



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

1º REVISTA DA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

# **OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Volume 1, 2018





CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

1º REVISTA DA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

# **OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Volume 1, 2018

# EXPEDIENTE

© 2018, Conselho Nacional do Ministério Público Permitida  
reprodução mediante citação da fonte

## **Composição do CNMP**

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)

Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)

Gustavo do Vale Rocha

Fábio Bastos Stica

Valter Shuenquener de Araújo

Luciano Nunes Maia Freire

Marcelo Weitzel Rabello de Souza

Sebastião Vieira Caixeta

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior

Dermeval Farias Gomes Filho

Lauro Machado Nogueira

Leonardo Accioly da Silva

Erick Venâncio Lima do Nascimento

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

## **Secretaria-Geral**

Adriana Zawada Melo (Secretária-Geral)

Roberto Fuina Versiani (Secretário-Geral Adjunto)

## **Ouvidoria Nacional do Ministério Público**

Erick Venâncio Lima do Nascimento (Ouvidor Nacional)

Pedro Ivo de Sousa (Membro Auxiliar da Ouvidoria Nacional)

Luciana Mara Lemos

Astrogildo Guedes dos Santos

## **Conselho Editorial**

Erick Venâncio Lima do Nascimento (Presidente)

Valter Shuenquener de Araújo

Alexandre de Castro Coura

Cássius Guimarães Chai

Gregório Assagra de Almeida

Hermes Zaneti Junior

Marcelo Pedroso Goulart

Pedro Ivo de Sousa (Coordenador)

## **Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão editorial**

Assessoria de Comunicação do CNMP

## **Diagramação e Impressão**

Gráfica e Editora Movimento

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.  
Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público : ouvidorias do Ministério Público e  
o Estado democrático de direito / Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. I. –  
Brasília: CNMP, 2018.  
v. 21 p. 248

Anual

ISSN 2595-6035 (Versão impressa)

1. Ministério Público. 2. Ouvidoria. 3. Democracia. 4. Constitucionalismo. I. Título.  
II. Ouvidoria Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	<b>6</b>
<b>ARTIGOS</b>	
<b>Constitucionalismo e ouvidorias do Ministério Público: um projeto de integridade em construção no paradigma do estado democrático de direito</b> <i>Erick Venâncio Lima do Nascimento e Pedro Ivo de Sousa</i> .....	<b>7</b>
<b>O papel das ouvidorias no estado democrático de direito</b> <i>Orlandina Brito Pereira</i> .....	<b>31</b>
<b>O papel das ouvidorias no Ministério Público e no estado democrático</b> <i>Carlos Henrique Abrão</i> .....	<b>47</b>
<b>Ouvidoria e governança democrática</b> <i>Rose Meire Cyrillo</i> .....	<b>61</b>
<b>Ouvidoria e participação cidadã</b> <i>Rose Meire Cyrillo, Valdair Custódio Alves e Aliomar Luís Lima de Oliveira</i> .....	<b>71</b>
<b>A Ouvidoria como instrumento essencial do Ministério Público na construção da democracia substantiva</b> <i>Cleander César da Cunha Fernandes</i> .....	<b>87</b>
<b>A ouvidoria do Ministério Público e sua função social: um importante instrumento de participação cidadã para a consolidação do estado democrático de direito</b> <i>Roberta Lídice</i> .....	<b>101</b>
<b>As ouvidorias do Ministério Público como artífices institucionais da cidadania no estado democrático de direito</b> <i>Eneida Melo Correia de Araújo</i> .....	<b>113</b>
<b>O processamento de demandas anônimas e sigilosas nas ouvidorias dos Ministérios Públicos: o caso da Ouvidoria do <i>Parquet</i> maranhense</b> <i>Rita de Cassia Maia Baptista</i> .....	<b>127</b>
<b>Assento e voz dos ouvidores nos conselhos deliberativos dos Ministérios Públicos. Um direito natural?</b> <i>Rogério Rodriguez Fernandez Filho</i> .....	<b>147</b>
<b>As ouvidorias do sistema de justiça e o controle social da gestão pública</b> <i>Neide A. D. De Sordi e Ana Carolina R. Nascimento</i> .....	<b>163</b>
<b>Controle social, transparência administrativa e ouvidorias públicas</b> <i>Emerson Affonso da Costa Moura e Eric Santos Andrade</i> .....	<b>177</b>
<b>A importância da transparência, do acesso às informações de interesse público, do controle social e da participação popular para a integridade governamental</b> <i>Marcelo Zenkner</i> .....	<b>197</b>

## **BOAS PRÁTICAS**

### **Projeto Jovem Ouvidor**

#### **Projeto-Piloto**

*Rose Meire Cyrillo e José Vanderlei Santos Rolim*.....**227**

### **Prática exitosa na Ouvidoria do MP/SE – capacitação por teleconferência**

*Maria Conceição de Figueiredo Rolemberg*.....**245**

## APRESENTAÇÃO

A Ouvidoria Nacional do Ministério Público apresenta, com grande entusiasmo, a primeira edição de sua publicação na forma de coletânea: a Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público (REVON).

O eixo temático central desta edição explora a relação das ouvidorias do Ministério Público com a concretização do Estado democrático de direito e, portanto, busca refletir e divulgar a importância dos canais de comunicação com a sociedade na execução de uma das atribuições conferidas ao *Parquet* a partir da Constituição Federal brasileira de 1988.

As ouvidorias, como portas de entrada para a sociedade, funcionam como instrumentos institucionais de participação social e, portanto, possuem indissociável e relevante destaque para a realização do Estado democrático de direito.

Ciente da necessidade de aprimoramento e evolução contínua, a ideia desta obra surgiu a partir do anseio de fomentar a criação e o compartilhamento do conhecimento sobre as funções e as atividades desenvolvidas pelas ouvidorias do Ministério Público. Nesse sentido, convidamos e reunimos diferentes integrantes da comunidade civil, acadêmica e jurídica para contribuir não só para a instituição, mas para a sociedade, que espera por um serviço público de qualidade.

Por fim, agradeço a contribuição dos envolvidos na construção desta valorosa publicação e convido a todos a despertarem para reflexão sobre os rumos a serem trilhados pelas ouvidorias.

**Erick Venancio Lima do Nascimento**  
Ouvidor Nacional do Ministério Público

# CONSTITUCIONALISMO E OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UM PROJETO DE INTEGRIDADE EM CONSTRUÇÃO NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

---

*CONSTITUTIONALISM AND PUBLIC MINISTRY'S OMBUDSMEN: AN INTEGRITY PROJECT UNDER CONSTRUCTION IN THE PARADIGM OF THE DEMOCRATIC STATE OF LAW*

Erick Venâncio Lima do Nascimento<sup>1</sup>

Pedro Ivo de Sousa<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Constitucionalismo(s). 1.1 – Definição. 1.2 – Sentidos. 1.2.1 – Antigo e Moderno. 1.2.2 – Político e Jurídico. 1.3 – Características. 2 – O paradigma do Estado democrático de direito e o seu ideal de integridade. 3 – Ouvidorias do Ministério Público e sua função concretizadora. 4 – Conclusões. 5 – Referências.

**Resumo:** O estudo é elaborado na perspectiva de desenvolver reflexões sobre a função concretizadora das ouvidorias do Ministério Público brasileiro situada, exatamente, no complexo e desafiador paradigma do Estado democrático de direito, especialmente no que se refere à materialização do seu ideal de integridade. Para tanto, após a sua introdução, apresenta uma breve abordagem sobre o tema do constitucionalismo, que é apresentado como base principal para as análises subsequentes, apoiando-se, notadamente, no referencial teórico do jurista italiano Maurizio Fioravanti. A partir desse ponto, foca-se no exame do próprio paradigma do Estado democrático de direito, apresentando os seus principais conceitos e ideais, dentre eles o da integridade, tido como seu elemento essencial e estruturante, que, juntamente com os demais, terá a grande responsabilidade de buscar efetivar as promessas desse marco paradigmático. Com essas premissas estabelecidas, o ponto seguinte

---

1 Mestrando na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Público pelo ICAT/AUEDF e em Direito dos Serviços Sociais Autônomos pelo Instituto Brasileiro de Direito Público. Ex-conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ex-representante Institucional do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Conselho Nacional do Ministério Público. Sócio da Sociedade de Advogados Dantas, Nascimento, Neri e Prado. Assessor Jurídico do SESCOOP/AC. Ex-membro da Coordenação Nacional do Exame de Ordem e de diversas bancas de concursos públicos na área jurídica. Conselheiro Nacional do Ministério Público. Ouvidor Nacional do Ministério Público.

2 Doutor em Direito Constitucional pela Scuola Dottorale Internazionale di Diritto ed Economia "Tullio Ascarelli" – Roma Tre. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Professor de Direito Penal e Processo Penal da Universidade Federal do Espírito Santo e da Escola de Estudos Superiores do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Membro Auxiliar da Ouvidoria Nacional do Ministério Público.



apresentado é justamente aquele em que se ocupará de estabelecer as conexões necessárias entre o constitucionalismo, o paradigma do Estado democrático de direito, a integridade e a função concretizadora das ouvidorias do Ministério Público brasileiro. Todas essas reflexões terminam servindo de base para que, ao final, as conclusões pertinentes ao estudo sejam construídas e apresentadas no texto, no sentido de buscar contribuir, ainda que singelamente, para o debate deste tão importante assunto, mas, muitas vezes, esquecido e/ou diminuído, que é o papel e a relevância das ouvidorias do Ministério Público brasileiro.

**Palavras-chave:** Constitucionalismo. Estado democrático de direito. Integridade. Ministério Público. Ouvidorias.

**Abstract:** *The study is elaborated with the perspective of developing reflections on the concretizing function of the ombudsmen of the Brazilian Public Ministry situated exactly in the complex and challenging paradigm of the democratic State of law, especially with regard to the materialization of its ideal of integrity. In order to do so, after its introduction, it presents a brief approach on the subject of constitutionalism, which is presented as the main basis for the subsequent analyzes, relying, in particular, on the theoretical reference of the Italian jurist Maurizio Fioravanti. From this point, it focuses on the examination of the paradigm of the democratic State of law, presenting its main concepts and ideals, among them that of integrity, considered as its essential and structuring element, which, together with the others, will have the great responsibility to seek to fulfill the promises of this paradigmatic framework. With these established premises, the next point presented is precisely the one in which he will be in charge of establishing the necessary connections between constitutionalism, the paradigm of the democratic State of law, the integrity and the concrete function of the ombudsmen of the Brazilian Public Ministry. All these reflections eventually serve as a basis for the final conclusions of the study to be developed and presented in the text in order to contribute humbly to the discussion of this important but often forgotten and / or diminished subject that is the role and relevance of the ombudsmen of the Brazilian Public Ministry.*

**Keywords:** *Constitutionalism(s). Democratic state of right. Integrity. Public Ministry. Ombudsmen.*

## INTRODUÇÃO

Pensar no papel e na relevância das ouvidorias no Brasil é um trabalho bastante desafiador, para se dizer o mínimo. Dentre alguns os motivos desse desafio, a distância entre a teoria e a prática é tão grande que faz com que, muitas vezes, o desenvolvedor dessa atividade termine se questionando sobre a sua própria utilidade.

Especialmente quando pensamos no contexto exato das ouvidorias do Ministério Público brasileiro, esse ato de pensar ainda termina por demonstrar algumas notas peculiares, que exigem um esforço ainda maior, quase que hercúleo mesmo.

Falar de ouvidoria no Ministério Público, em alguns casos, é falar sobre um órgão que, comumente, ocupa o espaço que dá, que tem uma estrutura que dá, que atende da forma que dá, que sobrevive da forma que dá e que, infelizmente, segundo o pensamento de alguns, dá somente aquilo que pode dá.

Não é fácil falar para aqueles que, frequentemente, não querem ouvir. Mas é preciso insistir, acreditar, investir e confiar que um trabalho certo pode

fazer toda a diferença, mudando a história da vida das pessoas e das instituições, assim como a própria história já nos mostrou várias vezes.

Entre as inúmeras histórias mundiais existentes, uma em particular proporciona uma espetacular reflexão sobre a atitude de um *expert*, que é a da escultura “*David*”, feita pelo célebre artista italiano Michelangelo, uma das obras mais famosas e importantes do Renascimento e do próprio escultor, que atualmente se encontra na “*Galleria dell’Accademia*”, em Firenze-Itália.

Conforme os registros históricos<sup>3</sup>, a obra levou cerca de três anos para ser concluída pelo gênio Michelangelo, que a esculpiu em mármore, com medida de 5,17m, tendo sido escolhida como símbolo máximo da então República de Florença.

Além do impressionante retrato físico do homem, que expõe em detalhe o realismo do corpo nú em relevo e curvas até então inatingíveis, e da inovação de retratar o famoso personagem bíblico antes da conhecida guerra contra o gigante Golias, ao invés do que fizeram Donatello e Verrochio, retratando-o depois da batalha, um fato marca profundamente a realização dessa obra, e ele se refere à atitude do *expert* diante da matéria-prima utilizada.

É que o bloco de mármore de carrara usado por Michelangelo para esculpir “*David*” havia ficado exposto ao tempo e às suas intempéries por décadas no pátio da catedral de *Santa Maria del Fiore*, o que gerou “danos significativos” ao bloco, que inclusive teve seu tamanho diminuído.

Em razão principalmente dessa situação, grandes mestres italianos, que haviam recebido a missão de executar a obra, rejeitaram a empreitada, afirmando que esse bloco não teria mais as qualidades necessárias para a produção de uma escultura minimamente aceitável.

Michelangelo, ao contrário, aceitou o desafio e se entregou ao trabalho intenso e delicado de esculpir esse bloco, produzindo uma obra que marcaria a história da arte renascentista em todo o mundo e introduziria um novo estilo na execução de obras artísticas desse porte.

O que mais se ressalta em toda essa breve história é a atitude de Michelangelo de buscar visualizar e compreender o seu objeto de trabalho, que, até então, tinha o seu incrível potencial desconhecido por parte dos demais “*experts*”.

De fato, não foram poucos os “*experts*” que olharam para aquele material e não conseguiriam compreendê-lo em sua essência, tachando-o de inapropriado e terminando por diminuir o seu valor e a sua importância.

Mas, foi a postura de Michelangelo que fez toda a diferença, provando que aquilo que por décadas havia sido considerado de menor valor dependia tão somente de uma visão adequada por parte do verdadeiro “*expert*” para que pudesse demonstrar todo o seu potencial.

Essa pequena história revela algo de uma simplicidade estonteante, relacionado à atitude das pessoas para com os acontecimentos da vida, da história, do direito e, especialmente no desenvolvimento desta pesquisa, para com a compreensão da relevância do papel das ouvidorias do Ministério Público brasileiro.

---

3 Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/David\\_\(Michelangelo\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/David_(Michelangelo))>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Muitos, infelizmente, continuam não querendo refletir sobre o papel e a relevância das ouvidorias do Ministério Público. Chegam até mesmo a diminuir os trabalhos desenvolvidos por esses importantes órgãos do Ministério Público, por acreditarem que as ouvidorias seriam meros serviços de recebimentos e repasses de manifestações da sociedade.

Não é incomum encontrar, neste sentido, afirmações de que as ouvidorias no Ministério Público deveriam acabar, pois somente serviriam para “aumentar” o trabalho do Ministério Público com demandas, muitas vezes, indevidas e infrutíferas.

Não entrando no mérito das verdadeiras motivações desses citados juízos, é importante dizer, desde já, que, longe de serem apenas órgãos de recebimento e encaminhamento de reclamações, as ouvidorias do Ministério Público possuem uma função de vital importância para a concretização das promessas do paradigma do Estado democrático de direito, que é o atual estágio em que se encontra o constitucionalismo contemporâneo.

Para abordar toda essa importância, será preciso então examinarmos do que se trata o constitucionalismo exatamente, assim como, em seguida, abordarmos as próprias noções que marcam o Estado democrático de direito, especialmente no que se refere ao ideal de integridade. Este será o desafio das próximas linhas.

## 1 – CONSTITUCIONALISMO(S)

### 1.1 – Definição

Apesar de se poder dizer que existe uma base central de unidade do *constitucionalismo* que o unifica e o fortalece no âmbito teórico, fato é que a limitação desse fenômeno a uma espécie de processo histórico único é um reducionismo científico inadequado, visto que, tanto no âmbito temporal quanto no âmbito espacial, é possível se falar em vários *constitucionalismos*<sup>4</sup>.

“*Technique de la liberté*”<sup>5</sup>, “*Teoria politica normativa*”<sup>6</sup>, “*Ideologia do poder limitado*”<sup>7</sup>, “*Insieme di valori*”<sup>8</sup>, várias são as formas de se definir o *constitucionalismo*, que se apresenta na história com traços específicos que lhe delineiam.

Assim, é possível afirmar que a doutrina jurídica tem conceituado o *constitucionalismo* ao longo do tempo, parecendo ser um fenômeno que se revela sob diferentes enfoques, que muitas vezes podem até mesmo parecer contraditórios<sup>9</sup>.

4 Sobre os constitucionalismos, ver: DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2000; PACE, Alessandro. *I limiti del potere*. Napoli: Jovene editore, 2008; e REBUFFA, Giorgio. *Costituzioni e costituzionalismi*. Giappichelli, Torino, 1990. Canotilho afirma que melhor seria dizer que existem diversos “*movimentos constitucionais com corações nacionais*”, para analisar o “*movimento constitucional*” numa dimensão espacial, guardando a noção de “*constitucionalismos*” para a distinção temporal entre o *constitucionalismo moderno* e o *constitucionalismo antigo* (CANOTILHO, 2003, p. 51).

5 MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Droit Constitutionnel International*. Paris: Sirey, 1933.

6 MATTEUCCI, Nicola. *Lo Stato moderno*. Lessico e percorsi. Bologna: Il Mulino, 2011, p. 130.

7 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição* – 7ª ed. (9ª reimpressão). Coimbra: Almedina, 2003, p. 51.

8 MATTEUCCI, Nicola. *Breve storia del costituzionalismo*. Brescia: Morcelliana, 2010, p. 7.

9 Sobre uma crítica à ampliação das finalidades do constitucionalismo, focando-o nos limites do art. 16 da

Entretanto, o que se pretende aqui defender é que o *constitucionalismo* é um fenômeno de “múltiplas faces” que são muitas vezes esquecidas, ou não muito bem compreendidas, pelos seus estudiosos<sup>10</sup>.

Na verdade, trabalha-se neste estudo com a perspectiva de que o *constitucionalismo* não é somente uma teoria, uma ideologia, uma técnica, um conjunto de valores, um sistema jurídico, um conjunto de concessões políticas ou um conjunto de princípios, como se ele fosse restrito a uma dessas dimensões conceituais.

O *constitucionalismo* é, então, um fenômeno amplo que se constitui e se realiza em teoria, em ideologia, em técnica, em conjunto de valores, em sistema jurídico, em conjunto de concessões políticas, em conjunto de princípios e muito mais.

Nessa perspectiva, aceita-se aqui, inicialmente, a ideia de que o *constitucionalismo* seja, conforme Maurizio Fioravanti, um grande “movimento de pensamento” que foi criado e estruturado para se materializar por meio de ações concretas<sup>11</sup>.

Assim, o *constitucionalismo* é um movimento social, político, jurídico, histórico e ideológico que está, fundamentalmente, ligado aos ideais de limitação do poder, de forma a impedir o exercício arbitrário da força e a permitir a construção de mecanismos de garantias de participação das pessoas na elaboração da vontade pública.

Mais precisamente, o constitucionalismo versa sobre uma teoria específica de limitação do poder com fins garantísticos, tratando-se de técnica normativa da política<sup>12</sup>, que se utiliza de documentos de estrutura constitucional para harmonizar a unidade política propiciada pela teoria da soberania em prol das finalidades últimas do Estado, ligadas às esferas de autonomia e à manutenção da sua unidade.

Dessa forma, o *constitucionalismo* também se manifesta como metodologia, podendo se apresentar com relações formais e substanciais específicas em cada momento histórico-político em busca das finalidades jurídico-políticas concretas.

Essas três afirmações se colocam na mesma linha de pensamento exposta por P. Comanducci, quando em análise das iniciais contribuições de L.

---

Declaração de 1789, ver especialmente: PACE, Alessandro. *I limiti del potere*. Napoli: Jovene editores, 2008.

10 Das definições doutrinárias do constitucionalismo mais contemporâneas, pode-se destacar a de José Joaquim Gomes Canotilho, que definiu constitucionalismo como “teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade” (CANOTILHO, 2003, p. 51), e a de Augusto Barbera, que diz que o constitucionalismo seria “un movimento politico, filosofico, culturale volto alla conquista di documenti costituzionali improntati a principi liberali o liberaliedemocratici” (BARBERA, 2012, p. 3).

11 Nas palavras de M. Fioravanti: “Il costituzionalismo è un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell’affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite”. Segundo ele, esta definição possui o mérito de se referir a um amplo período histórico (FIORAVANTI, Maurizio. p. 5). Ainda neste sentido, P. Grossi diz que o *constitucionalismo* é “quello straordinario movimento di pensiero e di azione proteso a conseguire il risultato di definire le libertà dell’individuo in una ‘carta’, fissando in questa i limiti invalicabili per chi esercita il potere supremo e il sicuro presidio per la vita dell’individuo all’interno dello Stato” (GROSSI, 2012, pp. 24-25). Ver também BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino, 2010, p. 23.

12 MATTEUCI, Nicola. “La Costituzione statunitense ed il moderno costituzionalismo”, in *Costituzione Statunitense e il suo significato odierno*, Bologna, Il Mulino, 1989. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2003, p. 51)

Ferrajoli sobre o neoconstitucionalismo (ou *constitucionalismo principialista*) e o *constitucionalismo garantista*, utilizando-se das lições de N. Bobbio sobre o positivismo<sup>13</sup>, afirmou ser necessário examinar esses fenômenos como teoria, metodologia e ideologia, no que também se coloca aqui o próprio *constitucionalismo* (COMANDUCCI, 2011, pp. 96/100)<sup>14</sup>.

Essa análise expandida proposta por Bobbio para o exame do positivismo e por Comanducci para uma melhor apreciação do neoconstitucionalismo e do constitucionalismo garantista é, desta maneira, adotada neste estudo para melhor definir o *constitucionalismo*<sup>15</sup>.

Assim, numa proposta clara de definição ampla e adequada, o *constitucionalismo é uma teoria jurídico-política de normatização da política, fundamentada na ideologia liberal de limitação do poder, que se estrutura principalmente através da separação de poderes e da garantia de direitos e se concretiza por meio de metodologias jurídico-políticas específicas.*

## 1.2 – Sentidos

### 1.2.1 – Antigo e Moderno

A conhecida obra “*Costitucionalism: Ancient and Modern*” do americano Charles Howard McIlwain<sup>16</sup> é um grande marco para a análise histórica do *constitucionalismo*, sendo uma das pesquisas mais densas e coerentes sobre o2 (dois) dos sentidos mais conhecidos do *constitucionalismo*. É possível afirmar que, a partir das constatações apresentadas por McIlwain, tornou-se comum distinguir o *constitucionalismo* em dois sentidos: o “antigo” e o “moderno”.

Na sua notável pesquisa, McIlwain analisou as definições e as concessões do *constitucionalismo* desde a antiguidade, inclusive com exame do *constitucionalismo* romano, passando pelo *constitucionalismo* da Idade Média e chegando ao *constitucionalismo* da modernidade.

O ponto mais persistente e duradouro entre “constitucionalismo antigo” e o “constitucionalismo moderno” seria a limitação do governo pelo direito, o que levou o americano a afirmar que “«i limiti costituzionali» se non sono la parte più importante della nostra dottrina costituzionale, sono certamente la più antica”<sup>17</sup> (MCILWAIN, 2010, p. 44).

13 BOBBIO, Norberto. *Il positivismo giuridico*. Torino: Giappichelli, 1996.

14 Em outro texto, P. Comanducci é explícito em entender o constitucionalismo como uma teoria e/ou uma ideologia e/ou um método de análise do direito, dizendo ainda que o constitucionalismo poderia ser entendido, numa segunda concepção, como um modelo constitucional (COMANDUCCI, 2002, p. 71).

15 Paolo Ridola parece também concordar, ainda que parcialmente, com a compreensão de que o *constitucionalismo* é um movimento com dimensões ideológica, teórica e metodológica, pois, após se referir a ele como doutrina constitucional, afirmou que: “secondo la prevalente ricostruzione storica, la limitazione del potere avrebbe costituito l’obiettivo primario dell’ideologia del costituzionalismo, la quale si è sviluppata pertanto nel solco delle grandi correnti del pensiero politico e filosofico dell’età moderna (individualismo, contrattualismo, giusnaturalismo” (RIDOLA, 2010, p. 1). Em tradução livre: “segundo a predominante reconstrução histórica, a limitação do poder teria constituído o objetivo primário da ideologia do constitucionalismo, a qual se desenvolveu, portanto no sulco das grandes correntes do pensamento político e filosófico da era moderna (individualismo, contratualismo e jusnaturalismo).

16 MCILWAIN, C. H. *Costitucionalism: Ancient and Modern* (1947), trad. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, Nicola Matteucci (trad.), Bologna: Il Mulino, 2010.

17 Em tradução livre: “«os limites constitucionais», se não são a parte mais importante da nossa doutrina constitucional, são certamente a mais antiga.”

Entretanto, a forma como esses limites eram assimilados e executados em cada período da história da humanidade permitiu que se identificasse uma profunda diferença entre o “constitucionalismo antigo” e o “constitucionalismo moderno”, que continua sendo compartilhada até os presentes dias<sup>18</sup>.

O “constitucionalismo antigo” seria, então, caracterizado pela imposição de limites ao governo, por meio de documentos escritos ou não, que teriam uma dimensão de controle essencialmente político, reservando um papel descritivo ao direito na relação com a política.

Nesse sentido, o *constitucionalismo* seria muito mais um movimento ideológico em busca da virtude do equilíbrio compositivo e plural pela obtenção e manutenção da unidade política da “*polis*” ou da “*reppublica*”, de forma a repudiar a tirania e a violência (FIORAVANTI, 2013, pp. 11/25).

Por outro lado, o “constitucionalismo moderno” seria marcado pela aptidão jurídico-normativa de seus textos constitucionais, que seriam preferencialmente escritos, no controle do arbítrio e do poder, estabelecendo uma relação prescritiva do direito com a política, que seria limitada através de técnicas jurídicas de tutela de direitos e da separação de poderes.

Esse “constitucionalismo” seria produto de um desenvolvimento do pensamento da humanidade, incorporando às relações de poder uma nova gramática jurídico-política, de forma a concretizar a soberania popular e o contrato social através de um documento de máxima envergadura normativa, que seria o novo padrão modelador ético, político e jurídico das novas sociedades mundiais.

### 1.2.2 – Político e Jurídico

Essa distinção semântica foi proposta por Luigi Ferrajoli, sendo alvo de um profundo estudo feito por diversos especialistas no mundo<sup>19</sup>, que produziram uma importante reflexão sobre a sua teoria garantista do direito.

Por meio de um artigo, Ferrajoli propôs uma revisão conceitual e terminológica do *constitucionalismo*, que, segundo ele, não poderia sofrer um mesmo tratamento comum, já que seriam concepções opostas: a do “constitucionalismo jurídico” e a do “constitucionalismo político”.

Segundo Ferrajoli, o “constitucionalismo jurídico”, também chamado por ele de “ius-constitucionalismo”, refere-se a um sistema jurídico e/ou a uma teoria do direito afirmados nas constituições rígidas do segundo pós-guerra, que teriam relação direta com a experiência histórica do constitucionalismo do século XX, não havendo ligação com a antiguidade (FERRAJOLI, 2011, p. 17).

Nesse sentido, os limites dos poderes e as garantias de liberdades impostos ao Estado seriam considerados como categorias internas aos sistemas jurídicos vigentes em cada Estado, que, devidamente legitimados por um procedimento legislativo adequado, teriam força normativa estruturada no plano da validade.

18 Para uma visão crítica, ver: DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2000, pp. 193 e ss.

19 Refiro-me aqui à edição n. 34 do Cuadernos de Filosofía del Derecho, da Doxa, lançada no ano de 2011, que contou com a participação, dentre outros, de Manuel Atienza, de Mauro Barberis, de Paolo Comanducci, de Giorgio Pino e Luis Prieto Sanchís. Posteriormente, L. Ferrajoli publicou na Itália novo livro sobre o tema, quando explicou um pouco mais os seus pensamentos (FERRAJOLI, Luigi. *La democrazia attraverso i diritti*. Roma-Bari: Laterza, 2013).

O “constitucionalismo político”, por outro lado, teria raízes antigas e modernas, sendo considerado “como práctica y como concepción de los poderes públicos dirigida a su limitación, em, garantía de determinados ámbitos de libertad”<sup>20</sup> (FERRAJOLI, 2011, p. 17).

Neste modelo político do constitucionalismo, o controle do poder e a tutela dos direitos e das garantias das liberdades seriam realizados através de limites e garantias políticas externas aos sistemas jurídicos.

Para Ferrajoli, o “constitucionalismo político” expressa uma ideologia que “no permite evidenciar el cambio de paradigma producido em la estructura del derecho positivo con la introducción de la rigidez constitucional”<sup>21</sup>, motivo pelo qual sugere só a utilização da noção jurídica para o *constitucionalismo* (FERRAJOLI, 2011, p. 18/19).

### 1.3 – Características

Partindo então da definição construída neste trabalho, tem-se por primordial identificar neste momento o(s) traço(s) característico(s) comum(s) do fenômeno do *constitucionalismo*.

N. Matteucci apresenta 05 (cinco) “núcleos fortes” do *constitucionalismo*, que são: a constituição escrita, o poder constituinte, as declarações de direitos, a separação dos poderes e o controle de constitucionalidade das leis (MATTEUCCI, 2011, p. 128).

A. Barbera também analisou as características do *constitucionalismo*, chegando à conclusão que seriam, em resumo, doze (12): a autonomia da esfera política em relação à esfera religiosa, a separação da Estado e da Igreja, a existência de constituições rígidas que regem os ordenamentos, a legitimação dos poderes soberanos por decisão da nação ou do povo, a aquisição legítima de direitos e deveres pela cidadania, a primazia dos direitos do homem, a adoção do “princípio da maioria” como a principal técnica de adoção de decisões políticas, o soberano também é subordinado à lei, a garantia da “separação dos poderes”, a constituição do Parlamento eletivo (poder legislativo) em duas câmaras, a previsão da tutela dos direitos dos cidadãos também em relação ao poder público e a garantia do controle de constitucionalidade da lei exercido pelo poder judiciário (BARBERA, 2012, p. 4-5).

Diversamente das considerações de N. Matteucci e de A. Barbera, M. Fioravanti, de uma maneira mais ampla, afirma que os movimentos que caracterizam o *constitucionalismo* seriam 02 (dois): o de *resistência* e o de *participação*. Estes movimentos resumiriam, em sua visão, a *dupla vocação do constitucionalismo*, especialmente o europeu.<sup>22</sup>

20 Em tradução livre: “como prática e como concepção dos poderes públicos dirigida a sua limitação, em garantia de determinados ámbitos de liberdade”.

21 Em tradução livre: “não permite evidenciar a mudança de paradigma produzido na estrutura do direito positivo com a introdução da rigidez constitucional”.

22 “Non si insisterà mai abbastanza sulla rilevanza di queste origini più remote del costituzionalismo europeu, nei lunghi secoli dela prima età moderna, precedenti il Diciottesimo secolo e le rivoluzioni. È infatti in questi secoli che si costruisce progressivamente la doppia vocazione del costituzionalismo europeu: da una parte a costruire limiti e garanzie da oppore al potere sovrano, in difesa dele proprie sfere di autonomia e dei propri diritti, dall'altra a partecipare alla costruzione di quel potere, con l'evidente finalitá di meglio garantire quelle medesime sfere e quei medesimi diritti, entro la nuova dimensione del potere sovrano. Sono questi i due movimenti del costituzionalismo: resistenza e partecipazione” (FIORAVANTI, 2009, p. 150).

O *movimento de resistência* se desenvolveria num sentido “negativo” de defesa, impondo garantias e limites, na busca de se estabelecer um espaço de liberdade para os indivíduos através de garantias de desenvolvimento e expansão das suas atividades, numa compreensão de necessidade de tutelar as diversidades individuais que compõem uma unidade política (FIORAVANTI, 2009, p. VI/VII).

Já o *movimento de participação* teria um caráter “positivo” de ação política, com pretensão concreta de formação de uma vontade política sempre mais consolidada, estruturada e estável, fortalecendo a existência política comum para alcançar os interesses comuns (FIORAVANTI, 2009, p. VI/VII).

Partindo então da análise mais ampla de M. Fioravanti, adotam-se aqui as características apontadas acima por N. Matteucci e A. Barbera para constituir aquilo que se poderia definir como constitucionalismo.

É o constitucionalismo, portanto, com todas essas suas noções, conceitos e características, que permitirá o surgimento da ideia de um Estado de direito, que evoluiu na modernidade até os nossos dias, com a formação atual de um paradigma que, especialmente no Brasil, é denominado de Estado democrático de direito, o qual passaremos a abordar.

## **2 – O PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O SEU IDEAL DE INTEGRIDADE**

O constitucionalismo consagra, desta forma, a ideia de controle do arbítrio, da tirania e do poder, por meio da adoção de algumas teorias e técnicas, que, conforme o tempo, apresentam-se de forma bastante particular, ainda que compartilhada por diversos ordenamentos políticos e jurídicos.

Assim, através do constitucionalismo é que se avançou no controle do poder, concretizando aquilo que diversos pensadores antigos já falavam a respeito da sobreposição do governo dos homens pelo governo das leis, que, na modernidade, pelo menos em relação aos países de tradição europeia-continental, materializou-se a partir da noção do Estado de direito.

O Estado de direito é, portanto, um paradigma de organização social e política que se constitui numa forma de controle do poder arbitrário e tirano, legitimando o exercício do poder, e, portanto, da sua força, através de decisões construídas por meio de deliberações políticas, materializadas nas leis.

Pode-se, portanto, afirmar que o Estado de direito é um estado constituído, gerido e executado por meio de leis, que são os documentos que retratam o extrato das deliberações tomadas no âmbito dos processos legislativos.

Apesar de hoje já se falar em outras formas de estado, como, por exemplo, o social, o constitucional e o ambiental, que seriam os seus modelos avançados, nunca é demais afirmar que o Estado de direito representa, por si só, um avanço muito importante na história, pois ele trata de uma ruptura com o modelo de organização social até então existente.



Esse era o chamado “ancien régime”, que retratava uma forma de organização social e política centralizada nos interesses da monarquia e da aristocracia, que detinham o poder e a legitimidade para, sozinhas, elaborarem as regras de convivência social, propiciando o surgimento de diversas arbitrariedades e injustiças, como se sabe.

Com a criação do Estado de direito, rompe-se com a teoria de que o estado pertenceria a uma pessoa ou a um grupo de pessoas e inicia-se um movimento que terminaria por reconhecer que o estado pertence ao seu povo, legítimos detentores do seu verdadeiro poder.

É claro que a análise histórica demonstra que o surgimento do paradigma do Estado de direito não resolveu, por si só, todos os problemas enfrentados à época para se garantir a efetiva participação popular na tomada das decisões estatais e, assim, se conseguir evoluir ainda mais na temática do controle do poder arbitrário.

Por isto que, com o avanço histórico, novas formas de organização estatal foram sendo idealizadas, estruturadas e concretizadas, sendo comum, no Brasil, dizer que do Estado liberal, primeira feição do Estado de direito, passamos para o Estado social e, em seguida, chegamos ao Estado democrático.

O paradigma do Estado democrático de direito representaria, assim, o atual estágio de desenvolvimento da noção de Estado de direito, sendo uma nomenclatura adotada expressamente no primeiro artigo da Constituição Federal brasileira que diz: “A *república Federativa do Brasil, tomada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito* (...)”<sup>23</sup>.

É preciso, ainda, dizer que a ideia do paradigma do Estado democrático de direito não nasceu autonomamente no Brasil, pois, conforme lições dos mais especializados juristas, teve inspiração no ordenamento jurídico de Portugal<sup>24</sup>, que consagra no artigo 2º da sua atual Constituição que: “A *República Portuguesa é um Estado de direito democrático* (...)”<sup>25</sup>.

Para parte da doutrina, a ideia do Estado democrático de direito seria mais avançada que a do Estado de direito democrático português, pois diria respeito a uma opção pela priorização da democracia na própria constituição do direito.

Porém, na essência, os nomes formam um condensado de pensamentos e atitudes que permitem dizer que, na realidade, são espécies de um mesmo gênero, que é aquele que estrutura o paradigma do estado atual com base numa ideia de coexistência entre o direito e a democracia.

23 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

24 Neste sentido, ver, por exemplo: CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a influência recebida da Constituição da República Portuguesa de 1976. *RIDB*, Ano 1 (2012), nº 12, pp. 7.257-7.317. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012\\_12\\_7257\\_7317.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7257_7317.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

25 Sobre a Constituição portuguesa, ver, por todos: GOMES CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, 1º volume, 4ª ed. Coimbra: Coimbra, 2007. Jorge Miranda (MIRANDA, 2003, p. 363) pontua sobre a Constituição de 1976, alterada pela primeira revisão constitucional, que incluiu o termo “Estado de Direito democrático” em seu art. 2º, que: “a Constituição não cria, pois, um <<Estado socialista operário e camponês>>, um Estado de <<ditadura do proletariado>> ou um <<Estado revolucionário democrático>>, e tão pouco fala em <<poder popular>>. Pelo contrário, cria uma <<democracia política>> (arts. 3º, nº 3, e 9º, alínea b) que se esteia no <<pluralismo de expressão e organização política democráticas>> (art. 2º).”

Este gênero paradigmático possui ainda outros nomes em outras nações, como o de Estado Constitucional, na Itália, que, logicamente, estruturam em algumas peculiaridades que os distinguem dos demais<sup>26</sup>.

Entretanto, o certo é que, em todos eles, o que se procurou unir foram os ideais do constitucionalismo e o da democracia, impedindo, por um lado, o arbítrio do poder, ainda que “democraticamente” desenvolvido, e, por outro, a falta de uma oxigenação democrática deste mesmo poder “constitucionalmente” constituído, que deveria ser compreendido como algo que emana do povo, para o povo e pelo povo<sup>27</sup>.

