

LEI ESTADUAL Nº 10.294/1999: VINTE ANOS DE DEFESA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM SÃO PAULO

Alexandre Peres Rodrigues¹

Florêncio dos Santos Penteado Sobrinho²

Resumo

A Lei paulista nº 10.294 de 20 de abril de 1999 completa vinte anos em 2019. Após a vigência de duas décadas, é possível avaliar os efeitos desse diploma no mundo jurídico e na realidade social, ao considerar as inovações dessa lei para com o tema de qualidade no serviço, tratamento das Ouvidorias e participação do usuário na Administração Pública, inclusive consubstanciando o disposto no Artigo 37, § 3º da Constituição Federal no território paulista. Para tanto, este texto fará uma construção do arcabouço histórico e político que influenciaram a confecção da lei paulista, realçando os mecanismos que a lei trouxe para atingir seus fins, além de demonstrar por dados estatísticos as transformações que ela ocasionou direta ou indiretamente na Administração Pública de São Paulo.

Palavras-Chave: Serviço público. Ouvidorias Públicas. Cidadania. Administração Pública Gerencial.

DOI:10.37814/2594-5068.2020v3.p25-33

1 Advogado. Especialista em Direito do Consumidor (Damásio). Mestrando em Direito do Estado (FDUSP). Servidor Público na Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

2 Ouvidor da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

Abstract

São Paulo Law n. 10.294 of April 20, 1999, completes twenty years in 2019. After the validity of two decades, it is possible to evaluate the effects of this law in the legal world and in the social reality, considering the innovations of this law regarding the quality of service, treatment of Ombudsman's offices, and user participation in Public Administration, as demands the provisions of Article 37, paragraph 3, of the Federal Constitution at São Paulo territory. In order to do so, this text will make a construction of the historical and political framework that influenced the making of the São Paulo law, highlighting the mechanisms that the law brought to achieve its ends, besides showing by statistical data the transformations that the law caused directly or indirectly in the Administration of São Paulo.

Keywords: Public service. Public Ombudsman. Citizenship. Management Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Promulgada em 22 de abril de 1999, a Lei paulista nº 10.294 se tornou referência quanto ao tema das Ouvidorias ao instituir o regime paulista para os usuários de serviços públicos, dispondo sobre controle da Administração Pública e participação do cidadão na realidade e afazeres da Administração.

A lei paulista foi a primeira lei de um estado membro a tratar sistematicamente desses temas, tornando-se assim um marco no estudo, regulamentação e sistematização das Ouvidorias, ao trazer conceitos, princípios e mecanismos, além de segmentar o regime jurídico dos usuários de serviços públicos, especificando suas qualidades e características.

De certa forma, a lei paulista inaugura um movimento empoderador das Ouvidorias, o que culmina na disseminação de um modelo ideal para esses órgãos e numa política pública de qualidade e dialogicidade, verificada posteriormente nos parâmetros trazidos pela Lei federal nº 13.460/2017, a qual também dispõe sobre participação, proteção e defesa do usuário do serviço público.

Este artigo busca enaltecer a importância desse marco legislativo, para tanto perfilhando os considerandos e paradigmas jurídicos da Lei nº 10.294/1999 com os dados estatísticos de atuação prática das Ouvidorias paulistas, com vistas a fazer um balanço da importância e do pioneirismo da lei paulista na consecução do crescimento e da relevância das Ouvidorias para um plano nacional após seus vinte anos de existência.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Histórico e escopo da lei paulista

O projeto de lei que culminou na lei paulista em comento partiu de iniciativa do Poder Executivo, à época chefiado pelo governador Mário Covas, durante o primeiro mandato do Partido Social Democrata Brasileiro – PSDB – à frente da Administração Pública bandeirante. Os atores dessa empreitada, tanto pessoa quanto organização, demandam uma análise mais apurada dos fenômenos e causas políticas e jurídicas que circundaram a confecção dessa lei.

