

Onze números de artigos que compõem a publicação que você tem em mãos. Escritos por servidores públicos, pesquisadores e docentes, os artigos fazem a luz discussões

sobre tópicos essenciais sobre gestão pública de diversas

perspectivas. Eles são os movimentos que estruturam o trabalho das pessoas e de organizações. Para quem quer fazer a diferença no setor público, cumprir com sua missão

egap

Coordenação editorial

Lilia Ramadan Verissimo de Lima
Thiago Souza Santos

Projeto gráfico e capa

Helenice Alberto
Thiago Souza Santos

Edição de texto

Eloisa Pires
Newton Sodré

Editoração eletrônica

Helenice Alberto
Juhmco Hanada

Normalização bibliográfica

Ana Cristina de Souza Leão
Norma Batista Nória
Ruth Aparecida de Oliveira

Catálogo na fonte

Elena Yukie Harada

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Divisão de Pesquisa Documental e Biblioteca da Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, SP, Brasil)

Tópicos essenciais sobre gestão pública / organizadores Ivani Maria Bassotti, Thiago Souza Santos; autores Cassiana Montesião de Sousa ...[et al.]. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

330 p.

ISBN: 978-85-7285-155-8

1. Gestão pública. 2. Gestão de pessoas no setor público. 3. Transparência pública. I. Bassotti, Ivani Maria (org.). II. Santos, Thiago Souza (org.). III. São Paulo (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Unidade Central de Recursos Humanos.

CDD - 350

Escola de Governo e Administração Pública

Unidade Pinheiros
Rua Alves Guimarães, 429 - 05410-000 - São Paulo-SP

Unidade Cidade Universitária
Avenida Prof. Lineu Prestes, 913 - 05508-000 - São Paulo - SP

Participação, controle e transparência por meio das ouvidorias públicas

Gustavo Ungaro

Mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Ouvidor Geral do Estado de São Paulo.

Guilherme Siqueira de Carvalho

Bacharel e mestrando em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Assessor na Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo.

Na história política dos povos, durante muito tempo o poder estatal apresentou-se como incontrastável. Os monarcas, frequentemente tidos como infalíveis, estavam isentos de qualquer responsabilidade por seus atos, como bem ilustra o artigo 99 da Constituição Brasileira de 1824: "A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma". No entanto, a progressiva difusão do ideal democrático e republicano — incompatível com a absoluta irresponsabilidade do Estado — conduziu a uma radical alteração desse cenário.

A ideia do Estado Democrático de Direito está intrinsecamente relacionada às noções de participação e controle. O regime democrático, ao identificar no povo a fonte da legitimidade estatal, pressupõe que a ação governamental busque sempre o interesse público, e a sociedade deve participar ativamente da formação de sua vontade. Simultaneamente, a garantia dos direitos fundamentais exige a limitação do poder, por meio de sua sujeição a diversos mecanismos de controle. Em síntese, na de-

mocracia, a legitimidade do poder estatal está condicionada à vontade popular (participação), de um lado, e à possibilidade de responsabilização (controle), de outro¹.

No Brasil, após o advento da Constituição de 1988, tem-se assistido a uma notável evolução nos quesitos de participação e controle. Ao mesmo tempo em que a sociedade civil volta a se organizar, mobilizando-se em escala poucas vezes vista, as instituições de controle interno e externo dão prova de sua importância no combate à malversação de recursos públicos e a abusos praticados no exercício da função pública, levando pela primeira vez personalidades políticas ao banco dos réus. Nesse processo de amadurecimento cultural e institucional, tem sido de extrema relevância desenvolver novos instrumentos de participação na administração pública, para além das eleições regulares, bem como de fiscalização social, especialmente devido à crescente exigência por transparência.

