

A lei 13.460/2017 em Sergipe e o papel do tribunal de contas do estado: plano de ação concebido a partir da análise situacional em unidades gestoras de Sergipe

A Lei 13.460/2017 representou notável avanço na proteção dos destinatários dos serviços públicos, com inovações essenciais à garantia da participação social, à defesa dos direitos dos cidadãos 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 normativo é de grande relevância ao aprimoramento do controle social e à melhoria dos serviços públicos, o que está plenamente relacionado com as competências institucionais dos Tribunais de Contas. O presente estudo foi, então, conduzido com o objetivo de analisar como os poderes executivos existentes em Sergipe estão cumprindo as diretrizes da referida lei, visando delineamento de análise situacional e de propostas de encaminhamentos para o Tribunal de Contas do Estado. O referencial teórico foi desenvolvido a partir da análise de estudos relacionados à Lei 13.460/2017 e às Cortes de Contas. Em termos metodológicos, 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. Os resultados evidenciaram o funcionamento precário ou inexistente da maioria das inovações concebidas pela legislação e os obstáculos remanescentes à efetividade da legislação em comento. Em atenção à análise situacional e às relevantes competências constitucionais do Tribunal de Contas do Estado, foram, então, formatadas as propostas de encaminhamentos visando, com isso, possibilitar a plena realização das diretrizes constantes na norma entre as unidades administrativas jurisdicionadas da Corte de Contas Sergipana.

Palavras-chave: Lei 13.460/2017; Inefetividade; Obstáculos; Tribunal de Contas; Plano de Ação.

Law 13.460/2017 in Sergipe and the role of the court of auditors of the state: action plan designed from the situational analysis in Sergipe management units

Law 13.460/2017 represented a notable advance in the protection of recipients of public services, with essential innovations to guarantee social participation, the defense of citizens' rights and the search for an adequate provision of services, such as: charter of services to the user, council of users of public services, ongoing assessment of public services, channel of manifestations in the public ombudsman and annual management report of the ombudsman. The regulation is of great relevance to the improvement of social control and the improvement of public services, which is fully related to the institutional competences of the Courts of Auditors. The present study was then conducted with the aim of analyzing how the executive powers existing in Sergipe are complying with the guidelines of the aforementioned law, aiming to outline a situational analysis and proposals for referrals to the State Court of Auditors. The theoretical framework was developed from the analysis of studies related to Law 13.460/2017 and the Courts of Accounts. In methodological terms, we used a single case study strategy with multiple data sources, through questionnaires sent to municipal governments that had re-elected managers and the Government of the State of Sergipe. The results showed the precarious or non-existent functioning of most of the innovations conceived by the legislation and the remaining obstacles to the effectiveness of the legislation in question. In view of the situational analysis and the relevant constitutional powers of the State Court of Auditors, the proposals for referrals were then formatted, aiming, with this.

Keywords: Law 13,460/2017; Ineffectiveness; Obstacles; Audit Office; Action plan.

Topic: **Gestão Pública**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Received: **10/10/2021**

Approved: **23/12/2021**

Vinícius de Souza Nascimento 
Universidade Federal de Sergipe, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8289102866746595>
<http://orcid.org/0000-0002-7905-2641>
viniciusdesouzanasascimento@gmail.com

César Henriques Matos e Silva 
Universidade Federal de Sergipe, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3739418300709022>
<http://orcid.org/0000-0001-5569-1951>
cesarmatos.br@gmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2021.004.0023

Referencing this:

NASCIMENTO, V. S.; SILVA, C. H. M.. A lei 13.460/2017 em Sergipe e o papel do tribunal de contas do estado: plano de ação concebido a partir da análise situacional em unidades gestoras de Sergipe. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.12, n.4, p.329-347, 2021.
DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.004.0023>

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está relacionada com a relevância das inovações concebidas na Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos (CDUSP). 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.

Bem assim, ao relevante papel que pode ser desempenhado pelo Tribunal de Contas do Estado no que se refere à implementação e efetividade do diploma normativa em comento.

À compreensão da relevância da lei, fundamental discorrer sobre 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.

Com efeito, especialmente ao longo da última década, manifesta-se de forma sutil um movimento de ameaça à democracia, 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 et al., 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 Landau (2013).

Perfilhando dessa percepção, Szabó (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 praticado 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 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, suspensão 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. Bem assim, no cenário de “desconsolidação e de perda da confiança na democracia em particular na América Latina” (Global Satisfaction with Democracy Report), acentuou-se consideravelmente o “declínio da democracia no Brasil”, apontado como um dos países que mais se autocratizaram nos últimos 10 anos (DANESCU, 2020).