E, para situar num contexto espacial mais exato, ainda que reconheçamos que a ideia da democracia como um sistema político já pensado desde a idade antiga, verdade é que a construção das balizas essenciais que aproximaram o constitucionalismo da democracia começa a ocorrer especialmente após o fim da segunda guerra mundial, quando, após os inúmeros atos de insanidade humana, os países mundiais passaram a adotar os ideais conformadores de um Estado de direito que é pensado, planejado, construído e executado através da democracia.

A formulação do paradigma do Estado democrático de direito, deste modo, possui uma forte e intrínseca relação entre o constitucionalismo e a democracia, possuindo alguns pilares fundamentais, que, na Constituição portuguesa estão assim definidos no seu artigo 2º: soberania popular, pluralismo de expressão e organização política democráticas, respeito e garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e separação e interdependência de poderes.

Para os portugueses, o Estado democrático de direito, ou o Estado de direito democrático, teria como principal objetivo a realização da democracia econômica, social e cultural, e o aprofundamento da democracia participativa.

Já, no Brasil, a Constituição de 1988 assegura em seu art. 1º que este Estado democrático de direito possui como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Em seu preâmbulo, por sua vez, a Magna Carta diz que o Estado democrático de direito teria o fim de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Nesse sentido, percebe-se que o Estado democrático de direito constitui-se em um projeto político e social que não se limita a um plano meramente teórico e abstrato, tendo preocupações e missões eminentemente pragmáticas e concretas.

---

26 Bom também registrar que, mesmo no Brasil, alguns estudiosos possuem algumas outras contribuições em relação ao nome deste atual paradigma. Paulo Bonavides, por exemplo, fala em Estado social da democracia (BONAVIDES, 2017, p. 388). Miguel Reale, por outro lado, o equivale, em última análise, a “Estado de Direito e de Justiça Social” (REALE, 2005, p. 2).

27 Para José Afonso da Silva (SILVA, 213, p. 121): “a configuração do *Estado Democrático de Direito* não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando”.

Por isso é que a soberania ou a própria ideia de tutela dos direitos fundamentais não devem servir somente para os seus próprios interesses ou para os interesses únicos e exclusivos do Estado ou de um certo grupo de pessoas que o comandem.

Todos esses seus alicerces teóricos precisam ser pensados, planejados e executados, conforme a própria lição já citada anteriormente do grande pensador italiano Maurizio Fioravanti, de forma a produzir efeitos concretos em favor do povo e do cidadão, garantindo esferas de resistência e participação efetivas.

E para que isso seja realmente construído e implementado, é claro que existe um ideal muito importante que precisa sempre ser lembrado, respeitado, incentivado, praticado e tutelado, que é o seu ideal de integridade.

Alguns até poderão dizer que a Constituição de 1988 não menciona expressamente, em nenhum momento, em seu texto a integridade como um princípio, um valor, uma regra, um objetivo ou um fundamento. E isto é uma verdade, pois não existe mesmo qualquer menção formal expressa ao termo integridade na Constituição.

Entretanto, é possível sim falar que a ideia de integridade está presente no texto da Constituição de 1988, assim como no próprio conceito do paradigma do Estado democrático de direito, em pelo menos dois sentidos, que nominaremos aqui de sentido fraco e sentido forte.

O primeiro sentido, o que denominamos de fraco, estaria relacionado ao espírito de completude, de totalidade, de inteireza do seu texto, que deveria ser compreendido, portanto, de forma integral e sistêmica, e não parcial e compartimentada.

Nesse sentido, de nada adiantaria, por exemplo, exponenciarmos a defesa da nossa soberania se, para isto, tivéssemos que sacrificar outros fundamentos, como o da dignidade da pessoa humana ou o da cidadania. De igual forma, não estaríamos atendendo o ideal de integridade se tutelássemos exemplarmente o direito à liberdade, mas não fizéssemos o mesmo com o direito à segurança ou à justiça.

Da leitura do texto constitucional, extraímos, portanto, um forte compromisso para que as suas normas sejam interpretadas e aplicadas de forma conjunta, guardando a cada uma delas o seu devido valor e importância, guardando profunda relação com a noção do Estado democrático de direito.

Mas, defendemos que também existe um outro sentido no texto constitucional para o ideal de integridade, e este é o que o chamamos de sentido forte, pois se refere a uma propriedade exigida pela Constituição para a concretização de seus compromissos. E não só na Constituição, pois este sentido de integridade também está inserido na compreensão do próprio paradigma do Estado democrático de direito.

Assim, mais do que estruturar normas, sistematizar as suas aplicações, criar sistemas, organizar os poderes e suas funções, regulamentar instituições, elencar direitos e obrigações, a Constituição também se preocupou em estabelecer um compromisso com a ideia de integridade no sentido daquilo que honesto, correto, puro e probó.

Esta ideia de integridade retrata um compromisso constitucional inafastável com a ética e a moralidade<sup>28</sup>, que deve permear a conduta de todos os cidadãos, seja no desempenho de suas funções privadas ou públicas, devendo o Estado tomar as devidas providências para que esse ideal seja concretizado.

No texto constitucional, verificamos a existência de normas claras nesse sentido, podendo, dentre algumas, ser destacadas as seguintes:

Art. 5º, inciso LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (grifamos)

Art. 12, inciso II, alínea a - os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral. (grifamos)

Art. 14, § 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifamos)

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (grifamos)

Art. 73, § 1º, inciso II - idoneidade moral e reputação ilibada. (grifamos)

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. (grifamos)

Art. 101 - O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. (grifamos)

Art. 103-B, inciso XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (grifamos)

Art. 104, parágrafo único - Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (...). (grifamos)

Art. 111-A. O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal (...). (grifamos)

Art. 119, inciso II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. (grifamos)

<sup>28</sup> Neste sentido, ver: KILLINGER, B. *Integrity: Doing the right reason*. 2ª ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2010, p.12.

Art. 120, § 1º, inciso III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça. (grifamos)

Art. 123, parágrafo único, inciso I - três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional. (grifamos)

Art. 130-A, VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (grifamos)

Art. 131, § 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. (grifamos)

Art. 221, inciso IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (grifamos)

Nesse sentido forte, a integridade seria, mais propriamente, um compromisso, uma ação, uma força que permitiria com que os valores morais e éticos fossem, de fato, realizados. A integridade representaria, portanto, um passo à frente dos conceitos morais e éticos, pois teria uma dimensão eminentemente pragmática, que implicaria num comportamento permanente das pessoas, sociedade e Estado de tomarem as decisões corretas e alinhadas com os seus valores éticos e morais.

Nessa noção de integridade, percebe-se claramente a existência de uma espécie de sistema formado por uma coexistência interna e externa de valores e virtudes que tende a potencializar a prática de atos coerentes e a diminuir, ou mesmo impedir, a prática de atos incoerentes com os valores morais e éticos assumidos e compartilhados pelas pessoas, ou por determinada pessoa.

É claro que, mais uma vez, isso guarda forte relação com a noção defendida aqui de constitucionalismo, pois trata de medidas concretas que precisam ser desenvolvidas perfeitamente alinhadas com as virtudes e princípios defendidos por todos.

O que precisa, portanto, ficar claro é que o ideal de integridade no atual paradigma do Estado democrático de direito ganhará contornos mais específicos de participação social, exigindo o envolvimento democrático de todos na identificação dos problemas e na construção das soluções.

Ela não é identificada, medida, pensada, construída, implementada, monitorada por uma única instância social ou institucional, pois, na verdade, este ideal de integridade pertence a todos e deve ser responsabilidade de todos.

E para que isso seja, de fato, uma realidade experimentada e vivida no paradigma do Estado democrático de direito brasileiro, é mais do que necessário investir em programas e estruturas que possibilitem que a integridade seja devidamente planejada e executada, impedindo que seja construído somente um documento de cunho teórico, sem qualquer efetividade prática.

Nesse sentido, não é sem motivo que diversas instituições privadas e públicas têm elaborado seus programas de integridade<sup>29</sup>, sendo que,

29 Só para citar alguns, a Controladoria-Geral da União instituiu o seu por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016 ([www.cgu.gov.br/sobre/governanca/programa-de-integridade-da-cgu](http://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/programa-de-integridade-da-cgu)) e o Ministério do Planejamento ([www.planejamento.gov.br/etica/integridade](http://www.planejamento.gov.br/etica/integridade)), por meio da Portaria nº 150, de 4 de maio de 2016.

invariavelmente, são identificadas algumas dessas estruturas ou instâncias comuns, ainda que com algumas variações de nomes, mas que podem ser apontadas como: Comitê de Gestão Estratégica, Controle Interno, Comissão de Ética, Código de Ética, Comissão de Gestão de Riscos, Política de Gestão de Riscos, Comitê de Monitoramento do Programa de Integridade, Centro de Capacitação e Plano de Capacitação dos Servidores e Funcionários.

Além destas estruturas, uma outra que merece uma atenção especial é a Ouvidoria, importante canal de comunicação entre os cidadãos e as instituições, que já é uma realidade em diversos outros países e começa a se tornar uma realidade também no Brasil.

E dentro desse cenário, é ainda mais recente, e importante para o presente estudo, a experiência vivida pelas Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, inseridas na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Por isso, vamos avançar nas reflexões de forma a nos concentrar no próximo tópico sobre as ouvidorias do Ministério Público, buscando analisar especialmente sobre a sua função concretizadora.

### **3 – OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO CONCRETIZADORA**

As Ouvidorias do Ministério Público brasileiro possuem um histórico de previsão institucional digamos “bastante interessante”, como é possível notar do seu trâmite legislativo<sup>30</sup>.

É que, na verdade, o seu “nascimento constitucional” não constava da proposta original apresentada pelo Deputado Federal Helio Bicudo, então do Partido dos Trabalhadores do Estado de São Paulo, que tramitou inicialmente como PEC 96/1992.

Somente através do Substitutivo 1 da Comissão Especial, de autoria da Deputada Federal Zulaiê Cobra, então do Partido da Social Democracia Brasileira do Estado de São Paulo, é que foi inserida a proposta de criação do parágrafo 5º do art. 130-A da Constituição de 1988, que, uma vez aprovada, passou a ter o seguinte texto:

Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

A ideia dessa criação encontrava caminho seguro na própria ideologia que permeava toda a dimensão da proposta inicial de emenda constitucional, que era a de superar um suposto *deficit* de legitimidade democrática do Poder Judiciário e do Ministério Público, abrindo as instituições para uma maior participação da sociedade.

Mas, mesmo assim, é possível já apresentar quatro situações, no mínimo, interessantes neste processo: primeiro, a de que a proposta de criação das Ouvidorias do Ministério Público não partiu da própria instituição; segundo,

30 Este trâmite pode ser visualizado em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

que, no início, as Ouvidorias do Ministério Público não foram vistas como órgãos protagonistas da mudança constitucional pretendida; terceiro, que, apesar da previsão da criação formal das Ouvidorias, não houve qualquer preocupação de se estruturá-las minimamente, conferindo-se ampla autonomia criacional aos legisladores infraconstitucionais; e quarto, justamente em razão das situações anteriores, não houve uma devida reflexão institucional, nem no Congresso nem no Ministério Público brasileiro, sobre a organização, estrutura e função das Ouvidorias do Ministério Público.

Talvez por isto mesmo é que, até os presentes dias, essas Ouvidorias e o próprio Ministério Público brasileiro ainda estejam tentando definir a devida identidade organizacional, estrutural e funcional dessas Ouvidorias.

Em estudo elaborado pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público e apresentado no ano passado durante o Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, foi identificado que existem diversos “modelos” de Ouvidorias do Ministério Público, que se organizam, estruturam e funcionam de maneiras muito diferentes.

Essas diferenças são identificadas, por exemplo, nas formas de criação (leis, atos administrativos, resoluções...), na forma de escolha do Ouvidor e seu substituto (eleição direta, eleição indireta, escolha direta pelo comandante da instituição...), na estrutura mínima de trabalho existente, na forma de recebimento das manifestações dos cidadãos, na posição definida dentro da organização institucional (órgão da administração superior, órgão da administração, órgão autônomo, órgão vinculado à Procuradoria-Geral...) ou ainda mesmo sobre quais atividades as Ouvidorias realizam.

Para se ter uma ideia simples desse confuso cenário, até os presentes dias, nem a Lei nº 8.625/93, que trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nem a Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, contêm qualquer menção às suas respectivas Ouvidorias, não havendo balizas mínimas de organização, estrutura e funcionamento desses órgãos.

Mas, é claro que, independentemente dessas situações apontadas, as Ouvidorias do Ministério Público têm trabalhado, e trabalhado muito, para desempenhar minimamente o papel que parece ter sido pensado e idealizado pelos responsáveis pela Emenda Constitucional nº 45.

E nesse sentido, relevantes préstimos têm sido prestados pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público (ONMP), pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelo Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público (CNOMP), que têm desempenhado atividades reguladoras, fiscalizadoras, estruturantes, promovedoras e integradoras das ações realizadas por estas Ouvidorias.

Existe, assim, uma espécie de movimento de afirmação das Ouvidorias do Ministério Público, que pode ser analisado através de suas etapas, fases, dimensões ou gerações<sup>31</sup>. Neste sentido, em uma primeira análise, seria possível falar em uma primeira etapa, que foi justamente a da criação das Ouvidorias

31 Esta análise será feita a partir do surgimento do § 5º do art. 130-A da Constituição Federal de 1988, não sendo desconsiderado que algumas atividades típicas de ouvidorias já haviam sido implementadas antes por alguns ramos do Ministério Público brasileiro. A ideia é tentar fazer uma análise mais sistêmica a partir da previsão do texto constitucional.

do Ministério Público no âmbito do art. 130-A, § 5º, da Constituição Federal de 1988; uma segunda etapa seria aquela que cuidou da criação normativa das Ouvidorias em cada ramo do Ministério Público brasileiro; em seguida, uma terceira etapa se iniciou no sentido de instituir concretamente essas Ouvidorias; uma quarta surge a partir da criação do CNOMP e da ONMP; e uma quinta etapa, para não dizer de algumas outras ainda, parece estar sendo vivida atualmente no sentido de se debater novos horizontes para as Ouvidorias do Ministério Público.

A primeira etapa tem um contexto que já foi exposto anteriormente neste texto, cabendo ressaltar que esse movimento de afirmação destas Ouvidorias começa meio que de improviso, sem um maior amadurecimento sobre tudo o que envolvia, ou que poderia envolver, a criação das Ouvidorias do Ministério Público.

Na segunda etapa, é preciso ressaltar que, justamente pela falta de um maior amadurecimento inicial deste processo, houve muita resistência interna no Ministério Público para a criação normativa das Ouvidorias, motivo pelo qual o CNMP chegou a aprovar e publicar a Recomendação nº 03, de 05 de março de 2007<sup>32</sup>, para buscar efetivá-la em cada uma de suas unidades.

A terceira etapa teve uma história semelhante à da segunda, porém de execução ainda mais postergada. Na verdade, considerando que ainda existem Ouvidorias de Ministério Público que funcionam somente com a figura do Ouvidor, sem qualquer estrutura de pessoal mínimo, é até possível dizer que ela ainda está em fase de execução, pois ainda se apresenta como um desafio em algumas realidades. Por outro lado, também pensando nos retrocessos que algumas Ouvidorias têm passado em sua estruturação e composição, cabe dizer que esta é uma etapa em que não seria possível definir qualquer marco definitivo de concretização, pois, infelizmente, encontra-se em constante processo de adequação.

Já a quarta etapa se inicia com a instituição do CNOMP, no 12 de março de 2009, na cidade de Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, congregando os Ouvidores de todas as unidades do Ministério Público brasileiro.

Nesse sentido, o CNOMP foi criado com alguns objetivos principais, dentre eles o de contribuir para a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público, incentivando a integração das Ouvidorias do Ministério Público dos Estados e da União e promovendo o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas e de informações sobre os métodos de registros, trâmites e levantamentos estatísticos das manifestações recebidas pelas Ouvidorias<sup>33</sup>.

Em seguida, ainda na quarta etapa, foi criada a Ouvidoria Nacional do Ministério Público<sup>34</sup> por meio da Resolução CNMP nº 64, de 1º de dezembro

32 A Resolução nº 03 do CNMMP pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico: <[www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec\\_cnmp\\_03\\_2007-03-05.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec_cnmp_03_2007-03-05.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018. É importante dizer que, antes desta recomendação, somente haviam sido criadas formalmente as Ouvidorias do MPBA, do MPDFT, do MPMA, do MPMG, do MPPA, do MPPB, do MPPR, do MPPE, do MPPI, do MPRJ, do MPRN, do MPRS, do MPRO, do MPSC e do MPSE.

33 Sobre o CNOMP, é possível obter informações em seu endereço eletrônico: <[www.cnomp.com.br](http://www.cnomp.com.br)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

34 Sobre a ONMP, é possível obter informações em seu endereço eletrônico: <[www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria](http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria)>. Acesso em: 30 abr. 2018.



de 2010<sup>35</sup>, mesma resolução que determinou, complementando a segunda fase, a criação das Ouvidorias nas unidades do Ministério Público onde não tivessem sido criadas.

A quinta e atual etapa, pelo menos conforme este nosso estudo, concentra suas atenções para justamente aquilo que as Ouvidorias têm se ocupado hoje, especialmente em decorrência das inquietudes provocadas em razão do conflito existente entre o plano real e aquele ideal que foi, incipientemente, lançado na aprovação da EC 45.

Assim é que, afastando-se da pequena visão tida por alguns, que só enxergam as Ouvidorias como meros órgãos recebedores e repassadores de manifestações e demandas dos cidadãos, as Ouvidorias têm sido confrontadas com novos horizontes de atuação, que tendem a contribuir ainda mais para o trabalho de aproximação do Ministério Público e da sociedade.

Nessa seara, projetos como o da Ouvidoria Itinerante<sup>36</sup> e o do Jovem Ouvidor<sup>37</sup> já retiram as Ouvidorias de um papel meramente passivo, mudando a nova forma de agir e de interagir entre o Ministério Público e a sociedade, e criando novas relações de confiança entre estes mesmos atores.

Mas, também o movimento de discussão e participação das Ouvidorias nos núcleos de autocomposição das unidades do Ministério Público brasileiro<sup>38</sup> demonstra outro novo horizonte que as Ouvidorias começam a trilhar, demonstrando uma nova possibilidade de colaboração nos trabalhos ministeriais.

É claro que essas e outras iniciativas terminam indicando os caminhos que esta atual etapa tem trilhado, sempre no sentido de elevar e dignificar os trabalhos das Ouvidorias e do próprio Ministério Público brasileiro.

Agora, o que nos parece necessário é entender que, independentemente de qualquer caminho adotado, a verdadeira e originária função das Ouvidorias do Ministério Público não pode ser esquecida ou relativizada.

E essa função, antes de tudo, deve estar relacionada com o ideal construído na Emenda 45 da Constituição, que é o de democratizar o Ministério Público, tornando-o mais transparente, efetivo e resolutivo em relação às suas atividades e também em relação às suas missões.

Se a Constituição funda a nova ordem do Estado democrático de direito e se o Ministério Público é a instituição incumbida de tutelar a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, nada mais natural do que fazer a Instituição “funcionar para fora” e não “funcionar para dentro”.

“Funcionar para fora” é fazer o Ministério Público trabalhar em prol dos interesses de toda a sociedade e de todos os indivíduos, e não somente daquilo

35 A Resolução CNMP nº 64 estabeleceu em seu primeiro artigo que “As Ouvidorias constituem um canal direto e desburocratizado estabelecido entre os cidadãos e a instituição, com o objetivo de manter e aprimorar o padrão de excelência nos serviços e atividades realizadas pelo Ministério Público”. Ela pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/resolucao-n-64-10-ouvidorias.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

36 Estes projetos de ouvidoria itinerante têm sido desenvolvidos por algumas Ouvidorias do Ministério Público, dentre elas a do MPCE, do MPDFT, do MPMA, do MPMT, do MPPA e do MPRJ.

37 Projeto desenvolvido no âmbito da Ouvidoria do MPDFT.

38 Estas discussões têm sido desenvolvidas no âmbito do CNOMP, já existindo algumas Ouvidorias, como a do MPSE, que participam diretamente desses núcleos.

que ele queira escolher ou trabalhar, o que seria o movimento contrário de “funcionar para dentro”<sup>39</sup>.

Adotando essa direção, o Ministério Público se alinha aos movimentos de oxigenação democrática dos nossos dias atuais, indo ao encontro dos ideais de uma sociedade mais livre, justa e igualitária.

Nesse sentido, a reflexão sobre a verdadeira função constitucional das Ouvidorias não pode ser abordada de uma forma superficial, para se chegar à conclusão que a Ouvidoria ministerial é um mero canal de comunicação entre o Ministério Público e a sociedade. Falar isto é pouco. É, na verdade, dizer quase nada!

No âmbito do CNMP, por exemplo, as normas que tratam da Ouvidoria Nacional, para além de dizerem que ela é um canal de comunicação entre a sociedade e a Instituição, afirmam que ela tem o “objetivo de manter e aprimorar o padrão de excelência nos serviços e atividades realizadas pelo Ministério Público” (Resolução CNMP nº 64) e tem como “objetivo principal o aperfeiçoamento e o esclarecimento, aos cidadãos, das atividades realizadas pelo Conselho e pelo Ministério Público” (Resolução CNMP nº 92).

Se analisarmos bem, é possível concluirmos que dizer que os objetivos da Ouvidoria seriam os descritos acima já é um certo avanço, pois relaciona as atividades da Ouvidoria com um contexto institucional mais amplo, que é o do aperfeiçoamento institucional no desempenho de seus serviços e suas atividades, inclusive no esclarecimento aos cidadãos de suas solicitações.

Ocorre que é preciso pensar além, dando um sentido a esse aperfeiçoamento. O aperfeiçoamento não pode ser entendido de qualquer forma, pois permitiria entender, por exemplo, que o simples aperfeiçoamento técnico e/ou orçamentário atingiria o sentido desses textos. E atenderia mesmo? Em nossa compreensão, não.

Na verdade, esses aperfeiçoamentos mencionados podem até acontecer, mas como parte de um aperfeiçoamento maior. Eles não podem e não devem ser entendidos como uma espécie de fins em si mesmos, sob pena de diminuirmos a própria função das Ouvidorias e, conseqüentemente, do próprio Ministério Público.

Dito isto, o que se busca aqui defender é que a grande função e missão das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro é a de servir para a concretização do ideal de integridade construído pelo nosso sistema constitucional.

As Ouvidorias do Ministério Público não podem ser desconectadas desse ideal de integridade e devem ser estruturadas e organizadas para fazer com que um verdadeiro e efetivo sistema de integridade seja concretizado no Ministério Público e no nosso país.

Não se defende aqui que ela seja a única responsável pela concretização de um sistema de integridade nacional e ministerial, pois, como é sabido, um programa de integridade deve ser estruturado através de diversas instâncias de integridade, como a do controle interno, por exemplo.

---

39 Para que fique claro, não se está defendendo que o Ministério Público não possa eleger as suas prioridades institucionais de atuação. É claro que a Instituição deve se planejar e organizar para agir de forma cada vez mais estratégica. Mas, mesmo quando queira eleger as suas prioridades, o Ministério Público deve buscar fazê-las oportunizando e garantindo a participação da sociedade, ouvindo-a em relação aos seus interesses e prioridades.

Ocorre que, a partir desta compreensão, as Ouvidorias ministeriais ganham um devido sentido constitucional, permitindo a participação da sociedade e dos cidadãos em prol do atingimento desta finalidade.

É importante ainda dizer que, no desempenho desta função, essas Ouvidorias, portanto, exercem atividades de dimensões internas e externas, na medida em que atuam como instâncias de integridade internas e externas.

No plano interno, as Ouvidorias possuem o relevante papel de fomentar a manutenção da coerência, exatidão e correção das atividades e ações desenvolvidas pelo Ministério Público brasileiro, garantindo a cada cidadão e a toda a sociedade o direito de participar deste processo, por meio de acompanhamento e fiscalização das condutas institucionais e pessoais.

No âmbito externo, servem as Ouvidorias, através da participação social, também para promover a atuação do Ministério Público como órgão de controle externo dos demais órgãos da Administração Pública do país, além de outras instituições privadas, de forma a também tentar concretizar a coerência, exatidão e correção das atividades e ações desenvolvidas por essas instituições públicas e privadas.

É somente nessa direção que nos parece haver sentido em falar de função das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro, pois a elas cabe o importante papel de serem agentes do sistema de concretização da integridade.

As Ouvidorias ministeriais, portanto, são canais essenciais e vitais para que o ideal de integridade seja de fato concretizado, dando vida e dinâmica especiais ao sistema de integridade que nos parece ter sido idealizado pela Constituição brasileira de 1988.

## 4 – CONCLUSÕES

No final deste estudo, é preciso recordar algumas considerações desenvolvidas no decorrer deste texto, que servem de premissas estruturais para o desenvolvimento das conclusões finais, que pretendemos apresentar.

Assim, é preciso pensar o nosso atual momento histórico a partir da compreensão de que fazemos parte de um movimento social, jurídico e político de ampla dimensão, identificado no texto como “*constitucionalismo*”.

O *constitucionalismo* não é um movimento qualquer. Ele é uma das grandes forças motrizes que nos trouxeram até os presentes dias, tendo um importante papel no controle das injustiças e desigualdades deste mundo.

Nas palavras de M. Fioravanti, “*il costituzionalismo è un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell’affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite*”.

O desenvolvimento do constitucionalismo permitiu o surgimento da noção de Estado de Direito e, posteriormente, do Estado democrático de direito, que é o paradigma que foi instituído para Constituição brasileira de 1988.

Este paradigma impõe ao Estado a observância dos ideais democráticos, garantindo e fomentando a participação social no desempenho de suas atividades, evitando um descompasso indesejado entre as expectativas sociais e as realizações estatais.

Nesse âmbito, ganha destaque o ideal de integridade que, segundo nossas observações, foi instituído pelo novo ordenamento constitucional, exigindo de todos um maior comprometimento com os valores éticos e morais, de forma a se estabelecer uma almejada coerência existencial entre a teoria e a prática das nossas atividades.

As Ouvidorias do Ministério Público surgem de forma pouco refletida e estruturada com a Emenda Constitucional nº 45, o que não impede que façamos a devida relação de sua função com esse ideal de integridade.

O movimento de afirmação dessas Ouvidorias pode ser examinado a partir da ideia de etapas: a primeira etapa seria a da criação das Ouvidorias do Ministério Público no âmbito do art. 130-A, § 5º, da Constituição Federal de 1988; a segunda etapa trataria da criação normativa das Ouvidorias em cada ramo do Ministério Público brasileiro; a terceira etapa consistiria na instituição concreta dessas Ouvidorias; a quarta se relacionaria com a criação do CNOMP e da ONMP; e a quinta etapa cuidaria dos debates e definições dos novos horizontes para as Ouvidorias do Ministério Público.

Justamente por isto, é preciso defender que as Ouvidorias ministeriais devem ser compreendidas como agentes do sistema de integridade, servindo para a concretização do ideal de integridade construído pelo nosso sistema constitucional tanto para o Ministério Público quanto para o restante do nosso país.

Feitas essas considerações, é preciso ainda formular algumas conclusões que necessitam ser desenvolvidas de forma técnica coerente e imparcial, que não devem ser entendidas como críticas negativas, mas sim como conclusões sugestivas de transformação da realidade posta, mas que precisa evoluir.

Em primeiro lugar, e esta é a conclusão principal, o Ministério Público brasileiro precisa se apropriar deste entendimento de que as Ouvidorias são instâncias de um sistema de integridade interno e externo. Sem essa mudança de compreensão, será sempre muito difícil pensar em um desempenho adequado das atividades das Ouvidorias e do próprio Ministério Público.

Para tanto, entende-se como essencial resolver o vácuo legislativo das normas que cuidam das organizações das unidades do Ministério Público brasileiro (Lei 8.625/93 e LC 75/93), conferindo especial tratamento às suas Ouvidorias.

Em decorrência dessa apropriação, os Programas de Integridade das unidades do Ministério Público brasileiro precisam prever a participação das Ouvidorias na sua estruturação sistêmica, garantindo a elas o importante e vital papel de interlocutor resolutivo das demandas sociais.

Para que isso aconteça de fato, é necessário que, apesar de todas as dificuldades, as unidades do Ministério Público brasileiro priorizem a organização e a estruturação das suas respectivas Ouvidorias, garantindo um funcionamento devido e integrado com as demais instâncias de integridade.

No âmbito da realização de suas atividades, é essencial que uma grande mudança ocorra com as Ouvidorias, de forma a, cada vez mais, retirá-las de um papel passivo e reativo para empoderá-las no desempenho de funções mais ativas.

Neste novo papel, as Ouvidorias precisam exercitar atividades que busquem identificar na sociedade os seus anseios e as suas necessidades, sem esperar que aja uma provocação formal, por exemplo.

A criação de uma cultura de participação social junto às Ouvidorias pode ser fomentada através de projetos como o da Ouvidoria Itinerante, o do Ouvidor Jovem e outros semelhantes, que façam crescer na sociedade uma relação de confiança entre ela e o Ministério Público.

Mas, também é possível pensar na utilização de ferramentas tecnológicas, de inteligência artificial, por exemplo, para que, assim como já é feito por algumas instituições privadas, as Ouvidorias ministeriais consigam obter informações importantes dos anseios e das necessidades sociais através de levantamentos de dados em redes de relacionamentos e outras fontes.

A mudança de compreensão e de ações aqui proposta não é algo que seja necessário para o futuro. Ao contrário, tudo isso já é um passado, que precisa se fazer urgentemente presente no âmbito do Ministério Público, sob pena de haver cada vez mais um *deficit* de legitimidade democrática, e, portanto, uma crescente desconsideração da importância da Instituição.

Certa vez, o jurista italiano Luigi Ferrajoli exaltou e reconheceu a predisposição do Ministério Público brasileiro de transformar as realidades e impedir os arbítrios, chegando a dizer que: “deve também existir um Ministério Público em Berlim”.<sup>40</sup>

Se o Ministério Público quiser continuar sendo reconhecido como instituição transformadora de realidades, é preciso primeiro considerar a necessidade de começar a transformar a sua própria, dando o necessário valor às suas Ouvidorias, de forma a organizá-las e a estruturá-las para o adequado e necessário desempenho de sua função concretizadora do ideal de integridade.

## 5 – REFERÊNCIAS

- BARBERA, Augusto. *Le basi filosofiche del costituzionalismo*. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale. Roma-Bari: Laterza, 2012.
- BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *Il positivismo giuridico*. Torino: Giappichelli, 1996.
- \_\_\_\_\_. *L'età dei diritti* – 11ª ed. – Torino: Einaudi, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 32ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.
- CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a influência recebida da Constituição da República Portuguesa de 1976. *RIDB*, Ano 1 (2012), nº 12, pp. 7.257-7.317. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012\\_12\\_7257\\_7317.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7257_7317.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

40 Neste sentido, imperdíveis as observações de Luigi Ferrajoli em sua obra *La democrazia attraverso i diritti: il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*. Roma-Bari: Laterza, 2013.

- CANOTILHO, J. J. G., *Direito constitucional e teoria da constituição* – 7<sup>a</sup> ed. (9<sup>a</sup> reimpressão). Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1<sup>o</sup> volume, 4<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra, 2007.
- COMANDUCCI, Paolo. Forme di (neo)costituzionalismo: una ricognizione metateorica. In: MAZZARESE, T. (org.), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra) nazionale dei diritti fondamentali*. Torino: Giappichelli, 2002, pp. 71/94.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 36<sup>a</sup> rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2000
- FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. In: *Doxa*. Cuadernos de filosofia del derecho. 34 (2011), pp. 15/53.
- \_\_\_\_\_. *La democrazia attraverso i diritti*. Roma-Bari: Laterza, 2013.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzionalimo*. Percorsi della storia e tendenze attuali, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2013.
- GROSSI, Paolo. *Introduzione al novecento giuridico*. Roma-Bari: Laterza, 2012.
- KILLINGER, B. *Integrity: Doing the right reason*. 2<sup>a</sup> ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2010.
- MATTEUCCI, Nicola. “La Costituzione statunitense ed il moderno costituzionalismo”. In *Costituzione Statunitense e il suo significato odierno*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Breve storia del costituzionalismo*. Brescia: Morcelliana, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lo Stato moderno*. Lessico e percorsi. Bologna: Il Mulino, 2011.
- MCILWAIN, Charles Howard. *Costituzionalismo: Ancient and Modern (1947)*, trad. it. *Costituzionalismo antico e moderno*. Nicola Matteucci (trad.), Bologna: Il Mulino, 2010.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo I. 7<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Droit Constitutionnel International*. Paris: Sirey, 1933.
- PACE, Alessandro. *I limiti del potere*. Napoli: Jovene editore, 2008.
- REALE, Miguel. *O estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. 3<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005
- REBUFFA, Giorgio. *Costituzioni e costituzionalismi*. Tornio: Giappichelli, 1990.
- RIDOLA, Paolo. *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*. Torino, Giappichelli, 2010.



# O PAPEL DAS OUVIDORIAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

---

THE ROLE OF OVERSEAS IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Orlandina Brito Pereira<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Princípios. 1.1 – Dignidade da Pessoa Humana. 1.2 – Cidadania. 1.3 – Soberania Popular. 2 – Democracia. 3 – O Estado Democrático de Direito. 4 – Das Ouvidorias Públicas. 5 – O papel do Ouvidor no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. 6 – Conclusão. 7 – Referências.

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição cidadã”, prevê os direitos dos usuários do serviço público de reclamar dos servidores públicos, em razão de atendimento não satisfatório na prestação de serviços. Mas foi por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, art. 130-A, parágrafo 5º da Constituição Federal, que se criou as Ouvidorias do Ministério Público e Judiciário que têm por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento e melhoria contínua dos padrões e mecanismos de transparência, prestação, eficiência e segurança das atividades desenvolvidas pelos órgãos ministeriais e judiciais, visando o fortalecimento da cidadania por meio de canais permanentes de comunicação e interlocução com a sociedade. Como é cediço, as ouvidorias do Ministério Público, representam um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, de modo a auxiliar nas atividades dos membros e servidores do Parquet, buscando um padrão de qualidade e transparência, uma vez que vivemos em uma sociedade cada vez mais atenta, participativa e consciente de seus direitos. Diante disto, não resta dúvida que as Ouvidorias Públicas, por serem um canal desburocratizado, onde o cidadão tem liberdade de reclamar de um atendimento não satisfatório, desempenham importante papel no Estado Democrático de direito, tendo papel de vanguarda.

**Palavras-chave:** Constituição Federal. Democracia. Ministério Público. Direito.

**Abstract:** *The Federal Constitution of 1988, called “Citizen Constitution”, provides for the rights of public service users to complain to public servants, due to unsatisfactory service rendering. But it was through Constitutional Amendment n. 45/2004, art. 130-A, paragraph 5 of the Federal Constitution that created the Ombudsman’s Office of the Public Prosecution and Judiciary whose purpose is to contribute to the improvement and continuous improvement of the standards and mechanisms of transparency, promptness, efficiency, and security of the activities carried out by the ministerial organs and judicial processes aimed at strengthening citizenship, through permanent channels of*

---

<sup>1</sup> Procuradora de Justiça, Titular da 19ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, Ouvidora-Geral do Ministério Público do Estado de Goiás.



*communication and dialogue with society. As it is, the ombudsman's offices represent a direct and debureaucratic channel of citizens, so as to assist in the activities of members and servers of Parquet, seeking a standard of quality and transparency, since we live in an increasingly more society attentive, participatory, and aware of their rights. In view of this, there is no doubt that the Public Ombudsman's offices, because they are a bureaucratic channel, where citizens are free to complain about unsatisfactory service, play an important role in the Democratic State of law, playing a leading role.*

**Keywords:** Federal Constitution. Democracy. Public Prosecution. Law.

## INTRODUÇÃO

O termo ouvidoria é citado na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que previu a criação obrigatória de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios, conforme os artigos a seguir:

Do Ministério Público. Emenda Constitucional nº 45 (Art. 130-A § 5º): § 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive, contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

E ouvidorias de Justiça, Emenda Constitucional nº 45 (Art. 103-B § 7º): § 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

É no artigo 70 da Constituição Federal que fica estabelecida a legitimidade da fiscalização exercida pelo Controle Interno.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

É de se concluir que, a ouvidoria, como órgão integrante do sistema de controle interno:

(...) funciona como um agente de mudanças que: de um lado, favorece uma gestão flexível, comprometida com a satisfação das necessidades do cidadão; e de outro, estimula a prestação de serviços públicos de qualidade, capazes de garantir direitos. Em síntese, é um instrumento a serviço da democracia”. (BRASIL, 2012a, p.7)

As ouvidorias, sem os embargos dos órgãos as quais pertencem, têm características peculiares, estando abertas para a população em tempo integral por meio de formulários eletrônicos, *e-mails*, *facebook*, *whatsapp*, telefones, entre outros, e, mormente, por receber manifestações individuais das pessoas, sem necessidade de serem representadas por um advogado e nem por associações.

A Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição cidadã”, nos dispositivos legais supracitados, já previa os direitos dos usuários do serviço público de reclamar dos servidores públicos, em razão de atendimento não

satisfatório na prestação de serviços. Mas foi por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, art. 130-A, parágrafo 5º, da Constituição Federal que se criaram as Ouvidorias do Ministério Público e Judiciário que têm por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento e a melhoria contínua dos padrões, dos mecanismos de transparência, da presteza, da eficiência e da segurança das atividades desenvolvidas pelos órgãos ministeriais e judiciais, visando o fortalecimento da cidadania, mediante os canais permanentes de comunicação e interlocução com a sociedade.

Como é cediço, as ouvidorias do Ministério Público, representam um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, de modo a auxiliar nas atividades dos membros e dos servidores do Parquet, buscando um padrão de qualidade e de transparência, uma vez que vivemos em uma sociedade cada vez mais atenta, participativa e consciente de seus direitos.

Nesse contexto democrático, é que uma Ouvidoria Pública deve ser compreendida como uma instituição que possibilita ao cidadão a sua relação com o Estado, permitindo que um diálogo com a gestão administrativa colabore na melhoria do serviço prestado à sociedade por órgãos dos Estados e de todas as esferas de poder.