O presente trabalho reconstrói parte dos avanços verificados nas últimas décadas nas áreas de participação e controle social, sobretudo da ótica das ouvidorias e da transparência públicas, com especial atenção a alguns dos aspectos da situação recente do Estado de São Paulo. Em um primeiro momento, contextualiza-se o tema no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, analisa-se o papel das ouvidorias no controle dos serviços públicos, bem como no estabelecimento de um canal de diálogo entre os cidadãos e a administração. Na terceira seção, são

1 Sobre a gradual construção da ideia de responsabilidade do Estado, cf. Ungaro (2012, p. 73 e ss).

apresentados os recentes avanços em matéria de transparência e acesso à informação.

TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO DIREITO BRASILEIRO

A promulgação da vigente Lei Maior, a Constituição Cidadã de 1988, marcou o início de uma nova era na democracia brasileira. Além de consolidar, ao menos no plano da legalidade formal, um extenso rol de direitos fundamentais, a nova Carta conferiu ênfase inédita aos mecanismos de participação e controle social, a começar pelo artigo 1º, cujo parágrafo único dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente (...)*”.

Não apenas foram elevados ao patamar constitucional mecanismos de controle da administração pública, a exemplo da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança individual e coletivo, como também diversos dispositivos impuseram ao Estado brasileiro o dever de promover a participação popular, a exemplo dos artigos 10; 14; 29, inciso XII; 37, §3º; 204, inciso II, dentre outros. A própria Constituição, vale lembrar, foi elaborada com significativa participação da sociedade, tendo sido apresentadas 122 emendas populares, muitas das quais foram absorvidas ou influenciaram a redação final do texto normativo supremo do país.

As quase três décadas seguintes, se não foram suficientes para superar a histórica desigualdade extrema e assegurar a universalidade e plenitude da fruição concreta dos direitos sociais,

econômicos, culturais e ambientais positivados, estão sendo marcadas, felizmente, pela manutenção da ordem democrática, com a presença de instrumentos de participação e controle social. A realização de audiências públicas, por exemplo, passou a constar de diversos diplomas legais, como em procedimentos licitatórios de contratações de elevado valor (conforme o artigo 39 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993) ou na prestação de contas de gestores do Sistema Único de Saúde (artigo 12 da Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993, posteriormente revogado).

A prática ganhou novo impulso com a criação das agências reguladoras, cuja competência para edição de atos normativos é em regra atrelada à necessidade de prévia consulta ou audiência pública. Também relevante nesse sentido foi o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), que torna obrigatório realizar audiências públicas em diversas ações de planejamento urbano². No Estado de São Paulo, a realização dessas audiências também teve ampla adesão, estando prevista na própria Constituição Estadual (artigos 13, §1º, e 192, §2º). No plano infraconstitucional, normas recentes têm previsto a realização de audiências públicas, a exemplo das leis complementares relativas à criação de regiões metropolitanas, ou ainda a elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (Lei n. 15.050, de 20 de junho de 2013).

Na seara da transparência e do controle social, marco significativo foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

2 Para uma visão abrangente da difusão das audiências públicas, cf. Perez (2012, p. 103 e ss).

Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). Além de explicitamente prever a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos (artigo 48, parágrafo único), o novo texto legal reorganizou as finanças públicas, transformando as peças orçamentárias, de áridos e herméticos documentos burocráticos indecifráveis ao cidadão sem especialização em contabilidade, em compreensível catálogo de programas e atividades governamentais e seus respectivos quinhões pecuniários previstos, promovendo inédita transparência fiscal e possibilitando o incremento do controle difuso sobre os gastos e as receitas do Poder Público.

Nos anos seguintes, o avanço tecnológico passou a permitir a oferta de informações fazendárias em tempo real, medida obrigatória após a edição da Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, e previu, inclusive, a criação dos portais de transparência na rede mundial de computadores, que tornariam amplamente acessível a publicidade dos dados oficiais.

Ainda na década de 1990, identificou-se a necessidade de controlar não apenas os gastos e receitas, mas também a adequada prestação dos serviços públicos. A Lei de Concessões (Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), nesse sentido, previu timidamente alguns direitos dos usuários de serviços públicos, dentre os quais o de receber informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos (artigo 7º, inciso II) e o de levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades detectadas (inciso IV).