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.

Acerca do tema, outro 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, 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.

Com efeito, 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 (OLIVEIRA, 2019).

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 et al., 2020).

O agravamento da crise pela atual emergência em saúde pública, fatalmente, acarretou contingências nos recursos financeiros por parte do Poder Executivo Federal, a exemplo da mensagem nº 6 de veto à Lei Complementar 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, 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 et al., 2017), 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.

Conforme se vê no Anuário Socioeconômico de Sergipe – nº 2 (CAMARGO et al., 2019): taxa de desemprego do estado, geralmente, acima das taxas do Nordeste e do país, conforme dados do IBGE desde o ano de 2012; acentuada queda no ranking nacional do PIB per capita - de 16º do país (em 2015), para 19º (em 2016) e, finalmente, para 20º (em 2017), conforme IBGE/SCNT; 3º lugar em número de homicídios, com a média de 49,4 homicídios/100 mil habitantes, segundo o Atlas da Violência/IPEA 2016 e 2017; 5º menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o 6º maior Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), conforme IPEA (2017); 3ª pior posição do Brasil no IDEB do ensino fundamental, conforme dados no INEP (2017); e, conforme IBGE, trajetória de crescimento iniciada em 2015 e mantida em 2018 no que se refere ao percentual de pessoas pobres em Sergipe manteve, em 2018 (no mesmo período, referido percentual diminuiu no Brasil e no 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 et al., 2019).

A referida situação se reflete, também, nos municípios. Conforme evidenciado nos diagnósticos do sistema de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (SERGIPE, 2018), 67 dos 75 municípios sergipanos estavam descumprindo o limite de gastos com pessoal 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 (CARVALHO, 2020).

Visando confrontar os crescentes desafios à gestão pública e à complexa particularidades das administrações públicas sergipanas, faz-se essencial, dentre outras medidas, fomentar a participação cidadã e o controle social na fiscalização de políticas públicas visando, 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).

A Lei 13.460/2017, desponta, nesse cenário, 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

(NASCIMENTO, 2021).

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 se forma 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, efetivo controlador de gastos públicos e um aliado do combate à corrupção e à má gestão.

Não obstante, transcorrido o extenso prazo de vacância da lei (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 (BRASIL, 2020), critério adotado para fins do cômputo do *vacatio legis*.

Nesse sentido, o estudo tivera 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 e elementos evidenciados na pesquisa desenvolvida respaldaram o desenvolvimento de plano de ação 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 Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo será apresentado o referencial que sustenta a realização desta pesquisa. A primeira seção apresenta as inovações, disposições legais, conquistas e perspectivas oriundas do código. Em seguida, serão analisadas as disposições que respaldam o relevante papel do Tribunal de Contas do Estado para a efetivação e aprimoramento dos instrumentos oriundos da Lei 13.460/2017.

A Lei e os avanços

A Lei 13.460/2017 representa um antigo clamor da Constituição Federal de 1988. 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 ADI 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, 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” (BARBOSA, 2015).

A lei consagrou, em seus 25 artigos, um valioso aparato instrumental que, em conjunto com outros diplomas normativos, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), potencializa a participação 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.

Entre as inovações, destaca-se a carta de serviços ao usuário, 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). Com isso, 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), cuja implementação é essencial ao aprimoramento do *accountability*.

Os conselhos de usuários de serviços públicos são órgãos consultivos, por sua vez, 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). Mesmo não dispondo ainda de poder decisório, tais conselhos 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” e com aptidão para impactar positivamente nas prestações estatais à população.

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 digital e continuada das políticas públicas possibilita o aperfeiçoamento do processo das escolhas públicas, “reenergizando o processo decisório público” e instrumentalizando o processo de reinvenção da democracia nos moldes digitais.

Bem assim, o diploma em análise conferiu à ouvidoria pública o “protagonismo na fiscalização e salvaguarda da adequada prestação de serviço público” (GADELHA, 2018), em consonância com os interesses dos usuários, materializada por intermédio da transparência e do fomento à participação. Com isso, nota-se que o legislador conferiu relevância e resolutividade às ouvidorias, visando ir além do mero recebimento de queixas e sugestões dos interessados (MEDEIROS, 2017).

Finalmente, 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). 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.