É importante salientar que, as ouvidorias do Ministério Público são órgãos independentes e fazem parte da Administração Superior do Ministério Público, e seus membros são eleitos de forma democrática pelo órgão do Colégio de Procuradores de Justiça na maioria dos Estados Brasileiros.

Em razão disto, as ouvidorias são funcionalmente independentes, e tem o compromisso em atender bem o cidadão, sem vincular sua atuação ao órgão de cúpula do Ministério Público ao qual pertence.

## 1 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA REPÚBLICA

### 1.1 – Dignidade da Pessoa Humana

O princípio da dignidade da pessoa humana é um valor moral e espiritual inerente à pessoa, ou seja, todo ser humano é dotado desse preceito, e tal constitui o princípio máximo do estado democrático de direito. Está elencado no rol de Princípios Fundamentais da Constituição Brasileira de 1988, é o que dispõe o art. 1º, III, da Constituição Federal:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana

A dignidade humana, no dizer de Peter Häberle, possui seus indícios no modo por meio do qual o ser humano chega a ser “pessoa”, considerando como sujeito de direitos e de deveres, próprios da dignidade. Assim, o autor afirma que:

Nesta senda de ideias é que ensina há que se partir da tese de que o conjunto dos direitos de tipo pessoal, por um lado, e os deveres, por outro lado, devem permitir ao ser humano chegar a ser pessoa, sê-lo e seguir o sendo. Nesta garantia jurídica, específica dos âmbitos vitais do ser pessoa, da identidade, encontra na dignidade humana seu lugar central: e o modo

pelo qual o ser humano chega a ser pessoa nos oferece indícios do que seja a “dignidade humana” (HÄBERLE, Peter. *El estado constitucional* - estudo introdutório. In: Diego Valádes, Tradução e Índices: Héctor Fix-Fierro, *Universidad Nacional Autónoma de México*, 1 ed., 2001, pp. 169-170)

No dizer de Flávia Piovesan, no âmbito do direito internacional, o princípio da dignidade humana é dotado de elevada carga axiológica, afirmando:

(...) percebe-se a elaboração de textos constitucionais aberto a princípios, dotados de elevada carga axiológica, com destaque ao valor da dignidade humana. Daí a primazia ao valor da dignidade humana, como paradigma e referencial ético, verdadeiro superprincípio a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local, regional e global, dotando-lhes especial racionalidade, unidade e sentido (PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos humanos*. Curitiba: Juruá: 2006, vol. 1. pp. 17-18.

A dignidade da pessoa humana é um princípio-fonte que, embora esteja, como mencionado anteriormente, no ápice de todo o arcabouço ético-jurídico, deve estar de maneira eficaz na realidade concreta, jurídica e social.

Entendo que, ao criar as ouvidorias, a Constituição Federal a fez amparada no princípio da dignidade humana, como paradigma e referencial ético, orientado do constitucionalismo contemporâneo.

Dar ao cidadão a oportunidade de ser ouvido e, ao ouvidor de tomar para si a dor daquele que o procura, que lhe pede ajuda, dizendo-se injustiçado e que sofre pela indiferença dos mais fortes, é garantir o direito constitucional da dignidade humana.

## 1.2 – Cidadania

Para Theodor Marshall, a cidadania constitui **“um conjunto de direitos além dos direitos de nacionalidade e políticos que levam o cidadão a ser um membro completo da sociedade”**, titular de direitos civis, políticos e sociais, cuja universalidade produz a igualdade, ainda que subsistam as desigualdades.

Há, um grande avanço no conceito de cidadania com a promulgação das primeiras constituições, ocorre uma amplitude dos direitos fundamentais, ampliando-se, ainda, os direitos sociais, o cidadão passa agora a trabalhar em busca de liberdade e igualdade, com a sua eminente necessidade de participar em comunidade, inicia-se a sua participação da democracia, constituindo verdadeira demonstração de que a cidadania é inerente à democracia e à participação política, mesmo porque **“a democracia se constrói em dois pilares institucionais, que são os partidos políticos e a sociedade civil”**, e só ocorre a partir do momento que é praticada, pois, (...)se exterioriza pelas decisões políticas nos municípios, Estados ou nas comunidades onde o indivíduo vive. A cidadania é o desdobramento da liberdade e soberania do povo garantidas pela Constituição Federal. A democracia se constrói praticando (SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. Op. cit., p. 246)

Sendo assim, torna-se evidente que a cidadania e a democracia não se dissociam, e a cidadania se desenvolve com a evolução democrática, razão pela qual se pode dizer que **“ela é o foco para onde converge a soberania popular”**. E, **“sem democracia não há possibilidade de haver cidadania, a cidadania é exercida no espaço público, por indivíduos**

**conscientes”** SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado)

Exercer cidadania é agir participando da vida do Estado e do ser humano, ao exercer sua cidadania em busca da melhora na qualidade de vida, procurando sempre a solução para os problemas sociais.

A criação de canais de comunicação com o poder estatal serve como meio de concretizar, portanto, a democracia pelo exercício da cidadania, oportunizando a todos os cidadãos exercerem seus direitos e deveres sem que sejam impedidos pela negação ou omissão estatal ou, ainda, sua má prestação do serviço público e administração da coisa pública. Esses canais de comunicação, como os Conselhos Gestores, as Ouvidorias Públicas, o Orçamento Participativo, constituem verdadeiros instrumentos de acesso à Gestão Pública pelas massas periféricas. Por isso, **“cidadania é a prática da Constituição Democrática”** (SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado)

Neste sentido, as ouvidorias estão a serviço do cidadão, que por meio desse instrumento de participação, irá ter direito de igualdade de oportunidade de acesso, colaborando para a construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia.

### 1.3 – Soberania Popular

Entre os elementos constitutivos, a soberania popular é um dos fundamentos do Estado Brasileiro, conforme consta no art. 1º, I, da Constituição Federal de 1988, e expressa a democracia como sistema de governo que deve ser exercido em nome do povo, visando atender seus interesses, estando a soberania popular e a democracia interligadas. E, povo soberano é o povo participativo, organizado, que se constitui no próprio Estado. Como diz Paulo Bonavides:

...com o Estado-democrático participativo o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a constituição aberta no espaço das instituições, concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade...

Prossegue o autor, ao falar sobre a soberania constitucional, que:

...a verdade, faz-se mister assinalar que nesse prospecto e nessa ordem de reflexões, a soberania constitucional é a verdadeira soberania do Estado – noutras palavras é a soberania do povo havida por pedra angular da democracia participativa. Assim concebida, em identidade com o povo, a soberania é qualidade do poder, conforme já entendia Jellinek; qualidade do supremo poder popular. Não é, de conseguinte, órgão senão poder...

Segundo Alexandre de Moraes, a soberania consiste:

Um poder político supremo e independente, entendendo-se por ordem supremo aquele poder que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos. É a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição, (MORAES, 2005, p.16).

Conforme Moraes (2002, p. 59), a soberania “é a capacidade de editar normas, sua própria ordem jurídica (ao começar pela Lei Magna), de tal modo

que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição”.

A soberania do Estado é caracterizada pelo poder político ou estatal, onde o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, a ideia está transcrita a seguir:

O Estado, como grupo social Máximo e total, tem também o seu poder, que é o poder político ou o poder estatal. A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um Máximo de progresso a vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a soberania do Estado (conceituada antes), que implica, a um tempo, independência em confronto com todos os poderes exteriores a sociedade estatal (soberania externa) e supremacia sobre todos os poderes sociais interiores a mesma sociedade estatal (soberania interna), (SILVA, 2005, p. 107).

Pois bem, a soberania popular é caracterizadora do Estado Democrático de Direito, eis que o povo é a única fonte do poder onde é observada a regra de que todo poder emana do povo (Silva, 2005). A soberania popular é concretizada pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, pelo plebiscito, referendo ou iniciativa popular, oportunidades em que a soberania é traduzida pelo preceito constitucional, de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes.

Assim, a soberania popular é revelada no poder de decidir, sendo ela a responsável por conferir legitimidade ao exercício do poder do Estado, quando a mesma do poder estatal só pode ser alcançada pelo consenso expresso do povo. A soberania constitui um princípio recorrente em qualquer análise e interpretação de nossa Constituição, pois sobre ele se erige o Estado democrático.

Num Estado Social, a soberania popular, como fundamento democrático, não se dissocia de outros que são fundamentais, eis que, o cidadão no poder, lhe é garantido o acesso à gestão pública. Não se trata apenas do acesso à justiça como uma liberalidade do Estado, mas, o acesso como cidadão participativo a todos os direitos individuais, civis, sociais, políticos, econômicos e culturais, caracterizadores da ordem jurídica justa.

Falar sobre a ouvidoria, é falar sobre as formas de controle externo e participação popular, é o estabelecimento da soberania popular, uma vez que as ouvidorias vão se fortalecendo, na medida em que o Estado vai se tornando mais democrático.

## 2 – DEMOCRACIA

A origem do termo democracia é da Grécia, derivando de *demos*, o povo, habitantes da cidade e, *kratos*, o poder. Como afirma Adriano Sant’Ana Pedra:

A democracia tem como base a participação do povo no governo. Na concepção de Abraham Lincoln, é o governo do povo, pelo povo e para o povo, ainda hoje considerada como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático. A participação popular constitui em um comportamento político no qual o cidadão toma parte das decisões

do Estado. Como membro deste, embora povo e Estado não se confundam. (PEDRA, Adriano Sant'Ana. A Constituição Viva – Poder Constituinte Permanente e Cláusulas Pétreas.)

A democracia é, portanto, um regime em que o Estado de Direito garante efetivamente a proteção dos direitos de igualdade e liberdade a todos para que participem do processo democrático, sobretudo, no que diz respeito à participação do cidadão na Gestão Pública do Brasil. A igualdade e a liberdade que, aliados a outros direitos inerentes à pessoa humana, são direitos humanos.

O Brasil, por ser um país que possui um regime denominado Estado Democrático de Direito, garante ao ser humano a efetivação de direitos de igualdade e liberdade que, por si só, é um direito fundamental inserido no conceito de democracia.

A democracia é o sistema de organização social mais eficiente para se cultivar e se praticar a liberdade de ação e expressão. Com a democracia torna-se mais fácil de resolver desacordos, apesar de não garantir que a escolha seja a melhor. Democracia não é um valor, mas um procedimento.

Para Marilena Chauí (2000) “A democracia declara os direitos universais do homem e do cidadão, mas a sociedade está estruturada de tal forma que tais direitos não existem de fato para a maioria da população”.

A democracia é um procedimento que para ser pleno precisa de uma prática intensiva de cidadania, distribuição de renda e maior participação da sociedade nas decisões do governo.

Compactuo desta feita com o brilhante ensinamento de J. J. Canotilho, afirmando que:

(...) o princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo – procedimentais (...) normativo-substancialmente, porque a constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); normativo- processualmente, porque vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos (*Legitimation durch Verfahren*). É com base na articulação das bondades materiais e das bondades procedimentais que a Constituição respondeu aos desafios da legitimidade-legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de nacionalização do processo político e como forma de legitimação do poder. O princípio democrático constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus variados aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002, p. 287-288.)

A noção de democracia pode ser considerada fundamental para democratizar a sociedade. Significa que a política não se dá apenas no momento da eleição, mas ao longo do tempo. (RIBEIRO, 2001, p.65).

Democracia significa um concentrado de atitudes, em que se incluem a conversa limpa, honesta e sincera, a renúncia a ser o dono da verdade e, finalmente, as boas maneiras. Ser educado pode ser um traço essencial da democracia, porque é um modo de dizer que o outro vale tanto quanto nós (RIBEIRO, 2001, p.65).

Como Wolkmer afirma:

(...) Daí a obrigatoriedade de não só detectar os “novos direitos” advindos das carências e das necessidades dos sujeitos sociais, como instrumentalizar o modo de viabilizar a representação efetiva desses interesses insurgentes que não foram ainda contemplados ou, quando previstos pela legislação, não chegam a ser bem assegurados, nem representados adequadamente pelos canais delegativos convencionais (...).

A forma desburocratizada de acesso dos cidadãos nas ouvidorias constitui meio adequado para o estabelecimento da democracia, uma vez que, garante a participação popular na administração pública brasileira em todas as esferas de poder.

### 3 – O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito é aquele que possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle da Administração Pública. Sem a participação popular, característica essencial do Estado de Direito Democrático, não podemos falar em Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático envolve, necessariamente, a soberania popular, princípio já abordado neste artigo. Conforme expõe José Afonso da Silva, o Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. (SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 30, dez. 1988.)

A soberania popular deve ser representada pela autêntica, efetiva e legítima participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal.

Friedrich Müller apregoa que:

... a ideia fundamental da democracia é a determinação normativa de um tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo. Já que não se pode ter o auto governo na prática quase inexequível, pretende-se ter ao menos a auto codificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político...

Para José Joaquim Gomes Canotilho:

... o esquema racional da estadualidade encontra expressão jurídico-política adequada num sistema político normativamente conformado por uma constituição e democraticamente legitimado. Por outras palavras: o Estado concebe-se hoje como Estado Constitucional Democrático, porque ele é conformado por uma Lei fundamental escrita (= constituição juridicamente constituída das estruturas básicas da justiça) e pressupõe um modelo de legitimação tendencialmente reconduzível à legitimação democrática...

Segundo Silva (2005, p. 119), “a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático e Estado de Direito”.

Com a concepção de Estado Democrático de Direito, segundo Streck e Morais (2006, p. 104):

a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade”, assim: “Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias. O ator principal passa a ser coletividades difusas a partir da compreensão da partilha comum de destinos. (Streck e Morais, 2006, p. 104)

No paradigma do Estado Democrático de Direito, Vergottini assinala que o Estado:

Segundo a doutrina dominante, é caracterizado como um ente independente, tendo como elementos, necessariamente, a população, fixada num determinado território, onde há uma estrutura governamental que é regida pelas normas emanadas do próprio povo, buscando assim a sua estrutura organizativa. (*apud*, SOARES, 2004)

No Brasil, a democracia no Estado Democrático de Direito é chamada de democracia representativa, uma vez que esta é exercida pelos partidos políticos, que segundo Silva (2005, p. 145) nos diz “[...] com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental”. Assim, pode se ver que o regime assume uma forma de democracia participativa onde:

[...] encontramos participação por via representativa mediante representantes eleitos através de partidos políticos, arts 1º, parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III; eleição de empregados junto aos empregadores, art 11) e participação por via direta do cidadão (exercício direto do poder, art 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, já indicados; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art.10, que, na verdade, vai caracterizar-se como uma forma de participação por representação, já que certam ente vai ser eleito algum trabalhador ou empregador para representar as respectivas categorias, e, se assim é, não se dá participação direta, mas por via representativa; participação na administração da justiça, pela ação popular; participação da fiscalização financeira municipal, art. 31º § 3º; participação da comunidade na seguridade social, art. 194, VII; participação na administração do ensino, art . 206, VI) (SILVA, 2005, p. 146).

Sendo assim, percebe-se que a base estrutural para que um Estado seja realmente Estado de Direito não é apenas a lei, mas, também, a obediência aos princípios fundamentais que dão garantias ao cidadão.

No Estado Democrático de Direito há um compromisso em consagrar a supremacia Constitucional, afirmando-se valores fundamentais da Pessoa Humana, assim como a organização e funcionamento do Estado, e as ouvidorias reafirmam seu papel constitucional observando o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, viabilizando assim o poder comunicativo das instituições.



## 4 – DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS

As Ouvidorias Públicas, segundo Daisy de Asper y Valdés funcionam “como promotoras e agentes de mudanças capazes de favorecer uma gestão pública flexível e centrada na satisfação das necessidades de seus cidadãos” (ALDÉS, Daisy de Asper y. Ética e Governança - Ouvidoria e boa governança – fundamentação constitucional e legal – propósito e missão das ouvidorias. Palestra apresentada no III Ciclo Ético em Brasília, 19 de maio de 2006, sobre “Ética e Bem Comum”, no Centro Cultural Brasília—CCB—Brasília, DF. Disponível em: <[www.etica.gov.br](http://www.etica.gov.br)>)

Ouvidoria pública é a “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública” (art. 2º, V, Decreto n. 8.243/14).

No manual de Ouvidoria Pública, publicado pela Controladoria Geral da União, dispõe que:

... A ouvidoria não é apenas um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instância de participação social que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade. Além de tudo que foi dito, as ouvidorias desempenham também papel pedagógico, uma vez que, atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos cidadãos mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a sua capacidade crítica e autonomia. Nesse sentido, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/orientacoes/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>- acessado em 26/04/2018)

Por estes motivos, a Ouvidoria é importante canal na efetivação do direito fundamental de acesso à Gestão Pública, atuando de forma positiva, conforme demonstram as experiências públicas e privadas.

Como acentua Aloísio Krohling (KROHLING, Aloísio. Direitos humanos fundamentais: diálogo intercultural e democracia. São Paulo: Paulus, 2009, p.125.):

Dentre os aspectos positivos da Ouvidoria pode-se citar: aproximação com os cidadãos mediante o estabelecimento de um canal de comunicação acessível e direto; identificação das áreas que merecem maior atenção dos dirigentes, definindo-se eixos prioritários de ação; *feedback* sobre a atuação da organização pública ou privada, permitindo a correção de disfunções e o redirecionamento das ações; identificação das necessidades dos usuários; relacionamento democrático com a sociedade; maior credibilidade da imagem da organização junto à população.

Ademais, como não poderia deixar de ser, a Ouvidoria Pública constitui um dos mais importantes canais de acesso do cidadão à Administração Pública, onde é possível reclamar, reivindicar direitos, criticar, denunciar e até elogiar a atividade estatal. Centra suas atividades na satisfação do usuário dos serviços do Estado, no atendimento de suas necessidades.

As atividades desenvolvidas por órgãos dentro do espaço público, como as Ouvidorias, autônomas e independentes, e não como órgãos governamentais, são verdadeiras realizações dos direitos de cidadania, a maior garantia de acesso de todas as pessoas à Administração Pública e, acima de tudo, a maior

concretização da inserção do cidadão na relação sociedade e Estado. Tais órgãos não só serviriam para garantir o acesso, o controle popular, mas também a cogestão das atividades estatais.

A Ouvidoria Pública é um instrumento de gestão ética, democrática e transparente. É instância necessária de participação cidadã e conseqüente inclusão social que viabiliza as condições institucionais para o amplo exercício dos direitos do administrado, e, que se traduz, também, no conceito ou princípio de eficiência e eficácia.

A Ouvidoria tem a função de mitigar a vulnerabilidade técnica, jurídica e econômica do cidadão diante dos órgãos e instituições públicas, ao tempo em que permite à administração pública tornar-se mais democrática e eficiente na concretização de seus objetivos e na busca do aperfeiçoamento do atendimento das necessidades do cidadão.

A participação popular, dentro das instituições públicas, torna-se mais efetiva principalmente para coibir abusos administrativos, em todas as esferas administrativas. Nesse cenário surgem as ouvidorias com ação autônoma e representativa da sociedade civil.

Um instituto que surge como um canal de confiança, muitas vezes, como o último recurso de acesso do povo ao governo. A confiança da população se desenvolve com o tempo pelo trabalho ético, com ações preventivas e educativas, que as ouvidorias geram num sentido positivo dessa relação com a sociedade.

Ademais, já se alcançou certo consenso acerca do conceito e das características e atribuições principais de uma ouvidoria. Hodiernamente, entende-se por ouvidoria um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos” (LYRA, 2004a, p. 144).

Além desse objetivo primeiro, são atribuições principais de uma ouvidoria pública: “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (LYRA, 2004a, p. 139-144)

A Ouvidoria Pública busca controlar e fiscalizar a atividade estatal, por meio do Ouvidor Público com poderes de investigação e recomendação, objetivando que a Gestão Pública cumpra com presteza e responsabilidade os serviços públicos, sob o rigor dos princípios da eficiência e da moralidade. Ela “abrange sempre toda a administração pública, e em muitos países a própria justiça” (FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Direitos humanos fundamentais. Op. cit. p. 89. )

Em decorrência da sua função e de seus objetivos, a ouvidoria pública é caracterizada pela “unipessoalidade”, e além dessas atribuições, em caráter mais amplo há consenso de que “a ouvidoria pública busca atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública”, tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos à promoção da ética, e da inclusão social. (Controladoria-Geral da União/Ouvidoria-Geral da União. Relatório de Atividades 2007. Disponível em <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel\\_anual2007.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2007.pdf)>, acessado em 23/10/2009)

A Ouvidoria Pública é um instrumento fundamental para a consolidação da cultura de transparência, garantindo a fidelização dos cidadãos, trazendo fortalecimento da imagem e distinção às Instituições Públicas, com o reconhecimento de suas ações pela transparência e responsabilidade social.

Diante disto, não resta dúvida que as Ouvidorias Públicas por serem um canal desburocratizado, onde o cidadão tem liberdade de reclamar de um atendimento não satisfatório, desempenham importante papel no Estado Democrático de direito, tendo papel de vanguarda.

## **5 – O PAPEL DO OUVIDOR NO FORTALECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O ouvidor tem o papel de proteger o cidadão contra a violação de direitos ou abuso de poder, injustiças ou contra a má administração do serviço público, tornando a ação governamental mais transparente oferecendo aos agentes públicos maior responsabilização das suas ações. (Código de Ética do Ouvidor – ABO).

A atuação eficiente da ouvidoria é pedagógica, esclarecedora e educativa mostrando, quando houver, os equívocos do cidadão, além de buscar, de um lado, restituir ao cidadão os direitos desrespeitados pela instituição e, de outro, atuar como restauradora da relação entre a instituição e o cidadão, influiu positivamente para o bem da própria organização.

Eu diria que a participação popular na administração pública proporciona ao cidadão a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo.

Desta forma, é certo que um sistema de Ouvidorias participativo e democrático que ofereça articulação institucional nas estruturas de suporte, com uma estrutura avançada de rede informatizada que dialogue entre as ouvidorias e seja espaço organizativo, auto gerenciado, a exemplo dos Conselhos Profissionais e outros assemelhados, é necessário para atender as demandas da sociedade.

No entanto, é possível verificar resistências à Ouvidoria em decorrência do entendimento – errôneo – de que ela substitui a autoridade administrativa.

Cabe ressaltar, neste momento, uma das características básicas da Ouvidoria: o seu caráter persuasivo, sem poder decisório. À Ouvidoria cabe o poder de investigar, criticar e, principalmente, recomendar, não lhe sendo permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais.

No dizer de Daisy de Asper y Valdés:

... Geralmente, o Ouvidor tem apenas o poder de recomendar mais do que ordenar mudanças. Talvez essa inabilidade de executar mudanças represente seu ponto mais forte, e não sua fraqueza. Para que o Ouvidor possa influenciar nas mudanças recomendadas deve fundamentar-se em análise profunda dos fatos, em meticulosas considerações das várias perspectivas e em rigorosa avaliação de todos os aspectos. Através dessa racionalização bem instrumentalizada, os resultados tornam-se bem mais convincentes do que simplesmente pela aplicação da coerção impositiva...

Ouvidoria Pública e Ministério Público são instituições que funcionam diferentemente. A Ouvidoria Pública é um instrumento inédito de participação popular, por transportar as experiências de participação cidadã para o ordenamento jurídico institucional, constituindo um grande alcance da sociedade civil que impõe ao Poder Público um novo relacionamento entre o cidadão, usuário do serviço público e o Estado. E o Ministério Público, por sua vez, como instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado, está incumbida na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ressalto que, tanto as Ouvidorias Públicas, quanto o Ministério Público se incluem na esfera pública, exatamente porque se destinam à defesa dos direitos de cidadania. As Ouvidorias Públicas de maneira direta, tendo em vista o acesso direto do cidadão, usuário dos serviços públicos ao Ouvidor sem qualquer burocracia. O Ministério Público por agir na promoção dos direitos sociais em favor, portanto, da sociedade.

Assim, tanto a Ouvidoria Pública como o Ministério Público têm o cidadão como foco, pois agem em busca da realização de políticas sociais, defesa e promoção dos direitos sociais, fundamentais e humanos e, garantem a prestação de serviços públicos de qualidade, priorizando a promoção da cidadania, o bem-estar e a dignidade do ser humano.

O papel do ouvidor no fortalecimento do Estado Democrático de Direito é que com seu compromisso ético, conjugado com a integridade e a busca pela justiça é de atender o cidadão da melhor forma possível de modo a ser “porta-voz”, aliado na defesa do direito do usuário, ser sensível a captação dos problemas e encaminhamento das reclamações, tentar dar a resposta da forma mais célere possível para o cidadão.

## 6 – CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 abriu caminhos para a participação do cidadão na gestão das políticas públicas. Foi por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, art. 130-A, parágrafo 5º, da Constituição Federal, que se criou as ouvidorias do Ministério Público e Judiciário.

Entendo que, ao criar as ouvidorias, a Constituição Federal o fez amparado no princípio da dignidade humana, como paradigma e referencial ético, orientado do constitucionalismo contemporâneo.

Na qualidade de instância de controle e participação social, ela concilia as três funções exercidas na prática: a do controle, a do controle social e a da participação social.

Essa instância de promoção dos direitos se destaca entre as outras instituições participativas por sua característica peculiar de decodificar os anseios da população possibilitando o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Dessa forma, as ouvidorias públicas acentuam a possibilidade da ação participativa da sociedade e órgãos, sejam ele do Estado, ou mesmo da rede privada, tratando de um eficiente agente promotor de mudanças sociais, consolidando, assim, seu papel disseminador da democracia

Falar sobre a ouvidoria, é falar sobre as formas de controle externo e participação popular. É o estabelecimento da soberania popular, uma vez que, as ouvidorias vão se fortalecendo, na medida em que o Estado vai se torna mais democrático.

A forma desburocratizada de acesso dos cidadãos nas ouvidorias constitui meio adequado para o estabelecimento da democracia, visto que garante a participação popular na administração pública brasileira em todas as esferas de poder.

Neste sentido, as ouvidorias estão a serviço do cidadão, que, por meio desse instrumento de participação, tem direito de igualdade e oportunidade de acesso, colaborando para a construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia.

Sendo assim, conclui-se que as ouvidorias exercem o seu papel social de uma forma comunicativa, sendo fundamentada no Estado Democrático de Direito, que aplica o respeito às liberdades civis, o respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais. Deste modo, exerce um controle social por meio de integração da sociedade com a Administração Pública, com a finalidade de solucionar conflitos entre os cidadãos e os gestores públicos, tendo o ouvidor um papel agregador das partes conflitantes.

## 7 – REFERÊNCIAS

ALDÉS, Daisy de Asper y. *Ética e Governança - Ouvidoria e boa governança – fundamentação constitucional e legal – propósito e missão das ouvidorias*. Palestra apresentada no III Ciclo Étical em Brasiia, 19 de maio de 2006, sobre “Ética e Bem Comum”, no Centro Cultural Brasília—CCB—Brasília, DF. Disponível em: [www.etica.gov.br](http://www.etica.gov.br)

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 1). Brasília: Controladoria- Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012a

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Atividades 2007*. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel\\_anual2007.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatAtividadesOuvidoria/Arquivos/rel_anual2007.pdf)>, acessado em 25/04/2018.

<http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/orientacoes/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>- acessado em 26/04/2018)

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direitos humanos fundamentais*.

HÄBERLE, Peter. El estado constitucional - estudo introdutório. In: Diego Valádes, Tradução e Índices: Héctor Fix-Fierro, Universidad Nacional Autónoma de México, 1 ed., 2001.

KROHLING, Aloísio. *Direitos humanos fundamentais: diálogo intercultural e democracia*. São Paulo: Paulus, 2009, p.125.

- LYRA, R. P. Ouvidorias públicas no Brasil. Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba. *Cadernos do CDDH*, João Pessoa, março, 1995.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18 ed., São Paulo: Atlas, 2005.
- MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 1988.
- PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Direitos humanos*. Vol. 1. Curitiba: Juruá: 2006.
- RIBEIRO, Renato J. *A Democracia*. São Paulo: Publifolha, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional, até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005
- \_\_\_\_\_. O estado democrático de direito. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 30, dez. 1988.)
- SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado;
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- WOLKNER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.



# O PAPEL DAS OUVIDORIAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO E NO ESTADO DEMOCRÁTICO

---

ROLE OF OMBUDSMEN IN THE PUBLIC MINISTRY AND BRAZILIAN DEMOCRACY

Carlos Henrique Abrão<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – A relevância exercida pelas ouvidorias do Ministério Público. 2 – Os limites estratégicos das ouvidorias. 3 – A Ouvidoria e a independência ministerial. 4 – As ouvidorias e os impasses funcionais. 5 – Mapeamento do serviço público. 6 – Cooperação entre as ouvidorias. 7 – Mutirões da Cidadania. 8 – A Ouvidoria Nacional do Ministério Público. 9 – O fortalecimento da democracia e as Ouvidorias. 10 – Síntese conclusiva. 11 – Referências.

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 expandiu muito a contribuição do Ministério Público brasileiro na reconstrução e consolidação do Estado Democrático de Direito, para assegurar tutela protetiva à cidadania e aos direitos individuais e difusos, com destaque crescente também na defesa do meio ambiente e no combate a corrupção. Por serem promotoras da comunicação transparente entre os cidadãos e os diversos órgãos públicos, as Ouvidorias do Ministério Público promovem uma cooperação integrada entre os Ministérios Públicos Estaduais e o Federal. As Ouvidorias não recebem apenas críticas, mas, também, sugestões e informações valiosas para aperfeiçoar o serviço público.

**Palavras-chave:** Ouvidorias do Ministério Público. Independência. Comunicação. Cooperação. Democracia.

**Abstract:** *The 1988 Brazilian Constitution greatly enhanced the Brazilian public prosecutor's contribution to the reconstruction and consolidation of the Democratic Rule of Law, through the protection of citizenship and individual and diffuse rights, with a growing emphasis on defending the environment and fighting corruption. Being promoters of transparent communication between citizens and the various public agencies, the Public Ministry Ombudsman's offices provide an integrated cooperation between the State and Federal Public Ministries. Ombudsmen receive not only criticism, but also suggestions and valuable information to improve the public service.*

**Keywords:** *Ombudsmen of the Public Prosecutor's Office. Public Ministry. Independence. Communication. Cooperation. Democracy.*

---

<sup>1</sup> Carlos Henrique Abrão é desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor pesquisador convidado da Universidade de Heidelberg (Alemanha). Tem doutorado pela USP e especialização em Paris.



## INTRODUÇÃO

O regramento das Ouvidorias personifica a transparência da atividade pública e a possibilidade de serem levados ao conhecimento do Ministério Público diversas realidades, notadamente, pelo acesso ao meio digital, com a inserção da ferramenta eletrônica.

A partir da Constituição de 1988<sup>2</sup>, o Ministério Público passou a ter um papel relevante na consecução do Estado Democrático e na realização fundamental da justiça. É essencial relembrar a multivariabilidade funcional exercida pelo Ministério Público para a proteção da cidadania, do meio ambiente, do consumidor e, mais de perto, no combate sem trégua e incessante contra os desmandos com o gasto desmesurado do dinheiro público, visando extirpar a corrupção e, para além dela, a improbidade administrativa.

As Ouvidorias apresentam conectividade e interface no propósito de avaliar o trabalho em conjunto do MP, recebendo não apenas críticas, mas, também, sugestões e informações preciosas para o aprimoramento e aperfeiçoamento do serviço público.

Naturalmente, as Ouvidorias não apresentam infraestrutura suficiente à altura da necessidade ou do conjunto temático a serviço funcional do Ministério Público. Necessário maior investimento e capilaridade para conferir a integração e a tranquilidade para pacificação dos conflitos, além do trabalho preventivo, que se dirige ao núcleo de fiscalização de investimentos públicos como educação, saúde e transporte.

Não é sem razão que a Carta Política de 1988, ao completar 30 anos de vigência, conferiu um leque amplo e proativo funcional a cargo do Ministério Público, superando as expectativas e o colocando em patamar bastante relevante para o atendimento de políticas públicas não exercidas pelos órgãos governamentais (Prefeituras, Estados e União).

Esses princípios constitucionais permeiam o estado ideal de coisas a ser atingido (*state of affairs* ou *Idealzustand*), razão pela qual deve o aplicador analisar a adequação do comportamento para resguardar o estado de coisas. É a lição primacial que se colhe de Humberto Ávila<sup>3</sup>, pontuando, assim, o atingimento finalístico básico do Estado de Direito, impondo uma separação entre interesses públicos e privados e confirmando dessa forma, pelo caráter deontico-teleológico, a enorme legitimidade do Ministério Público para o exercício de suas funções dentro do conceito programático.

A multifacetária presença do Ministério Público radiografa em sintonia a tipicidade realizada no descortinar das Ouvidorias, as quais se incumbem de catalisar não apenas as boas condutas, mas também, as más. Transferindo-se o código de comportamento não em termos punitivos, mas de regramento inerente ao serviço público a ser realizado.

Ao tecer comentários sobre as funções institucionais do Ministério Público, José Afonso da Silva<sup>4</sup>, amparado no artigo 129, da Constituição Federal,

2 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

3 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

4 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 8ª edição. São Paulo, Malheiros, 2012.

confere primacialmente a Ação Penal Pública, zelando pelo efetivo respeito aos Poderes e defende judicialmente os interesses coletivos ou difusos, realizando o controle da atividade policial, inclusive, o papel relevante desempenhado junto às Cortes de Contas, na tessitura do artigo 130, da Lei Maior.

A evolução funcional não trouxe correlatamente a amplitude, no sentido do alargamento das Ouvidorias. Sendo que, a população, de forma geral, desconhece essa realidade e tem ainda muita dificuldade para realizar o contato e fazer chegar ao conhecimento do Ministério Público as suas principais solicitações e reivindicações peculiares às condições da dignidade humana.

## **1 – A RELEVÂNCIA EXERCIDA PELAS OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Dentro do Estado Democrático brasileiro, posterior ao período autoritário, com a consagração das eleições diretas, livres e soberanas, em todos os cantos e setores, destaca-se o Ministério Público, preenchendo espaços e alocando vozes para auscultar os mais graves e sensíveis problemas de uma sociedade em reconstrução e de um Estado em permanente sinal de alerta e de vigilância, para combater a radicalização e neutralizar o distanciamento entre a cidadania e a representatividade.

Não é sem razão que as Ouvidorias cumprem relevantes tarefas no recebimento de informes e subsídios, espalhando suas atividades e fiscalizando quase em tempo real aquilo que se realiza no âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados e do Ministério Público Federal. Entre ambos, deveria existir uma integração de maior calibre e menor divergência, a permitir que os papéis do Estado, em sentido amplo, consolidassem realidade sem conflitos de atribuição ou de competência.

Cumpra à Ouvidoria, de forma geral, zerar pelo bom desempenho da atividade ministerial e, ao mesmo tempo, pontuar por uma série de informações que lhe chegam ao conhecimento, com foco na transformação e acompanhamento de fatores que coloquem em evidência, pura e simplesmente, aquilo que de melhor o Estado Democrático pode oferecer à sociedade livre.

Tomemos como ponto de referência o grave problema ambiental ocorrido com o rompimento da barragem de Mariana, no Estado de Minas Gerais, com graves reflexos em outros Estados da Federação. Topologicamente, entraram em conflito os Ministérios Públicos Estadual e Federal no encaminhamento de ações e denúncias contra os responsáveis para efeito de ressarcimento dos prejuízos – não apenas da comunidade como um todo, mas, significativamente, do meio ambiente integralmente contaminado.

O canal de diálogo, integração, compreensão e entendimento também deveria ser colocado em pauta pelas Ouvidorias do Ministério Público Federal e Estadual, na consolidação do Estado Democrático e na reabsorção dos prejuízos direta ou indiretamente causados à sociedade.

É inegável, pois, que não haverá paz e tranquilidade na sociedade sem o exercício livre, pleno e soberano do Ministério Público, ladeado pelas Ouvidorias, as quais devem manter entre si canal de diálogo e conversação para eliminarem conflitos de competência e, mais de perto, integração por meio de parcerias e ações conjuntas entre o Ministério Público Estadual e Federal.

Há uma grande dificuldade de se manter essa prevalência quando os interesses coletivos ou difusos perpassam os lindes estaduais e deitam raízes nacionais, daí a razão de ser da unicidade do Ministério Público, porquanto, no modelo federativo brasileiro – não podemos esquecer – muitas vezes se confundem as atribuições do Promotor de Justiça com aquelas do Procurador da República.

As Ouvidorias não realizam atividades sensórias, mas, pura e simplesmente, diagnosticam as falhas, adversidades e toda a gama de material capaz de conduzir a consecução de um serviço melhor, aprimorado e aperfeiçoado.

Em trabalho recentemente coordenado, entre outros, pelos Ministros Ricardo Villas Bôas Cueva e Sebastião dos Reis Júnior, do qual tivemos a honra de participar<sup>5</sup>, restou registrado que as Ouvidorias realizam um papel fundamental no contexto constitucional; são instrumentos importantes de controle social do Estado, pelos cidadãos e pela sociedade.

O canal de comunicação e diálogo se estabelece entre a sociedade e as Ouvidorias, na capilaridade de políticas públicas, além de influenciar e compartilhar decisões. É indesmentível a sinalização de meios eficazes de combate à corrupção e impunidade e à legitimação do poder. Haja vista que, a riqueza do conteúdo das informações permite melhor controle e discernimento em torno daquilo que vem sendo realizado no cotidiano daquela instituição.

Não apenas em relação às entidades e instituições públicas coloca-se o papel do *ombudsman*, assente na atividade privada, a exemplo dos meios de comunicação – mídia eletrônica e jornais – e também, por certo, nas empresas, como instrumento ínsito à transparência e cumprimento do código de ética, por meio do *compliance*.

A disseminação ineliminável de mazelas e a carência de políticas públicas eficientes habilitam ainda mais o Ministério Público, não apenas à fiscalização dos gestores, mas também, ao desafio de reclamar medidas essenciais para a normalidade dos serviços e a proteção à população, e da sociedade como um todo. Esse importante canal estreito de diálogo é o marco de referência entre o Poder Público e a sociedade.

A partir da disciplina do artigo 37, § 3º, incisos I, II e III, da Constituição Federal, as Ouvidorias foram, sem a menor dúvida, alçadas à tutela constitucional para o recebimento de reclamações, visando o acesso dos usuários e a eficiente fiscalização atinente ao exercício abusivo do cargo, do emprego ou da função na Administração Pública.