A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, foi além, determinando, em seu artigo 27, que o Congresso edite lei de defesa do usuário de serviço público no prazo de 120 dias. Quinze anos depois, ante a ausência de cumprimento do referido dispositivo, o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar exarada em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão³, definiu novo prazo de 120 dias para que o Congresso editasse a referida lei, o que até o momento não logrou ocorrer. O Estado de São Paulo, nesse relevante tópico de interesse geral, adiantou-se ao legislador federal com a Lei n. 10.294, de 20 de abril de 1999, a qual dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público no âmbito estadual, adiante analisada.

Aprovada pela Assembleia Legislativa após envio de projeto de lei pelo governador do Estado, acolhendo texto inicialmente elaborado com a participação de renomados juristas e representantes da sociedade civil, a pioneira lei paulista já buscava assegurar o direito do cidadão às informações referentes aos serviços públicos. Esse propósito foi em muito reforçado com o início da vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 11 de novembro de 2011), importante passo para aprofundar a cultura do controle e da participação social, a fim de deixar para trás a rançosa prevalência generalizada dos segredos de Estado, afastando a opacidade envergonhada das repartições públicas avessas ao contato dos cidadãos e enfrentando a indevida apropriação da informação pública como exclusivo bem individual a gerar poder ao seu detentor.

3 Trata-se da ADO 24 — DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: ministro Dias Toffoli.

Ao regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, o diploma legal da presente década lançou nova luz sobre o princípio da publicidade administrativa, realçando-o como preceito geral e enfatizando ser o sigilo restrita exceção, cuja validade passou a ficar rigorosamente condicionada às específicas situações e conforme requisitos objetivos expressamente delineados pelo ordenamento. Vale mencionar, também, o acerto do legislador pátrio ao definir prazos, procedimentos, instâncias recursais administrativas e sanções em caso de descumprimento, pois o mero enunciado jurídico, apesar de seu valor intrínseco, real e simbólico, muitas vezes não consegue atingir o plano da efetividade e deixa de apontar os caminhos e meios para sua reivindicação fática.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE NO ESTADO DE SÃO PAULO: AS OUVIDORIAS

No fomento à participação popular na administração pública e ao controle social sobre ela, tem ganhado cada vez mais destaque a atuação das ouvidorias. Ainda que essa instituição possua séculos de tradição em países como a Suécia, de onde provém o termo análogo *ombudsman*, a difusão de ouvidorias no Brasil é fenômeno bem mais recente, com especial destaque sobretudo a partir da redemocratização ocorrida no final da década de 1980.

No setor privado, a promulgação do Código de Defesa do Consumidor estimulou empresas a atuar preventivamente na identificação de falhas e no aprimoramento da relação com

o consumidor, levando ao fortalecimento das ouvidorias privadas (VISMOMA, 2011, p. 33). Também jornais, como a *Folha de S. Paulo*, e até entidades de representação estudantil, como o Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da USP, passaram a ter no *ombudsman* uma nova instituição a serviço da melhoria de suas respectivas atuações, por meio do estímulo à participação e da abertura a críticas, acentuando a relação de respeito e consideração da instituição para com o cidadão. Aos poucos, o país assistiu também à crescente criação de ouvidorias públicas, que representam poderoso instrumento de participação e controle social.

O Estado de São Paulo, nesse ponto, desempenhou papel de vanguarda, por meio da já mencionada Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei Estadual n. 10.294/1999), que tornou obrigatória a criação de ouvidorias em todos os órgãos estaduais prestadores de serviços públicos, para a garantia de ao menos três direitos reconhecidos como fundamentais a todos os cidadãos: o acesso a informação, a qualidade do serviço prestado e o controle adequado do serviço público.