Mário Covas marcou presença na Assembleia Constituinte de 1987 representando a ala mais “à esquerda” do seu partido político de então – o PMBD –, em vista de suas posições e sugestões de cunho mais progressista (LIMA; NICOLA; PASSOS, 2013, p. 25-26). Mesmo com posição de destaque, Covas não logrou vingar todo o projeto normativo que capitaneou, devido a inúmeros fatores constantes na realidade da Constituinte (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2018).

Ainda assim, como um dos frutos desse esforço, houve a inclusão de um serviço público reativo às reclamações do cidadão (LIMA; NICOLA; PASSOS, 2013, p. 140), concretizado na redação original do § 3º do Artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Pode-se deduzir que esse dispositivo abrigava a ideia base de temas relativos à desburocratização da Administração Pública e de uma maior coerência dos setores públicos às suas finalidades, além do cumprimento efetivo

do bem-estar da população, na forma de uma política pública afirmativa de modelo gerencial para a Administração Pública (CARDOSO, 1995, p. 77-80).

Posteriormente, o senador Mário Covas se desliga do PMDB e funda o PSDB, levando consigo as propostas e abordagens políticas de seu interesse (SENADO FEDERAL, 2008), o que continuaria através da chefia da Presidência da República por Fernando Henrique Cardoso e a Reforma Administrativa do Estado promovida por ele.

Como um desses braços, promovia-se o modelo gerencial de Administração Pública (PEREIRA, 1999, p. 2-3), inclusive por alteração do dispositivo constitucional atinente às reclamações do cidadão em relação aos serviços públicos. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, além de incluir expressamente a ideia da eficiência como princípio da Administração Pública, alterou o Artigo 37 § 3º para que se incluísse a regulamentação das formas de participação do usuário na Administração Pública, com os mecanismos de avaliação periódica da qualidade, o acesso às informações de governo e a responsabilização por omissão e negligência no exercício de função pública (BRASIL, 1998). É fato que a alteração constitucional introduziu esses temas e reservou à lei a sua regulamentação.

Nesse quadro, com o pontapé inicial dado pelo Governo Federal, a Administração Pública paulista tomou a frente da discussão e regulamentou o tema da participação dos usuários no serviço do seu território, aprofundando princípios e ideias relacionados na Emenda Constitucional nº 19/98: promulgava-se a Lei nº 10.294/1999.

O parentesco entre as propostas normativas é inegável, não só por se tratar de impulso pelo mesmo partido político nos planos estadual e federal, mas também por compartilhar temas afetos à Reforma Administrativa como a gradual transformação do modelo weberiano-burocrático de Administração Pública – com foco na rigidez e foco nos processos – num modelo gerencial-bresseriano, cujas diretrizes são a democratização dos meios e o foco nos resultados. O enfoque na abertura da Administração para uma participação do cidadão como “cliente” e não “subordinado” ao serviço público demonstra as características de um modelo gerencial: descentralização das políticas sociais do Estado; despublicização de atividades estatais não essenciais e contratualização das não essenciais; diversificação dos agentes públicos para abrigar também regimes colaborativos; a segmentação entre formulação e execução de políticas públicas; incremento da *accountability* como forma de controle do poder público.

Mesmo fazendo parte do grande plano de Reforma Administrativa do PSDB, a Lei nº 10.294/1999 emancipou-se como iniciativa própria do Estado de São Paulo para institucionalizar os meios e organismos passíveis de atender a queixas, dúvidas e sugestões do usuário-cidadão quanto aos serviços públicos paulistas. Trata-se de uma iniciativa de reforma administrativa local, consoante o direcionamento rumo à Administração Gerencial planejada no Governo Federal.