Na dicção de João Elias Oliveira<sup>6</sup>, o ferramental das Ouvidorias consubstanciou, sem maiores divagações, uma aspiração do cidadão com o predomínio da gestão eficaz do bem público, transparência e honestidade dos administradores, no sentido de que a Administração Pública está a serviço do cidadão, o qual integra essa macroestrutura e tem o direito de se manifestar

5 CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (organizadores). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

6 OLIVEIRA, João Elias. *Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único*. In: VISMONA, Edson Luiz (org.). *A ouvidoria brasileira. Dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2005.0

por um canal de comunicação na vertente de ampliar a participação popular, característica do Estado Democrático de Direito.

## 2 – OS LIMITES ESTRATÉGICOS DAS OUVIDORIAS

A Ouvidoria, sem sombra de dúvida, não pode influenciar ou tentar alterar o conceito, o comportamento e a conduta dos componentes integrantes do Ministério Público, tanto Estadual como Federal. Ela serve de instrumento para receber, preferencialmente pelo canal eletrônico e com a identificação do interessado, todas as anotações e registros, servindo essa coletânea de dados como prognóstico para a implementação de projetos de políticas públicas fundamentalmente relevantes.

No Brasil contemporâneo, a desinteligência e a malversação de recursos públicos afetando o Executivo e o Legislativo transferiram para o Judiciário manifestações e posicionamentos hoje também exercidos, em larga escala, pelo Ministério Público: a escassez de creches, a ausência de medicamentos essenciais, o não encaminhamento de vacinas para tratamento de doenças consideradas endêmicas, além de outros cuidados que afetam a segurança, a saúde e o bem-estar do cidadão.

As ações civis públicas, promovidas pelo Ministério Público, indicam a natureza do conteúdo social de seu trabalho em prol do bem comum e no interesse coletivo, além de outras funções exercidas no âmbito da Justiça Eleitoral, na seara criminal e nos procedimentos de recuperação e falência.

Enfim, agiganta-se o Ministério Público quando tenta desbaratar os descaminhos de modo eficaz e constitui força-tarefa para arregimentar capacidade e instrumentalidade, visando apuração dos fatos e o retorno a normalidade.

É bastante relevante realçar que, a partir do ano de 2015, a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios granjeou forma de gestão proativa, numa visão sistêmica e atenta às circunstâncias institucionais díspares. Forte nesse modelo, elabora sugestões fomentando a ação de órgãos de execução e das instâncias superiores, buscando uma resolução eficiente por intermédio de processos ou ferramentas identificadas pelo conjunto de dados coletados em um determinado período.

Embora a Ouvidoria não seja um órgão de execução, não está inibida de formular políticas salutares identificadas na sua base de informações. Inclusive, aquela do Distrito Federal emite Súmulas para ativar uma percepção a respeito das mudanças estruturais, organizacionais e econômicas. Cogita-se por tal caminho um novo viés denominado *Ouvidoria de Resultados Efetivos*, propiciando, substancialmente, plena e integral defesa da sociedade.

Apenas à guisa de subsídio, durante o ano de 2017, a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal teve em suas mãos o *Projeto Acordar* para a definição de soluções compartilhadas visando a dialeticidade para a integração e solução entre as partes no campo consensual da justiça restaurativa e pacificadora.

É conveniente ressaltar, ainda, a adoção da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, na diretriz da Recomendação

do Conselho Nacional do Ministério Público de nº 188, de 1º de dezembro de 2014<sup>7</sup>.

### 3 – A OUVIDORIA E A INDEPENDÊNCIA MINISTERIAL

As dinâmicas em torno do funcionamento das Ouvidorias respeitam a independência do cargo e, sobretudo, a livre manifestação de pensamento exercida pelo promotor ou procurador de Justiça, catalogando, dessa forma, o termômetro de eficiência para reduzir a conflituosidade e operacionalizar novos rumos em direção à neutralidade e imparcialidade dentro do prisma do Estado Democrático de Direito.

A exemplo do *ombudsman* – figura muito comum, tanto no âmbito público, como no privado – os encarregados de exercerem a chefia das Ouvidorias são pessoas experientes, as quais já passaram pelos sucessivos cargos em ascensão e chegaram ao topo praticando um construtivo exercício de sinalizar o que de produtivo pode ser feito e o que de contraproducente merece ser removido.

A autonomia e a independência do cargo não se submetem às imprecisões constatadas pelas Ouvidorias, as quais poderão encaminhar os subsídios recebidos à Corregedoria para a apuração de eventual desvio de conduta, atraso ou quebra dos padrões dogmáticos institucionais.

Na percepção ínsita à Ouvidoria do Ministério Público, não se fere a autonomia e independência da função do cargo, cujos excessos, desvios ou condutas incompatíveis podem ser monitoradas e levadas ao conhecimento do responsável superior e, até mesmo, das Corregedorias, no intuito de minimizar o distanciamento entre o efetivo papel desejado e aquele constatado.

Na visão sempre lúcida de Humberto Ávila<sup>8</sup>, estamos envoltos numa responsabilidade consequencialista, ou seja, o conjunto de medidas que participa a Ouvidoria integram uma consequência prática na melhoria, aprimoramento e redução dos conflitos. Estrutura-se uma teoria decisional consequencialista dentro do âmbito da segurança jurídica, a qual não é meramente esboço constitucional, mas sim, antes de mais nada, o fundamento primeiro que abriga uma série de motivações internas e externas para o conceito de um serviço público eficiente.

Nessa modalidade específica, o papel das Ouvidorias não resvala na independência funcional, mas pode servir de elemento integrador da conduta mediante o grau de subsídio oportunizado para dimensionar determinado comportamento. É a lição que se extrai de Niklas Luhmann<sup>9</sup>.

Exemplificativamente, portanto, a Ouvidoria pode ter recebido inúmeras solicitações de cidadãos revelando falta de uma vacina para a febre amarela, donde, pela integração do canal de diálogo e sem imposição, ter-se-á um universo de adequação entre a solicitação mediante medida judicial e o atendimento da população carente. Se em determinada região ocorre uma ameaça real e não simplesmente hipotética, consubstanciada no espargir do vírus da enfermidade,

7 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução Nº 118, de 1º de dezembro de 2014*. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154/> >

8 ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*, 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

9 LUHMANN, Niklas. *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999.

sem que a autoridade local se posicione, o Ministério Público ingressa com ação coletiva para obrigar a Pasta da Saúde a fornecer a vacina à população, de modo a não correr sério risco, em detrimento da integridade que a Constituição Federal lhe confere.

## 4 – AS OUVIDORIAS E OS IMPASSES FUNCIONAIS

Dada a experiência inerente ao cargo de ouvidor, quaisquer impasses funcionais poderão deflagrar um pronunciamento das Ouvidorias, quando instadas pelos interessados, significando assim, que elas não agem de ofício ou meramente no campo específico da atividade do Ministério Público.

As Ouvidorias são provocadas – no bom sentido – por intermédio de casos concretos, contentamentos e descontentamentos, e a questão da extensão territorial geográfica exerce aspecto fundamental num País de dimensões continentais como o Brasil.

As Ouvidorias ficam atreladas aos órgãos diretivos e, portanto, exercem suas atividades nas grandes capitais do País e nos Estados de maior porte. Geralmente, os ouvidores buscam conhecer os fatos mais de perto, encaminhando para o local de origem a informação para que se apure mais e melhor o acontecido.

Não pode a Ouvidoria se afastar da soberania popular em termos de reclamações e solicitações ocorridas dentro do contexto democrático e para alinhar o posicionamento do Ministério Público de forma racional e orgânica dentro de um resultado previsto.

Jürgen Habermas indica que a democracia transforma o uso de ações comunicativas por parte dos cidadãos e por muitas forças produtivas para influência legítima sobre si mesma, formando uma sociedade civil organizada. Consequentemente, o papel mais dinâmico das Ouvidorias sustenta capacidade para solucionar problemas<sup>10</sup>.

Bem nessa diretriz, ocorre uma delegação de representação de forma democrática para que o risco do dano seja minorado ou eliminado, em quaisquer setores da sociedade.

## 5 – MAPEAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO

É certo que as Ouvidorias não exercem papéis correicionais ou censórios, mas apenas coletam dados no intuito de propiciar que os órgãos diretivos, uma vez transmitidas as informações, possam implementar políticas sensíveis às necessidades da sociedade.

O combate incansável aos crimes de colarinho branco contra a ordem tributária, de corrupção e correlatos, fizeram com que pensamentos refratários surgissem.

Hoje, a transparência é tanto maior, quanto melhor o canal de comunicação eletrônico e pelas redes sociais, de tal sorte que as Ouvidorias devem buscar soluções e levar respostas àqueles que as procuram – não apenas

<sup>10</sup> ZÜRN, Michael. *Die Rückkehr der Demokratiefrage. Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft.* In *Blätter für Deutsche und internationale Politik*, 2011.

em razão da demora em um determinado procedimento, mas, especialmente, tirando dúvidas para a consolidação do Estado Democrático.

Fluem da higidez do sistema, a respectiva sinergia com o Conselho Nacional do Ministério Público para a avaliação e desencadeamento de um serviço público de resultado. Significa dizer que não apenas os pecados dos gestores devem ser refletidos por ação ou omissão, mas que, se redimensiona o Ministério Público para buscar uma solução – se não pelo formulário possível, por um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) ou por intermédio de ação judicial que produza tutela protetiva dinâmica endereçada à coletividade e aos interesses difusos albergados.

Uma sociedade democrática atenta, livre e soberana busca, por intermédio da transparência, a exata prestação dos serviços e a responsabilidade dos faltosos. Não é inócuo relatar que esse processo vivencial fora erigido e, conseqüentemente, desenvolvido por intermédio da mídia eletrônica, onde existe um perigo crescente de notícias falsas, para que não se espalhe e cause mal-estar danoso ao organismo em funcionamento. Em razão disso, a Ouvidoria deve ser cautelosa, sem criar embaraço ou imputar responsabilidades, mas buscar, à luz daquilo que o Conselho Nacional do Ministério Público preconiza: a liberdade e a independência para o resultado do papel fundamental do Ministério Público perante o Estado Democrático.

Indaga-se assim, o papel de uma Constituição Federal, ao completar 30 anos de vigência, em pleno Século XXI, na analogia feita por Peter Häberle, no trabalho de construir uma sociedade democrática, promover a justiça e o bem-estar comum<sup>11</sup>. Esse papel entrou fortemente em destaque com a aceleração da globalização, diante da cooperação entre Estados constitucionais. Em razão da informação tecnológica, houve maior preocupação com o meio ambiente e a referência do exercício de uma judicatura voltada para o bem-estar comum.

A exemplo do que acontece no Poder Judiciário, a Ouvidoria de há muito desempenha seu papel essencial na padronização dos procedimentos e no restabelecimento de um caminho de autenticidade hospedado na veracidade, as Ouvidorias do Ministério Público operacionalizam uma linha de frente em busca de restaurar o dinamismo na atividade e reduzir as preocupações latentes. Consabido que o Ministério Público se cerca cada vez mais de tarefas para preencher as lacunas e as vicissitudes provenientes das falhas reinantes na governabilidade, nos repasses públicos e no acompanhamento de políticas voltadas à reestruturação completa do Estado Democrático.

## 6 – COOPERAÇÃO ENTRE AS OUVIDORIAS

O sentimento que desperta o trabalho colaborativo tem matriz colaborativa, de tal modo que, tanto o Ministério Público Estadual, como também aquele Federal, devem poder interagir e buscar ferramentas conjuntas para o conhecimento mais amplo de seus papéis.

Enquanto no Ministério Público Federal existe um único Procurador-Geral, em todos os Estados da Federação, por escrutínio público, elege-se a cúpula diretiva, não escapando de oportunizar ouvidores democraticamente

11 VALADÉS, Diego, org. *Conversas Acadêmicas com Peter Häberle*. São Paulo: IDP/Saraiva, 2009.

eleitos, permitindo-se, por meio de análise, a reeleição, tanto a nível federal, como estadual.

Ao longo dos anos, as Ouvidorias têm recebido um número de queixas, reclamações e sugestões em exponencial crescimento, tentando, ao mesmo tempo, verificar os equívocos, falhas e desmandos, colocando a par de tudo o cidadão interessado.

É natural e bastante compreensível que os promotores militando na área criminal adquiram transparência e respeitabilidade, daí porque é bastante comum que políticos de peso e empresários atrevidos venham reclamar daqueles promotores e procuradores junto ao Conselho Nacional do Ministério Público, o qual visa neutralizar desvios cometidos pelos componentes da classe política e integrantes do empresariado.

Note-se por tal ângulo que a cooperação fortalece o trabalho das Ouvidorias e, sobretudo, permite forte experiência daquilo que pode ser realizado e o que não pode ser efetivado. Tratando-se de uma Federação com diversos órgãos ministeriais e estaduais, cada Ouvidoria tem sua independência e colaboração para dirimir as dúvidas e enviar respostas ao cidadão sobre sua sugestão, reclamação ou ponto de vista.

É evidente, portanto, que o papel cooperativo deve ser instaurado a título de cláusula pétreia para remover as barreiras, até porque em diversos setores da atividade – notadamente na área criminal – as informações obtidas podem servir de passo fundamental à solução dos casos, com o desbaratamento de quadrilhas e o combate ao crime organizado.

## 7 – MUTIRÕES DA CIDADANIA

Uma vez implantadas as Ouvidorias do Ministério Público para tornar o serviço mais eficiente e servir de canal de diálogo entre a sociedade e os seus destinatários, cabe-lhes manter permanente estado de vigilância e se completarem para debelar falhas na infraestrutura e tonificar condutas harmônicas no âmbito do Ministério Público Estadual, sem perder as referências consolidadas na esfera federal.

Dignifica-se assim, mediante a importância das Ouvidorias, verdadeiro mutirão da cidadania para tocar a ferida e descortinar, como a luz resplandecente do Sol, a certeza da visibilidade e de nenhuma opacidade quanto às atividades realizadas no Ministério Público.

Não se discute ainda que, pessoas descontentes ou pilhadas pelo Ministério Público venham, ataquem por intermédio da mídia e das redes sociais, tentar menoscar seu papel, dando-lhe cores de partidarismo e ausência de neutralidade, o que na realidade reflete um Estado de Direito em reconstrução e a punição daqueles que extrapolam a simples liberdade de expressão e manifestação.

É bastante complexo o papel institucional do Ministério Público em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, principalmente quando temos uma estrutura judiciária de vários degraus e diversas instâncias. A sociedade fica perplexa e não compreende muito bem o desenho do funcionamento do serviço público.



Os princípios norteadores da atividade da Ouvidoria se hospedam na eticidade e na transparência, sendo permanente canal de comunicação com os cidadãos e os demais órgãos públicos.

É por demais consabido que os mutirões da cidadania visam identificar casos nos quais o Poder Público não produz políticas eficientes – exemplificativamente, registros de nascimento, reconhecimento de paternidade ou regularização fundiária de títulos ou casamentos realizados para reverberar o princípio constitucional da família.

Resta difícil e muito complexo o papel de mutirões, dada a desigualdade social, inclusive em relação ao grave problema habitacional. Muitos sequer possuem título de posse de imóvel, menos ainda, registro de domínio; basta invocarmos como exemplo as centenas de invasões de prédios públicos e particulares que ocorrem sem que as autoridades verifiquem condições mínimas de segurança e habitabilidade.

Empenhado nesse aspecto, não se pode descartar a Constituição do papel plural do Ministério Público e das Ouvidorias para resgatar a cidadania e estabelecer minimamente a capacidade na dicção da dignidade humana.

Os mutirões também podem sorver problemas de saúde da população, a exemplo das cirurgias de cataratas oportunizadas a centenas de pessoas desprovidas de planos de saúde ou condições financeiras para a intervenção cirúrgica e a possibilidade de virem a enxergar novamente.

Dentro dessa perspectiva basicamente essencial e inafastável do papel funcional do Ministério Público, devem ser constantes e permanentes os mutirões para suprir as falhas e carências das desassistências sociais e políticas públicas ineficientes.

## 8 – A OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Destaca-se, de forma emblemática e, portanto, de conotação simétrica, a Ouvidoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. A Ouvidoria Nacional foi criada por intermédio da Resolução nº 64, de 1º de dezembro de 2010<sup>12</sup>, além da Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 19 de junho de 2011<sup>13</sup>.

O escopo maior da Ouvidoria Nacional é de aperfeiçoar o atendimento e proporcionar melhores serviços prestados, servindo como uma espécie de filtro entre os diversos Ministérios Públicos. O atendimento é feito por via eletrônica, sendo disponibilizado um formulário.

O mais importante é que as solicitações anônimas não são processadas. Entretanto, se houver necessidade de privacidade – veja-se o caso de uma testemunha ameaçada de morte, ou de alguém que pode ter sua integridade física violada –, cabe à Ouvidoria Nacional resguardar a identidade do solicitante, até que, consiga apurar o acontecido em espaço curto de tempo.

Notadamente, a Ouvidoria Nacional conflui predisposição às linhas de conduta e comportamento assumido, irradiando suas diretrizes e fundamentos para os demais serviços realizados junto aos Estados da Federação. A Ouvidoria

12 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 64, de 1º de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/693>>

13 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 19 de julho de 2011*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/2397/>>

Nacional congrega uma espécie de porta-voz geral, atento ao dinamismo do Conselho Nacional do Ministério Público e da reflexão em torno daquilo que deve ser feito para minimizar os contrastes e amparar a sociedade civil em todos os seus aspectos, não apenas preventivos, mas também, de solução dos impasses.

Muitas vezes o cidadão se sente insatisfeito e não atendido; então, reclama perante a Ouvidoria Nacional para que sua situação seja solucionada e receba ao menos uma resposta em torno de sua manifestação.

As informações trafegam pelas redes e têm o dístico do sigilo da segurança da informação, por meio de documentos ou da instauração de sindicância ou procedimento correlato para a apuração dos fatos revelados.

Na percepção de Raymundo Faoro<sup>14</sup>, teremos que nos dirigir ao atingimento da liberdade, igualdade e fraternidade para que todos os aspectos dissonantes sejam harmonizados e tornados sanáveis, seja por intermédio de políticas públicas ou por ações a serem intentadas pelo próprio Ministério Público.

É preciso ter muita cautela para se evitar o rótulo da “etiqueta da lei”, de há muito denunciado por Hans Kelsen<sup>15</sup>, pois a legalidade encerrada em si mesma pode permear o antro do poder e bater a porta atrás de si, banindo os retardatários e sujeitando-os às leis repressivas, ainda que, articulem uma resistência pacífica. É por essa razão que a minoria não se convolará em maioria, porque só a maioria é o poder e a legitimidade.

Essa função supraconstitucional dinamizada a cargo do Ministério Público rompe com o passado autoritário na reconstrução do Estado de Direito e na efetiva solução democrática a ser enaltecida.

## 9 – O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA E AS OUVIDORIAS

O Brasil passa por um momento conturbado, no qual suas instituições perdem credibilidade e prestígio perante a opinião pública e, mais de perto, junto à sociedade. Pesquisas recentes demonstram os baixos índices de confiança nas instituições, aparecendo o Exército como uma das mais bem avaliadas, o que nos permite concluir que nosso caminho rumo à democracia ainda não está completamente pavimentado nem livre de sobressaltos.

No deserto caótico que transpomos, tem sido o Ministério Público o autêntico bastião das liberdades democráticas e da primazia, sem qualquer radicalização ou discricionariedade, da liberdade de pensamento.

Bem nessa perspectiva, as Ouvidorias estão revestidas de três importantes mecanismos na dicção do aprimoramento do serviço público. Exercem uma atividade preventiva para dissipar conflitos ou aniquilar litigiosidades; coletam as informações provenientes da identificação dos fatos, via de regra, pelo cidadão; e por último, mas não menos importante, exercem sua resposta no papel do Estado Democrático assegurado pela Constituição.

Eventuais descompromissos, excessos ou desmazelo à cidadania têm sido debelados por meio do importante canal de comunicação aberto junto à

14 FAORO, Raymundo. *A República Inacabada*. São Paulo: Globo, 2007.

15 KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 5ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

Ouvidoria Nacional e também às demais, bastando para tal o preenchimento de um simples formulário que serve de pano de fundo para que a resposta seja alcançada e se apure com o máximo rigor quaisquer irregularidades, viabilizando a melhora do serviço e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

É vital também que, as Ouvidorias recebam apoio no apanhamento geral de infraestrutura, remodelando-se para a divulgação de seu trabalho, inclusive em publicidade, a fim de que a população saiba que elas existem e efetivamente funcionam.

No fundo, as Ouvidorias servem de termômetro no balanço geral das atividades para filtrar, numa verdadeira triagem, o grau de contentamento ou descontentamento da população em relação à múltipla atuação do Ministério Público e sua repercussão, tanto de âmbito local como no contexto nacional.

O aprimoramento das ferramentas tecnológicas deu mais musculatura ao trabalho independente do Ministério Público, e a Ouvidoria serve como verdadeiro sistema de *feedback* para que todos colem as informações e se debrucem sobre aquilo que está sendo feito de forma razoável e aquilo que deve ser modificado.

## 10 – SÍNTESE CONCLUSIVA

As Ouvidorias do Ministério Público representam papel específico de uma determinada governança que busca aprimorar e aperfeiçoar o serviço público, mediante o rastreamento de informações e seu compartilhamento, respeitantes às vicissitudes transmitidas pela população de maneira geral e às carências não atendidas.

Inegavelmente, o papel das Ouvidorias suplanta qualquer discussão dentro de sua tipologia de neutralidade e imparcialidade, mediante políticas definidas pela Ouvidoria Nacional e substancialmente na esteira do Conselho Nacional do Ministério Público.

Não se justifica contemporaneamente que a finalidade única e exclusiva das Ouvidorias possa ser meramente estatística, mas sim definitivamente proativa, no caminho da facilitação do diálogo, do estabelecimento do consenso na pacificação da sociedade e da solução dos conflitos. Essa macrovisão diz respeito ao espaço da Ouvidoria, a qual pode trabalhar mais e melhor as ideias, juntamente com bancos de dados para avaliação daquilo que a cidadania mais ambiciona, estilizando arranjos sociais e organizacionais e colimando reduzir os entendimentos diversificados e também as posições não alinhadas, na solução de casos concretos.

Cabe ainda a desconstrução do conflito para que as questões sejam orientadas a soluções de mútuo benefício, dentro de um ambiente de protagonismo numa solução mais dinâmica e menos traumática de eventual desinteligência, para que o sistema funcione sem a necessidade, de maior custo, da judicialização da causa.

As Ouvidorias representam a boca do cidadão, recebendo as solicitações, sugestões e reclamações, elogios ou mesmo denúncias, cabendo-lhes um papel de interlocução entre as Ouvidorias públicas e as privadas.

A racionalidade do serviço público também é foco das Ouvidorias, encontrando-se elas numa posição distante do conflito e, portanto, fora da arena de atrito, tendo como opinar e informar o juízo valorativo, resgatando-se assim a importância jurisdicional do Ministério Público como fator de credibilidade do Estado junto à população e caminho inadiável para o atendimento do bem-estar coletivo.

Constata-se, portanto, que a Ouvidoria não se define como uma espécie de correio que recebe a reclamação e a encaminha adiante, mas sim como um organismo profilático, de construção da integração de direitos e deveres, capacitando o serviço público e identificando as melhores práticas, bem como aquilo que falta a ser alcançado dentro da plena cidadania e na conquista do Estado Democrático de Direito. Não se trata de mero papel figurativo para atender à regra constitucional ou simplesmente formular dados estatísticos, mas dar acessibilidade à informação, melhorar a transparência e dotar a instituição de boa reputação, no melhor esforço para colimar resultados consequenciais, diretos e indiretos, favoráveis à sociedade civil.

É por tal desiderato que a integração entre as Ouvidorias é fundamental para a metodologia de trabalho, devendo apresentar característica permanente. Fundamental se reconheça a matriz substancial das Ouvidorias, não apenas para o fortalecimento da democracia, mas também, para dimensionar mais e melhor a participação da cidadania no constante procedimento da reconstrução do Estado Democrático e das participações efetivas nas soluções de problemas, frequentemente temperados com promessas políticas de campanha eleitoral esvaziadas no dia seguinte.

## 11 – REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Ouvidoria do Ministério Público Federal*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria>>.

\_\_\_\_\_. *Ouvidoria do Ministério Público do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria>>.

\_\_\_\_\_. *Ouvidoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>>.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 64, de 1º de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/693>>.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 19 de julho de 2011*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/2397/>>.



# OUVIDORIA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

---

OMBUDSMAN OFFICE AND DEMOCRATIC GOVERNANCE

Rose Meire Cyrillo<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Ouvidoria pública e suas dimensões. 2 – Ouvidoria e os princípios que regem a Administração Pública. 3 – Boa governança e governança democrática. 4 – Ouvidoria como instância de governança no setor público. 5 – Considerações finais. 6 – Referências.

**Resumo:** O presente artigo busca correlacionar a instância da Ouvidoria, enquanto espaço de interação entre o Estado e os demais atores sociais e, os pressupostos da governança democrática, com enfoque maior nos princípios constitucionais que regem a administração pública e nas dimensões da transparência, da responsabilização (ou *accountability* administrativo) e dos resultados (*accountability* de desempenho) que devem permear os processos de gestão da coisa pública, de forma a repercutir na melhora da qualidade do serviço público prestado ao cidadão, o qual passa a ser não só destinatário do agir estatal, mas também partícipe e coautor das ações e das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Governança. Transparência. *Accountability*. Administração Pública. Democracia Participativa.

**Abstract:** *This article seeks to correlate the role of the Ombudsman, as a space for interaction between the State and other social actors, and the assumptions of democratic governance, with a greater focus on the constitutional principles governing public administration and on the dimensions of transparency, accountability (or administrative accountability) and results (accountability of performance) that must permeate the processes of public management, in order to have repercussion in the improvement of the quality of the public service provided to the citizen, who becomes not only a recipient of state action, More also participant and co-author of actions and public policies.*

**Keywords:** *Ombudsman. Governance. Transparency. Accountability. Public Administration. Participative Democracy.*

---

1 Artigo escrito em homenagem póstuma a Renato Sócrates Gomes Pinto, Procurador de Justiça e idealizador da Ouvidoria do MPDFT.

2 Promotora de Justiça e Ouvidora do MPDFT.

## INTRODUÇÃO

Há, na atualidade, uma mudança de paradigma no que concerne ao papel da Ouvidoria na construção de uma gestão administrativa eficiente. Antes concebida como mero órgão receptor de reclamações do cidadão, essa instância passou a absorver uma gama de atribuições que lhe conferiram um protagonismo sem igual na modernização do agir estatal, na configuração das funcionalidades de seus aparatos burocráticos e na qualidade dos serviços prestados pelos seus agentes, a partir do momento que envolve o cidadão nesse processo de abertura e de legitimação das decisões tomadas pelas instâncias superiores.

Para adequar-se às necessidades de uma agenda baseada em vetores próprios do Estado Democrático de Direito, fulcrada nos ideais de globalização da economia e da boa governança, a máquina estatal se viu compelida a abandonar antigos modelos de gestão, marcadamente herméticos e autopoieticos, saberes quase inacessíveis para o cidadão comum, o que gerava uma assimetria informacional, para adotar mecanismos que contemplassem a participação efetiva de todos os atores sociais nas decisões governamentais, como forma de assegurar o desenvolvimento da capacidade humana e institucional por meio da melhoria da qualidade do serviço público e da transparência dos atos de gestão.

É nesse cenário forjado pela busca da eficiência e da efetividade na prestação de serviços públicos, que o presente artigo se desenvolverá, com ênfase na transparência das ações do governo e na acessibilidade dos usuários às instâncias decisórias, exercendo diretamente o controle social dos atos da administração pública, fiscalizando o uso de verbas, opinando na elaboração de políticas públicas e monitorando a execução das mesmas, num *approach* que tem nas Ouvidorias Públicas a consolidação desse mecanismo de boa governança e de consecução dos princípios da democracia participativa.

## 1 – OUVIDORIA PÚBLICA E SUAS DIMENSÕES

Embora, inicialmente, concebida como órgão de comunicação e estreitamento das relações entre o cidadão e o Estado, alargando os espaços democráticos de participação dos atores sociais nos meandros da gestão da máquina pública, a Ouvidoria assumiu outras perspectivas, além da prevista na Carta Cidadã de 1988, no artigo 37, § 3º, incs. I, II e III, *in verbis*:

Art. 37, § 3º- A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Formatada como canal de diálogo direto das Instituições com o cidadão, a Ouvidoria consolidou-se como ferramenta essencial na construção da cidadania, a partir do momento em que formalizou as demandas da sociedade. Nessa escuta, contribui para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados e, de igual sorte, para o fortalecimento das instituições<sup>3</sup>.

3 Sobre o tema, conferir CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidoria – Um Aporte Necessário*. Revista do Ministério

Ato contínuo, desse processo dialógico de ouvir constante, uma outra dimensão do trabalho realizado no âmbito da ouvidoria sobressai: a transformação das manifestações do cidadão em indicadores aptos a subsidiar a tomada de decisões pelos gestores.

Nesse viés, a Ouvidoria tem se mostrado uma área de grande importância estratégica dentro das instituições no momento em que transforma *inputs* em indicadores, que podem balizar ações direcionadas sobre as questões colocadas em evidência nas demandas dos cidadãos, as quais terão maior impacto e projeção de resultados sobre a estrutura social.

Assim, o planejamento estratégico das ações governativas não podem dispensar os direcionamentos colhidos do sistema da Ouvidoria, os quais permitem aos gestores um olhar pontual sobre os anseios sociais, auxiliando-os na tarefa de redirecionar políticas, eliminar falhas, mudar processos e procedimentos, favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, permitindo que este último, por meio de sua manifestação, participe do processo e realize um controle social sobre as políticas e serviços prestados.

Outro ângulo de análise da atuação da Ouvidoria, diz respeito ao fato desse mecanismo de integração e de comunicação entre o cidadão e o Estado, bem como entre os servidores da Instituição e a administração superior, favorecer a prevenção e o manejo de conflitos existentes e potenciais<sup>4</sup>.

Por essa ótica, a escuta praticada em ambiente de Ouvidoria favorece a cultura do diálogo e da pacificação de conflitos, quer em relação ao público externo, quanto ao interno, contribuindo para a restauração de vínculos e de relações sociais e/ou funcionais, atuando na desconstrução do conflito e estimulando os indivíduos a construírem soluções de mútuo benefício.

Constata-se assim, que as dimensões acima referidas conferem à Ouvidoria um feixe de atribuições que levam em conta a sua natureza dialógica e bipartida, já que é a voz do cidadão dentro da organização e parte de um processo social cujos resultados refletirão o nível de alinhamento das ações da instituição em relação aos interesses da sociedade.

Como será visto a seguir, a existência de uma Ouvidoria atuante também é um indicador de integridade e de boa governança dos organismos que a mantém como parte da estrutura de prevenção, detecção e monitoramento dos riscos inerentes às suas atividades e à própria dinâmica da Administração Pública.

## 2 – OUVIDORIA E OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, determina que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

---

Público do Distrito Federal e Territórios. n. 9, 2015, p. 201.

4 Conferir CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria: Uma proposta de diálogo e de manejo de conflitos. Setembro de 2016. Disponível em <[http://www.cnomp.com.br/noticias/132/ouvidoria\\_uma\\_proposta\\_de\\_dialogo\\_e\\_de\\_manejo\\_de\\_conflitos](http://www.cnomp.com.br/noticias/132/ouvidoria_uma_proposta_de_dialogo_e_de_manejo_de_conflitos)>. Acesso em 12 de março de 2018.



Na consecução desse desiderato, prevê a Carta Cidadã a participação direta do cidadão no controle dos atos administrativos, *in verbis*:

Art. 37 (...)

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A Ouvidoria Pública é uma das formas de inclusão do cidadão na esfera do agir estatal e um importante instrumento de concretização dos princípios que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – se tornem, efetivamente, balizadores das ações governativas, de modo a repercutir positivamente na prestação de serviços públicos.

A cada vez que uma demanda envolvendo ilegalidades e abusos na prática de determinado ato administrativo ingressa no sistema de ouvidoria, a manifestação é encaminhada para apuração junto aos respectivos órgãos de execução, o que tem contribuído para não só para o combate aos desvios e a atos de corrupção na seara pública, como também para inibir comportamentos similares no futuro.

Por outro prisma, ao assegurar uma maior transparência dos atos de governo, a Ouvidoria estimula, além da participação cidadã, a moralidade e a eficiência dos serviços prestados pela administração pública, propiciando a avaliação de desempenho de seus servidores e sua interação com a comunidade local, práticas que consolidam uma boa gestão.

Essa prestação de contas que é realizada por meio da Ouvidoria acaba sendo um forte componente de prevenção e dissuasão de fraudes, desvios, atos e má gestão, já que o agente público tem a consciência e a percepção de que esse mecanismo de monitoramento e detecção existe e é efetivo.

Pode-se afirmar que a cultura da transparência e da responsabilização pelos atos de gestão reforçam a ética organizacional e contribuem para que a Instituição adote mecanismos eficientes de boa governança no cumprimento da sua missão pública, enfoque que será objeto dos próximos tópicos.

### 3 – BOA GOVERNANÇA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Inicialmente, importa destacar que o termo “governança” passou a ser utilizado no final dos anos 80, mais especificamente no âmbito do setor privado, num contexto relacionado aos escândalos financeiros, contudo, alguns órgãos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC), estenderam e adaptaram seus princípios e recomendações de práticas a entidades do setor público<sup>5</sup>.

5 Sob o tema, Cavalcante, Mônica Clark Nunes e De Luca, Márcia Martins Mendes, Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/>>

Da lição de Massuanganhe e Corralo<sup>6</sup>, extrai-se “a mais acabada conceituação de governança, forjada em 1992, pelo Banco Mundial: *governance is defined as the manner which power is exercised in the management of a country's economic and social*”<sup>7</sup>.

Para os autores, essa definição leva em conta quem exerce esse poder, a forma que ele é exercido no tocante à gestão dos recursos econômicos e sociais do país e a articulação dos agentes e instâncias do poder com os demais atores sociais e econômicos, em prol do desenvolvimento.

Transposto para a esfera pública, as bases da boa governança estão construídas sobre os pilares da transparência, da integridade e da responsabilidade de prestação de contas (*accountability*). Mais especificamente, a dimensão da transparência envolve o dever de dar publicidade a todos os atos da administração e o reconhecimento do direito de acesso à informação ao cidadão. A integridade traz ínsita a ideia de existência de um arcabouço legal que normatize a atividade estatal de forma clara e segura. Por fim, a responsabilidade de prestar contas ou *accountability*, diz respeito à possibilidade de controlar os atos e de cobrar a responsabilidade/prestação de contas dos agentes públicos.

Nessa linha, como salientam Massuanganhe e Corralo<sup>8</sup>:

O conceito de boa governança implica uma orientação de um Estado que progressivamente aumenta a confiança das pessoas no seu governo, a medida em que, através dos mecanismos de participação, os atores locais têm o conhecimento real dos programas, planos e limitações, mas que também participam na governação e na provisão de serviços públicos, tendentes a melhorar a eficácia e a eficiência dos governos.

No contexto brasileiro, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, do Ministério do Planejamento e da Controladoria Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, em seu artigo 2º, traz as definições de *accountability*, governança e governança no setor público, *in verbis*:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – **accountability**: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações;

(...)

– governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

– governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

---

article/view/138/712>. Acesso em: 12 de março de 2018.

6 Massuanganhe, Israel Jacob e Corralo, Giovanni da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

7 Tradução livre: Governança é definida como a forma como o poder é exercido no tocante à gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, com vistas ao desenvolvimento.

8 MASSUANGANHE, Israel Jacob e CORRALO, Giovanni da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

Já por governança democrática, compreende-se aquelas práticas e ações governativas baseadas na inclusão, na representatividade e na gestão pública transparente com envolvimento do cidadão, com a consequente criação de um cenário favorável para o crescimento econômico e efetivo funcionamento dos serviços públicos, tudo em consonância com os direitos fundamentais da pessoa humana.

Desta forma, a boa governança, que pressupõe uma governança democrática, leva conseqüentemente, à existência de espaços de interação governo e sociedade, de forma a oportunizar ao cidadão ser coautor das ações estatais, não mero destinatário. A Ouvidoria é, essencialmente, essa instância de diálogo e de comunicação entre Administração e Administrado.

Sobre o tema, Robson Baesso<sup>9</sup> afirma que:

Em 2012, as ouvidorias públicas ganharam proeminência e responsabilidades durante a implementação da Lei 12.527/2011 – a Lei do Acesso à Informação (LAI), em sintonia com a tendência à ampliação da transparência e da participação do cidadão no Estado democrático de direito. Na mesma linha, também a partir de 2012, muitas dessas ouvidorias tornaram-se interlocutoras das suas entidades no âmbito da Parceria para o Governo Aberto – *Open Government Partnership* (OGP). Essa iniciativa multilateral internacional busca aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, estimular a participação da sociedade civil, alcançar os mais altos padrões de integridade profissional na administração pública e fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias para tornar os governos mais transparentes, efetivos e responsáveis (*Open Government Partnership* - OGP, 2011).

E, nesse cenário, a Ouvidoria Pública vem consolidando sua importante missão de assegurar que as demandas dos cidadãos, por mais simples que possam parecer, sejam tratadas de forma rápida, transparente e efetiva, de modo a ampliar sua percepção sobre seu papel no processo democrático.

De igual sorte, a gestão da integridade é um componente da boa governança, condição que confere legitimidade a todas as outras atividades desenvolvidas pelo órgão e, nesse particular, a Ouvidoria, como será abordado a seguir, tem contribuído diretamente na prestação de serviços mais eficientes e na probidade de seus executores, na medida que é um canal de monitoramento e controle dos atos da administração pública.

## 4 – OUVIDORIA COMO INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Como foi visto até agora, a ideia de gestão democrática e eficiente não pode ser concebida apartada de ferramentas de diálogo entre a sociedade e os integrantes das estruturas do Estado, de forma que essa abertura propicie, ao mesmo tempo, uma maior participação do cidadão nas ações governativas e a legitimação desse processo, dando consistência ao exercício do poder.

9 BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB464.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf). Acesso em 12 de março de 2018.