Assim, em linhas gerais, as ouvidorias estaduais organizam-se em torno da prestação de serviços públicos, buscando assegurar sua qualidade e transparência, bem como a possibilidade de controle social sobre esses serviços, esforçando-se para bem representar o cidadão no interior do próprio órgão em que atua, interagindo no âmbito do controle interno da gestão pública. Para tanto, recebe, analisa e promove encaminhamentos às manifestações dos cidadãos, fazendo-as repercutir dentro das respectivas instituições, mediante recomendações, análises sistê-

micas, mediação de conflitos e outros meios válidos para a consecução de suas finalidades (FORNAZARO, 2015, p. 80).

Em relação à instituição das ouvidorias, a Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público foi inicialmente regulamentada pelo Decreto n. 44.074, de 1 de julho de 1999. Em 2006, foi instituído o Sistema Informatizado da Rede de Ouvidorias, desenvolvido pela Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos (SSGRH) e pelo Sistema Estratégico de Informações (SEI), ambos da Casa Civil, em parceria com a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp). O objetivo era facilitar o atendimento das manifestações formuladas pelos cidadãos, bem como permitir a extração de informações úteis ao aprimoramento dos serviços prestados.

Mais recentemente, foi publicado o Decreto n. 60.399, de 29 de abril de 2014, que revogou o Decreto n. 44.074/1999 e consolidou as diversas ouvidorias da administração estadual em uma Rede Paulista de Ouvidorias (artigo 23), cujo órgão central passou a ser a Ouvidoria Geral do Estado, nos termos do artigo 2º do Decreto n. 61.175, de 18 de março de 2015. Esta é responsável por: (i) realizar a orientação normativa e o acompanhamento das ouvidorias públicas, sugerindo ações voltadas à melhoria do atendimento ao usuário e do funcionamento do serviço público; (ii) promover formas de treinamento para a capacitação dos servidores e ouvidores; (iii) produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos; (iv) sistematizar informações com base nos dados das ouvidorias. Em relação a este último ponto, é de especial relevância a elaboração de relatórios semestrais, conforme determinado pelo artigo 7º do

Decreto n. 50.656, de 30 de março de 2006, alterado pelo Decreto n. 61.175/2015, os quais estão publicados e podem ser livremente acessados pela internet no endereço eletrônico *www.ouvidoriageral.sp.gov.br*.

Ainda em relação às atribuições da Ouvidoria Geral do Estado, cabe mencionar a Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo (CCISP), vinculada conforme o artigo 3º, inciso II, do Decreto n. 61.175/2015, e constituída por diversos órgãos do governo estadual, cuja finalidade é sistematizar e controlar todas as informações relativas aos serviços públicos estaduais, permanentemente relacionados no sítio eletrônico *www.cidadao.sp.gov.br*.

Atualmente, a Rede Paulista de Ouvidorias é integrada por mais de 350 ouvidorias, vinculadas à administração direta e indireta, bem como às concessionárias de serviços públicos. Apenas em 2014 foram computadas 1.184.580 manifestações, dentre elogios, reclamações, denúncias, sugestões ou outras modalidades de enquadramento das expressões recebidas⁴ pelos diversos canais de atendimento, como telefone, e-mail, carta, fax, portal das ouvidorias na internet (*www.ouvidoria.sp.gov.br*) e pessoalmente, tudo para facilitar o direcionamento das demandas aos órgãos competentes, de modo a propiciar análise e resposta a cada demandante.

⁴ Cf. SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. Ouvidoria Geral do Estado. Rede Paulista de Ouvidorias: Relatório do 2º semestre de 2014. Disponível em: < www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016

No exercício de suas competências, as ouvidorias acabam por desempenhar função estratégica e complexa, que pode ser retratada de duas perspectivas complementares: como instrumento de participação e como mecanismo de controle (UNGA-RO, 2015, p. 49 e ss.).