O projeto de lei que culminou na referida lei foi de iniciativa do governador do estado (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998), que teve dentre seus considerandos aqueles expostos no Decreto nº 40.538/1995 – que constituiu comissão intersecretarial para elaboração do anteprojeto de lei dos usuários de serviços públicos –, quais sejam: a necessidade preventiva de regular condutas e procedimentos dos servidores para reduzir atos de improbidade; a necessidade de incrementar o serviço público com vistas à busca da eficiência; a necessidade de estabelecer posturas ético-jurí-

dicas adequadas à realidade brasileira e paulista; a condição do cidadão como contribuinte e, por essa razão, titular de serviços públicos adequados; a necessidade de se observarem os princípios da transparência, moralidade e participação como nortes de políticas públicas (SÃO PAULO, 1995).

A técnica a ser utilizada para alcançar esses objetivos é centrípeta, ou seja, parte do elemento externo – o usuário de serviços – para ir ao encontro do elemento interno – a atividade prestada pelo Estado, de modo que a tutela do usuário na fruição dos serviços públicos projeta-se direta e imediatamente sobre a melhoria na qualidade desses serviços.

Note-se que a transformação pretendida pela inovação legislativa aponta mais para um parâmetro de prestação de contas e transparência sobre os serviços do que como uma simples plataforma de reivindicações (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1999).

Importante notar que a fonte de referência para a lei estadual foi o Código de Defesa do Consumidor (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1999), o que é verificado no Artigo 19 da Lei que traz os titulares para impulsionar o processo administrativo referente à má prestação do serviço – o ente público gestor do serviço, o usuário do serviço, ou os órgãos e entidades de defesa do consumidor –, assim como pela titulação da lei – “proteção e defesa do usuário de serviço público” –, que é idêntica à do Código do Consumidor (SÃO PAULO, 1999).

Esta proximidade tornou complexo o regime de usuários de serviço público, já que nem sempre o serviço público pode ser caracterizado como relação de consumo – o que vai depender do tipo de atividade e o quanto do regime jurídico administrativo está imiscuído na atividade. Com isso, até o advento da Lei federal nº 13.460/2017 – que regulamentou como norma geral o regime de usuários de serviços públicos e optou expressamente pela bivalência de regimes, tendo o código consumerista como sistema paralelo e subsidiário –, houve certa confusão no Estado de São Paulo sobre qual regime seria válido para dado serviço público: Lei federal nº 8.078/1990 ou Lei estadual nº 10.294/1999. A questão fora tratada casuisticamente, gerando inclusive posicionamentos doutrinários diversos. Ainda assim, o parlamento decidiu pela dualidade de regimes jurídicos, já que algumas emendas ao então Projeto de Lei embrião da Lei nº 10.294/1999 visando à aplicação subsidiária de dispositivos do Código de Defesa do Consumidor foram rechaçadas na versão final da lei, conforme referenciado no Parecer nº 238/1999 da Comissão de Constituição e Justiça da Casa Legislativa Paulista (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1998).

Ocorre que a lei paulista supriu uma lacuna e serviu aos seus propósitos, principalmente através de mecanismos e instrumentos que previu.

2.2 Mecanismos e instrumentos da Lei nº 10.294/1999

A lei em comento enuncia diversos direitos relacionados com a participação do usuário nos serviços públicos e prevê instrumentos para a sua realização. Nesse sentido, conta primeiramente com a instituição de Ouvidorias e Comissões de Ética em todos os órgãos e entidades do Estado de São Paulo, a Comissão de Centralização das Informações dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo – de perfil paritário –, além de um Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, na forma de um programa e canal de comunicação de informações relativas a essa temática.

A implantação desses mecanismos visa à proteção dos administrados por meio da integração com a sociedade civil e a participação direta ou indireta dos usuários na realidade administrativa.

Outros instrumentos são: o trato da informação por meio do quadro de serviços públicos prestados pelo Estado nos artigos 4º e 5º; parâmetros predeterminados de qualidade no serviço e práticas de simplificação do atendimento no Artigo 7º; regras procedimentais específicas nos artigos 9º, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27; e disposições atinentes a sanções e responsabilização no Artigo 28 – todos da lei estadual (SÃO PAULO, 1999).