Consoante lição de Jim Pelletier e Vincent Tophof<sup>10</sup>, boas práticas internas colaboram para a boa governança no setor público, entre elas, a abertura/transparência das atividades e o diálogo com os usuários dos serviços, mediante a criação de canais de comunicação acessíveis e confiáveis que envolvam todos os públicos e partes interessadas:

*Ensuring openness and comprehensive stakeholder engagement - As public sector entities are established and run for the public good, their governing bodies should ensure openness in their activities. Clear, trusted channels of communication and consultation should be used to engage effectively with all groups of stakeholders, such as individual citizens and service users, as well as institutional stakeholders<sup>11</sup>.*

Na esteira do acima pontuado, tem-se que, por sua natureza comunicacional e dialógica, é a Ouvidoria esse canal confiável e de fácil acesso aos usuários dos serviços públicos, ambiente privilegiado para abarcar as falas dos mais variados setores, internos ou externos aos organismos, e transformá-las em ações concretas, aptas a diminuir o hiato entre o cidadão e o governo.

Assim, a instituição que mantém uma estrutura de Ouvidoria revela não só um compromisso de respeito para com o cidadão, a partir do momento em que leva em consideração o que foi por ele dito, mas acima de tudo, deixa claro que ao manter um mecanismo permanente de escuta e de prestação de contas de suas próprias atividades, está em constante evolução e comprometida em prestar um serviço de qualidade.

Nesta perspectiva, a existência de uma Ouvidoria atuante é um excelente medidor das práticas de boa governança adotadas pela Instituição, além de contribuir diretamente na prestação de serviços públicos mais eficientes e responsivos, circunstâncias que influem na própria legitimidade e credibilidade da organização perante a sociedade.

Por outro prisma, a Ouvidoria ocupa papel de destaque nas estruturas de *compliance* das modernas organizações, fazendo parte do Programa de Integridade, atuando ora como mecanismo de prevenção de riscos, a partir do momento em que contribui para a disseminação da cultura da ética, da transparência e da probidade, ora como canal de detecção de desvios, enquanto porta-voz do cidadão e do controle difuso e gratuito que este exerce no tocante aos atos da administração pública e, por fim, como componente de monitoramento de riscos externos, mormente os relacionados aos bens intangíveis, como informação, estratégia e a própria reputação da Instituição.

Desta forma, o impasse atual não mais diz respeito à instituição das ouvidorias ou à determinação de suas funções, mas sim à sua operacionalização, especialmente, em relação às questões ligadas à governança democrática.

Esse espaço democrático de controle social da administração pública vem ao encontro dos novos paradigmas sobre o funcionamento do Estado, cujos

<sup>10</sup> Pelletier, Jim, Tophf, Vincent. Inspire, Implement, Assure—How Internal Auditors Can Leverage the International Framework Good Governance in the Public Sector - <http://www.ifac.org/global-knowledge-gateway/governance/discussion/inspire-implement-assure-how-internal-auditors-can> Acesso em 12 de março de 2018.

<sup>11</sup> Tradução livre: Garantir a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas - A medida que as entidades do setor público são estabelecidas e funcionam para o bem público, os seus órgãos diretivos devem assegurar a transparência das suas atividades. Devem ser utilizados canais claros e confiáveis de comunicação e de consulta, que propiciem um eficaz engajamento de todos os grupos e partes interessadas, como os cidadãos e os usuários dos serviços, além de outros atores sociais.

valores são orientados para a eficiência da prestação do serviço público, centrado na democracia. Porém, para que as ouvidorias públicas cumpram seu papel de zelar pelo funcionamento adequado das instituições democráticas é preciso que tenham autonomia e *accountability*.

Dito de outro modo, para que as Ouvidorias Públicas cumpram com eficiência as suas atribuições, é necessário se ater à defesa do cidadão e ao controle da administração pública, missões essas que passam pela forma de escolha do ouvidor e como se dá suas atribuições.

Sobre esse tema, Carneiro, Carvalho e Serra<sup>12</sup> sustentam que:

Precisar os limites da atuação do ouvidor e da sua equipe e estabelecer os filtros, políticos ou técnicos, aos quais se submeterão as manifestações recebidas pela ouvidoria; as formas de acesso para comunicação do cidadão; o grau de facilidade ou dificuldade para o acesso do cidadão que pretenda efetuar denúncia; o caráter de autonomia ou independência que as ouvidorias deterão em relação ao comando dos órgãos ou entidades aos quais pertençam. Tudo isso reflete no desenho institucional da ouvidoria e, por consequência, a caracteriza. O resultado das escolhas feitas evidenciará um modelo de ouvidoria que propiciará condições para o fortalecimento ou para a fragilização do processo de *accountability* democrática a ser por ela desempenhado.

Resta evidente que uma estrutura adequada de Ouvidoria propicia uma conexão direta entre a sociedade e os gestores públicos e atua como instrumento de controle social dos atos da administração, contribuindo diretamente para uma gestão mais eficiente e eficaz, ampliando a fiscalização e o controle sobre o arcabouço estatal e seus agentes e dando corpo à soberania popular, pedra angular do regime democrático.

Assim, numa perspectiva sistêmica de democracia, se todo poder emana do povo, ouvir esse “povo” é necessariamente o início desse processo de legitimação e participação social. Essa escuta qualificada e inclusiva é a missão da Ouvidoria.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de gestão do setor público brasileiro há tempos vem sofrendo influências advindas da abertura das estruturas de Estado à dita política globalizada e, nesse desiderato, vários ajustes foram necessários para que a máquina estatal se alinhasse a esse novo contexto, com estratégias definidas e forjadas, a partir da criação de controles e de canais que garantissem a transparência das ações governamentais e a interlocução com a sociedade.

Nesse cenário, a Ouvidoria é a concretização de uma boa prática de governança democrática, uma vez que atua diretamente nessa busca constante pela excelência na prestação de serviços, com a otimização das ações nas áreas funcionais e no processo de tomada de decisões, a partir dos *inputs* que são inseridos em seu sistema pelo cidadão.

Além de propiciar um relacionamento mais próximo com os mais diversos públicos e organismos estatais, a Ouvidoria atua como eficiente ferramenta de incentivo à ética e à integridade, enquanto mecanismo de transparência e

<sup>12</sup> Serra, Rita de Cássia, Carvalho, João Rafael e Carneiro, Ricardo. *Accountability* democrática e as ouvidorias. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

*accountability* a serviços das Instituições, prestando conta das ações internas e contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos e para o controle dos atos da administração.

Desta forma, não há como retroceder nessa formatação de uma gestão pública preocupada em reduzir o abismo entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão e que inaugura um novo modo de interagir com os atores sociais, chamando-os a serem coautores das ações estatais e não mais meros destinatários delas.

Nessa perspectiva, a atuação das Ouvidorias propicia a expansão dos espaços democráticos de participação no momento que viabiliza a abertura do aparato estatal para nele inserir o cidadão, ampliando assim o conceito de legitimidade das instituições e de seus agentes para além dos parâmetros legais, para incluir nessa percepção, a efetividade e o desempenho desse agir em prol da coletividade.

## 6 – REFERÊNCIAS

BAESSO, Rafael de Souza. *Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança*. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB464.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf)> Acesso em: 12 de março de 2018.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. *Controladoria como instrumento de Governança no Setor Público*. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/138/712>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria – Um Aporte Necessário. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. n. 9, 2015.

\_\_\_\_\_. *Ouvidoria: Uma proposta de diálogo e de manejo de conflitos*. Setembro de 2016. Disponível em: <[http://www.cnomp.com.br/noticias/132/ouvidoria\\_uma\\_proposta\\_de\\_dialogo\\_e\\_de\\_manejo\\_de\\_conflitos](http://www.cnomp.com.br/noticias/132/ouvidoria_uma_proposta_de_dialogo_e_de_manejo_de_conflitos)>. Acesso em: 12 de março de 2018.

MASSUANGANHE, Israel Jacob; CORRALO, Giovani da Silva. *Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola*. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

PELLETTIER, Jim e TOPHF, Vincent. Inspire, Implement, Assure— How Internal Auditors Can Leverage the International Framework Good Governance in the Public Sector. Disponível em: <<http://www.ifac.org/global-knowledge-gateway/governance/discussion/inspire- implement-assure-how-internal-auditors-can>>. Acesso em: 12 de março de 2018.

SERRA, Rita de Cássia; CARVALHO, João Rafael; CARNEIRO, Ricardo. *Accountability democrática e a ouvidorias*. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>> . Acesso em: 12 de março de 2018.



# OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

---

OMBUDSMAN OFFICE AND CITIZEN PARTICIPATION

Rose Meire Cyrillo<sup>1</sup>

Valdair Custódio Alves<sup>2</sup>

Aliomar Luís Lima de Oliveira<sup>3</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Ouvidoria e participação social. 1.1 – Ouvidoria como estrutura comunicativa. 1.2 – Ouvidoria e validação da participação social. 2 – Ouvidoria e atendimento ao cidadão. 2.1 – Canais de acesso e atendimento ao cidadão. 2.2 – Sistema de Ouvidoria e Serviço de Informação ao Cidadão (LAI). 2.2 – Política de atendimento ao cidadão – marco institucional. 3 – Considerações finais. 4 – Referências.

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo discorrer sobre o papel da Ouvidoria na concretização do direito do cidadão de participar ativamente dos atos da gestão do Estado, pela ótica do controle e da fiscalização dos serviços públicos prestados. Essa reflexão se faz necessária diante da imensa dificuldade de direcionamento do agir estatal à totalidade das inúmeras e crescentes demandas sociais, mormente em períodos de crise, como o ora vivido, circunstância que impõe um desafio hercúleo aos órgãos públicos que realizam atendimento direto à população. Conseqüentemente, compele as instituições buscarem aprimoramento constante do sistema de atendimento ao público. Assim, visa-se elevar o padrão e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos que buscam nessa importante instância de participação popular e, além da concretização de direitos, o protagonismo nesse processo de construção de políticas públicas possíveis e efetivas.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Canal de Comunicação. Participação Popular. Atendimento ao Público.

**Abstract:** *This article aims to discuss the role of the Ombudsman in the realization of the citizen's right to participate actively in the acts of State management, from the point of view of control and supervision of public services. This reflection is necessary due to the immense difficulty of directing state action to countless social demands, especially in periods of crisis, such as the one lived. This circumstance imposes a herculean challenge to public agencies that provide direct assistance to the population and, consequently, compels the institution to seek constant improvement of the public service system. Therefore, aiming at raising the quality standard of the services offered to the citizens, who seek in this important instance of popular participation, not only the realization of rights, but also the protagonism in the process of construction of possible and effective public policies.*

---

1 Promotora de Justiça e Ouvidora do MPDFT.

2 Técnico Administrativo e Chefe de Divisão da Ouvidoria do MPDFT.

3 Analista de Gestão e Chefe do Setor de Atendimento da Ouvidoria do MPDFT.



**Keywords:** *Ombudsman. Communication channel. Popular participation. Customer Service*

## INTRODUÇÃO

Há tempos a Ouvidoria tem se consolidado como importante instância de comunicação entre a Instituição e seus públicos, além de órgão estratégico e vital na gestão administrativa, espaço privilegiado na facilitação de diálogos e na construção de soluções consensuais de conflitos internos e externos e, atualmente, efetivo instrumento de combate à corrupção e componente estratégico da estrutura de *compliance* das modernas organizações.

Dentro desse espectro de atribuições, inúmeros são os desafios diários enfrentados por aqueles que laboram em ambiente de Ouvidoria, dentre eles, a difícil tarefa de ouvir o outro, percebendo-o em toda a sua complexidade, anseios e aspirações e, dessa escuta extrair os elementos necessários para o tratamento da demanda e encaminhamento para os órgãos de execução ou instâncias decisórias que detenham atribuição para intervir e dar a melhor solução possível à questão posta.

Na esfera pública, a ampliação dos espaços democráticos do Estado e a necessidade de adoção de mecanismos de boa governança na gestão da máquina administrativa canalizaram nos *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, organizações sociais, etc) uma nova perspectiva de atuação junto com o ente estatal, mais colaborativa e dialogal, em que se buscam alinhar prioridades, alternativas de ações, soluções possíveis e construídas em conjunto, para problemas estruturais e cada vez mais presentes.

Nessa linha, concebida como canal de comunicação entre o Poder Público e o cidadão, as ouvidorias públicas possuem essa missão de envolver e trazer os diversos públicos para dentro da Instituição e, a partir desse processo de escuta cooperativa, extrair importantes insumos que servirão de base para as instâncias decisórias traçarem suas prioridades de atuação e os necessários ajustes nos fluxos e nas rotinas de trabalho já existentes.

É por esse prisma que o presente artigo discorrerá sobre Ouvidoria e participação cidadã, com foco na importância de se estabelecer um padrão de excelência no atendimento ao público, para que seja possível sedimentar o percurso já trilhado, desde a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que determinou a criação e a implementação de Ouvidorias do âmbito do Ministério Público, a fim de avançar na construção de um relacionamento cada vez mais profícuo com a sociedade civil, diálogo esse que seja capaz de não só sinalizar o grau de confiança que o cidadão deposita na Instituição, mas também, de conferir legitimidade às ações, decisões e escolhas internas, a partir da escuta qualificada que lhes antecederam e nortearam.

As práticas adotadas na Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios balizarão as questões envolvendo a acessibilidade do cidadão à Instituição, a formalização das demandas no sistema da Ouvidoria, linguagem e atendimento pessoal ao cidadão e o viés pedagógico das orientações prestadas ao cidadão em ambiente de Ouvidoria.

Por fim, o arcabouço normativo que fundamenta o instituto da Ouvidoria e da participação democrática também serão explorados, com especial

ênfase naqueles que dispõem sobre a participação do cidadão na fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública, seu direito de acesso às informações produzidas no âmbito da Instituição ou por ela acauteladas e os diversos mecanismos de diálogo entre a sociedade e o Estado, estabelecidos pelo legislador para fortalecer a cidadania e abrir oportunidade para os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão dos recursos públicos.

## 1 – OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### 1.1 – Ouvidoria como Estrutura Comunicativa

A fim de concretizar o comando normativo contido no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Cidadã, que dispõe:

Todos tem 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 responsabilidades, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade.

Deste modo, para conferir a efetividade à Lei de Acesso à Informação, as organizações públicas instituíram Ouvidorias, criaram setores específicos para atendimento ao cidadão e passaram a investir em ações comunicacionais, iniciativas que também auxiliam na construção de um relacionamento mais eficiente com os mais diversos públicos.

A qualidade do relacionamento entre o cidadão e a Instituição está diretamente ligada à forma como se desenvolve o diálogo entre ambos, ou seja, se o acesso ao público é facilitado, se o serviço de atendimento ao público é qualificado, se os canais de comunicação disponibilizados são eficientes e contemplam as informações públicas buscadas, se as manifestações registradas no sistema da Ouvidoria e encaminhadas aos órgãos de execução foram respondidas tempestivamente, entre outros indicadores.

Na opinião de Bastos, Marchiori e Moraes<sup>4</sup>:

As organizações, ao avançarem no caminho da interação e da construção de relacionamentos dialógicos, estimulam a ouvidoria como um processo que recebe, capta, responde, transaciona, inova, movimenta as organizações.

No que tange, especificamente, ao microambiente de Ouvidoria, a estrutura comunicativa está relacionada ao sistema operacional e seus fluxos, iniciando-se com o atendimento propriamente dito ao cidadão, escuta, registro, tratamento e encaminhamento das manifestações.

Como dito em outra oportunidade por Cyrillo<sup>5</sup>, por mais singela que possa parecer a demanda do cidadão, sua formalização e análise estão constitucionalmente previstas e, mesmo que a pretensão não seja de imediata satisfação, ou até mesmo seja impossível de ser atendida na seara buscada, ou em qualquer outra instância, há que se responder ao manifestante e, de forma

4 BASTOS, Ana Rafaela, MARCHIORI, Marlene e MORAES, Mayna Marchiori de. *A Ouvidoria como processos de construção de conhecimento*. Disponível em: <[www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo\\_03\\_Ouvidoria.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo_03_Ouvidoria.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

5 CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidorias – Um Aporte Necessário*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, n. 9, 2015, p. 204.

pedagógica, explicar as razões da negativa da prestação buscada, educando-o, assim, para o exercício consciente de seus direitos e deveres enquanto cidadão.

Não se pode olvidar que essa relação comunicativa também é válida para a escuta organizacional, conforme Cyrillo (2017)<sup>6</sup>:

[...] pois da mesma forma que o ouvidor facilita o diálogo do público externo com a instituição, também cabe a ele canalizar os anseios dos servidores do seu próprio órgão, como forma de tornar a administração interna mais participativa e aberta, criando um clima propício para a resolução de conflitos corporativos através de um diálogo franco, aberto e construtivo.

Nessa perspectiva, esse ouvir constante produz indicadores sobre as ações, processos e fluxos internos e externos, permitindo aos gestores mais atentos uma mudança de estratégia e o constante aperfeiçoamento do seu agir. Da mesma forma, quando o cidadão e/ou o servidor percebe que a sua participação é relevante, e que sua manifestação é levada em conta pela alta administração, instaura-se aí uma relação de parceria e confiança que trará crescimento para todos os envolvidos.

Assim, é preciso reconhecer o importante papel das Ouvidorias e refletir sobre seus contínuos processos de recepção e produção de dados, bem como de reprodução de discursos internos e externos, a fim de torná-las, como será visto a seguir, num efetivo espaço de participação social.

## 1.2 – Ouvidoria e Validação da Participação Social

Como referido no tópico anterior, a participação da sociedade na gestão do agir estatal, através do controle social dos atos da administração pública está prevista na Carta Cidadã de 1988 e pode se dar por várias formas, entre elas, por meio da ouvidoria pública que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição.

De acordo com Marques e Tauchen<sup>7</sup>:

A ouvidoria por intermédio de seus procedimentos institucionaliza a legitimidade que só pode ser conferida pela participação do cidadão. Ela qualifica a fala das pessoas, vinculando-as a direitos e promovendo a efetividade dos direitos humanos ao ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas, encaminhando-as para os órgãos competentes e acompanhando sua tramitação, para, posteriormente, fornecer a resposta adequada ao cidadão.

Pode-se afirmar que o trabalho realizado pelos que laboram em ambiente de Ouvidoria em muito contribui para a educação cidadã, haja vista que o ato de atendimento, tratamento e encaminhamento de cada manifestação envolve um labor pedagógico no qual o cidadão é informado a respeito de seus direitos e deveres, tornando- o apto a buscar a satisfação da sua demanda, capacitando-o, inclusive, para identificar o órgão competente para a resolução do problema

6 CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios. *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/* Ricardo Villas Bôas Cueva et al. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 375.

7 MARQUES, Paulo Marcello Fonseca e TAUCHEN, Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/57611/34576>>. Acesso em: 28 de março de 2018.

apresentado, tudo isso, numa linguagem que facilite a sua compreensão, sem os hermetismos comuns ao discurso jurídico.

Ao desempenhar esse papel educativo, estão as Ouvidorias colaborando para a efetivação de direitos, como bem ressaltam Marques e Tauchen<sup>8</sup>:

O esclarecimento de direitos para além do que foi questionado numa manifestação de ouvidoria é um dos procedimentos que fundamentam a ação pedagógica, pois por meio desse procedimento, a ouvidoria pode ser alçada à condição de uma instância de realização de direitos e do exercício pleno da cidadania, oferecendo ao cidadão a oportunidade de decidir por si mesmo.

Assim, na medida em que as Ouvidorias Públicas promovem a desinterdição de falas, dando voz e vez ao cidadão, educando-o para o exercício de seus direitos e deveres para com a coletividade, está a inseri-lo no contexto das ações governativas, chamando-o a exercer o controle social dos atos da administração pública, quer na avaliação da qualidade de um serviço público prestado, quer no monitoramento de determinada política pública, assim como na fiscalização da utilização de recursos públicos. Rompe-se assim, a antiga visão do cidadão como mero destinatário do agir estatal e inaugura-se uma nova era onde o cidadão passa a ser coautor das ações de governo e participe da gestão eficaz da coisa pública.

Nessa linha de raciocínio, o organismo público que adota mecanismos eficientes de transparência ativa e passiva, que dispõe de multicanais de acesso à informação e de atendimento ao público e que mantém uma Ouvidoria apta a captar os anseios sociais e a envolver o cidadão no processo de tomada de decisões pelas instâncias superiores, está concretizando uma das modalidades da democracia participativa, bem como está legitimando a atuação do próprio Estado.

O entrave a ser superado, como será visto na sequência, continua sendo como prestar um atendimento de excelência ao cidadão e, assim, consolidar a boa imagem da Instituição, sem que se tenham estrutura e condições técnicas para tal e, na ausência de uma cultura organizacional que valorize os envolvidos nessa escuta.

## 2 – OUVIDORIA E ATENDIMENTO AO CIDADÃO

### 2.1 – Atendimento ao Cidadão e Canais de Acesso

O atendimento ao cidadão, na Ouvidoria pública, compreendido como a sua atividade primária, na qual são apresentadas denúncias, reclamações, críticas, pedido de informações/providências e elogios, possui a vocação natural para o estímulo à participação popular no controle da Administração Pública e na concretização de direitos humanos. Portanto, nele devem ser investidos estrategicamente todos os esforços para que essa relação seja enriquecedora, de modo a se captar com mais exatidão e com o máximo de detalhes possíveis as demandas sociais.

Forçoso reconhecer que, a excelência da qualidade nessa tarefa é fundamental para a Instituição, uma vez que dela pode potencialmente decorrer o melhor aproveitamento do *feedback* dos cidadãos, seja porque contribui de

<sup>8</sup> Idem nota de rodapé 7.

modo decisivo para o contínuo aprimoramento dos serviços prestados, seja porque há reflexos na imagem institucional, na medida em que naturalmente há repercussão no seio social, seja sobretudo para a legitimação das decisões que são replicadas em todo o âmbito organizacional, a partir dessa escuta qualificada, na qual a participação do cidadão-usuário de alguma maneira foi levada em conta pela Administração Pública.

Assim como na esfera privada, também nos órgãos públicos:

A excelência no atendimento aos clientes deve ser parte da cultura organizacional, tornando-se um de seus valores primordiais, fundamento de sua existência. O ambiente interno da organização deve ser um processo permanente e sistêmico de autoaperfeiçoamento, por meio de um direcionamento estratégico, incorporando, dentro do sistema operacional, suas próprias críticas/sugestões e, ainda, aquelas oriundas do “ouvir externo”<sup>9</sup>.

Nessa linha, para que esse mister seja exitoso, necessário se faz que a equipe de atendimento seja devidamente capacitada com o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes específicas à atuação do órgão no qual desempenha suas funções.

No que diz respeito ao conhecimento, é crucial para o atendimento que o atendente conheça a estrutura da instituição, seu papel perante a sociedade, suas competências, suas relações com outras instituições, seus regulamentos, normas e rotinas. O domínio desse conhecimento empondera o colaborador de segurança e de tranquilidade para exercer o seu trabalho com assertividade, o que, obviamente, gera mais credibilidade na relação com os usuários.

Quanto à habilidade, ressalta-se aqui a capacidade que o colaborador deve ter em facilitar a compreensão com o interlocutor, compatibilizando a linguagem de modo personalizado para permitir que haja o pleno entendimento. Não raro, os cidadãos que procuram as Ouvidorias não sabem expor com clareza e objetividade o que desejam, tampouco onde e como resolver a sua demanda.

Nesses casos, o servidor é desafiado nessa abordagem a entender todas as nuances envolvidas na demanda, as necessidades imediatas do demandante, suas expectativas, e, no contexto institucional no qual está inserido, extrair com riqueza de detalhes o que é importante para as atribuições do órgão e esclarecê-lo de modo preciso onde e como pode ser atendido, efetivamente.

Na mesma linha, as atitudes da equipe de atendimento devem ser norteadas, sobretudo, pela vontade e disponibilidade em ajudar o cidadão como sujeito de direitos, tratando-o com respeito, presteza e cortesia, estabelecendo uma escuta empática, despida de preconceitos e prejulgamentos, assumindo postura de responsabilidade, discrição, atenção à diversidade, sem desfocar, obviamente, nas possibilidades mais céleres e efetivas para a solução dos apelos do cidadão.

Não se olvide que

[...] o bom atendimento é o foco na promoção de direitos humanos, que qualifica, de imediato, qualquer indivíduo como cidadão. Esse “olhar”, embasado na educação em direitos humanos, acaba por promover novas

<sup>9</sup> BASTOS, Ana Rafaela, MARCHIORI, Marlene e MORAES, Mayna Marchiori de. *A Ouvidoria como processos de construção de conhecimento*. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo\\_03\\_Ouvidoria.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo_03_Ouvidoria.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

compreensões e práticas dentro da Administração Pública, contribuindo para uma mudança na cultura institucional do Estado e de seus servidores<sup>10</sup>.

Esse desiderato de se prestar um atendimento de excelência ao público norteou a edição da Resolução n.º 95, de 2013, do Conselho Nacional do Ministério Público, de onde se depreende que as Ouvidorias de Ministério Público representam um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, servidores e membros com a instituição. As manifestações a elas dirigidas não possuem limitação temática e poderão ser feitas pessoalmente ou por meio dos canais de comunicações eletrônicos: postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza.

Como visto, é uma instância em que prevalece a informalidade quer nas modalidades de acesso, através de múltiplos canais, quer na estrutura das manifestações.

Além da informalidade, as Ouvidorias do Ministério Público também possuem ampla acessibilidade, compreendida a ideia de proteção às pessoas com deficiência e a ideia segundo a qual deve-se facilitar a comunicação pelos mais diversos meios disponíveis, até mesmo, porque para algumas pessoas fica inviável se dirigir pessoalmente à Ouvidoria, assim como, fica sobremaneira oneroso custear as tarifas telefônicas das operadoras de telefonia móvel.

Via de regra, as Ouvidorias do Ministério Público recebem manifestações por meio de formulário eletrônico, contato telefônico, presencial, postal e correio eletrônico. Além desses meios tradicionais, em algumas Ouvidorias, já é possível receber manifestações por meio das redes sociais, como o *Facebook*, a exemplo da Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e, também, do *whatsapp*, como é o caso da Ouvidoria do Ministério Público do Maranhão.

Conquanto os referidos meios possuam suas particularidades, o tratamento dispensado aos registros deve ser isonômico, com a mesma presteza, respeito e responsabilidade.

No que diz respeito ao formulário eletrônico, ao correio eletrônico, ao meio postal e às redes sociais, a comunicação com o manifestante é estabelecida a posteriori, sendo certo que, em alguns casos, é necessário de imediato um contato inicial para solicitação de complementações, envio de anexos (documentos, fotos, vídeos, etc.), bem como para alertá-los sobre a importância de se acionar as Ouvidorias do próprio órgão responsável pela prestação do serviço, ou ainda sobre a possibilidade de se valer de advogado, ou da Defensoria Pública, caso haja lesão ou ameaça ao direito na esfera individual.

Quanto aos atendimentos telefônicos e presenciais, nos quais a comunicação é simultânea, os profissionais de Ouvidoria devem estar capacitados com as habilidades específicas de atendimento ao público humanizado, com especial atenção para a diversidade humana e a utilização de algumas técnicas da comunicação não violenta, da escuta ativa e empática.

No âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, os canais de acesso acima referidos recebem as manifestações típicas de Ouvidoria, quais sejam, elogios, críticas, sugestões, reclamações, pedidos de providência/informações e sugestões. No tocante aos pedidos de informação feitos com base na Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011, o cidadão pode

<sup>10</sup> Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 3). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2013, p. 31.

utilizar-se do formulário eletrônico disponibilizado em *link* próprio, na página institucional do órgão<sup>11</sup> ou pode entregar seu pedido pessoalmente na Ouvidoria, órgão responsável pela gerência desse serviço, como ocorre na maioria das demais unidades ministeriais, conforme será visto a seguir.

## 2.2 – Sistema de Ouvidoria e Serviço de Informação ao Cidadão (LAI)

Numa visão histórica, as discussões acerca de garantir ao cidadão o acesso às informações produzidas pelo Estado tiveram início na Suécia, em 1766 e, na atualidade, essa garantia é compreendida como um reflexo do princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que seu exercício contribui para a concretização de direitos fundamentais<sup>12</sup>.

Nessa linha, o direito à informação é um princípio básico do controle social, por meio do qual o indivíduo exerce controle sobre a ação da Administração, elaborando, acompanhando e monitorando as ações da gestão pública, aplicação de recursos e prestação de serviços.

No ordenamento pátrio, a participação popular é princípio constitucional e o acesso à informação pública está previsto na Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º, XXXIII, e artigo 37, § 3º:

Art. 5º, XXXIII Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Art.37, § 3º A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esse direito fundamental foi regulamentado pela Lei 12.527/2011, cujos dispositivos definiram o processo de obtenção de informações públicas, procedimentos e prazos, sempre sob a premissa de que o acesso à informação é regra, e o sigilo é exceção, estimulando, assim, as práticas de transparência ativa mormente as que se utilizam de ferramentas disponíveis pelas tecnologias da informação.

Nesse particular, cabe ressaltar que recursos tecnológicos empregados para a execução dos processos de governo é denominado Governo Eletrônico, que tem como um dos seus objetivos, incentivar a participação social por meio de práticas de Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), iniciativa internacional que fomenta a transparência dos governos, o acesso à informação pública e a participação social.

Dentro deste contexto, diversos organismos públicos instituíram setores específicos para atendimento ao cidadão que, utilizando-se do diploma legal acima referido, passaram a buscar informações produzidas ou acauteladas pelo órgão demandado.

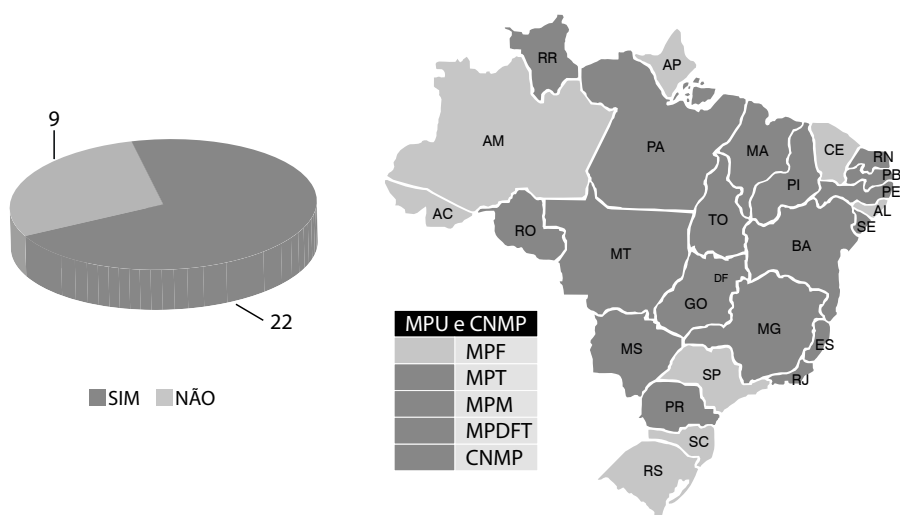
11 Disponível em: <[http://www.mpdf.mp.br/portal/index.php/component/chronoforms/?chronoform=Formulario\\_de\\_solicitacao\\_de\\_informacoes](http://www.mpdf.mp.br/portal/index.php/component/chronoforms/?chronoform=Formulario_de_solicitacao_de_informacoes)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

12 Sob o tema, CYRILLO, Rose Meire, ALEGRIA, Thais Delgado de Mello e DORNELLES, Vinícius Radke, Lei de Acesso à Informação e sua implementação no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, in Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/ Ricardo Villas Bôas Cueva et al. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.383.

No âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, optou-se pela criação do SIC - Serviço de Informação ao Cidadão, vinculado à estrutura da Ouvidoria, “sob o argumento de que este órgão de escuta e comunicação ocupa a posição de maior estreitamento no relacionamento entre o cidadão e a instituição, e tem por essência essa vocação de ser um canal aberto à participação da sociedade, com características estruturais e conceituais voltadas à facilitação do diálogo, por meio do uso da linguagem cidadã”<sup>13</sup>.

Outrossim, essa vinculação não é a tônica de algumas das unidades do Ministério Público brasileiro, onde, por conveniência administrativa, a gestão desse serviço não cabe à Ouvidoria. Tais exceções foram objetos do diagnóstico realizado pela Ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público e apresentadas no 8º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, na temática das Ouvidorias Sustentáveis, representado no quadro a seguir<sup>14</sup>:

### A ouvidoria acumula suas atribuições com as atribuições do SIC.



De qualquer sorte, as estruturas existentes para atendimento ao cidadão, quer para registro de manifestações típicas de Ouvidoria, quer para pedidos de informação com base na LAI, devem ser acessíveis<sup>15</sup>, primar pela qualidade do serviço prestado, pela adequação da linguagem empregada de forma a facilitar a compreensão por parte do cidadão e pela transparência de todos os procedimentos internos, a fim de diminuir os riscos da assimetria de informações entre os mais diversos públicos e a Instituição, fortalecendo a fé na sociedade no órgão e a cultura da democracia participativa.

13 CYRILLO, Rose Meire, ALEGRIA, Thais Delgado de Mello e DORNELLES, Vinícius Radke, *Lei de Acesso à Informação e sua implementação no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, in *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/ Ricardo Villas Bôas Cueva et al. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.385.*

14 Gráfico retirado da apresentação feita pelo Dr. Pedro Ivo de Sousa, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e membro auxiliar da Ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público, no Painel “Ouvidorias Sustentáveis”, no 8º Congresso de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília, entre os dias 02 e 04 de Agosto de 2017.

15 Vide Decreto Federal nº 3.507, de 13 de junho de 2000, que dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento ao público, e o disposto nas Leis nºs 10.048/2000, 10.098/2000 e 10.741/2001, no tocante às condições de acessibilidade e atendimento prestado aos portadores de necessidades especiais, prioridades e indivíduos com mobilidade reduzida.



Na esfera privada, é comum ver empresas investirem muito em plataformas de atendimento ao cliente 3.0, em estratégias de fidelização de consumidores, na mensuração e indicadores de qualidade que reflitam a experiência do contato que o usuário do serviço manteve com a empresa, na especialização dos serviços de atendimento, entre outras inovações.

Segundo Mariana Dutra, ao citar John Goodman<sup>16</sup>, o enfoque não é mais o “atendimento *“one to one”*”, e sim, do conceito *“all to one”*. Ou seja, não é a empresa falando com um cliente, mas a empresa falando com um público segmentado. Atendimento ao cliente não é mais apenas a fase em que ele fala com um atendente. Agora, é mais do que isso. É todo o comportamento que pode estar ligado à sua relação com uma marca”.

Já na esfera pública, o caminho que, até então, trilhado não tem aproximado adequadamente o cidadão das Instituições. Como será visto a seguir, a criação simbólica de espaços de atendimento e canais de acesso restritos não cumprem os desideratos de incremento da participação cidadã e de facilitação do diálogo dos mais variados públicos com o Estado.

### 2.3 – Política de Atendimento ao Cidadão – Marco Institucional

Como dito anteriormente, tem-se que a Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase no tratamento da participação popular na esfera estatal e, desde então, percebe-se alguns esforços pontuais no sentido de ampliar e aperfeiçoar os mecanismos que levam à concretização desse direito, na medida que cresce a expectativa de que as instituições públicas, na esteira do que já fazem as organizações privadas, adotem a excelência no atendimento ao público como uma política institucional.

Sobre o tema, cumpre transcrever o diagnóstico apresentado no IV Congresso do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração – CONSAD, que trouxe à época, uma lista das deficiências detectadas no atendimento ao cidadão, na maioria das organizações públicas:

- Atendimento desumanizado; Servidores sem perfil adequado ao atendimento, desmotivados e desviados de função; Desvalorização da função de atendimento ao público, que acarreta um desvio do papel essencial do servidor que é atender ao público; Descaso por parte dos gestores dos órgãos quanto ao atendimento direto ao cidadão; O atendimento ao público visto como subaproveitamento do profissional servidor; Não há investimento por parte da administração pública na qualificação profissional na área específica de atendimento; Carência de canais efetivos de relacionamento entre a organização e o cidadão de modo a propiciar a visibilidade necessária aos serviços prestados, assim como estimular o controle social; Ausência de transparência e divulgação das informações e serviços prestados pelos órgãos públicos; Falta de integração entre os órgãos públicos para a prestação adequada do atendimento ao cidadão; Dificuldade de acesso às informações relativas aos serviços e às instalações físicas; Falta de indicadores de desempenho no atendimento ao cidadão; Estrutura física inadequada ao atendimento; Comunicação inadequada; Excesso de burocracia; Carência de programas de formação e capacitação

16 DUTRA, Mariana. Como preparar sua empresa para o atendimento 3.0? Disponível em: <<https://guiaempreendedor.com/como-preparar-sua-empresa-para-o-atendimento-3-0/>>. Acesso em: 28 de março de 2018.

de servidores; Necessidade de adoção de sistemas informatizados para melhorar a gestão, etc.<sup>17</sup>

Como consequência lógica do diagnóstico apresentado, concluiu-se na oportunidade que as deficiências apontadas acarretavam “o elevado índice de reclamações, o descrédito por parte do cidadão em relação à administração pública, o comprometimento direto da imagem da organização e a consequente insatisfação popular.” Ao final, para mudar esse quadro, sugeriu-se a construção de uma Política de Atendimento ao Cidadão<sup>18</sup>.

Apesar disso, embora os órgãos públicos reconheçam a necessidade de melhoria nos serviços de atendimento ao público, o período de recessão econômica que assola o país, com inevitáveis cortes orçamentários, tem impedido os gestores de direcionarem ações concretas de revitalização de tais setores.

Paradoxalmente, são nesses momentos de crise e de instabilidade econômica, política e jurídica que o trabalho das Ouvidorias e demais setores de atendimento ao cidadão aumentam exponencialmente, registrando as múltiplas reclamações, denúncias, críticas, pedidos de providência e de informações.

Nessa direção, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em 2013, implementou o projeto MP EFICAZ – Manual de Atendimento ao Cidadão, que tem o intuito de prover o órgão da estrutura adequada para prestar atendimento eficiente e de qualidade ao cidadão, e, inclusive, foi premiado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, naquele ano.

