4º da lei n. 13.460/17 (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Surge mais uma contradição, a partir da leitura desse dispositivo. O contrassenso está presente quando nota-se que o meio eletrônico, uma das formas de manifestação do usuário, ganhou preferência dentre os demais, como já mencionado anteriormente, no momento em que as soluções tecnológicas tornam-se uma das diretrizes que devem ser seguidas pelos agentes públicos na resolução de forma simplificada dos procedimentos administrativos, leia-se manifestações, abertos pelos administrados.

Entretanto, o §5º do art. 10 abre mais uma brecha para a discricionariedade do administrador, ao delegar a este a possibilidade de “requerer meio de certificação da identidade do usuário” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>) para preencher a suposta lacuna quanto a identificação do manifestante. Certificar a identidade



significa, em outras palavras, atestar a identificação dada, para comprovar que a mesma é verdadeira.

Todavia, se o usuário, como cita o inciso II do art. 5º da mesma lei, tem direito de ter sua boa-fé como presumida (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>), é contraditório que lhe seja exigida comprovação de que a identidade que ele anteriormente já ofereceu seja posta em desconfiança. Logo, se o legislador quis reforçar no §5º a ideia já dada no *caput* do art. 10, quanto à obrigatoriedade da manifestação conter “a identificação do requerente” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>), escolheu de forma ao menos infeliz as palavras.

Quando feita a manifestação do usuário em relação ao serviço público, a resolução dada pela ouvidoria deverá compreender:

- 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 (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

Portanto, cabe, de forma vinculada, à ouvidoria, como canal adequado para a manifestação, recepcionar esta e dar-lhe o correto encaminhamento dentro do órgão ao qual foi direcionada, com o objetivo de deliberar a respeito da demanda do administrado, em todas as fases necessárias.

Das manifestações levadas a ela, deverá ser apresentado, ao órgão máximo ao qual está integrada, relatório anual, onde esclareça-se a quantidade de demandas apresentadas, além das motivações das mesmas e as providências tomadas pela Administração Pública na resolução delas.

A mesma questão é levantada nos incisos III, IV e V do art. 23, ao determinar que os órgãos da Administração Pública direta e indireta necessitarão avaliar “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” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>), dentro dos serviços prestados. Estes itens em muito se assemelham com os dados que devem ser carreados nos relatórios anuais apresentados pelas ouvidorias.

É possível interpretar, assim, que a intenção desse dispositivo é obrigar o administrador a analisar as informações levantadas nos relatórios, para que



aperfeiçoe seus serviços. Fica mais clara essa preocupação do legislador com a constante melhoria dos serviços prestados pelos órgãos e entidades abrangidos pela lei quando esta traz a possibilidade de criação de conselhos de usuários da Administração. Esses conselhos, entre outras funções, visariam acompanhar e participar, de forma colaborativa, com o próprio poder público na avaliação dos serviços por este prestados.

Traça-se tal linha na leitura do art. 18, I, II e III, conjuntamente com o art. 23, I e II, da lei n. 13.460/17, que segue:

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;
- [...]

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; [...] (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>).

A falha que ocorre na lei, entretanto, está na falta de previsão concreta quanto à forma de criação de tais conselhos, não prevendo de forma objetiva a formato de constituição do grupo, com conceitos vagos com o apresentado no art. 19, ao dizer que “a composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação” (BRASIL, 2017, <www.planalto.gov.br>). O parágrafo ainda fala em processo aberto ao público na escolha dos membros do conselho, mas não menciona se tal processo seria eleitoral ou discricionário do administrador, tornando impossível uma definição.

Para tentar preencher tal lacuna, e não somente esta, como todas as demais, o legislador faz uso de previsão legal que permite com que os membros da Administração direta e indireta englobados nessa lei possam regulamentar os dispositivos legais dentro de seus referidos órgãos, fazendo com que assim, cada uma das partes públicas possa adaptar a legislação ao seu *modus operandi*.

5. CONCLUSÃO



O presente artigo pautou a lei n. 13.460/17, que obriga a criação de canais de comunicação nos entes federativos entre estes e os administrados, como forma de reger e legislar sobre o princípio da eficiência administrativa, previsto constitucionalmente, e analisar se a força normativa é capaz de cumprir tal objetivo de forma coesa, além de também engajar a participação popular dentro da Administração Pública. Para tanto, foi necessário exame bibliográfico não somente da legislação, como também de fontes secundárias, para que a pesquisa buscasse na íntegra os objetivos.

Inicialmente, abordamos a promulgação da Constituição de 1988 como um momento ímpar de construção de direitos para o cidadão, através de cada rol trazido em seus artigos. Dentre os direitos ao cidadão, apresentados pelo texto constitucional, está o da eficiência nos serviços públicos que lhe são prestados, incluído pela Emenda Constitucional n. 19, onde ficou estabelecido que o administrado tem direito ao serviço público eficiente, podendo participar da Administração com o objetivo de avaliar, julgar e opinar se os princípios administrativos estão sendo cumpridos.