Naquela primeira dimensão, serve como canal institucional permanente entre o Poder Público e a sociedade, funcionando dentro do ente estatal que, por qualquer razão, esteja no foco de interesse do cidadão. Procura se apresentar como espaço aberto, acolhedor, compreensivo, respeitoso e eficiente, ao qual é possível recorrer não apenas quando desrespeitados direitos do cidadão como usuário de serviço público, mas também quando este busca diálogo propositivo ou consultivo a respeito dos serviços prestados. Nesse cenário, as ouvidorias incorporam os mais elevados ideais democráticos, abrindo a administração pública, outrora blindada e autocentrada, para propiciar comunicação e interação entre os destinatários e os responsáveis pelas ações estatais.

Por outro lado, as ouvidorias atuam também como relevante mecanismo de controle da administração pública, havendo não apenas um compromisso com a legalidade formal, mas também a busca incessante pela qualidade dos serviços públicos, direito básico dos usuários, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei Paulista de Proteção e Defesa do Usuário. É justamente nesse ponto que reside a especificidade do controle exercido pela ouvidoria, diferenciando-a dos órgãos correcionais ou de auditoria governamental. Enquanto os demais órgãos de controle concentram sua análise na regularidade e legitimidade da ação estatal,

a ouvidoria tem como centro de sua preocupação a satisfação do usuário, uma vez que é com base nela que se identificam os problemas a serem melhorados nos serviços prestados. Daí porque o adequado desempenho das atividades de ouvidoria pressupõe uma comunicação efetiva com a população, recolhendo e dando o devido encaminhamento a sugestões, denúncias, pedidos de informação, reclamações e até elogios.

Percebe-se, pois, que participação e controle se entrelaçam e se complementam na atuação cotidiana das ouvidorias, dando consequência prática aos princípios regentes da administração pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição. Alguns exemplos são particularmente ilustrativos, como é o caso da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, criada no gabinete do secretário da Segurança Pública, pela Lei Complementar n. 826, de 20 de junho de 1997. O ouvidor, nesse caso, é nomeado pelo governador para um mandato de dois anos, conforme lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), composto majoritariamente de representantes da sociedade civil (artigo 5º da Lei Estadual n. 7.576, de 27 de novembro de 1991).

Se a criação, em 2011, por meio do Decreto n. 57.500, de uma unidade de Ouvidoria Geral, na Corregedoria Geral da Administração, já apontava para a valorização da atividade de atendimento das demandas da cidadania, agora, com a recente edição do Decreto n. 61.175, em 18 de março de 2015, a instituição da Ouvidoria Geral do Estado, dotada de um centro administrativo e de cinco núcleos especializados (Assessoria Técnica; Projetos Estratégicos e Cooperação Institucional; Ações Preventivas e de

Promoção da Transparência; Acesso à Informação; Coordenação da Rede Paulista de Ouvidorias), e contando com a valiosa contribuição do Conselho da Transparência da Administração Pública, do Comitê Gestor do Portal da Transparência Estadual e da Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo, veio fortalecer e permitir melhores condições para a coordenação e o funcionamento da função pública de ouvidoria, consolidando o sistema de defesa do usuário do serviço público estadual e relacionando-o diretamente com a promoção da transparência, além de possibilitar melhor interação também no âmbito do sistema de controle interno do Poder Executivo, tanto que o novo ente, ao nascer, passou a representar o governo do Estado de São Paulo no Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), colegiado que reúne os órgãos de controle interno da União, dos Estados e das Capitais.

TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Paulista de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público inovou não apenas ao difundir o sistema de ouvidorias, mas também ao reconhecer como direito básico do usuário o acesso à informação. Não obstante o avanço representado pela norma estadual, carecia ainda de regulamentação nacional o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança

da sociedade e do Estado”. Essa lacuna apenas foi preenchida há pouco tempo, com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011).