Quanto ao alcance, trata-se de lei nacional, abarcando todos os entes federados (OLIVEIRA, 2018). 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. 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.

O Tribunal de Contas

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 et al., 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 (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 considerada “um dos mais significativos desafios do século XXI para os tribunais de contas” (AGUIAR et al., 2020).

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.

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 da Lei 13.460/2017.

Nesse propósito, inclusive, 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 19/06/2018, 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).

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.

Convém destacar, ainda, 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”.

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.

Fundamental destacar, 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.

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, considerando que 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.

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.

METODOLOGIA

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.

Nesse sentido, foram encaminhados questionários sob a forma de requerimento de informação, em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XXXIII, da CF, e nos arts. 10, 11 e 12 da Lei 12.527/2011, tratando de informações de acesso público, nos termos da referida lei, inclusive para fins de prazos.

Para fins de delimitação das unidades de análise, a pesquisa focou nos poderes executivos dos entes públicos do estado de Sergipe. Isso porque, pelo princípio da separação de poderes, o poder executivo possui a implementação das políticas públicas como atividade típica, 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 a continuidade do projeto político, as pesquisas foram encaminhadas aos 31 (trinta e um) municípios sergipanos em que os (as) gestores (as) foram reeleitos (as).

Nesse ponto, convém destacar que a referida pesquisa foi encaminhada nos primeiros meses de mandato. E 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 (NASCIMENTO, 2021).

Bem assim, utilizando os 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 (aproximadamente, 42,10% de alcance). Cada um dos entes pesquisados, selecionados com base nos critérios acima apresentados, configuraram as unidades de análise deste trabalho.

Além das respostas aos questionários, foram consideradas fontes de evidência os instrumentos normativos, os relatórios e os documentos administrativos encaminhados ou evidenciados nos sites institucionais, analisados sob enfoque da correlação com os parâmetros da Lei 13.460/2017.

O quadro abaixo apresenta as categorias analíticas e os elementos de análise alinhados aos objetivos específicos que constituíram a base para o estudo, ver quadro 1.

Quadro 1: Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise.

Objetivos específicos	Categorias de análise	Elementos de análise
Verificar se existe norma regulamentadora em âmbito local.	Regulamentação	- Existência de normativo local sobre o tema.
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.
Diagnosticar eventuais obstáculos remanescentes à implementação da Lei 13.460/2017.	Obstáculos	- Principais entraves à implementação e efetividade do CDUSP.

O questionário composto 10 (dez) questões, sendo 06 (seis) objetivas, 03 (três) subjetivas e 01 (uma) mista, conforme consolidadas no quadro 2.

Quadro 2: Questionário.

1	O ente público dispõe de norma regulamentadora da Lei nº 13.460/2017 em âmbito local? (sim/não/desconhece)
2	O ente público instituiu conselhos de usuários de serviços públicos? (sim/não/desconhece)
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? (sim/não/desconhece)
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? (sim/não/desconhece)

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? (sim/não/desconhece)
6	A ouvidoria do ente público elabora o relatório de gestão anual, em consonância com as diretrizes constantes na Lei nº 13.460/2017? (sim/não/desconhece)
7	Quais os eventuais obstáculos remanescentes à implementação da Lei nº 13.460/2017? (desconhecimento sobre o tema/ indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas/ rejeição por parte do Poder Legislativo/ outro a ser especificado)

Visando análise dos dados provenientes das questões objetivas, foi utilizada a métrica de pontuação constante no quadro 3, 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 3: 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

Válido ressaltar que nas questões objetivas de múltipla escolha, 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.

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, 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). 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 4.

Quadro 4: Análise de Conteúdo.

Categorias 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
	Avaliação dos serviços prestados	As avaliações dos serviços prestados são realizadas em conformidade com os art. 23 do CDUSP.	3.1	10
	Carta de Serviços ao Usuário	As cartas de serviços ao usuário são divulgadas em conformidade com o art. 7º do CDUSP.	4.1	10

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. Os critérios de avaliação veicularam 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.

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.

RESULTADOS

Inicialmente, 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 de Sergipe 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.

Dos 32 (trinta e dois) entes públicos pesquisados, apenas 13 (treze) 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. Essencial, então, traçar algumas considerações sobre o que restou evidenciado.

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.

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/SE na matéria e sobrecarga de atribuições impostas pelas legislações.

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.

DISCUSSÃO

Dentre as respostas obtidas para as 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.