O Projeto-Piloto teve início com a criação de Serviços de Triagem, Encaminhamento ao Cidadão nas Unidades/Promotorias de Justiça de Ceilândia, Samambaia e Paranoá e o lançamento de um Manual de Atendimento ao Cidadão.

O referido manual não se limita à Ouvidoria, mas sim, institui uma política de se adotar um padrão de excelência no atendimento ao cidadão em todo o MPDFT, discorre sobre os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o fiel cumprimento dessa missão.

Nessa perspectiva, foi criada, na estrutura da Ouvidoria, a Central de Controle e Informação do Atendimento ao Cidadão, prevista no Regimento Interno do MPDFT, com competência para promover a integração e a uniformização de procedimentos nos Serviços de Triagem e Encaminhamento do Cidadão, no âmbito do MPDFT.

Posteriormente, em 2015, com a conclusão do Projeto Gestão por Competências, o mapeamento apontou quatro competências comuns do MPDFT e uma delas é justamente o atendimento ao público, motivo que levou a implementação de Serviços de Triagem e Encaminhamento do Cidadão nas demais unidades/promotorias descentralizadas do MPDFT.<sup>19</sup>

17 *Apud* NEVES, Graziela Maria Fernandes das. Política de Atendimento ao Cidadão – Requisito para elevar o padrão e a qualidade dos serviços prestados pelo Setor Público. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/706/1/C4\\_TP\\_POL%3%8DTICA%2oDE%2oATENDIMENTO%2oAO%2oCIDAD%3%83O%2oE2%8o%93%2oREQUISITO.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/706/1/C4_TP_POL%3%8DTICA%2oDE%2oATENDIMENTO%2oAO%2oCIDAD%3%83O%2oE2%8o%93%2oREQUISITO.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

18 *Idem*.

19 Portaria Normativa PGJ nº 371/2015, que alterou a estrutura administrativa da Instituição e implementou mudanças voltadas à melhoria da prestação de serviços. Uma das principais alterações foi a criação do Serviço de Triagem e Atendimento ao Cidadão em todas as Promotorias descentralizadas. A nova área terá a missão de acolher as pessoas que procuram o MPDFT, prestar informações e dar encaminhamento às demandas, de forma ágil e precisa.

Desde então, optou-se pela vinculação funcional dos servidores lotados nos Serviços de Triagem e Encaminhamento à Ouvidoria e, diante da complexidade e do desgaste que envolve a atividade de atendimento ao público, instituiu-se uma gratificação (FC2) para os ocupantes de tais vagas, além de todos participarem de permanentes capacitações e treinamentos realizados pelos gestores da Ouvidoria, que também realizavam visitas *in loco*, a fim de avaliar a estrutura e a qualidade dos serviços de atendimento prestados ao público fora da Sede do MPDFT.

Ocorre que, por razões de conveniência administrativa, no segundo semestre do ano de 2017 essas estruturas foram dissolvidas, as funções (gratificações) foram remanejadas para a estrutura de gabinete dos Promotores de Justiça e o serviço de atendimento ao cidadão passou a ser realizado em sistema de rodízio pelos servidores da unidade, com algumas poucas exceções, em que o Coordenador Administrativo da unidade entendeu por bem manter o servidor que já tinha sido capacitado para tal atividade, sem retirar-lhe a gratificação, em razão da importância do serviço de atendimento ao público.

Diante de tal quadro, tem-se como urgente a elaboração de uma Política Nacional de Atendimento ao Cidadão, no âmbito do Ministério Público brasileiro. Desta forma, os setores com atribuição para realizar esse serviço deixaram de existir só simbolicamente e passem a prestar um serviço de excelência, com estrutura adequada, servidores capacitados e motivados, além de insumos tecnológicos compatíveis com a natureza do trabalho realizado.

Urge tal medida não só em respeito ao cidadão que, de acordo com a teoria do *citizen-centric government*<sup>20</sup>, situa-se no centro das ações que são desenvolvidas pelas organizações públicas, mas principalmente por questão de sobrevivência institucional, pois se um organismo, qualquer que seja a sua natureza, é incapaz de cumprir a sua missão e afasta-se da sua finalidade, em pouco tempo será extinto, mormente quando os custos para mantê-lo funcionando é demasiado elevado e outros órgãos podem assumir as suas atribuições.

A evolução das dinâmicas sociais pede estruturas adaptáveis e servidores que detenham competências para a interação e o relacionamento qualificado com os mais variados públicos, para a gestão de informações e produção de indicadores relevantes, passíveis de serem utilizados em ações concretas a favor da coletividade, tendo no cidadão um colaborador e aliado, que presta uma consultoria gratuita e muito auxilia os gestores nessa busca pela eficiência e efetividade do agir estatal.

Da mesma forma, há que se fortalecer as estruturas de Ouvidoria e seus processos de interação e de comunicação com os mais diversos públicos, a fim de que a Instituição, a partir dessa escuta qualificada, mantenha-se em permanente desenvolvimento, aperfeiçoamento e evolução.

Nessa perspectiva, há que se incentivar a implementação de uma Política Nacional de Atendimento ao Cidadão que trate de todas as formas de atendimento ao público, por membros, servidores e colaboradores, consolidando num único diploma legal as diretrizes já existentes sobre o tema no âmbito do Conselho

20 Sobre o tema vide FERRER, Florencia. Políticas e Modelos de Atendimento ao Cidadão no Brasil. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/florencia\\_ferrer\\_atendimento\\_ao\\_cidadao\\_fina\\_l.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/florencia_ferrer_atendimento_ao_cidadao_fina_l.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

Nacional do Ministério Público, sem descuidar das disposições normativas vigentes nas unidades do Ministério Público brasileiro, com vistas a estabelecer padrões mínimos de qualidade na prestação desse serviço, incluindo estrutura, capacitação e incentivos aos servidores.

De igual sorte, de nada adianta a implementação de uma Política Nacional de Atendimento ao Cidadão se não há um espaço adequado para que o público seja recepcionado, acolhido, atendido e sua demanda devidamente registrada, tratada e encaminhada. Assim, há que se dotar as Ouvidorias de estrutura mínima e de condições técnicas para a execução dessa importante tarefa, além de criar setores descentralizados de atendimento ao cidadão nas unidades ministeriais de grande porte.

Como bem destacam Bastos, Marchiori e Moraes:

Uma organização que atingiu plena consciência do valor do “ouvir” possui mecanismos para tornar-se sempre mais receptiva ao que os funcionários e clientes têm a dizer. Assim, age no sentido de entender, compreender a demanda e os anseios desses públicos, por entender que são justamente esses fatores que tornam uma organização dinâmica e mais aberta à inovação. Essa sintonia organizacional é fruto da interlocução organização-público, ou seja, resultado que se pode esperar de um processo de ouvidoria<sup>21</sup>.

Deste modo, a valorização da escuta se transformará, ao mesmo tempo, numa importante ferramenta de gestão estratégica para a alta administração e, num indicador confiável de legitimidade da Instituição perante os seus mais diversos públicos.

### 3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já não mais se questiona a necessidade de permanente ampliação dos espaços de participação democrática e de aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação entre os mais diversos públicos e os organismos que compõem a máquina estatal.

As instituições públicas há anos discutem acerca do aprimoramento de formas de atendimento ao cidadão, avançando na adoção de ferramentas e plataformas digitais, ampliação de canais de acesso, desburocratização de procedimentos, abertura de dados entre outras práticas, as quais nem sempre contemplam parcela da população que por desconhecimento ou impossibilidade de acesso, ainda busca o atendimento presencial nos guichês de atendimento e/ou nas Ouvidorias.

Assim, o grande desafio posto para os entes estatais continua sendo o de como incluir e atender pessoas que muitas vezes não dispõem de conhecimento técnico ou jurídico, porém apresentam demandas reais, urgentes e que quase sempre lhe são devidas, tendo como base o texto constitucional, mas nem sempre são possíveis de serem resolvidas, ante a atual crise do Estado de bem-estar social.

As Ouvidorias embora tenham sido concebidas como uma ampliação do espaço democrático de participação social, um canal de facilitação de diálogo

<sup>21</sup> BASTOS, Ana Rafaela, MARCHIORI, Marlene e MORAES, Mayna Marchiori de. A Ouvidoria como processos de construção de conhecimento. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo\\_03\\_Ouvidoria.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo_03_Ouvidoria.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

entre o cidadão e o Estado e de controle social, por questões de política institucional e conveniência administrativa, não estão sendo adequadamente estruturadas para desempenhar com excelência esse mister.

Há no país unidades do Ministério Público em que o Ouvidor, além de não exercer com exclusividade as suas funções, conta com um ou dois servidores. Em outras, constata-se que o número de atendimentos aumentou absurdamente e, paradoxalmente, o número de servidores diminuiu. Como prestar um atendimento de excelência num cenário desses? Será que ouvir o cidadão é realmente importante para a Instituição?

A elaboração e implementação de uma Política Nacional de Atendimento ao Cidadão no âmbito do Ministério Público brasileiro corrigirá distorções e inaugurará uma nova fase no relacionamento da Instituição com seus mais diversos públicos, o qual será construído a partir de um processo verdadeiramente dialógico e democrático.

Desse modo, para essa mudança de paradigma surtir os efeitos desejados, faz-se necessária uma reestruturação das Ouvidorias e a criação de setores descentralizados de atendimento ao público nas unidades de grande extensão territorial, elevando-se o padrão de qualidade dos serviços prestados e demonstrando que o cidadão é realmente o foco das ações do Estado, e que, por isso, tem direito a um serviço público ágil, eficiente e atento às suas necessidades.

## 4 – REFERÊNCIAS

BASTOS, Ana Rafaela; MARCHIORI, Marlene; MORAES, Mayna Marchiori de. *A Ouvidoria como processos de construção de conhecimento*. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo\\_03\\_Ouvidoria.pdf](http://www.uel.br/grupo-estudo/gecorp/images/Capitulo_03_Ouvidoria.pdf)>. Acesso em: 28 de março de 2018.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo* (Coleção OGU, Cartilha 3). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2013.

CYRILLO, Rose Meire; ALEGRIA, Thais Delgado de Mello; DORNELLES, Vinícius Radke. Lei de Acesso à Informação e sua implementação no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, In: *CUEVA, Ricardo Villas Bôas et.al. (Coord). Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação - direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidorias – Um Aporte Necessário*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, n. 9, 2015.

Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios. In: *CUEVA, Ricardo Villas Bôas et.al. (Coord). Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação - direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DUTRA, Mariana. *Como preparar sua empresa para o atendimento 3.0?* Disponível em: <<https://guiaempreendedor.com/como-preparar-sua-empresa-para-o-atendimento-3-0/>>. Acesso em: 28 de março de 2018.

FERRER, Florência. *Políticas e Modelos de Atendimento ao Cidadão no Brasil*. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/florenzia\\_ferrer\\_atendimento\\_ao\\_cidadao\\_final.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/florenzia_ferrer_atendimento_ao_cidadao_final.pdf)>.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; TAUCHEN, Gionara. *Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa.*

Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/57611/34576>>. Acesso em: 28 de março de 2018.



# A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO ESSENCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

---

THE 'OUVIDORIA' AS AN ESSENTIAL INSTRUMENT OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE  
IN THE CONSTRUCTION OF SUBSTANTIVE DEMOCRACY

Cleander César da Cunha Fernandes<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Breves contornos da democracia. 1.1 – Democracia antiga ou direta. 1.2 – Democracia indireta ou representativa versus democracia de massa (socialização da participação política). 2 – O papel da Ouvidoria no fortalecimento democrático. 2.1 – Um pouco de história e sua gênese a partir de ambientes corporativos. 2.2 – A Ouvidoria como processo da democracia substantiva. 3 – A missão constitucional do Ministério Público no fortalecimento democrático. 4 – O Ministério Público e a Ouvidoria. 5 – Conclusões finais. 6 – Referências.

**Resumo:** O presente artigo tem o objetivo de demonstrar o papel da Ouvidoria como canal de aproximação do cidadão à Administração Pública. Ainda mais específico, a Ouvidoria do Ministério Público e sua função essencial na construção de uma democracia participativa e substancial. Para tanto, necessário uma digressão sobre o desenvolvimento da democracia, desde a sua gênese em Atenas até os dias de hoje, ressaltando o surgimento da Ouvidoria como canal ativo do cidadão para com a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Democracia Substantiva. Missão Institucional do Ministério Público.

**Abstract:** *The present article will demonstrate the role of the 'Ouvidoria' as a channel for the citizen to approach the Public Administration. Even more specific, the 'Ouvidoria' of the Public Prosecution Office and its essential function in building a participatory and substantial democracy. Therefore, a digression on the development of democracy, from its genesis in Athens to the present day, is necessary, emphasizing the appearance of the 'Ouvidoria' as an active channel of the citizen towards the Public Administration.*

**Keywords:** *'Ouvidoria'. Substantive Democracy. Institutional Mission of the Public Prosecution Office.*

---

<sup>1</sup> Pós-graduado em Direito público pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduado em Direito constitucional pela Universidade Gama Filho. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público.



## INTRODUÇÃO

O foco do presente artigo é traçar um paralelo entre o desenvolvimento da democracia nos dias atuais, o surgimento de novos instrumentos de formação de opinião e representatividade popular e a Ouvidoria como mecanismo de aproximação do cidadão para com a Administração Pública.

Há algum tempo observadores e estudiosos da filosofia política atentam para o fato de que a democracia representativa por si só perdeu sua essência de que “o governo é o povo, pelo povo e para o povo”, no célebre pensamento de Abraham Lincoln.

A sociedade evoluiu, cresceu demograficamente e, de forma global, tornou-se um complexo em ideias, pensamentos e movimentos, tanto culturais como sociais. Logo, necessário mecanismos de aglutinação social e sinergia para que todas as camadas sociais tenham voz ativa nos direcionamentos políticos-estatais.

Ao lado dessa necessidade de criação de novas plataformas democráticas, o Ministério Público no cumprimento de suas atribuições se desponta como agregador entre os anseios dos cidadãos e a Administração Pública, fortalecendo e defendendo a ordem democrática e seus princípios constitucionais, seja fomentando a discussão por meio de audiências públicas, projetos sociais e mais especificamente, objeto desse estudo, na formatação da Ouvidoria.

Portanto, no presente artigo, ao lado de breves linhas sobre o desenvolvimento da democracia, trataremos algumas reflexões sobre o importante papel da Ouvidoria, hoje inserida na maioria dos órgãos públicos, e mais propriamente no âmbito do Ministério Público, como canal efetivo de concretização da democracia substantiva.

## 1 – BREVES CONTORNOS DA DEMOCRACIA

### 1.1 – Democracia antiga ou direta

Impossível começar a esboçar alguns contornos conceituais de democracia sem pontuar os contornos históricos do pensamento político que vão desde a antiguidade clássica aos dias atuais. Uma vasta literatura política, filosófica e jurídica em torno do tema vem sendo desenvolvido desde os séculos VI a.C em Atenas, *demokratía* formada pela junção das palavras “povo” (*demos*) e “domínio” (*kratein*), conceito estritamente ligado ao domínio do povo, vontade do povo, em nome do povo, governo do povo ou para o povo e etc.

O sistema democrático da antiguidade clássica foi sendo construído lentamente, a partir de Atenas, capital da Grécia. Controlada por uma elite econômica (*eupátridas*) que detinha a posse de terras e escravos, impediam que o povo exercesse funções governamentais. Entretanto, iniciado pelo legislador Sólon, começa-se uma reforma política, sendo seguido por Clístenes e Péricles<sup>2</sup>,

2 Ápice da democracia clássica: “Péricles, o novo governante (444-429 a.C.), realizou obras consideradas historicamente importantes, como a segurança, a “modernização” da cidade e o fortalecimento da democracia. Atenas veio a se tornar uma espécie de cidade-estado, por ser o centro intelectual e cultural do Ocidente, pelo crescimento econômico, pela boa organização democrática política, pela prática filosófica científica, pelas festas, teatros e jogos olímpicos. A própria escravidão cresceu muito e os donos dos escravos, os considerados homens ricos e livres, tinham tempo para os estudos, atividades culturais, filosóficas e políticas”. FIGUEIRA, Divalte Garcia. História. *Série Novo Ensino Médio*. Volume Único. São Paulo: Ática, 2001, pp. 44-46.

gradualmente transferindo o poder que se concentrava na assembleia dos eupátridas para a assembleia do povo, chamada de Eclésia, estendendo o poder político para uma camada mais ampla da população ateniense e, com isso, diminuindo as tensões sociais que poderiam gerar revoltas populares.

Nas respectivas assembleias, os cidadãos atenienses podiam exprimir suas opiniões acerca da política da cidade e votar nas propostas que fossem colocadas pelo comitê executivo da Eclésia, o Boulé. Ademais, o regime democrático solidificava-se em três grandes princípios: isonomia (igualdade de todos), isegoria (igualdade de todos no falar) e isocracia (igualdade de todos ao poder)<sup>3</sup>.

O grande pensador da Grécia antiga, Aristóteles, discípulo de Platão, registra em sua memorável obra “A política” o primeiro tratado conhecido sobre a natureza, funções e divisão do estado e as várias formas de governo, defendendo com equilíbrio e moderação a prática do poder. Defendeu que somente na cidade-estado (*Pólis*) o homem seria capaz de desenvolver todas as suas capacidades.

Apesar de toda a construção filosófica em torno da democracia e seu ápice clássico no governo de Péricles, a ideia desse novel pensamento do sistema político adormece com o fim da independência da *Polis* e o surgimento dos grandes impérios. O fim dessa era é bem sintetizado por Leslie Lipson<sup>4</sup>:

Até a época de Aristóteles, os relatos escritos de democracia, favoráveis ou hostis, tinham a vantagem comum de serem observações contemporâneas de um sistema existente. Depois dele, porém, a análise grega da democracia chegou ao fim – não porque Aristóteles tivesse dito a última palavra sobre o assunto, mas porque a própria democracia deixara de existir. As conquistas de Filipe e Alexandre destruíram a independência da *Pólis*, reduzindo o seu Governo ao nível de administração local. O Governo central era o domínio monárquico-militar de um reino lutando para obter e manter um império. A partir desse momento, a prática da democracia foi interrompida.

Durante a idade média as ideias democráticas foram deixadas de lado face o regime político vigente com a implantação do sistema feudal e suas camadas de estamentos bem definidas para manutenção do sistema: nobreza, clero e servos, voltando a florescer somente no renascentismo (entre meados do século XIV e XVI), revalorizando as referências da antiguidade clássica de forma a abrandar a influência dogmática religiosa que predominava à época.

Nesse período, Maquiavel (1469-1527), um dos mais originais pensadores do renascimento em sua clássica obra “O príncipe”, sintetiza sua teoria política segundo a qual o príncipe (termo empregado genericamente, a designar todos os governantes) deveria prover estabilidade à cidade, o que deveria ser conseguido a qualquer custo, rompendo de vez a atividade política da moral e religião. Contribuições inegáveis à causa da liberdade, influenciando tempos mais tarde ideias associadas à revolução norte-americana<sup>5</sup>.

3 MOSSE, Claude. *Atenas - A História de uma Democracia*. Brasília: UNB, 1997, pp. 11-31.

4 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraís Editores, 2013 *apud* LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

5 HOFFMANN, Gustavo Knaesel. *A Contribuição do Pensamento Maquiavélico para a Contemporaneidade* - Ricardo Silva. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 9 maio 2011. Disponível em: <investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/teoria-politica/184362-a-contribuicao-do-pensamento-maquiavelico-para-a-contemporaneidade-ricardo-silva>. Acesso em: 26 fev. 2018.

O pensamento político-filosófico veio evoluindo com Thomas Hobbes (1588-1679) com sua visão do Leviatã em que baseia seu pensamento sobre o homem e sua natureza competitiva, causa do estado de permanente ameaça à vida, o estado de natureza, no entanto sem muita profundidade ao regime democrático. Assim, acreditava que um soberano absoluto era necessário para salvar o povo de um brutal ‘estado de natureza’. Já John Locke, pai do individualismo liberal, dá um passo à frente em relação à Hobbes por trazer a discussão sobre o poder legislativo que, no governo, tem o dever de sancionar as leis, na figura de consentimento da sociedade, que o escolhe e nomeia, visando ao bem comum e respeitando a propriedade. Com isso, Locke se opunha ao governo absolutista.

Montesquieu (1689-1755), em sua contribuição à tipologia dos regimes políticos, divide os três estilos de governo em republicano, monárquico e déspota. A diferença entre eles é básica e inscrita no próprio senso comum: na república todo povo ou, ao menos, parte dele exerce diretamente o controle do Estado; a monarquia é representada por apenas uma figura, mas regrada por leis fixas e estabelecidas; já o déspota ignora a instituição de normas e governa por seu próprio arbítrio<sup>6</sup>. Analisa ainda, sob os aspectos da estabilidade das instituições políticas, a teoria da separação de poderes, criando mecanismos de controle do exercício do poder, assegurando a liberdade contra a tirania.

Nesse breve introyto, não são de menos importância as contribuições de Jean-Jaques Rousseau como um dos pensadores racionalistas que mais influenciaram o pensamento moderno do século XVIII, abrindo caminhos para construções teóricas do Estado como resultado de um pacto entre homens<sup>7</sup>, surgindo assim a concepção de democracia moderna capitaneada pelas revoluções Americana (de 1776) e Francesa (de 1789). A partir de então, sob o pálio de um Estado de Direito, inaugurados por uma Lei Fundamental – uma Constituição, estabelecia um novo modelo – a democracia representativa e o asseguramento de rol mínimo de direitos do cidadão.

## 1.2 – Democracia indireta ou representativa *versus* democracia de massa (socialização da participação política)

Fruto do pensamento liberal surge o Estado Constitucional positivando os direitos naturais dos indivíduos; a democracia representativa se notabiliza pela participação por meio do sufrágio universal, divisão de poderes e primazia dos direitos humanos e Estado de Direito.

A democracia representativa se consolida no século XVIII e se expandiu no século XX com o desafio de alcançar o acordo por meio do diálogo e debate. Nesse sentido, a representatividade por meio do voto tornou-se a relação pessoal cada vez mais inviável fazendo com que os políticos se organizassem em partidos de massa com o objetivo de mobilizar melhor esse eleitorado mais extenso<sup>8</sup>.

No entanto, a organização social e a desigualdade social se agigantando no seio da classe proletária começaram a florescer ideais socialistas, conforme

6 MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 23.

7 HOBSBAWM, E. J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 16. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 13.

8 MANIN, Bernard. 1999. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº29.

pode-se perceber na análise profícua de Goulart<sup>9</sup>, entendendo ser necessária a criação de novos espaços de participação:

Com o crescimento, a organização e a pauperização da classe proletária, as ideias de cunho socialistas ganharam expressão política. A crítica dos socialistas não se resumiu à denúncia das desigualdades sociais provocadas pelo modelo econômico capitalista, fundado no primado da liberdade econômica e da propriedade privada. Estendeu-se, também, às instituições políticas do Estado liberal, que estariam a serviço da reprodução desse modelo e do domínio da classe burguesa sobre a classe proletária. A democracia construída sob a hegemonia do pensamento liberal é uma democracia de efeitos retóricos, meramente formal, limitadora da participação efetiva de todos na tomada das decisões na esfera política e excludente no que se refere à participação (não participação) da classe trabalhadora na tomada das decisões na esfera econômica.

Logo, percebeu-se que a participação popular ficou cada vez mais objetivada aos limites eleitorais em eleições pré-formadas. Segundo Joseph Schumpeter, para quem a democracia é a ordenação institucional do processo de decisões políticas, graças à qual alguns adquirem a faculdade de decidir através do voto, a democracia perde o seu caráter de “*governo do povo, pelo povo, para o povo*”<sup>10</sup>, limitando a um conjunto de regras dos jogos em que partidos concorrem pelos votos dos eleitores, perdendo o eleitor a identidade do voto e sua efetiva representatividade. Com isso, repensar a forma de participação popular tornou-se pujante na atual sociedade.

Assim, cunhada de democracia de massas, a participação popular ganha contornos por se referir a uma efetiva socialização da política e participação cidadã. Indivíduos são de fato reconhecidos politicamente pela sua participação na vida pública, não só como agentes detentores do voto, mas como debatedores dos acontecimentos políticos e fomentadores de processos democráticos que garantam as condições de igualdade e a paridade de armas entre as forças sociais.

Nesse sentido, pode-se perceber a democracia como movimento, não como um único regime político e estático. A criação de novos direitos e existência dos contrapoderes, os conflitos são campos férteis para constituição do processo democrático, fortalecimento da sociedade civil e ampliação do conceito de cidadania

A partir do avanço da sociedade, o cidadão é visto cada vez mais como tendo potencial de emancipar-se, viver com liberdade, dignidade, sem opressão, sem exploração, para que possa utilizar de seus direitos sem implicações negativas. A democracia de massas se incorpora na vida dos sujeitos sociais para que ela liberte os mesmos, assegurando política, moral e civicamente a cidadania, sem excluir as grandes massas e favorecer poucos. É fundamental praticar a inclusão, atribuindo a todo membro da sociedade o igual direito de ser representado e de ter acesso aos mercados, participando da vida em sociedade e das decisões coletivas.

9 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 102.

10 Ou, nas palavras do próprio Schumpeter: “a democracia é o método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com a intermediação dos seus representantes” (Schumpeter apud MIGUEL, Luís Felipe, op. Cit., p. 500). MIGUEL, Luís Felipe. *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 03, 2002, pp. 483-510.

Muito bem colocado por Víctor Gentilli<sup>11</sup>:

Democracia é aqui entendida, não apenas ou principalmente “como um meio através do qual grupos diferentes podem atingir seus objetivos ou ambicionar ser a sociedade digna: é a própria sociedade digna em funcionamento”, conforme Seymour Lipset (1967). O que Lipset quis dizer é que uma sociedade democrática é uma sociedade em movimento. Esta concepção é esclarecedora da idéia que desenvolvo aqui: Democracia é, ao mesmo tempo, meio e fim: são necessários procedimentos democráticos para se alcançar determinadas decisões, mas por outro lado, as decisões a serem alcançadas por procedimentos democráticos também devem ser democráticas.

Continua:

A expressão *democracia de massas* adquire aqui o sentido de uma referência: alude a uma efetiva socialização da política, a um governo de cidadãos, não de súditos (Veca, 1990). Refere-se ao fato de vivermos numa sociedade de massas, caracterizada pela emergência de uma massa de sujeitos que estavam anteriormente “na sombra” e agora tornam-se ativos (Cerroni, 1983, p. 83).

Assim, para alcançar esse patamar de conscientização o ordenamento jurídico deve prever meios para que os conflitos sejam resolvidos, mediando interesses antagônicos. Para isso, a informação, transparência e canais de aproximação possuem um caráter definidor, para que cidadãos tomem decisões a partir de suas concepções.

## 2 – O PAPEL DA OUVIDORIA NO FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO

### 2.1 – Um pouco de história e sua gênese a partir de ambientes corporativos

Em que pese esse canal ser difundido recentemente face a facilidade de acessibilidade remota por meio da internet móvel, tem-se que o surgimento no Brasil remonta meados de 1886 quando se instituiu o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência. A partir desse decreto, cada Estado da Federação deveria contar com um cargo dessa espécie, com a função de recolher informações, queixas e denúncias dos usuários da Previdência Social e repassá-las ao Ministério. No mesmo ano, também por decreto presidencial, foi implantada a Comissão de Defesa dos Direitos dos Cidadãos, vinculada ao Gabinete da Presidência, com a função de receber reclamações do povo contra a administração federal, direta ou indireta, bem como contra as concessionárias de serviços públicos.<sup>12</sup>

A ouvidoria muito se assemelha ao que se observa no ambiente das relações privadas entre empresas e consumidores no que se chama de serviço de atendimento ao consumidor. Ante a preocupação das empresas em averiguar as verdadeiras necessidades e desejos de seus consumidores, percebeu-se que o relacionamento com o cliente é o principal responsável pela sobrevivência e sucesso das empresas. Logo, surgiram diversos programas voltados ao entendimento do consumo, psicologia de consumo, manifestações

11 GENTILLI, Víctor. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. Porto Alegre: Edipucrs, 2005, pp. 94-95.

12 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. pag. 55.

de necessidades e desejos, etc. Ou seja, os SACs como um elemento estratégico, um instrumento que visa a inibir problemas e insatisfações, evitando inclusive o desgaste da imagem organizacional.

Por um lado, nesses canais há uma preocupação empresarial pela construção de uma estrutura que tem como objetivo a crescente melhoria no relacionamento com o cliente e, do outro, um respaldo legal mais efetivo para que os consumidores/clientes se sintam mais encorajados a reclamar, uma via de mão dupla em que ambas as partes se dispõem ao crescimento mútuo, exercitando tão somente uma das maiores virtudes das relações humanas.

Moller relata que a empresa AT&T comprovou que mais de oitenta por cento dos clientes reclamantes preferem fazer as reclamações pelo telefone ao invés de outro meio de comunicação. Outro dado interessante e conclusivo é que sessenta e dois por cento preferem fazer suas compras em empresas que tenham serviços de atendimento 0800, pois, segundo eles, isto demonstra seriedade e segurança em seus procedimentos comerciais.<sup>13</sup>

Com efeito, a arte de ouvir para crescer constitui uma ferramenta da gerência de qualidade, uma forma de potencializar o processo de melhoria contínua, alimentando a empresa de dados brutos, que, transformados em informações úteis, permitem melhorar a qualidade percebida pelo cliente.

## 2.2 – A Ouvidoria como processo da democracia substantiva

À toda evidência do exposto até o momento, não é recente que a Administração Pública tem se apropriado de conceitos do ambiente corporativo para se modernizar na busca de uma aproximação com o cidadão.

À guisa disso, cita-se a fase atual da administração pública, denominada de administração gerencial, numa orientação de prevalência aos fatores formadores do conceito de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Nessa senda, com a positivação do princípio da eficiência no texto constitucional, consolidou-se a obrigação da Administração Pública de prestar os serviços públicos eficientes como um objetivo básico e natural, ou seja, deve se tornar a própria essência da administração.

Mais à frente, a eficiência precisou ser materializada, para isso novamente recorre-se a institutos que há muito se aplicam em âmbito privado, o planejamento estratégico. Deveras, para a excelência na prestação dos serviços públicos, fundamental o cumprimento de três requisitos: objetivos e metas claramente fixados, atuações planejadas estrategicamente e acompanhamento periódico dos resultados alcançados.

Por fim, mais um exemplo de espelhamento e agregação de conceitos consolidados no ambiente privado, a Ouvidoria, no formato atual, como meio de participação social, chegou como um expoente da socialização da democracia.

A Ouvidoria como órgão devidamente organizado no seio da Administração Pública constitui assim uma ferramenta essencial na formação da nova cultura a qual se propõe a Instituição quando se dispõe a criar canais

---

13 MOLLER, C.; BARLOW, J.. *Reclamação de Cliente? Não tem melhor presente...* 2. ed. São Paulo: Futura, 1996.

democráticos de participação social, recebendo manifestações dos cidadãos, reclamações, denúncias, sugestões e elogios.

A partir dessa abertura, busca-se o equilíbrio entre os entes envolvidos, sendo papel da Ouvidoria efetuar o encaminhamento, a orientação, o acompanhamento da demanda e o retorno ao usuário, com o objetivo de propiciar uma resolução adequada aos problemas apresentados.

Deveras, a Ouvidoria oferece a possibilidade de se buscar solução nas situações em que o cidadão não consegue fazer valer seus direitos perante os diversos órgãos da Administração Pública. O Ouvidor atua como intermediário que facilita o contato entre as partes, um mediador, facilitando a comunicação entre as partes e abrindo o leque de demandas que, se não fosse por esse canal, jamais chegariam ao conhecimento do órgão público face o sigilo, discricção para que o reclamante não se sinta constrangido perante outrem.

Assim, nas lições de Medauar<sup>14</sup>, são funções da Ouvidoria:

... zelar pelo cumprimento das normas educacionais e internas da instituição; garantir a eficiência dos atos administrativos da instituição; sugerir medidas para a correção de erros, omissões ou abusos dos órgãos institucionais; possibilitar a garantir a integridade dos direitos dos discentes e docentes; receber e apurar reclamações, denúncias e sugestões que lhe forem dirigidas e propor a instauração de sindicância e inquéritos, sempre que cabíveis; avaliar a procedência das solicitações e encaminhá-las às autoridades ou setores competentes para o devido atendimento, cobrando soluções rápidas e eficazes; responder ao interessado de forma ágil, informando-o sobre a situação de seu pedido, reclamação ou sugestão; realizar as investigações de toda e qualquer lesão contra direito dos usuários, para que sejam tomadas as medidas necessárias para a penalização do agente responsável pelo ato lesivo; mandar arquivar as denúncias, quando se revelarem, desde logo ou após regular investigação, inconsistentes ou infundadas; identificar problemas no atendimento do usuário e estimular o órgão em que atue a explicar e informar ao usuário sobre os procedimentos adotados até a prestação do serviço; atuar no pós-atendimento; representar os interesses do cidadão na organização; usar a reclamação ou informação para recomendar alterações em critérios e procedimentos; fazer estudos, relatórios estatísticos, objetivando o bom funcionamento da instituição e auxiliar o planejamento educacional.

Nesta perspectiva a Ouvidoria compõe como um dos instrumentos de inclusão social e participação na Administração Pública dialógica permitindo ao cidadão não somente intervir na atuação administrativa para se defender ou para limitar os atos do poder administrativo, mas sobretudo para, de forma colaborativa, fornecer informações e elementos para que a Administração possa melhor atuar.

Ainda sobre a Administração Dialógica numa harmonia muito bem sintonizada ao papel da Ouvidoria, Luziânia Carla Pinheiro Braga<sup>15</sup> discorre:

A missão funcional do poder público acolhe a contribuição do particular para a mais perfeita realização do interesse público, em virtude de, através de uma posição dialética ou de pura colaboração, enriquecer a perspectiva da Administração sobre a identidade, natureza e peso relativo dos interesses que povoam a situação real. A aproximação do particular com a

14 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

15 BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. Audiência dos interessados no procedimento administrativo português. In: MOSCON, Cleide de Fátima Manica (Org.). *Temas de direito público: justiça e administração pública*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, pag. 436.

Administração concorrerá para trazer ao procedimento um ganho do iter cognoscitivo melhorando o iter valorativo da decisão.

Portanto, muito similar aos SACs, a Ouvidoria torna-se uma espécie de controle de qualidade do serviço público, desenvolvendo um trabalho de análise crítica da demanda recebida e ao mesmo tempo tornando um mecanismo de fortalecimento democrático de participação popular, numa verdadeira efetivação da cidadania.

### **3 – A MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO**

O Estado Democrático de Direito, segundo os preceitos do art. 1º da Constituição da República, fruto de um desenvolvimento filosófico-político, tem como fundamento a promoção social sob os aspectos da soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa, valores sociais em consonância com a livre iniciativa e o pluralismo político.

Não obstante as balizas democráticas estabelecidas pelo constituinte, há constantes atritos e disputas entre forças antagônicas, colidindo direitos sociais, livre iniciativa, liberdades individuais e etc. A voz ativa de todos os interesses de uma sociedade organizada necessita ser equilibrada em uma balança, algo um pouco difícil quando se pensa no modelo da representatividade da democracia indireta, a qual não se demonstrou capaz de estabelecer essa igualdade na representação política.

Desse modo, da necessidade de reorganizar todos os atores sociais a uma convivência pacífica e equilibrada surgem novas plataformas e ambientes de debates políticos-sociais-democráticos, dentre elas os conselhos gestores de políticas públicas, uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, diversidade dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática.

A partir dessas novas organizações de participação popular torna-se necessário canalizar as demandas geradas nesses ambientes para atores estratégicos que se constituem como pontes acessíveis à efetividade de suas ações.

Assim, a Carta Magna redefiniu o perfil do Ministério Público outorgando *macroatribuições*, dentre elas a defesa do regime democrático como uma das incumbências que compõem sua missão. Trata-se de uma Instituição permanente e essencial à Justiça que, calcada de garantias de autonomia e independência, torna-se apta a transitar por todas as camadas sociais, face a sua organização e capilaridade em todo território nacional fomentando políticas públicas, promovendo a justiça e fortalecendo o regime democrático.

Nesse contexto, destaca o Ministério Público como fomentador da cultura da participação, estimulando, postulando ou exigindo, entre outras coisas: (i) o uso da gestão orçamentária participativa, do referendo popular, do plebiscito e das audiências públicas como instrumentos da política urbana; (ii) o acesso da população aos relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança;



(iii) a realização de audiências públicas para discussão dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança; (iv) a criação, instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas públicas nas áreas sociais e na política agrícola; (v) a gestão democrática do ensino, com a criação, instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas educacionais e dos conselhos de escola; (vi) a realização periódica das conferências populares, como instâncias competentes para a avaliação da situação das políticas públicas sociais e para a proposição de diretrizes orientadoras dessas políticas; (vii) a articulação das instâncias de democracia participativa com as de democracia representativa<sup>16</sup>.

Desse modo, o Ministério Público, ao caminhar nas trilhas de sua missão Institucional, assume perante a sociedade seu compromisso com a democracia, tornando-se um *agente da vontade política transformadora*<sup>17</sup>. Exatamente nesses moldes o Ministério Público se mostra como parceiro na construção de um projeto social coletivo, estabelecendo o diálogo, conectando as camadas sociais e exercendo seu múnus de catalizador de potencialidades para uma efetiva transformação social.

Não obstante, a Carta de Brasília aprovada pela Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Estados e União recomenda dentre outras “uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição”, trazendo ainda dentre o rol de diretrizes estruturantes e diretrizes referentes aos membros:

**Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente** com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;

Realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;

Realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social. (*grifo nosso*)

Dito isso, a observância dessas diretrizes pelo Ministério Público indica o caminho para ampliação de sua legitimidade social em um constante aperfeiçoamento da democracia substantiva.

## 4 – O MINISTÉRIO PÚBLICO E A OUVIDORIA

Em consonância às diretrizes estruturantes do Ministério Público como fomentador da cultura democrática, por intermédio do debate e aproximação da sociedade para com a Administração Pública, a Ouvidoria se implementa em sede Ministerial. Pode-se afirmar que, se a Administração Pública tem evoluído na busca da excelência pelo cumprimento de seu papel, o Ministério Público como parcela do estado também caminha nessa mesma sintonia.

<sup>16</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pag. 113-114.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 116.