Em síntese, a LAI definiu como preceito geral a publicidade de todas as informações custodiadas pela administração, limitando o sigilo a circunstâncias excepcionais. De acordo com a sistemática legal, as informações somente poderão ter seu acesso indeferido quando forem imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, na dicção do artigo 23, quando puderem ser caracterizadas como pessoais, conforme o artigo 31, ou quando amparadas por hipótese legal de sigilo, a exemplo do segredo de justiça ou do sigilo fiscal, nos termos do artigo 22. Além de conferir contornos mais nítidos às circunstâncias de restrição de acesso, a LAI também estabeleceu procedimentos para o pedido de acesso à informação, nos artigos de 10 a 20, bem como para a adequada classificação de sigilo, no artigo 24.

Na esfera estadual, a LAI foi regulamentada pelo Decreto n. 58.052, de 11 de maio de 2012⁵, que determinou a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos estatais, sendo as unidades iniciais responsáveis por receber e dar o adequado encaminhamento aos pedidos de informações dirigidos aos respectivos entes, os quais podem ser formulados presencialmente, por telefone ou por escrito. Preferencialmente, os pedidos são registrados eletronicamente no Sistema Integrado

⁵ O decreto sofreu alterações posteriores pelo Decreto n. 61.175, de 18 de março de 2015, pelo Decreto n. 61.559, de 15 de outubro de 2015, e pelo Decreto n. 61.836, de 18 de fevereiro de 2016.

de Informações ao Cidadão (*www.sic.sp.gov.br*), portal na internet que permite ao interessado efetuar sua solicitação a qualquer órgão público, bem como acompanhar sua tramitação administrativa e interpor recursos. Entre 2012 e 2015, o Sistema registrou mais de 50 mil pedidos de informação, dos quais 94% foram plenamente atendidos, 4% atendidos parcialmente e apenas 2% negados⁶.

Nos casos em que o interessado considera insatisfatório o atendimento da demanda, há imediata possibilidade de apresentação de recurso contra a decisão, a ser apreciado no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 19 do decreto. Caso a autoridade hierarquicamente superior mantenha a decisão impugnada, cabe ainda recurso à Ouvidoria Geral do Estado, que funcionará como instância recursal autônoma e analisará o enquadramento do pedido de reforma a alguma das hipóteses previstas no artigo 20 do decreto, determinando — se o recurso for procedente — o pronto acesso às informações requeridas.

Merece registro que menos de 3% das solicitações realizadas chegam a essa instância decisória especializada⁷. Ainda assim, cerca de metade dos recursos apresentados à Ouvidoria Geral conduzem à necessária oferta das informações pleiteadas,

6 Relatórios estatísticos disponíveis no próprio portal eletrônico (*www.sic.sp.gov.br/RelatorioEstatistico.aspx*).

7 Segundo o relatório estatístico do Portal, entre 18 de março — atribuição da competência recursal à Ouvidoria Geral do Estado — e 31 de dezembro de 2015, foram encerrados 12.677 pedidos de informação no Estado de São Paulo, dos quais apenas 329 (2,6%) foram objeto de decisão da Ouvidoria Geral.

seja por disponibilização espontânea por parte do órgão recorrido, seja por provimento recursal⁸, o que reduz ainda mais o percentil de pedidos não atendidos, fazendo-se prevalecer, nos casos concretos, a regra geral da transparência.

Nas situações em que o recurso é indeferido pela Ouvidoria Geral do Estado, resta ainda ao cidadão a possibilidade de acionar a Comissão Estadual de Acesso à Informação (Ceai), nos termos do artigo 21 do Decreto n. 58.052/2012. Instituído pelo Decreto n. 60.144, de 11 de fevereiro de 2014, o órgão colegiado é composto de representantes da Secretaria de Governo, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e da Procuradoria Geral do Estado, atuando como última instância decisória da administração paulista, competência atribuída pelo artigo 2º, inciso I, da mencionada norma estadual.