No que se refere à avaliação do funcionamento dos institutos concebidos pela Lei 13.460/2017 implementados em âmbito local, constatou-se completa ausência de funcionamento do conselho de usuários de serviços públicos entre todos os entes pesquisados. Bem assim, 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.

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

apresentadas revelaram predominância de alegações do desconhecimento sobre o tema e da indisponibilidade de recursos para implementar as funcionalidades previstas. Ademais, também 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.

CONCLUSÕES

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, inúmeras 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, relevante 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 regendo 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.

Norteados 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).

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 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”.

Entre os diferentes atores envolvidos no presente estudo, especial destaque ao TCE/SE, sem prejuízo das demais instituições integrantes do *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1998) 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.

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.

Nesse sentido, é que foi concebido plano de ação 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, 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.

Ao jurisdicionados do TCE/SE, compete o cumprimento às diretrizes, a presença às capacitações ofertadas e o encaminhamento, ao TCE/SE, de informações referentes a eventuais obstáculos remanescentes à efetividade dos recursos, visando, com isso, planejamento de novas diretrizes e soluções.

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.

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 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.

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.

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.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. J. C.; GEMELLIR, D. A.; SANTOS, J. E.. 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, 21. **Anais**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ATRICON. **Nota Técnica Nº 02/2018**: Lei 13.460. Brasília: Atricon, 2018.

BARBOSA, I. R.. **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.

BRASIL. **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. Brasília: DOU, 2014.

BRASIL. **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. Brasília: DOU, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01/07/2020**. Brasília: IBGE, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: DOU, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: DOU, 2021.

BRASIL. **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. Brasília: DOU, 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatórios do Resultado da Arrecadação**. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

CAMARGO, L. R.; GOIS, R. M.; NÓBREGA, W.. **Anuário Socioeconômico de Sergipe**. Arquivo do Café com Dados, 2017.

CAMARGO, L. R.; GOIS, R. M.; NÓBREGA, W.. **Anuário Socioeconômico de Sergipe**. Arquivo do Café com Dados, 2019.

CARVALHO, K.. **Cidades Empreendedoras: gerenciando ações e políticas públicas durante e na pós-pandemia pelo**

COVID-19. São Cristóvão: UFS; Aracaju: SEBRAE, 2020.

DANESCU, E.. **Varieties of Democracy (V-DEM) Report "Autocratization Surges-Resistance Grows"(2020)**. V-Dem Institute, the Department of Political Science at the University of Gothenburg, 2020.

DANTAS, B.; DIAS, F.. 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.

GADELHA, M. C. B. M.. **A Lei nº 13.460 de 2017 e a realização do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil**. Brasília: INEP, 2018.

IPSOS. **Global Advisor: Fake News, Filter Bubbles, Post-Truth and Truth**" da Ipsos. Paris: Ipsos, 2018.

LANDAU, D.. **Abusive constitutionalism**. University of California, 2013.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D.. **Como Morrem as Democracias**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MENDES, G. F.; AFONSO, J. R.; SANTANA, H. L.. In: **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil**. Propostas para Gestão Pública e Para Políticas Sociais e Econômicas. São Paulo: Almedina, 2020.

NASCIMENTO, V. S.. **O código de defesa dos usuários dos serviços públicos: análise da efetividade no estado de Sergipe e dos desafios e oportunidades do novo normal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.

O'DONNELL, G.. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.44, 1998.

OLIVEIRA, G. J.. **A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto nº 9.759**. São Paulo: Jota, 2019.

OLIVEIRA, G. J.. **Participação Administrativa**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, 2018.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Lei Complementar nº. 204/2011**. Estrutura administrativa do TCE/SE. Sergipe: DOE, 2011.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Lei Complementar nº 237, de 28/03/2014**. Alterou a Lei Complementar nº. 204, de 06/07/2011. Sergipe: DOE, 2014.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Sergipe: DOE, 2014.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Sergipe: DOE, 2014.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **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. Sergipe: DOE, 2019.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Resolução TC nº 264, de 07/04/2011**. Instituiu a Ouvidoria-Geral do TCE/SE. Sergipe: DOE, 2011.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **TCE vai alertar municípios para que não excedam limite nos gastos com pessoal**. Sergipe: DOE, 2018.

SILVA FILHO, J. A.. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SZABÓ, I.. **A defesa do Espaço Cívico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

VASCONCELOS, J.. **Intrigas e acusações: três Poderes travam guerra durante a crise**. Brasília: Correio Brasiliense, 2020.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Sustenere Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.