Nesse sentido, ainda em sede de Recomendação, sem caráter vinculativo, o Conselho Nacional do Ministério Público, em março de 2007, publica a **Recomendação nº 3, de 5 de março de 2007**, que dispõe sobre a necessidade de criação de ouvidorias do Ministério Público da União e dos Estados por meio de projetos de leis, em obediência ao art. 130-A, § 5º, da Constituição da República que determina que

*Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.*

Passados pouco mais de seis anos, tempo suficiente para adequação dos ramos do Ministério Público ao dever ético e constitucional no estreitamento de vínculos entre cidadãos e a missão Ministerial, surge a **Resolução CNMP nº 95, de 22 de maio de 2013**, dispondo sobre as atribuições das ouvidorias, precisamente dando um parâmetro normativo uniforme a esta importante figura da Ouvidoria, tendo como premissa ser “um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, servidores e membros com a instituição, com o objetivo de dar efetividade, manter e aprimorar um padrão de excelência nos serviços e atividades públicos”<sup>18</sup>.

Avançando um pouco mais, a Corregedoria Nacional do Ministério Público recentemente, no ano de 2017, fechando a normatização interna quanto ao funcionamento da Ouvidoria, expede a **Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 1, de 26 de maio de 2017**, dispondo assim orientações para respostas tempestivas às manifestações dos cidadãos encaminhadas por meio das Ouvidorias do Ministério Público. Ou seja, informações, requerimentos e notícias encaminhados por meio da Ouvidoria devem ser respondidos num prazo de 30 dias.

Destaca-se ainda, sem pretensões exaustivas, as principais competências da Ouvidoria, conforme normatizado:

Art. 4º. Compete às Ouvidorias do Ministério Público:

I - receber reclamações e representações de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, podendo representar diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público, no que couber, nos termos do art. 130-A, § 5º, da Constituição Federal;

II - receber elogios, críticas, representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões e outros expedientes de qualquer natureza que lhes sejam encaminhados acerca dos serviços e das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, comunicando ao interessado as providências adotadas;

III - **promover articulação e parcerias com outros organismos públicos** e privados, visando ao atendimento das demandas recebidas e aperfeiçoamento dos serviços prestados;

IV - sugerir aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público e ao Conselho Nacional do Ministério Público a adoção de medidas administrativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base em informações, sugestões, reclamações, representações, críticas, elogios e outros expedientes de qualquer natureza;

<sup>18</sup> Art. 2º da Resolução nº 95/2013 do CNMP.

V - encaminhar, se pertinente, às instituições competentes elogios, críticas, representações, reclamações, **pedidos de informações e sugestões que lhes sejam dirigidos acerca dos serviços e das atividades desempenhadas por instituições alheias ao Ministério Público;**

VI – apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e das providências adotadas;

VII – encaminhar relatório estatístico trimestral e analítico semestral das atividades desenvolvidas pela ouvidoria aos respectivos órgãos colegiados superiores, Corregedoria e Procuradoria-Geral;

VIII – encaminhar, preferencialmente por meio eletrônico, relatório estatístico trimestral e analítico semestral das atividades desenvolvidas ao Conselho Nacional do Ministério Público, com os indicadores mínimos constantes no anexo desta Resolução;

IX – **divulgar o seu papel institucional à sociedade.**

*(grifos nossos)*

Nesse ínterim, percebe-se que muito mais que ouvir críticas, reclamações, sugestões ou elogios afetos ao funcionamento do órgão ministerial, a Ouvidoria do Ministério Público amplia seus horizontes para além das quatro paredes, sendo uma ponte entre o cidadão e a própria Administração Pública. A partir da Ouvidoria, o membro do Ministério Público toma ciência de ocorrência de uma má prestação de serviço no âmbito da saúde ou educação, da falha do transporte público, da notícia de corrupção estatal e etc., identificando no contexto onde está inserido pontos nevrálgicos e estratégicos para uma atuação com eficácia.

Deveras, com mais essa porta de entrada, o Ministério Público torna-se um catalisador de potencialidades, aproximando-se de cidadãos e grupos que tenham suas necessidades humanas e valores ameaçados, construindo assim uma atuação sinérgica, democrática e participativa<sup>19</sup>.

Logo, sistematizado o microsistema normativo regente da Ouvidoria do Ministério Público, padroniza-se esse importante canal de diálogo, posicionando mais uma vez como legítimo porta-voz da sociedade, a conferir maior efetividade à sua função de *ombudsman*.

## 5 – CONCLUSÕES FINAIS

A democracia constitui um sistema de governo em constante transformação e gradualmente tem se aperfeiçoado à satisfação das aspirações humanas mais profundas e fundamentais, em nítido cumprimento da Carta Magna.

Nesse sentido, conferir a maior aproximação dos cidadãos aos direcionamentos políticos do Estado, com vistas à consolidação da democracia substantiva, requer esforço contínuo de todos os envolvidos.

Dessa feita, surgem instrumentos e mecanismos organizacionais a ocupar espaços democráticos promovendo maior participação popular nas diretrizes estatais, substituindo tradicionais formas representativas.

Nesse ambiente de evidente transformação e maior conscientização cidadã a Administração Pública acompanha os atuais anseios, também se modificando,

<sup>19</sup> LIMA, Paulo Cesar Vicente de. *A Avaliação da Efetividade da Atuação do Ministério Público Através de Projetos Sociais: A atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público*, volume IV/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. Pag.215.

e, muitas vezes, trazendo conceitos e fórmulas das grandes corporações privadas, implantando uma administração gerencial e estratégica, somando-se à criação de canais de aproximação efetiva com a sociedade, as chamadas Ouvidorias.

No mesmo passo e de forma agregadora, as Ouvidorias do Ministério Público, muito além de ser um canal de aproximação do cidadão para com o órgão ministerial, torna-se um canal de aproximação para com a própria Administração Pública em todos os seus aspectos, visto a nobre missão deferida de fomentador de políticas públicas e empoderamento dos cidadãos numa democracia substantiva.

## 6 – REFERÊNCIAS

FIGUEIRA, Divalte Garcia. *História. Série Novo Ensino Médio*. Volume Único. São Paulo: Ática, 2001.

GENTILLI, Victor. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. Porto Alegre: Edipucrs, 2005.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

HOBSBAWM, E. J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 16. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HOFFMANN, Gustavo Knaesel. *A Contribuição do Pensamento Maquiavélico para a Contemporaneidade* – Ricardo Silva. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 9 maio 2011. Disponível em: <investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/teoria-politica/184362-a-contribuicao-do-pensamento-maquiavelico-para-a-contemporaneidade-ricardo-silva>. Acesso em: 26 fev. 2018.

LIMA, Paulo Cesar Vicente de. *A Avaliação da Efetividade da Atuação do Ministério Público Através de Projetos Sociais: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público*, volume IV/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MIGUEL, Luís Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 03, 2002.

MOLLER, C.; BARLOW, J. *Reclamação de Cliente? Não tem melhor presente...* 2. ed. – São Paulo: Futura, 1996.

MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MOSSE, Claude. *Atenas – A História de uma Democracia*. Brasília: UNB, 1997.



# A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO SOCIAL: UM IMPORTANTE INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

---

*LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SU FUNCIÓN SOCIAL: UN IMPORTANTE INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.*

Roberta Lídice<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Da criação da ouvidoria e seu contexto histórico. 1.1 – Da ouvidoria no Brasil. 1.2 – Da ouvidoria em São Paulo. 2 – Da consolidação da cultura de transparência pela ouvidoria pública. 2.1 – A Lei de Acesso à Informação como instrumento democrático. 3 – Das ouvidorias do Ministério Público como instrumento de participação cidadã. 3.1 – Da assistência ao cidadão de forma inclusiva e empática. 3.2 – Do tratamento isonômico e respeito às leis em favor da ética no setor público. 4 – Conclusão. 5 – Referências.

**Resumo:** O presente texto visa a abordar a importância da Ouvidoria do Ministério Público e sua função social, seja no âmbito federal ou estadual, sendo este um importante instrumento de participação cidadã, focado na transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas pela Instituição, consolidando a ordem jurídica, os direitos humanos e a justiça social para a concretização do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Ministério Público. Função Social. Direitos Humanos. Justiça Social.

**Resumen:** *El presente texto se plantea el objetivo de demostrar la*

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Campus: Facultad de Derecho de Albacete - Espanha. Professora Conferencista do Máster Universitario en Acceso a la Abogacía na Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Advogada atuante nas áreas do Direito Empresarial e Penal (Preventivo/Consultivo). Consultora em Business Intelligence, com MBA em Gestão Pública: Políticas e Gestão Governamental e Especialização em Direito Empresarial. Ouvidora, certificada pela Ouvidoria-Geral da União (OGU) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para atuação em Ouvidoria e Participação Social. (PROFOCO). Diretora da Biblioteca de Derecho y Género de Ediciones Olejnik - Editorial Jurídica Chilena. Representante Acadêmica da Editorial Jurídica Ediciones Olejnik na Espanha. Autora dos Livros “O Contrato de Adesão Como Instrumento Regulatório nas Relações Consumeristas e Empresariais”, “El Contrato de Adhesión” – Latinoamérica e “Violencia Intrafamiliar: Rompiendo El Silencio”. Coautora do Livro “Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – Direito de Todos” – Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Autora e coautora de obras e artigos jurídicos e sociais.

*importancia de la Defensoría del Pueblo del Ministerio Público y su función social, sea en el ámbito federal o estatal, siendo éste un importante instrumento de participación ciudadana, con enfoque en la transparencia, presteza y seguridad de las actividades desarrolladas por la Institución, consolidando el orden jurídico, los derechos humanos y la justicia social para la concreción del Estado Democrático de Derecho.*

**Palabras clave:** Defensoría del Pueblo. Ministerio Público. Función Social. Derechos Humanos. Justicia Social.

## INTRODUÇÃO

O presente texto tem o intuito de abordar o tema das Ouvidorias do Ministério Público e sua função social, bem como ressaltar sua relevância perante a sociedade, uma vez que se trata de uma Instituição Pública sólida e respeitável, pautada na disseminação de valores relacionados à democracia, participação social, inclusão e responsabilidade cidadã.

Inicialmente, será tratado sobre a criação da Ouvidoria e seu contexto histórico, bem como a implementação das Ouvidorias Públicas no Brasil e em São Paulo.

Posteriormente, se discutirá a respeito da consolidação da cultura de transparência pelas Ouvidorias Públicas, com enfoque na atuação do Ministério Público, ressaltando a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – LAI) como instrumento democrático.

Por derradeiro, será mencionada a importância da Ouvidoria do Ministério Público como instrumento de participação cidadã e da assistência à população de forma inclusiva, empática e não discriminatória.

Indubitavelmente, o tema em referência ratifica o comprometimento do Ministério Público com o atendimento às necessidades dos cidadãos por meio de suas Ouvidorias, visando à sua concretização no Estado Democrático de Direito.

## 1 – DA CRIAÇÃO DA OUVIDORIA E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

O sistema de Ouvidorias foi criado há mais de 200 anos na Suécia, sendo que os Ouvidores eram conhecidos também como *Ombudsman* ou, em português, Defensor do Povo.

Em 1809, também na Suécia, registra-se a implementação constitucional do *Ombudsman* Sueco, cuja missão era verificar a observação das leis pelos tribunais, com o poder de processar aqueles que cometessem ilegalidades ou negligência no cumprimento de seus deveres.

Já no Brasil, desde a época da Colonização Portuguesa, os Governos Gerais possuíam em suas estruturas Ouvidores, indicados pelo Rei de Portugal e que, naquela época, detinham poderes de lavrar e promulgar leis, estabelecer Câmara de Vereadores, atuar como Comissários de Justiça e ouvir reclamações e reivindicações da população sobre improbidades e desmandos por parte dos servidores do governo.

Em território nacional, foram implantadas diversas Ouvidorias, nos setores públicos e privados. Como exemplo, cito: “*Ombudsman* de Imprensa do

Jornal Folha de São Paulo: com a missão de apontar as falhas no periódico, visando melhorias nos processos e serviços de informação, resguardando a qualidade e imparcialidade da notícia”.

A Ouvidoria, na sua compreensão atual – que não se confunde com aquela antiga figura do Ouvidor no Brasil Colonial, uma espécie de juiz ou auxiliar direto dos donatários das capitanias hereditárias –, se estabelece como um canal de manifestação do cidadão, configurando-se, assim, como um mecanismo de exercício da cidadania e meio estratégico de apoio à gestão das organizações, seja na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, seja para atender às crescentes necessidades de transparência, arejamento e revisão de processos impostos às organizações pela nova ordem social globalizada. Senão veja-se:

Em 1995: A primeira Ouvidoria Pública no Brasil foi instalada na cidade de Curitiba;

Em 1989: O Jornal Folha de São Paulo, de forma pioneira, instituiu a sua figura do Ombudsman;

Em 1993: Na iniciativa privada, também se destacou o Grupo Pão de Açúcar, o qual lançou seu Ombudsman;

Em 2004: A TV Cultura tornou-se a primeira emissora de TV pública do país a estabelecer um Ombudsman.

No que tange a Área Pública Estadual Paulista, inicialmente, foram implementadas as seguintes Ouvidorias:

Em 1992: Implantação da Ouvidoria do PROCON;

Em 1993: Implantação da Ouvidoria do IPEM;

Em 1995: Implantação da Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública, por meio de um decreto do então governador Mário Covas;

Em 1996: Implantação de um piloto de Ouvidoria na Secretaria da Saúde.

Neste contexto histórico, constata-se que a Ouvidoria é um instrumento de diálogo entre os cidadãos e as instituições, estimulando a participação social e o pleno exercício da cidadania, contribuindo para a ampliação dos espaços democráticos, a fim de que se valorize, pratique e respeite a cultura de transparência na Administração Pública, como um canal que representa a voz do cidadão perante o Poder Público.

## 1.1 – Da Ouvidoria no Brasil

A emenda aprovada, durante a elaboração da Constituição Brasileira de 1988, descentralizou a Ouvidoria. A partir dela, qualquer poder executivo pode, por lei ou decreto, estabelecer a sua Ouvidoria. Se fosse instituída apenas como Ouvidoria-Geral, como se pretendeu, ela se reportaria ao parlamento, ficando presa, longe do cidadão e politicamente não cumpriria o seu papel. Da forma como ficou estabelecido, o Ouvidor torna-se representante direto do cidadão. Funciona ao contrário das origens, quando o ouvidor controlava os súditos em prol do rei. Hoje, ele defende o cidadão e a pressão exercida sobre o ouvidor, identifica o bom ou mau serviço do setor Público ou Privado.

No que tange o princípio da eficiência, que deve ser aplicado aos serviços prestados à população pelos órgãos públicos, o Dr. João Elias Oliveira, Ouvidor do Estado do Paraná, assim define:<sup>2</sup>

<sup>2</sup> OLIVEIRA, João Elias. Ouvidoria Pública brasileira: a evolução de um modelo único. In. VISMONA, Edson Luiz (Org.). *A Ouvidoria Brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo:



Consolidou uma aspiração social traduzida por uma nova postura cidadã, que exige o predomínio da gestão eficaz do bem público com a transparência e honestidade dos administradores, e a colocação da administração a serviço do cidadão através da criação de canais de comunicação que propiciem a ampliação da participação popular.

Desse modo, frisa-se que este é um dos objetivos básicos de nossa Constituição de 1988, onde se prevê a norma para proteger o cidadão perante o Estado – Norma Garantista. A partir deste momento o processo de criação de Ouvidorias começou a ser difundido em todo país, instituindo o direito à participação cidadã na Administração Pública, principalmente com a publicação da Emenda Constitucional nº 45, que determina a criação de ouvidorias do Poder Judiciário e Ministério Público, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Territórios, tratando-se de um canal de manifestação do cidadão, fortalecendo a justiça social e a democracia.

## 1.2 – Da Ouvidoria em São Paulo

Com a Lei Estadual nº 10.924, de 20 de abril de 1999, de defesa do usuário do serviço público, e o Decreto 44.074, de 1º de julho de 1999, que regulamenta a composição e define as competências das Ouvidorias de Serviços Públicos, o Estado de São Paulo estabeleceu que todas as organizações ligadas ao Estado tenham as suas Ouvidorias, formando uma rede.

A lei determina que todos os Órgãos Públicos do Estado nomeiem seus Ouvidores e que as empresas de economia mista e as concessionárias subordinem-se à mesma lei. No Governo do Estado de São Paulo, a Ouvidoria mais antiga é a da Polícia, criada em janeiro de 1995, por meio de um decreto do então governador Mario Covas.

No total, só na área pública, o Estado de São Paulo agrega, segundo informações oficiais do Governo Estadual, cerca de 165 ouvidorias, sendo 26 entre as concessionárias de serviços públicos. Recentemente foi lançado decreto reforçando a lei, o qual determina a apresentação de relatórios a cada seis meses.

A Ouvidoria-Geral da Cidade de São Paulo assim conceitua a função social do Ouvidor:

O reconhecimento legal fortalece o papel do ouvidor, cujo objetivo é garantir e dar voz, tanto interna quanto externamente, ao cidadão, ao consumidor e ao funcionário. Desta forma, o ouvidor transforma cada manifestação em importante ferramenta de gestão, recurso precioso para garantir um serviço ou produto de excelência. O ouvidor dimensiona cada demanda de forma a garantir o exercício da cidadania e, com isso, garantir um Estado Democrático.<sup>3</sup>

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Ouvidor deve estar atento a tudo que ocorre dentro e fora da instituição a qual atue, com o devido cuidado de preservar a qualidade de serviços e produtos prestados aos cidadãos, objetivando a investigação e detecção de falhas existentes, apresentando as propostas de melhorias à Diretoria Administrativa, podendo corrigir e implementar novos procedimentos, que terão o condão de agregar valor, eficiência e celeridade aos processos.

---

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

3 Prefeitura de São Paulo. Controladoria Geral. OGM: *Função Social do Ouvidor*. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=41219](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=41219)>.

A Ouvidoria Pública tem o dever de estimular a participação e a conscientização da população sobre o seu direito de receber serviços públicos de qualidade. Trata-se de um canal de manifestação do cidadão, sendo um importante instrumento de participação social, voltado à construção e consolidação da cultura de transparência.

## **2 – DA CONSOLIDAÇÃO DA CULTURA DE TRANSPARÊNCIA PELA OUVIDORIA PÚBLICA**

A Ouvidoria é fundamental para a Administração Pública, no que tange a busca pela excelência no atendimento e serviços prestados ao cidadão, buscando a consolidação da transparência, sendo a última instância na esfera administrativa, para a solução de conflitos.

Sua principal função é assegurar ao cidadão o exame de suas reivindicações e garantir-lhe o direito à informação, respeitando a defesa de seus interesses, disponibilizando um canal de atendimento que objetiva detectar possíveis falhas em procedimentos, serviços e funcionalidades em geral.

Ressalta-se que a Ouvidoria está embasada na responsabilidade e seriedade para sua eficácia, assegurando a confidencialidade e proibindo qualquer tipo de retaliação, atuando com a celeridade nos processos, senso crítico e autonomia para tomada de decisões, visando à aplicabilidade das medidas cabíveis, bem como atuando de forma efetiva para a solução do conflito e busca da informação requerida pelo cidadão.

Nesse diapasão, a Promotora de Justiça e Ouvidora do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Dra. Rose Meire Cyrillo, assim conceitua:

A Ouvidoria é formalmente concebida como canal de diálogo direto das instituições com o cidadão, porta aberta para a participação popular, ferramenta essencial na construção da cidadania, seu exercício e respeito, a partir da escuta ativa, propiciando ao manifestante ter sua demanda apresentada e adequadamente tratada pelo órgão competente. <sup>4</sup>

Dentro desse conceito, verifica-se que a Ouvidoria Pública tem um papel fundamental na sociedade, favorecendo a desconstrução de conflitos nas relações sociais, dando a devida atenção às reivindicações tanto dos cidadãos como dos servidores, exercendo um trabalho de atendimento interno e externo na instituição a qual representa.

### **2.1 – A Lei de Acesso à Informação como Instrumento Democrático**

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos Órgãos e Entidades públicos informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A referida Lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012.

Com a LAI em vigor, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. A Lei de Acesso, entretanto, prevê algumas exceções ao acesso às informações,

---

4 CYRYLLO, Rose Meire. Ouvidoria: um aporte necessário. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, nº 9, 2015. p. 201.

notadamente àquelas cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

É proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua demanda. Entretanto, o Órgão ou Entidade pode dialogar com o cidadão, a fim de obter um melhor entendimento ao que foi solicitado, objetivando o esclarecimento e disponibilidade da informação requerida, com fulcro no artigo 10, § 8º da Lei de Acesso a Informação.

### **Do prazo de resposta da demanda**

Se a informação estiver disponível, ela deve ser entregue imediatamente ao solicitante. Caso não seja possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade tem até 20 (vinte) dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, se houver justificativa expressa, com fulcro na Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo.

### **Da transparência ativa**

Divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Exemplos: seções de acesso às informações dos sites dos Órgãos e Entidades e Portais de Transparência.

### **Da transparência passiva**

Disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Exemplo: respostas às solicitações de informações registradas para determinado Ministério, seja por meio do SIC físico do órgão ou pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

### **Da pesquisa de satisfação**

O preenchimento da pesquisa de satisfação é de suma importância, a fim de que o Poder Executivo Federal possa melhorar continuamente o serviço de disponibilização das informações solicitadas. As pesquisas respondidas poderão subsidiar atividades de monitoramento e acompanhamento do cumprimento da Lei de Acesso.

Os procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação estão destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, seguindo as diretrizes elencadas no artigo 3º da referida Lei, conforme se expõe:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Cabe ao Poder Público cumprir as normas e procedimentos específicos dispostos na LAI, assegurando o acesso à informação a todos os cidadãos-solicitantes, promovendo, independentemente de requerimento, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, com fulcro no artigo 8º da Lei nº 12.527/2011.

### **3 – DAS OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

A Ouvidoria Nacional do Ministério Público é um canal direto de comunicação à disposição da sociedade, para o encaminhamento de sugestões, críticas, reclamações, elogios, denúncias e solicitações de informações, referentes aos serviços e funcionamento do Ministério Público brasileiro.

Essa importante Ouvidoria Pública foi criada pela Resolução CNMP nº 64, de 1º de dezembro de 2010, instituída pela Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 19 de julho de 2011, e sua missão é integrar as ouvidorias do Ministério Público de todo o País, assim como aperfeiçoar o atendimento ao usuário e os serviços prestados pela troca de informações entre os diversos Ministérios Públicos do Brasil, disponibilizando aos cidadãos o encaminhamento de suas reivindicações por formulário eletrônico<sup>5</sup>, por carta ou pessoalmente.

Nesse sentido, ressalta-se que, de acordo com o disposto no artigo 35 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Ouvidoria Nacional não processará solicitações anônimas, mas poderá resguardar a identidade do solicitante, caso haja fundada circunstância que justifique esta medida.

A Ouvidoria do Ministério Público recebe, examina e encaminha as reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informação e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelos órgãos do Ministério Público, visando à estimular a participação e a conscientização da população sobre o direito de receber serviços públicos de qualidade, prestando informações claras e objetivas, sendo um importante canal de comunicação acessível a todos.

No que tange a acessibilidade, os canais de atendimento devem estar adequados de acordo com o público e as adaptações necessárias para pessoas com deficiência, pessoas idosas e as de mobilidade reduzida.

Atuando em prol do cidadão, o Ouvidor do Ministério Público deve repudiar veementemente qualquer violação de direitos, abuso de poder, omissões e negligências, com base nos princípios constitucionais da legitimidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, pelo quanto reza o artigo 37 da Carta Magna.

A Constituição Cidadã de 1988 garante a livre manifestação do pensamento, porém proíbe o anonimato, conforme o disposto no artigo 5º, inciso IV. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) relativizou a referida proibição, com a decisão de que as autoridades públicas não podem iniciar processo punitivo na esfera penal ou disciplinar, respaldando-se em denúncias

<sup>5</sup> Ouvidoria Nacional do Ministério Público (CNMP). Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>

anônimas. O STF entende que, diante do recebimento de uma denúncia anônima, o Poder Público pode adotar medidas para apurar a possível ocorrência de um ato ilícito.

Contudo, cumpre salientar que as Ouvidorias Públicas podem receber denúncias anônimas e dar-lhes encaminhamento, desde que sejam apresentados elementos probatórios para a apuração dos fatos, sendo um canal de manifestação, acessível à população.

A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, consolidada pelo Conselho Nacional do Ministério Público na Resolução nº 188, de 1º de dezembro de 2014, define que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, além de incorporar o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988). A adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso.<sup>6</sup>

Ainda nessa esteira, os artigos 1º e 2º da Resolução nº 188, de 1º de dezembro de 2014, assim preceituam:

Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição. Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

De acordo com a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, a Ouvidoria se estabelece como um canal de manifestação do cidadão, incentivando a cultura do diálogo entre este e o órgão público, abandonando a cultura do litígio, promovendo a solução do conflito, considerando a importância da prevenção e da redução da judicialização da demanda que envolve o Poder Público, resolvendo os casos apresentados de forma efetiva, célere, justa e eficaz.

6 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 188, de 1º de dezembro de 2014: *Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>.

### 3.1 – Da assistência ao cidadão de forma inclusiva e empática

A Ouvidoria é um importante instrumento de comunicação entre o cidadão e o Ministério Público, o qual contribui para uma administração participativa, na construção da cidadania, no estímulo à qualidade dos serviços prestados, assim como para a implementação da cultura de ouvidorias e suas premissas dentro da Instituição.

Uma comunicação adequada deve ser premissa da Ouvidoria Pública, estabelecendo uma relação de empatia, utilizando-se de uma linguagem fácil e acessível, com o objetivo de assistir às necessidades dos cidadãos. Senão, veja-se:

**Linguagem Cidadã:** o uso adequado da linguagem no atendimento tem a finalidade de aproximar o cidadão e o Estado. Portanto, deve-se evitar o uso de termos técnicos e jargões.

**Empatia:** trata-se de uma habilidade de identificar o sentimento de outra pessoa e compreendê-lo, colocando-se no lugar no outro, caso estivesse na mesma circunstância.

**Linguagem Inclusiva:** é aquela que não utiliza expressões ofensivas ou preconceituosas direcionadas a um determinado grupo ou indivíduos. Expressões de origem racista e termos pejorativos não são admitidos.

Contudo, ressalta-se que a expressão “pessoa com deficiência” é adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), devendo ser esta a referência de linguagem cidadã. Para os transexuais que utilizam o nome social, o qual difere do nome que consta em documentos oficiais, é de bom tom perguntar como a pessoa gostaria de ser chamada.

Isto posto, conclui-se que um atendimento de qualidade é pautado no respeito à diversidade e livre de preconceitos.

### 3.2 – Do tratamento isonômico e respeito às leis em favor da ética no setor público

*“O Brasil não é para principiantes...”*

Tom Jobim

“Você sabe com quem você está falando?” é um questionamento de quem quer ser tratado de maneira especial, acima das normas gerais, uma vez que entende ser uma pessoa mais importante que as outras.

Já a expressão “Quem você pensa que é?” remete a uma atitude que desrespeita a universalidade do tratamento igual a todos, bem como denota certa resistência às transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas em nosso país.

Segundo Roberto DaMatta, autor do livro “Carnavais, Malandros e Heróis – Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro” (1979), na cultura brasileira predomina uma situação de ambiguidade, não totalmente hierárquica nem totalmente igualitária, que, ao mesmo tempo, inclui e exclui.

Nesse sentido, apesar do tratamento amistoso entre pessoas no Brasil, em diferentes classes sociais e sem barreiras para a mobilidade social, ainda existe uma transposição indevida de hierarquizações pessoais nos setores públicos

e privados, os quais deveriam ter regras válidas para todos, sem privilégios baseados em posições econômicas ou sociais.

Ainda nessa esteira, vale ressaltar a questão da “carteirada”, como um desvio de conduta, uma vez que as prerrogativas inerentes ao cargo ocupado não são propriedade de quem o ocupa, mas sim meios para o exercício de suas atribuições.

Diante do acima exposto, conclui-se que, atualmente, os principais desafios no Brasil são: o tratamento isonômico entre todos os cidadãos e o respeito às leis.

Em um país onde se valoriza uma pessoa pelo “cargo importante” ou por “aparentar *status*”, muitas vezes ilusório, prevalecendo a cultura do “julgar o livro pela capa” e a conveniência de quem se dobra as pessoas que apresentam em suas ações um comportamento antiético, urge uma mudança de mentalidade e postura, a fim de dar um basta a esta inversão de valores, desenvolvendo uma sociedade de consciência crítica e pensante, que reconhece seu papel como cidadão em um Estado Democrático de Direito.

Como sugestão de resposta às indagações: “Você sabe com quem está falando?” e “Quem você pensa que é?”, podemos proceder da seguinte maneira:

– Não sei com quem estou falando. Mas se você puder me dizer, ficará mais fácil identificar para qual Ouvidoria Pública devo direcionar e formalizar a denúncia de abuso: Ouvidoria do Município, Estado ou União.

Este é um desafio para o Estado e aos cidadãos brasileiros, na luta pela igualdade democrática e fortalecimento da ética nos serviços e setores públicos.

## 4 – CONCLUSÃO

### ÉTICA

*“A virtude moral é uma consequência do hábito.  
Nós nos tornamos os que fazemos repetidamente.*

*Ou seja: nós nos tornamos justos*

*ao praticarmos atos justos, controlados ao  
praticarmos atos de autocontrole, corajosos ao  
praticarmos atos de bravura.”*

Aristóteles

Diante do exposto neste texto, que teve o intuito de abordar sobre a relevante atuação das Ouvidorias do Ministério Público, conclui-se que o princípio constitucional da publicidade e a nova cultura da transparência se fortaleceram com o advento da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), devendo ser cumprida por todos os Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta – Os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Conta e Ministério Público.

A Lei de Acesso é um instrumento fundamental para a consolidação da cultura de transparência, garantindo a fidelização dos cidadãos, trazendo fortalecimento da imagem e distinção às Ouvidorias Públicas, com o reconhecimento de suas ações pela transparência e responsabilidade social.

As Ouvidorias do Ministério Público têm como objetivo o comprometimento com o atendimento às necessidades dos cidadãos, sendo um agente de mudanças, incentivando a prestação de serviços públicos de qualidade, exigindo uma postura ética por parte de seus membros e servidores, sendo um importante instrumento de participação social e defesa dos direitos humanos, a serviço da cidadania, constituído no Estado Democrático de Direito.

## 5 – REFERÊNCIAS

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 188, de 1º de dezembro de 2014. *Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- \_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>.
- \_\_\_\_\_. GOVERNO DE MINAS. OUVIDORIA-GERAL. *Ouvidoria Pública Passo a Passo: Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas*. Novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.Ouvidoriageral.mg.gov.br/images/stories/fruit/segovOuvidoriapublica2012pdf.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Governo Federal. *Ouvidorias.gov*. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV*. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx?tipo=1>>.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura de São Paulo. Controladoria-Geral. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=41219](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=41219)>.
- BRASIL. Prefeitura de São Paulo. Controladoria-Geral. OGM: *Função Social do Ouvidor*. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=41219](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=41219)>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. OGM: *Função Social do Ouvidor*. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=41219](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=41219)>.
- BRASIL. OUVIDORIA. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Formulário Eletrônico: envio das manifestações dos cidadãos às Ouvidorias do Ministério Público*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Resolução Nº 188, de 1º de dezembro de 2014*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>>.



CYRYLLO, Rose Meire. *Ouvidoria: um aporte necessário*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, n. 9, 2015. p. 201.

Da Matta, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1979.

LÍDICE, Roberta. Transparência como instrumento democrático: Lei de Acesso à Informação. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (Coord.). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação: direito de todos*. Belo Horizonte. Fórum, 2017. P. 367-372.

OLIVEIRA, João Elias. Ouvidoria Pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson Luiz (Org.). *A Ouvidoria Brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

# AS OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ARTÍFICES INSTITUCIONAIS DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

---

THE PROSECUTION SERVICE'S OMBUDSMANS AS THE INSTITUCIONAL ARTIFICER OF CITIZENSHIP IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Eneida Melo Correia de Araújo<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – A cidadania: direito fundamental no Estado democrático de direito. 2 – O direito de acesso à Informação como instrumento da cidadania. 3 – As Ouvidorias do Ministério Público como artífices institucionais da cidadania. 4 – Considerações finais. 5 – Referências.

**Resumo:** As Ouvidorias do Ministério Público se revelam artífices da cidadania e auxiliares na efetivação do Estado democrático de direito. É que os direitos de cidadania podem ser traduzidos como direitos mínimos que apontam para liberdade, igualdade, sobrevivência, segurança, saúde, educação, informação. Decorrem de reivindicações formuladas no curso da história e que conseguiram obter um reconhecimento universal, afirmando-se perante o Estado e a sociedade. Ligam-se, de forma indissolúvel, à concretização da dignidade humana, a qual deve ser vista não apenas como a conquista aos bens mínimos indispensáveis ao indivíduo, mas, como o direito à liberdade, à justiça e à igualdade. Traduz o compromisso político da Constituição Republicana, no sentido de construção de uma sociedade livre, justa e solidária como proclamado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** Ouvidorias do Ministério Público. Efetivação da cidadania mediante o acesso à informação.

**Abstract:** *The prosecution service's ombudsmans reveals themselves as the institutional artificer of citizenship and ministerial in the efetivation of the democratic state of law. That is because the citizenship's laws can be translated as minimum rights that points towards freedom, equality, survival, security, health, education, information. They come from claims made by the course of history and that got universal recognition, assuring itself before the State and the society. They associate, in an indissoluble way to concretization of the human dignity, that should be seen not only as a conquer to individuals undispensible minimal assets, but, as a liberty right, to justice and iguality. Construing the political compromisse of the Republican Constitution, meaning the making of a free society, fair*

---

<sup>1</sup> Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da Sexta Região. Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

*and solidarity as proclaimed by the Universal Declaration of the Human Rights.*

**Keywords:** *Prosecution Service's Ombudsman. Effectiveness of citizenship through the access to information.*

## INTRODUÇÃO

Os direitos de cidadania e da dignidade humana, o pluralismo político são valores que se acham de acordo com a concepção do Estado democrático de direito. E, como expressão da cidadania e da dignidade humana desponta o direito de acesso à informação.

A dignidade da pessoa humana e a cidadania - direitos humanos - podem ser traduzidas no direito à liberdade, igualdade, sobrevivência, solidariedade. São formulações históricas e que conseguiram obter um reconhecimento universal, afirmando-se como direitos perante o Estado e a sociedade. Ligam-se, de forma indissolúvel, ao Estado democrático de direito.

No Brasil, o Constitucionalismo revela um longo processo evolutivo para o homem alcançar a condição de cidadão, de portador de direitos e deveres, de agente de transformação social.

Desta forma, embora se pretenda admitir que, hoje, uma nova forma de Estado esteja sendo delineada, denominada de Pós-Social, não é razoável considerar superados os direitos fundamentais de segunda, terceira e quarta dimensões ou gerações, que foram construídos no período do Estado Social, haja vista sua natureza. É que muitos deles se confundem com os direitos humanos consagrados internacionalmente.

E o sistema jurídico brasileiro alicerçado na democracia não pode esquecer que o Estado democrático de direito tem por pressuposto a liberdade, a igualdade substancial, o respeito à dignidade humana, à cidadania, aos valores sociais do trabalho e à função social da propriedade. Cabe-lhe, portanto, manter vivos os ideais do Tratado de Versalhes, da Declaração de Filadélfia e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse quadro, as Ouvidorias do Ministério Público detêm uma missão fundamental, na medida em que se revelam artífices da cidadania e auxiliares na efetivação do Estado democrático de direito.

## 1 – A CIDADANIA: DIREITO FUNDAMENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Não existe uma definição técnica adequada para envolver todo o conteúdo do direito de cidadania, notadamente, porque esse direito detém uma característica histórica e evolutiva, amparado nas lutas sociais e no aprimoramento do Estado democrático de direito.

Ao seguir as lições de Josecleto Costa de Almeida Pereira, deve-se procurar muito mais o entendimento da cidadania, ao longo das conquistas sociais, políticas, jurídicas do nosso tempo, do que conferir-lhe uma definição precisa. E isto porque acrescenta o autor, historicamente, que a noção de cidadania decorre de situações e movimentos referentes à liberdade dos homens

e às revoluções que definiram seus espaços sociais como grupos emergentes na sociedade<sup>2</sup>.

Valiosa, ainda, é a indicação de J. J. Calmon dos Passos para quem cidadão é aquele que é governado sem poder ser oprimido. Assim, a cidadania aponta para as liberdades políticas, civis, sociais e para o direito de autodeterminação. Diz respeito ao direito de exigir do Estado as prestações capazes de assegurar ao homem a igualdade substancial<sup>3</sup>.

Elisa Reis, de igual forma, afirma que a cidadania refere à liberdade, à universalização dos direitos políticos, civis e sociais, confundindo-se direito do cidadão com os direitos humanos<sup>4</sup>.

Por sua vez, em uma dimensão mais ampla, traçada por Joaquín Herrera Flores: “... os direitos humanos seriam os resultados sempre provisórios das lutas sociais pela dignidade humana”. E, sendo assim, a dignidade humana deve ser entendida, não somente como mero acesso aos bens materiais e imateriais – mas dentro de processos de divisão que afastem privilégios e opressão entre os humanos<sup>5</sup>. O mesmo se afirma sobre a cidadania, princípio que se ombreia ao da dignidade, completando-se.

Na lição de Eduardo Lorenzetti Marques, a evolução da proteção dos direitos humanos na esfera internacional se traduz como um dos princípios básicos da sociedade contemporânea. Trata-se – como adverte o autor – de categoria dotada de prioridade, dentro dos objetivos perseguidos pela comunidade internacional<sup>6</sup>.

Com esse panorama, e seguindo os caminhos sempre firmes de Cláudio Jesus Santagati, lembra-se do registro de três instâncias da trajetória dos Direitos Humanos. A primeira delas seria a da promulgação ou do reconhecimento jurídico dos direitos fundamentais. A segunda fase corresponderia à constituição do paradigma de Direitos Humanos, a partir de sua admissão constitucional, que se projetaria em dois planos: o da legitimidade do sistema político e como instrumento fundamental de governabilidade. O terceiro momento diria respeito à construção de sistemas de proteção internacionais, regionais e sub-regionais (fase de internacionalização), que corresponderia ao estágio atual<sup>7</sup>.