Lembre-se, como mencionado acima, que a LAI regulamentou não apenas o acesso à informação, mas também especificou as excepcionais situações em que caberá resguardar dados oficiais, por meio dos procedimentos estipulados para a correta classificação de sigilo. Assim, a informação imprescindível à segurança do Estado e da sociedade só poderá ter seu acesso restrito quando observados os procedimentos classificatórios adequados, os quais, no Estado de São Paulo, encontram-se previstos nos artigos 30 a 34 do Decreto n. 58.052/2012, bem como no Decreto n. 61.836/2016.

8 Dentre os 329 recursos mencionados no item anterior, 10 deixaram de ser conhecidos, por não preencherem requisitos formais. Dos demais, 119 foram providos parcial ou integralmente, 147 foram julgados improcedentes e 53 foram considerados prejudicados por perda superveniente de objeto.

Nas hipóteses de classificação, a competência revisional da Ouvidoria Geral do Estado fica restrita aos aspectos formais, ou seja, à verificação dos procedimentos normativamente previstos. Caso o interessado discorde da classificação do documento, pode solicitar sua desclassificação à autoridade classificadora ou em recurso à autoridade máxima do órgão, conforme especificado nos artigos 6º, 7º e 8º do Decreto n. 61.863/2016. Além disso, em caso de informações secretas ou ultrassecretas, a Ceai possui competência extraordinária para rever, a qualquer tempo, sua classificação ou reavaliação, nos termos do artigo 2º, inciso II, do Decreto n. 60.144/2014.

Por certo que a entrega de informações públicas após solicitação individual — a chamada *transparência passiva* —, apesar de sua extrema relevância, representa apenas uma das facetas da transparência pública, sendo imprescindível que o Estado proceda à divulgação espontânea de informações de interesse geral, de modo a facilitar, e mesmo incentivar, o acesso da população a elas. Nesse sentido — *transparência ativa* —, o principal mecanismo consiste hoje nos chamados portais da transparência, espaços virtuais acessíveis remotamente por meios eletrônicos, via internet (o Portal da Transparência Estadual encontra-se no endereço www.transparencia.sp.gov.br).

Como anteriormente indicado, a existência desses sítios eletrônicos passou a ser obrigatória por força da Lei Complementar n. 131/2009, para oferta em tempo real de informações pormenorizadas relativas à execução orçamentária e financeira. Posteriormente, a Lei de Acesso à Informação, por meio de seu artigo 8º, ampliou o rol de informações mínimas que deveriam

constar dos portais, a exemplo do registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de informações referentes a procedimentos licitatórios; e de dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

No Estado de São Paulo, a transparência ativa é reforçada ainda pela existência do Portal Governo Aberto (*www.governoaberto.sp.gov.br*), o qual reúne cópias de bases de dados e de informações de seus órgãos e entidades, de modo a permitir acesso e utilização pela população (Decreto n. 55.559, de 12 de março de 2010). No ano seguinte, poucos dias antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, o Decreto n. 57.500, de 8 de novembro de 2011, ampliou o leque de informações de disponibilização obrigatória no Portal da Transparência, como a relação de empresas e pessoas físicas proibidas de contratar com o Poder Público (artigo 44, inciso VIII) e a tabela de remuneração mensal dos agentes públicos (artigo 44, inciso X).

A divulgação dos vencimentos de todos os agentes públicos, registre-se, foi objeto de intensa controvérsia, com diversas ações judiciais apresentadas em todo o país, mas acabou por ser pacificada em decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com Agravo n. 652.777, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Teori Zavascki).

Em agosto de 2015, o Estado de São Paulo deu mais um passo na ampliação da transparência ativa, determinando a publicação da remuneração do pessoal das empresas controladas pela administração estadual (Decreto n. 61.435, de 18 de agosto de 2015), em oposição à exceção conferida aos entes análogos

integrantes da administração indireta federal, vez que o decreto presidencial regulamentador da LAI excluiu tais empresas controladas majoritariamente pelo governo da necessária publicação dos salários praticados.