Quanto às Ouvidorias, é possível afirmar que a lei em comento as alçou como órgão máximo de controle da qualidade no serviço, seja porque dissemina sua presença em todos os órgãos e entidades do Estado, seja porque centraliza nelas o recebimento de instauração do processo administrativo referente à prestação dos serviços públicos (SÃO PAULO, 1999).

Nesse sentido, as Ouvidorias tornam-se responsáveis pela avaliação da procedência de sugestões, reclamações e denúncias sobre os serviços prestados e o encaminhamento às autoridades competentes responsáveis pelos atos ou competentes para seu saneamento. Pode-se afirmar que as Ouvidorias exercem com exclusividade o juízo de admissibilidade sobre os procedimentos relativos ao regime jurídico dos usuários de serviço público.

É possível dizer que as Ouvidorias foram empoderadas em território paulista, em vista da posição central obtida por meio da Lei nº 10.294 no sistema de proteção e defesa do usuário de serviço público. As Ouvidorias concretizam os valores de prestação de contas e responsabilidade social da Administração Pública – naturais ao modelo gerencial de Administração fomentado pelas Reformas Administrativas –, já que reverberam a participação do usuário nos rumos e diretrizes da Administração, seja pela competência adquirida pela lei para exercer o controle adequado do serviço, seja pela capacidade, derivada daquela competência, de disseminar os relatórios e sugestões de aprimoramento do serviço.

Esse fator é a culminação de um esforço de governo em posicionar as Ouvidorias como órgão agregador da cidadania, já que concentram e valoram a voz dos usuários dos serviços públicos quanto às reclamações, dúvidas e sugestões dos serviços que usufruem.

2.3 As transformações efetivadas em vinte anos

É impossível um diploma normativo com tamanha inovação e multiplicidade de instrumentos, tal como a Lei nº 10.294, não reverberar na sociedade. Seus efeitos são múltiplos, tanto para as instituições jurídicas quanto para a cultura política da sociedade, em direção a uma maior participação.

Liame da reatividade da lei, em 2011, o Decreto estadual nº 57.500, que reorganizou a Corregedoria-Geral da Administração paulista, instituiu a Ouvidoria-Geral do Estado de São Paulo, que passou a interagir com órgãos e entidades da Administração Pública lastreando-se nos dados das Ouvidorias: a quantidade de demandas atendidas consagra o estabelecimento e o fortalecimento do canal de comunicação. Os números aferidos nos relatórios de Ouvidoria expressam o resultado de uma busca pela interatividade entre sociedade e estado. A linha desse horizonte é vista na seguinte conformidade, de acordo com os dados trazidos na tabela a seguir (SÃO PAULO, 2019):

ANO	TOTAL DE ATENDIMENTOS DAS OUVIDORIAS
2011	1.219.224
2012	1.086.855
2013	1.155.371
2014	1.184.580
2015	1.005.189
2016	1.117.618
2017	1.145.093
2018	961.381

Noutra ponta, é possível também visualizar elementos da Lei nº 10.294 em diplomas normativos posteriores, pela similaridade de conceitos, regras e estrutura legal (tópicos de lei). Como a Lei paulista é anterior, sua precedência redonda em originalidade e influência para demais leis sobre os temas de Ouvidorias, Informação, Transparência, Desburocratização etc.

Sendo assim é possível elencar: Decreto federal nº 9.094 de 17 de julho de 2017 (planos normativos de simplificação do atendimento prestado durante os serviços públicos); Decreto federal nº 8.936 de 19 de dezembro de 2016 (oferta de serviços públicos digitais); Lei federal nº 13.460 de 26 de junho de 2017 (participação dos usuários na Administração Pública); e Lei federal nº 13.726 de 8 de outubro de 2018 (racionalização de atos e procedimentos administrativos dos três poderes).

Dessa forma, é visível o legado proporcionado pela lei paulista no que se refere aos temas aqui delineados.