Posteriormente, foi feita análise a respeito da contradição existente entre a previsão de participação popular na Carta Magna com a efetiva presença atualmente feita pelo cidadão na Administração, que é atualmente muito deficitária. Fazendo o exame bibliográfico, pode-se muito esse déficit ser creditado desde aos fatores históricos de distanciamento entre administrador e administrado, até mesmo ao desabono que sofre o Poder Público na atualidade, em virtude dos diversos escândalos administrativos, criminais e midiáticos que o mesmo vem sofrendo.

Por fim, realizamos a apreciação crítica do instrumento legal criado com o objetivo de aumentar a participação popular e por em prática o princípio da eficiência dentro da Administração Pública. Foram traçados paralelos dentro da própria lei, buscando entendê-la de forma sistêmica, e não em um sentido literal das palavras. Assim, analisamos não de forma comentada, mas sim de maneira a interpretar e compreender a sistemática que o legislador decidiu adotar na determinação de criação de órgãos capazes de ampliar os laços participativos entre cidadão e Poder Público.

Concluimos a partir da análise da abordagem constitucional dada à eficiência dos serviços públicos, e da necessidade de participação dos administrados na



construção de uma Administração Pública mais hábil a cumprir tal objetivo, que havia, com a existência somente de um preceito constitucional, carência de regramento legal regulamentador que efetivasse o princípio da eficiência no plano fático. Embora a Constituição corretamente entendesse que a avaliação desse princípio depende da participação do povo, não eram criadas formas práticas e desburocratizadas para tanto, sem nenhuma norma capaz de suprir tal lacuna participativa.

Para tanto, o legislador pátrio editou a lei n. 13.460/17, determinando a criação de órgãos dentro da Administração Pública direta e indireta que sejam capazes de criar uma ligação mais prática e rápida com a população que recebe os serviços públicos. Entretanto, a legislação é deficitária. Diversas lacunas são deixadas pelo texto, que em inúmeros trechos é repetitivo.

Ao que tudo indica, os editores do texto o entenderam como suficiente para suprir a necessidade de regulamentação do princípio da eficiência e da participação popular. Mas ao mesmo tempo demonstraram eles próprios saber que a lei em questão não seria suficiente, dando margem a regulamentos internos que corrijam possíveis ineficiências de advenham da colocação em prática do texto.

Assim, a lei n. 13.4617, embora amplie a possibilidade de participação do cidadão na Administração Pública, não é suficiente nem para assegurar a eficiência dos serviços públicos prestados pelos administradores, nem mesmo para garantir a eficácia dos meios de comunicação por ela criados e nem a eficácia dela própria.

A participação popular dentro da Administração Pública, na avaliação e na colaboração para a eficiência serviços públicos prestados somente será possível com medidas que objetivem a reeducação do conceito de cidadania e democracia dentro do país. Foram séculos de cultura de Poder centralizado, fechado, cumulados com décadas de regime ditatorial, onde a população não tinha nenhum tipo de direito de acesso à informação e de manifestação garantido, e não será a edição de uma lei que irá trazer os usuários para o meio da administração direta e indireta.

É necessário o primeiro passo que, em nosso entendimento, se dá através da educação dada ao cidadão de que ele é parte da máquina pública, e como tal, tem direito de manifestar-se a respeito dos serviços que lhe são prestados e ser informado sobre estes.



Concomitantemente, é preciso que a Administração crie e incentive a participação por meios que estejam no cotidiano das pessoas, como atualmente são os aplicativos de celular, ou qualquer outro método tecnológico usual, que aproxime ela da população e desperte o interesse na atuação populacional no meio administrativo, tendo em vista até mesmo assegurar maior eficiência aos serviços que ela própria presta. De nada adianta um Poder Público alheio aos problemas demandados, que o deixa cada vez mais distante de cumprir os princípios constitucionais aos quais ele está atrelado.

Outro meio possível de aumentar o índice de participação é a criação de projetos na comunidade escolar e acadêmica, inserindo nos cronogramas de ensino uma disciplina específica. Apesar de ser um projeto a longo prazo, estaremos capacitando a nova geração a promover o debate, a crítica e principalmente, o interesse, que é tão escasso atualmente, em participar da Administração, pois como cidadão temos a responsabilidade de agir. E assim, uma sociedade mais informada e capacitada será construída.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

Acesso em: 07 de set. de 2018

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>

Acesso em: 07 de set. de 2018

_____. Lei n. 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: 05 set. 2018

_____. Lei n.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 nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 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: 05 set. 2018



FRITZEN, Adriano. Controle social e Conselhos Municipais: O caso do Conselho Municipal de Saúde de Santa Rosa /RS. Caracas, Venezuela: Revista ESPACIOS, 2017.

KLERING, Roque. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. Porto Alegre: Análise A Revista Acadêmica da FACE, 2011.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na administração pública. Avaré. Disponível em: <http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf>. Acesso em 05 set. 2018.

MENEZES, Juliane Bezerra. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. Ceará: 2005. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

ZILLI, Angela Carrano. O controle social da administração pública: exercício da cidadania. [s/l]. 2011. Disponível em: <<http://angelazillijuridico.blogspot.com/2011/05/o-controle-social-da-administracao.html>>. Acesso em: 06 set. 2018.