Anote-se, por oportuno, que a administração do Portal da Transparência Estadual compete à Ouvidoria Geral do Estado, nos termos do artigo 7º, inciso VII, do Decreto n. 61.175/2015, e as diretrizes gerais, bem como as propostas de aprimoramento, são elaboradas no âmbito do Comitê Gestor do Portal da Transparência, órgão colegiado vinculado à Ouvidoria Geral e composto de representantes de diversos órgãos da administração, conforme os artigos 16 e 17 do mencionado decreto.

Cabe registrar, ainda, que o Conselho da Transparência da Administração Pública, também integrante da estrutura da Ouvidoria Geral do Estado é disciplinado pelo Decreto n. 61.175/2015, órgão colegiado de natureza consultiva, tem por finalidade propor diretrizes e procedimentos voltados ao incremento da transparência pública, de modo a contribuir para a prevenção da malversação dos recursos públicos, bem como para a eficiência da gestão. Para tanto, conta o Conselho com 14 membros, seis dos quais representam a sociedade civil, sendo três provenientes de entidades não governamentais que atuem nas áreas de transparência e controle social, e três cidadãos de reputação ilibada e notório conhecimento sobre a temática, tudo a apontar para a transparência ampla e efetiva da gestão estadual.

CONCLUSÃO

A consolidação da ainda jovem democracia brasileira passa inexoravelmente pelo fortalecimento das instituições e dos mecanismos de participação e controle social. Em um país marcado por relação historicamente verticalizada entre o Estado e a sociedade, a superação desse paradigma exige, crescentemente, uma administração pública mais e mais permeável às demandas da sociedade e aos direitos de seus cidadãos. Ao mesmo tempo, é imprescindível que a ação administrativa esteja permanentemente sujeita ao controle da sociedade, seja por meio de instituições específicas, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, por exemplo, seja por ela própria, pela via cada vez mais robustecida do controle interno governamental, dotado especialmente de quatro macrofunções: ouvidoria, auditoria, correição e controladoria.

Nesse contexto, é razoável esperar que o futuro reserve papel cada vez mais relevante à participação popular e à transparência pública, temas centrais nas atividades desenvolvidas pelas ouvidorias. Essa evolução, no entanto, não pode se dar com acodamento enviesado, sem o necessário diálogo com as demais instituições democráticas e desbordando dos moldes republicanos.

Como bem ilustra o Decreto Federal n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, viu-se que a condução equivocada de tema assaz relevante acabou por fomentar confrontos institucionais desnecessários e poderia redundar em má utilização dos mecanismos colocados à disposição da população.

Assim, é importante frisar que o incremento da participação e do controle não pode significar menosprezo às instituições democráticas tradicionais, conquistas históricas da civilização, alicerçadas no sufrágio universal como decorrência da fundamental soberania popular. A ampliação dos mecanismos de controle e participação social deve ser feita, sempre, em convergência com as formas legítimas de representação e de modo a fortalecer a vivência democrática e as instituições próprias do Estado de Direito, como tem sido verificado na atuação das ouvidorias públicas, instrumentos da cidadania a favor da transparência.

REFERÊNCIAS

FORNAZARO, M. I. Ouvidoria parlamentar. In: VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. (Orgs.). *Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.

PEREZ, M. A. *A audiência pública no direito administrativo brasileiro*. In: FORTINI, C.; Ivanega, M. M. (Coord.). *Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Governo. Ouvidoria Geral do Estado. Rede Paulista de Ouvidorias: Relatório do 2º semestre de 2014. Disponível em: < www.ouvidoriageral.sp.gov.br/pdf/RELAT%20C3%93RIO%20OUVIDORIAS%202%20C2%BA%20Semestre%20de%202014.pdf >. Acesso em: 15 fev. 2016.

UNGARO, G. A ouvidoria no sistema de controle interno. In: VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. (Orgs.). *Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.

_____. *Responsabilidade do Estado e Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

VISMONA, E. A evolução das ouvidorias no Brasil. In: PEREZ, J. R. R.; BARREIRO, A. E. A.; PASSONE, E. (Org.). *Construindo a ouvidoria no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.