3 CONSIDERAÇÕES

Em vista do que foi exposto, a Lei nº 10.294 de 20 de abril de 1999 marcou a passagem da Administração Pública do século XX para o XXI, sustentando a invenção de uma nova era da organização social e cultural com a pretensa anulação de regras e comportamentos institucionais cerceadores da livre expressão das ideias e dos sentimentos.

Inserida numa cultura em mudança de paradigma, que pautava o modelo impositivo ao participativo da Administração Pública, a lei paulista materializou a assunção do desafio de instalar um canal de comunicação no qual a sociedade/enunciadora participa ao estado/enunciatório suas demandas de controle sobre a coisa pública.

A Lei nº 10.294 impõe a defesa de expectativas que devem ser perseguidas pelo novo agente facilitador que ela inseriu no processo de transformação social: a Ouvidoria. Assim a lei dispõe no seu Art. 9º (SÃO PAULO, 1999) especialmente sobre melhoria dos serviços públicos; correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; proteção dos direitos dos usuários; garantia da qualidade dos serviços prestados. Nessa conjuntura, o legislador almejou um novo espaço para a Administração Pública onde as indagações trazidas pela sociedade devem ser respondidas.

A concretude de adequação de meios a atingir os fins é constituída no Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – Sedusp, com a função de interagir, produzir e dar transparência às informações públicas.

O texto da lei parece até eufêmico ao inscrever as possibilidades de comunicação do imaginário do usuário do serviço público ao administrador prestador do serviço, pois traz materialidade ao relacionamento tensivo entre Estado/Sociedade, já fortalecido no novo texto constitucional e potencializado com a EC 19/1998 abrindo espaço à participação social – aqui vai da metáfora à literalidade.

As transformações contemporâneas à promulgação da Carta Magna de 1988 revelam o caminho do fortalecimento da cidadania, como, por exemplo, o cidadão brasileiro ter seus direitos valorados no Artigo 5º. Anteriormente, esses direitos, timidamente, estavam registrados no Artigo 150 da Constituição Federal de 1967.

Dessa forma, aos vinte anos, tão atual e atualizada, a “lei de proteção e defesa do usuário”, não constitui uma forma *ideologizante*, mas, sim, estruturante de acesso ao caminho da participação no controle da coisa pública ao cidadão e ao administrador público. É narrativa legal precursora da defesa da garantia do direito à informação, que teve mantida a interdiscursividade pela “Lei de Acesso à Informação”, de 2011; e intertextualidade pela lei nacional de participação, proteção e defesa do usuário do serviço público, de 2017.

Lei nº 10.294: do sensível ao inteligível, a voz do cidadão na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei cria Proteção e Defesa do Usuário do serviço Público do Estado. Reportagem especial. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. São Paulo, 21 abr. 1999. Seção Executivo I.

_____. Projeto de Lei nº 0578/1998. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=32887>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Emenda à Constituição Federal nº 19 de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, secretaria de Comunicação Social, 1995.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Verbete Temático “Centrão”. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro S.I.* Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbeta-tematico/centrao>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSOS, Edilenice. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Temáticas, 2013.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto nº 40.538 de 12 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a constituição de Comissão para elaboração do anteprojeto de lei que institui o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, SP, 13 dez. 1995, p. 2.

_____. Governo do Estado de São Paulo. *Relatórios de atividades da Rede Paulista de Ouvidorias*. Disponível em: <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2014.pdf>; <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2015.pdf>; <https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rios%20-%201_e_2_Semestre_2016.pdf>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%202%C2%BA%20Semestre%20de%202017.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%201%C2%BA%20Semestre%20de%202017.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%202%C2%BA%20Semestre%20de%202018.pdf>>; <<https://www.ouvidoria.sp.gov.br/Portal/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Semestral%20-%201%C2%BA%20Semestre%20de%202018.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Lei nº 10.294 de 20 de abril de 1999. Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. *Diário Oficial do Estado*. São Paulo, SP, 21 abr. 1999, p. 2.

SENADO FEDERAL. Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 02 jun. 2019.