A estrutura normativa de proteção internacional aos direitos humanos, bem como a sua afirmação como direito autônomo, decorreu de um processo lento, mas ascendente de ampliação de direitos e garantias fundamentais. Com ele marchou a evolução da concepção da cidadania.

Ao demonstrar uma evolução política e social crescente, pode-se afirmar que, após a Primeira Guerra Mundial, surge, ao lado do reconhecimento do

2 PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. *Sindicalismo e Cidadania*. In *Lições de Direito Alternativo do Trabalho*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993, p.86.

3 CALMON DE PASSOS, J.J. “Cidadania Tutelada”. *Livro de Estudos Jurídicos*, v. 7, pp. 90-119, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1993, p. 94.

4 REIS, Elisa. *In A Construção da Cidadania*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 55.

5 HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.37.

6 MARQUES, Eduardo Lorenzetti Marques. Direitos Humanos no Mercosul. *In Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Coord. Paulo Borba Casella. Colaboradores: Nádia de Araújo, Guilherme Figueiredo Nascimento e Paulo Henrique Vargas. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2000, pp. 529-530.

7 SANTAGATI, Cláudio Jesús. “Da Declaração dos Direitos Humanos ao Sistema de Proteção. Uma Aproximação Histórico-Jurídica”. *In História do Direito e do Pensamento Jurídico em Perspectiva*. Coord.: Cláudio Brandão, Nelson Saldanha e Ricardo Freitas. São Paulo: Atlas, 2012, p. 632.

direito à cidadania, sob o prisma liberal, a admissão desse direito envolvendo múltiplos planos da existência humana.

Ao celebrar o Tratado de Versalhes, delineou-se uma nova concepção do direito à cidadania. Aos indivíduos não era suficiente limitar o poder estatal, estabelecer parâmetros para a atuação do governo na vida privada dos homens. Exigiu-se, neste novo momento, que o Estado, além de respeitar os direitos civis e políticos, agisse, mediante políticas públicas, no sentido de propiciar direitos sociais, econômicos e culturais aos seus cidadãos.

Por sua vez, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos dos Homens mostra o propósito de promover o reconhecimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, cabendo aos diversos países, integrantes dos organismos internacionais, inserirem em seus textos jurídicos esses direitos, fiscalizando sua aplicação e conferindo-lhes eficácia.

Esse documento, dotado da característica de universalidade, compreende um conjunto de direitos reputados indispensáveis à sobrevivência das pessoas, ao desenvolvimento de sua personalidade física, moral e intelectual, independentemente de raça, religião, sexo, crença, condição social.

Por seu turno, ao afirmar os princípios de liberdade, igualdade de oportunidades, segurança social e desenvolvimento, a Declaração de Filadélfia enfatizou que seriam aplicáveis a todos os homens, em todos os países, deixando expressa a característica universal dos postulados que irão sustentar os vários sistemas jurídicos dos Estados democráticos.

A dignidade do homem, a cidadania, a solidariedade, os direitos oriundos do Tratado de Versalhes, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, projetam-se para integração definitiva nos ordenamentos jurídicos dos estados democráticos de direito.

Na época contemporânea, ser cidadão se traduz como um direito do homem, alargando-se, portanto, seu sentido tradicional e restritivo. Divisa-se um aumento dos processos de liberdade e conhecimento, consoante a percepção de Roberto A. R. de Aguiar, no sentido de que libertar-se é entender-se, também expressando afastar-se da alienação, ganhar consciência crescente de si, do mundo e da história<sup>8</sup>.

A República Federativa do Brasil, palmilhando a trajetória do Constitucionalismo social, assevera constituir-se em Estado democrático de direito, tendo como um de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, princípios que têm correspondência com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Conforme realça Daniel Sarmiento, os valores que dão suporte aos direitos fundamentais, expressos na Constituição da República, penetram o ordenamento jurídico, impondo sua concretização nas atividades corriqueiras, diuturnas, comuns, não restringindo sua incidência em momentos de crise do ordenamento jurídico ou à interpretação do direito. O autor esclarece que os direitos fundamentais constituem-se no “... epicentro axiológico da ordem jurídica, fazendo com que todo o direito positivo seja compreendido por meio

8 AGUIAR, Roberto A. R. de. *O que é Justiça. Uma abordagem dialética*. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1995, p.108.

daqueles direitos”. E, concluindo, diz que não basta ao ente estatal abster-se de violar os direitos fundamentais, sendo indispensável que dirija suas ações no sentido de protegê-los de forma objetiva contra agressões e ameaças de terceiros, inclusive, dos atores privados<sup>9</sup>.

Sendo a cidadania um alicerce do Estado democrático brasileiro, a sua irradiação pelo conjunto do sistema jurídico não deixa de considerar valores que tornem eficaz o exercício dos direitos.

Os direitos de cidadania podem ser traduzidos como mínimos, que apontam para liberdade, igualdade, sobrevivência, segurança, saúde, educação, informação. Decorrem de reivindicações formuladas no curso da história e conseguiram obter um reconhecimento universal, afirmando-se perante o Estado e a sociedade. Ligam-se, de forma indissolúvel à concretização da dignidade humana, a qual deve ser vista não apenas como a conquista aos bens mínimos indispensáveis ao indivíduo, mas como o direito à justiça e à igualdade. Ser cidadão é poder exercer as três ordens de direito de personalidade consagradas no ordenamento jurídico: a física ou corpórea, a intelectual e a moral.

A propósito, Flávia Piovesan realça que os direitos e as garantias constitucionais são princípios que a República Brasileira abraçou, em atenção às exigências de justiça e ética, conferindo-lhes, portanto, base para todo o sistema jurídico<sup>10</sup>.

No Brasil, a noção de cidadania não mais se limita aos direitos civis e políticos. Como direito fundamental que é, acompanha a natureza evolutiva dos demais direitos que servem de fundamento a República. A ordem constitucional brasileira passou a abrigar a perspectiva de realização dos direitos de primeira, segunda, terceira e quarta dimensões ou gerações, quer a luz dos seus princípios, quer de forma expressa, no bojo de inúmeros instrumentos normativos.

Acrescenta-se que, a Constituição Republicana estabelece em seu art. 5º, § 2º, que os direitos nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios que tenha adotado, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Tal aspecto traduz uma abertura do sistema jurídico à evolução crescente dos direitos humanos, dentro de uma perspectiva de afastar o retrocesso social. É que a promoção e a proteção dos direitos do cidadão deve ser objetivo dos estados nacionais e do direito internacional. A par destes aspectos, o respeito a esses direitos aprimora a democracia e, como um dado indissociável, somente se concretizam e se ampliam em um Estado em que a democracia seja efetivamente social.

Os ordenamentos jurídicos do ocidente, sobretudo aqueles que se esteiam na democracia e no respeito à dignidade humana, ao lado da afirmação dos diversos direitos decorrentes da dignidade do indivíduo, criam vários mecanismos de tutela e de reivindicação para a efetividade do direito à cidadania.

Compreendendo que, a cidadania se relaciona às épocas políticas, aos movimentos sociais, à luta pelos direitos humanos, é possível asseverar que o direito de acesso à informação representa uma de suas vertentes, pois busca oferecer os elementos interessantes ao indivíduo e à coletividade.

9 SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, pp. 155-156.

10 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 1997, p. 60.

## 2 – O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA CIDADANIA

O direito de acesso à informação se configura em uma vertente do direito à cidadania, exigindo um espaço democrático, para que possa ser exercido e respeitado pelo Estado e pelos particulares.

Observada uma sequência histórica e política da qual brotaram os sucessivos direitos fundamentais, reconhece-se o direito à informação como fruto da denominada 4ª geração ou dimensão de direitos fundamentais.

Na lúcida lição de Bruno Espiñera Lemos, os direitos fundamentais de 4ª geração ou dimensão são representados pelo direito à democracia, à informação e ao pluralismo. “Tais direitos reuniram o futuro da cidadania na realidade da globalização política, tendo o homem, como centro de gravidade e presença moral da referida cidadania”<sup>11</sup>.

Hoje, portanto, o direito de acesso à informação é admitido como direito fundamental de 4ª geração, posicionando-se ao lado de outros, como o do Estado democrático de direito e do pluralismo, deslocando-se do sentido tradicional. E foi a evolução dos direitos assegurados ao homem cidadão que tornou possível a integração do direito de informação à cidadania.

O significado do direito de acesso à informação, nas sociedades democráticas modernas, não possuía a extensão que hoje possui. Uma referência temporal que pode servir para demarcar o seu surgimento e evolução está situada entre as décadas de 1970 e 1980. Coincide com o desejo e a necessidade de formulação de um direito à memória.

Ângela Maria de Castro Gomes indica que, nessa época, constata-se uma forte mobilização internacional, a partir da Europa, mas que alcança com destaque a América Latina, no sentido de não destruir a memória de um povo, bem como as conseqüências políticas e culturais do esquecimento<sup>12</sup>.

No bojo desse movimento internacional e nacional de resgate para concretizar, conservar e divulgar a memória, constata-se ser preciso que os homens e a sociedade tenham acesso à informação, quer no plano individual, quer na esfera coletiva.

No Brasil, na Europa e na América Latina, ao acompanhar esse pensamento, elaboram-se políticas no sentido de que os órgãos do Estado dirijam seus esforços, a fim de fazer ingressar nos ordenamentos internos as normas que consagrem o direito à informação.

Compreende-se que a obtenção de informação possibilita a participação dos indivíduos nas diversas áreas da comunidade, capacita-os a melhor analisar as diferentes conexões entre as esferas públicas e privadas, entre os interesses coletivos e os individuais.

Paralelamente, reconhece-se que os cidadãos começam a se interessar e a se envolver com os problemas dos locais onde atuam: na rua em que moram, no seu bairro, na escola em que estudam ou naquela onde estão seus filhos, no ambiente do trabalho. Forma-se um sentido de pertencimento material,

11 LEMOS, Bruno Espiñera. *Direitos Fundamentais*. Brasília: Fortium, 2007, p.18

12 GOMES, Ângela Maria de Castro Gomes. “Justiça do Trabalho no Brasil: Notas de uma Pesquisa”. In *Memória e Preservação de Documentos: Direitos do Cidadão*. São Paulo: LTR, 2007, p.23.

temporal e espacial decorrente do acesso do indivíduo às várias instâncias do poder público, a fim de obter e alcançar informações.

Essa ideia permite entender porque J.J. Canotilho afirma que o estatuto que estabelece os direitos do cidadão adota uma nova concepção de um direito geral de personalidade. Assim, os direitos fundamentais tendem a se constituir em direitos de personalidade e esses em direitos fundamentais<sup>13</sup>.

A partir da percepção de que o Estado democrático de direito não pode admitir a exclusão social, exigindo a partilha do homem na formulação de um projeto político, é possível o exercício do direito à informação.

Observa-se que o Estado, dentro de uma formulação histórica, não se despoja de uma carga ética. Sendo assim, o acesso à informação traz em seu bojo um dado histórico e ético como fenômeno social e político, que ganhou relevância jurídica constitucional.

Em decorrência da previsão das garantias conferidas pela ordem jurídica, notadamente pela Constituição, os indivíduos podem atuar no sentido da concretização de seus direitos e reconhecem a necessidade de cumprimento dos seus deveres, garantindo-se o acesso à informação.

Na ocasião, lembra-se Daniel Sarmiento, que para a efetivação de um projeto democrático de um país, é indispensável que sejam ampliados os espaços dentro dos quais fique assegurado às pessoas o direito de participar na tomada de decisões que as atinjam<sup>14</sup>. E, para tanto, o acesso à informação se revela fundamental.

Partindo de tal premissa, pode-se afirmar que o plano físico em que se discutem, restauram e elaboram as diversas formas de acesso à informação é propício, para que a democracia e a cidadania sejam exercitadas. Este plano físico deve ser o Estado democrático de direito.

À luz dos princípios constitucionais, a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º da Constituição da República). Por sua vez, no art. 5º, inciso XXXIII, acha-se assegurado o direito de todos os cidadãos de receberem dos órgãos públicos as informações do seu interesse particular ou coletivo, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvando aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Estabelece ainda o art. 37, *caput* e § 3º, I, II e III, da Lei Maior, o direito de o indivíduo participar da administração pública, enquanto cidadão usuário, como forma de exercício da democracia participativa, no Estado democrático de direito.

Acrescenta-se que o art. 216, § 2º, da Constituição da República, declara que: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Esse mandamento veio a ser bem disciplinado pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011). Nela, precisamente no art. 3º, acha-se estampado que o direito de acesso à informação é direito fundamental, realçando a observância aos princípios básicos da administração pública.

13 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993, p.346.

14 SARMENTO, Daniel. *Cit.*, p. 355.



Pode-se afirmar, portanto, que a Lei de Acesso à Informação busca tornar efetivo esse direito fundamental, que se traduz em uma das vertentes da cidadania, precisamente como proclamado no art. 37, § 3º, da Constituição Federal, ao garantir que: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. E indica os aspectos centrais a serem regulamentados pelo legislador ordinário.

Desse modo, é importante conferir realce à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estabelece os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, com a finalidade de garantir o acesso à informação.

Tendo em vista que o sistema jurídico brasileiro assegura o acesso à informação como direito fundamental, cabe ao Estado o poder e o dever de torná-lo efetivo em suas diversas variáveis, bem como impedir o seu retrocesso no seio da sociedade.

Mais expressivo ainda é que as pessoas, apoderadas da informação, qualificam-se para conhecer e intervir no desempenho de seus representantes, nos vários segmentos do poder público. Pode avaliar melhor suas ações, interferindo na escolha de propostas, envoltas de um espírito crítico, educando-se, em suma. Estas ideias estão inseridas no que Carole Pateman denomina de democracia participativa<sup>15</sup>.

No mesmo sentido, Chaïm Perelman, com propriedade, lembra-se de que todos os encargos que são conferidos ao poder público, no sentido de respeitar a dignidade da pessoa humana, aumentam a responsabilidade do Estado perante os que dependem de sua soberania<sup>16</sup>.

Mostra-se necessário visualizar o papel do Estado democrático como fonte de expressão de uma das mais fortes manifestações jurídicas, cabendo-lhe atuar como agente propiciador do exercício, do desenvolvimento da cidadania e do acesso à informação, emanações de seu fundamento político-jurídico.

Os recursos aos dados do sensível e do racional, os quais se completam, têm tornado viável um projeto, cujo pressuposto é a unidade entre cidadania e informação. É que esses direitos são indissociáveis, atendendo a uma postura democrática do Estado de direito.

Diante de uma perspectiva de efetivação do Estado democrático de direito, deve ser realçada a importância do acesso à informação, bem como o papel das Ouvidorias do Ministério Público para a revelação e desenvolvimento do exercício da cidadania.

15 PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 146.

16 PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 403.

### 3 – AS OUVIDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ARTÍFICES INSTITUCIONAIS DA CIDADANIA

As bases republicanas e democráticas, que traduzem o ordenamento jurídico brasileiro, realçam o significado expressivo do direito de acesso à informação, bem como o papel das Ouvidorias Públicas no Estado democrático de direito.

Aliás, qualquer projeto público que pretenda o desenvolvimento do direito de acesso à informação não pode ignorar o compromisso jurídico e político-institucional das Ouvidorias, que integram os diversos segmentos da administração pública.

A compreensão do direito de informação como vertente da cidadania autoriza a recorrer ao pensamento de Joaquín Herrera Flores quando assevera que, ainda hoje, cotidianamente, um grande esforço é despendido, para que os direitos humanos sejam estendidos a todos os habitantes do planeta. E essa energia tem componentes políticos, sociais, econômicos e jurídicos<sup>17</sup>.

O panorama ocupado pelo Ministério Público, no quadro da República do Brasil, pode explicar a importância dessa instituição para a efetivação do Estado democrático de direito.

Assim sendo, é significativa a norma constante do art. 127 da Carta Republicana, ao consagrar o Ministério Público como instituição não apenas permanente, mas essencial à função jurisdicional do Estado. E lhe atribui defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

E, no art. 129 da Constituição da República, entre as suas funções institucionais, encontra-se a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Desse modo, entende-se o porquê das Ouvidorias do Ministério Público têm sido um dos sustentáculos institucionais de garantia de acesso à informação e à cidadania. Elas atuam como órgãos dotados de competência e legitimidade, direcionadas a colaborar na participação individual e coletiva para a efetivação do Estado democrático de direito.

Tal perspectiva é reveladora da humanização, respeito à dignidade do homem que essas instâncias propiciam aos indivíduos, ao destinarem todos os esforços para ampliar os espaços de liberdade e de solidariedade.

Nunca foi tão importante, como hoje, invocar o princípio da solidariedade, em face de todas as esferas públicas e privadas. A propósito, afirma Maria Celina Bodin de Moraes:

A expressa referência à solidariedade, feita pelo legislador constituinte, estabelece em nosso ordenamento um princípio jurídico inovador, a ser levado em conta não só no momento da elaboração da legislação ordinária e na execução de políticas públicas, mas, também, nos momentos de interpretação e aplicação do Direito, por seus operadores e demais destinatários, isto é, por todos os membros da sociedade<sup>18</sup>.

17 HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.37.

18 MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo.

Assim, a solidariedade é princípio constitucional inovador, como adverte Maria Celina, mas que está firmemente enraizado em uma concepção antiga, enunciada no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Permitir e assegurar a participação do usuário na administração pública, mediante o acesso à informação traduz o compromisso do constituinte maior com a cidadania e os indica os mecanismos para exercitá-la. E isto se realiza com o respeito e obediência do poder público aos princípios da transparência e da legalidade, bem como no desenvolvimento e na fiscalização de projetos de interesse para a comunidade a que pertencem.

As Ouvidorias do Ministério Público também podem envolver, dentro de uma sociedade ávida pela concretização da democracia, a função auxiliar para que predominem a razão e a justiça, contribuindo para a construção da cidadania, haja vista que interessa a toda a comunidade.

O Ministério Público, em especial o Conselho Nacional do Ministério Público, tem procurado proporcionar às suas Ouvidorias a manutenção de canais de comunicação transparentes, permanentes e estruturados, visando o diálogo amplo com o usuário. Com isto, está a fortalecer esse órgão integrante do Estado, na medida em que lhe confere os meios adequados para informar e orientar os cidadãos sobre os direitos e deveres fundamentais, elevando o seu papel institucional.

É oportuno destacar, como fato revelador de uma nova época, o processo de democratização de nosso país, trazendo para o Ministério Público e para as Ouvidorias mais uma missão: aproximar os diversos órgãos estatais do homem do povo, do cidadão. Elas atuam direcionadas às necessidades dos indivíduos e das diversas coletividades, procurando atribuir à norma constitucional e à lei de acesso à informação um sentido teleológico, humanístico, hábil a concretização dos valores consagrados na Constituição Republicana.

O procedimento simples e direto, fruto da dinâmica das Ouvidorias, tem viabilizado essa participação do cidadão na busca de resposta aos seus projetos e interesses, bem como os de sua comunidade.

Tudo isto é realizado dentro dos princípios da publicidade, da sustentabilidade, da *accountability*, da transparência, da ética e do respeito às preferências das partes interessadas (*stakeholders*). Têm conta, ainda, as normas internacionais de comportamento e aquelas referentes aos direitos humanos.

Esses princípios normativos da atuação das Ouvidorias Públicas decorrem do reconhecimento da própria necessidade de ser conferida a efetividade ao ordenamento jurídico, no que diz respeito à cidadania e ao acesso à informação.

A atuação das Ouvidorias do Ministério Público, desta forma, favorece a melhoria dos serviços oferecidos, a par de colaborar para o aperfeiçoamento da efetivação dos direitos reivindicados pelo cidadão.

Os recursos aos dados do sensível e do racional, os quais se completam, têm tornado viável um projeto, cujo pressuposto é a unidade entre a cidadania e a informação. É que esses direitos são indissociáveis, atendendo a uma postura democrática do Estado de direito.

Quando o Estado democrático de direito afirma que os indivíduos possuem determinados direitos, entre os quais está o de acesso à informação, cumpre-lhe a responsabilidade de concretizá-los. E, com isto, está a propiciar o exercício da cidadania, radicada na liberdade, fraternidade, solidariedade, segurança social. Inversamente, ao deixar de conceder aos indivíduos ou às coletividades, ou mesmo, ao negar-lhes as informações que perseguem, sem suporte constitucional ou legal para assim proceder, pode ferir a cidadania e a democracia abraçada pelo Estado.

A compreensão democrática do papel das Ouvidorias envolve o pensamento sobre o poder e sua legitimação. A autoridade que os cidadãos conferem aos governantes deve ser exercida por meio das diversas expressões tradicionalmente aceitas pelo Direito Público. E, paralelamente, devem os governantes atuar de acordo com uma perspectiva que envolva os direitos humanos de todos, maioria e minoria no interior da sociedade.

Sempre deve ser ressaltado que o Estado não se confunde com a sociedade. Mais precisamente, o Estado não é toda a sociedade e, sim, um grupo social no interior da sociedade. Neste sentido, é a perspectiva de Cláudio Souto<sup>19</sup>.

Também Eugen Ehrlich afirma que o Estado seria o conjunto das associações humanas, que se relacionam entre si, as quais são das mais variadas espécies. Assim, integrariam a sociedade: o Estado, o povo, a comunidade supranacional regida pelo direito internacional, as comunidades religiosas, as igrejas, as seitas, os grupos religiosos, as corporações, os partidos políticos, as famílias<sup>20</sup>.

Vale lembrar que, a própria natureza não completa, aberta, do sistema jurídico, permite a evolução, a modificação do direito, precisamente porque o conhecimento científico é igualmente incompleto e provisório. Essas noções se encontram bem realçadas pela doutrina, na qual sobressai o nome de Eros Grau, alertando que “o sistema objetivo é dinâmico, suscetível de aperfeiçoamento. O direito é produto histórico, cultural, e está em contínua evolução”<sup>21</sup>.

Trata-se de um processo de reprodução incessante no interior da sociedade civil, fazendo brotar novos segmentos que se articulam, que desenvolvem projetos comuns e, até mesmo, disputam espaços preferenciais na sociedade. E essa sociedade civil – na visão aguda de Liszt Vieira – pode representar um instrumento novo, hábil a inserir valores de solidariedade e de ética nas relações entre os diversos grupos sociais, sinalizando para o aperfeiçoamento das Ouvidorias Públicas<sup>22</sup>.

19 SOUTO, Cláudio. “Por uma Teoria Científico-Social Moderna do Direito”, Anuário do Mestrado em Direito, n. 5, p. 137-170. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 1992, p. 155. O Autor esclarece que o Estado é “um grupo social dos homens de governo (entendido “governo” em sentido lato, como poderes executivo, legislativo e judiciário), porque seria reduzir-se a riqueza, complexidade e abrangência da vida social total, entender o Estado como correspondência à sociedade”.

20 EHRLICH, Eugen. *Fundamentos de Sociologia do Direito*. Trad. René Ernani Gertz. Rev. Vamireh Chacon. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986, p. 27.

21 GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p.19.

22 VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997, p. 318.

## 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público, órgão permanente e essencial à função jurisdicional, detendo a defesa da ordem jurídica, da democracia, dos direitos, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, também, pode servir de artifice institucional para o fortalecimento da cidadania e do Estado democrático de direito, mediante o trabalho desenvolvido por suas Ouvidorias.

Como um dos procedimentos para a concretização dessa missão, os diversos órgãos da administração pública e, em especial, o Ministério Público, precisam continuar a adotar uma política de integração das diversas Ouvidorias Públicas.

No âmbito da Administração Pública, as Ouvidorias do Ministério Público vêm colaborando com o objetivo de, ao conferir acesso à informação, reafirmar uma das vertentes da cidadania.

A cidadania e o direito de acesso à informação dizem respeito ao reconhecimento do Estado democrático de direito, em que todos os homens podem usar ou recorrer aos vários bens da vida, prestações ou benefícios sociais que o ordenamento jurídico se comprometeu em oferecer. É legítima a pretensão e a luta dos homens para ampliar o gozo dos bens da vida. Também não comporta exclusões de pessoas, traduzindo-se em igualdade de deveres e de direitos, em face do sistema jurídico e da sociedade. Tampouco é compatível com a criação de mecanismos que dificultem ou inviabilizem o exercício dos direitos do cidadão. Expressa, por fim, o caráter de universalidade dos direitos humanos, entre os quais está o de ter acesso à informação.

O compromisso político da Constituição Republicana, no sentido de construção de uma sociedade livre, justa e solidária advém da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo o seu artigo inicial:

Artigo 1 – Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Fraternidade compreendida como união, harmonia, aliança para realizar as mesmas causas, os mesmos ideais. O que traduz solidariedade, a saber: compromisso entre os indivíduos e as instituições, colaboração mútua, responsabilidade coletiva, dependência de uns com para com os outros, identidade e correspondência de interesses, ideias e projetos.

O princípio da solidariedade fortalece a realização da cidadania e da dignidade humana, na medida em que permite que cada indivíduo se reconheça no outro e colabore para a existência coletiva dentro dos padrões mínimos estabelecidos pela Constituição.

## 5 – REFERÊNCIAS

CALMON DOS PASSOS, J.J. “Cidadania Tutelada”. *Livro de Estudos Jurídicos*, v. 7, pp. 90-119. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1993.

GOMES, Ângela Maria de Castro Gomes. “Justiça do Trabalho no Brasil: Notas de uma Pesquisa”. In *Memória e Preservação de Documentos: Direitos do Cidadão*. São Paulo: LTR, 2007, pp. 19-30.

- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- LEMOS, Bruno Espiñera. *Direitos Fundamentais*. Brasília: Fortium, 2007.
- MARQUES, Eduardo Lorenzetti Marques. Direitos Humanos no Mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2000.
- MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In *Constituição, direitos fundamentais e direitos privados*. 2003
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. Sindicalismo e Cidadania. In *Lições de Direito Alternativo do Trabalho*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.
- PERELMAN, Chaïm. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- PIOVESAN Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed., 1997.
- REIS, Elisa. *A Construção da Cidadania*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
- SANTAGATI, Cláudio Jesús. “Da Declaração dos Direitos Humanos ao Sistema de Proteção. Uma Aproximação Histórico-Jurídica”. In: BRANDÃO, Cláudio; SALDANHA, Nelson; FREITAS, Ricardo (coords.). *História do Direito e do pensamento jurídico em perspectiva*. São Paulo: Atlas, 2012.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.



# O PROCESSAMENTO DE DEMANDAS ANÔNIMAS E SIGILOSAS NAS OUVIDORIAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS: O CASO DA OUVIDORIA DO PARQUET MARANHENSE

---

THE PROCESSING OF ANONYMOUS AND CONFIDENTIAL DEMANDS IN PUBLIC MINISTRY OMBUDSMAN: THE CASE OF THE PARQUET OMBUDSMAN OF MARANHÃO

Rita de Cassia Maia Baptista<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – A Ouvidoria do Ministério Público e a Ouvidoria do MPMA. 2 – Denúncias anônimas e sigilosas. 3 – O acesso do cidadão: facilidade e segurança geram credibilidade e alta incidência de manifestações. 4 – Conclusão. 5 – Referências.

**Resumo:** As Ouvidorias são órgãos que fomentam a gestão participativa, asseguram ao cidadão a atuação nas políticas públicas e possibilitam o empoderamento do manifestante como sujeito atuante ao denunciar atos ilícitos praticados pelos agentes públicos. As Ouvidorias vêm mantendo ampla utilização de todas as soluções tecnológicas de conectividade para garantir a participação dos cidadãos, alcançando até os que residem em cidades mais longínquas. A proximidade desse órgão com o cidadão também foi assegurada pelas redes sociais. A identidade do manifestante não é obrigatória para o acolhimento das denúncias anônimas, e nas sigilosas, o denunciante opta pela não divulgação dos seus dados, fato que vem favorecendo o crescimento substancial dessas denúncias nas Ouvidorias. Nesse cenário, o presente artigo analisa a constitucionalidade da admissão de denúncias anônimas e sigilosas pelas Ouvidorias, com ênfase nos resultados positivos obtidos na Ouvidoria do MPMA, especialmente no que diz respeito ao uso de redes sociais.

**Palavras-chaves:** Constitucionalidade. Denúncias anônimas e sigilosas. Ouvidoria do Ministério Público. Redes sociais. Acolhimento. Análise de resultados positivos.

**Abstract:** *The Ombudsmen are institutions that foster the participative management they assure to the citizen the act in public policies and make the empowerment of the demonstrators possible as an acting subject in denouncing illegal acts done by public officials. The Ombudsmen have been keeping wide use all the technological solutions of connectivity to assure the participation of the citizens, reaching even the ones who live in remote cities. The social media also assured the proximity of this institution*

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público. Ouvidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão.



*with the citizen. The identity of the demonstrator is not mandatory for the reception of anonymous report, and in secret, the denouncer opts by the non-disclosure of their data, something that has been contributing to the development of these reports with the Ombudsmen. In such scenario, the current article analyses the constitutionality of the admission of anonymous and secretive reports by the Ombudsmen, emphasizing the positive results obtained in the Ombudsmen of MPMA, specially concerning to the use of social media.*

**Keywords:** *Constitutionality. Anonymous and confidential reports. Ombudsman's Office. Social networks. Reception. Analysis of positive results.*

## INTRODUÇÃO

As Ouvidorias são um importante canal de comunicação entre o cidadão e as organizações, sejam elas públicas ou privadas, promovendo o estreitamento da citada relação e elevando os níveis democráticos de participação, com vistas ao exercício pleno da cidadania.

Como um importante instrumento de transformação, os Ministérios Públicos não poderiam ignorar a sua importância para a elevação contínua dos padrões de transparência, prestação e segurança das atividades dos seus membros, servidores e serviços auxiliares.

Assim, a Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão também se apresenta como um canal de interlocução da Instituição com a sociedade, sendo um órgão estratégico e relevante para operar uma transformação permanente no *Parquet*, objetivando a efetivação de mudanças e ajustes nas suas atividades e nos processos em que atua, em sintonia com as demandas da população.

Um dos assuntos que têm sido destaque nas reuniões do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público (CNOMP) é a possibilidade de processar demandas anônimas e sigilosas, em face do perene questionamento dos órgãos de execução que são seus destinatários, quanto ao seu processamento, invocando para não fazê-lo o art. 5º, IV, da Constituição Federal, que assegura ser livre a manifestação do pensamento, “vedado o anonimato”.

A experiência da Ouvidoria do MPMA, no sentido de admitir denúncias anônimas e sigilosas, ao lado da ampliação dos canais de seu recebimento, pelas redes sociais, apontam, contudo, para a necessidade de se fixar esses procedimentos como estratégia de empoderamento social, no controle do próprio *Parquet*.

## 1 – A OUVIDORIA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS E A OUVIDORIA DO MPMA

O sustentáculo jurídico-constitucional para a criação das Ouvidorias nos Ministérios Públicos é o art. 130-A, § 5º, o qual foi incluído pela Reforma do Judiciário, (Emenda Constitucional nº 45/2004).

Assim, máxime a imagem da Ouvidoria (e, ainda, de seu representante, o Ouvidor) não ser algo recente, em face da relação entre o cidadão e o poder na

figura do *ombudsman*, o citado dispositivo é a base legal para sua criação nos ramos ministeriais.

Com efeito, o Ministério Público do Estado do Maranhão criou sua Ouvidoria menos de um ano após a edição da Emenda Constitucional, pela Lei Complementar Estadual nº 083, de 03 de maio de 2005. Em seu art. 1º, assevera a Lei Complementar maranhense que o objetivo da criação da Ouvidoria do Ministério Público, é o de contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da instituição. Mais à frente a supramencionada norma aduz que a Ouvidoria deveria criar canais permanentes de comunicação e interlocução que permitam o recebimento de críticas, reclamações, sugestões, elogios e pedidos de informação de cidadãos, entidades representativas, autoridades e de órgãos públicos, bem como a obtenção, por parte destes, de notícias sobre as ações desenvolvidas pela instituição (art. 1º, § 1º), estabelecendo suas atribuições (art. 2º), o procedimento de acesso à Ouvidoria (art. 4º) e, dentre outras coisas, a forma de nomeação e destituição do Ouvidor (art. 5º e 6º).

No Maranhão, consoante o art. 5º da LC 83/2005, o Ouvidor é um Procurador de Justiça em atividade e sem prejuízo de suas atribuições, das funções de órgão de execução, nomeado pelo Procurador-Geral de Justiça a partir de lista tríplice escolhida pelo Colégio de Procuradores de Justiça, para mandato de dois anos, permitida uma única recondução, estabelecendo a norma local um período de quarentena para sua participação em eleições a qualquer outro cargo eletivo na Instituição, no prazo de 02 (dois) anos após o fim do mandato. Não podem concorrer ao cargo de Ouvidor, o Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores-Gerais, o Corregedor-Geral, o Subcorregedor-Geral e os integrantes do Conselho Superior do Ministério Público, salvo em caso de renúncia no prazo de 3 (três) meses anteriores à eleição (art. 5º, § 2º e 3º).

O Ouvidor do Ministério Público poderá ser destituído do cargo mediante representação fundamentada de cidadão, entidade representativa, autoridade ou membro do Ministério Público, nos casos de abuso de poder, conduta incompatível, grave omissão nos deveres do cargo ou em caso de condenação penal transitada em julgado, em procedimento igual ao da destituição do Corregedor-Geral (art. 6º, § 1º).

A Ouvidoria do Ministério Público não dispõe de poderes correccionais, não interfere, nem substitui as atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público (art. 3º).

As manifestações recebidas pela Ouvidoria do Ministério Público maranhense, em regra, são colhidas pelas várias fontes de ingresso (presencial, postal, eletrônica, *v.g.*). Seguem para o setor de triagem, onde se verificam os elementos mínimos para conhecimento (descrição do fato, identificação da autoridade ou agente reclamado, territorialidade, delimitação temporal, atribuição constitucional do Ministério Público, *ad exemplum*). Então, são inseridas como Notícias de Fato no SIMP (Sistema Integrado do Ministério Público), sistema de registro de atividade extraprocessual e processual utilizado pela Procuradoria Geral de Justiça, e distribuídas aos órgãos de execução ou administrativos a que se referem. Com a cópia virtual da distribuição, é formado um processo administrativo pelo sistema DIGIDOC (sistema de tramitação virtual de documentos, requisições e processos administrativos),

para acompanhar a resposta da autoridade ou agente a que foi distribuída a Notícia de Fato, que se encerra com a identificação das providências iniciais adotadas pelo órgão ministerial, que é encaminhada ao autor da manifestação.

## 2 – DENÚNCIAS ANÔNIMAS E SIGILOSAS

É bem verdade que o art. 5º, IV, da Constituição Federal, assegura que é livre a manifestação do pensamento, “sendo vedado o anonimato”. Porém, quando se está diante de uma demanda apresentada que descreve um fato que necessita da intervenção ministerial, a exemplo de uma investigação criminal ou a instauração de um inquérito civil, necessária uma ponderação de valores constitucionais, notadamente quando a sua própria redação confere ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e, ainda, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput).

Nesse diapasão, cumpre registrar que a Carta Magna confere, no seu art. 129, uma série de funções ao Ministério Público, dentre as quais ganham destaque promover, privativamente, ação penal pública, na forma da lei, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, e promover o inquérito civil e a ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (I, II e III).

Essas funções, e muitas outras, são asseguradas ao *Parquet* no texto constitucional e em diversos diplomas infraconstitucionais que cuidam da Instituição, a exemplo da Lei de nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e da Lei Complementar Estadual nº 013/1991 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público).

Assim, como esta Ouvidoria não é órgão de execução, mas, sim, órgão que integra a estrutura administrativa da Procuradoria Geral de Justiça, consoante estipula a Lei Complementar Estadual nº 083/2005 e o Ato Regulamentar nº 01/2011-GPGJ (Regimento Interno do órgão), ao receber demandas das pessoas (físicas ou jurídicas) que a procuram, faz os devidos encaminhamentos.

Não é menos verdade que o órgão pode, em determinados casos, arquivar, de plano, algumas demandas, quando estas contenham fatos que não apontem irregularidades ou que não estejam minimamente fundamentadas, ou, ainda, quando não tenham relação com as funções ou atividades desenvolvidas pelo *Parquet* ou reclamem de providências incompatíveis com as possibilidades legais da Ouvidoria. E, assim o faz.

Nesse ponto, vale reiterar que o simples fato de a demanda apresentada ser anônima ou sigilosa não impede o seu processamento pela Ouvidoria.

Com relação ao primeiro caso, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que a denúncia anônima, muito embora não prevista, de forma expressa, no Código de Processo Penal, possui respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, e pode, aliada a outros elementos de prova, dar ensejo ao início da persecução penal, *litteris*:

[...] 3. “Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência

das informações, mandará instaurar inquérito” (art. 5º, § 3º, do Código de Processo Penal). 4. Muito embora não prevista, expressamente, no Código de Processo Penal, a modalidade da denúncia anônima, denominada de *delatio criminis* inqualificada, tem respaldo no ordenamento jurídico e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, como instrumento noticiador de comportamentos ilícitos e que, aliado a outros elementos reveladores dos fatos criminosos, enseja, de modo idôneo e em conformidade com devido processo legal, o início da *persecutio criminis*. Precedentes. 5. No caso em exame, a autoridade policial, legitimamente e em observância aos ditames legais, requereu autorização judicial, materializada no mandado de busca e apreensão para realizar as diligências necessárias, o que ensejou o flagrante e, assim, a colheita de outros elementos probatórios do comportamento ilícito, ou seja, o procedimento requerido e formalizado pelo juiz, consagra, no caso concreto, a garantia constitucional do devido processo legal e, ao contrário do afirmado pelo impetrante, não há falar em nulidade do mandado de busca e apreensão, nem das provas oriundas do seu cumprimento. (RHC nº 73.980/SP, 5ª Turma, rel. Min. Ribeiro Dantas, julgado em 27/06/2017)

---

[...] 6. A despeito da notícia anônima sobre eventual prática criminosa não ser idônea, por si só, para respaldar a instauração de inquérito policial ou deflagração de ação penal (HC n. 275.130/RS, Rel. Min. JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, Dje 23/4/2014), não menos certo que tendo sido as mesmas precedidas de procedimentos investigatórios preliminares e havendo outros elementos probatórios idôneos no mesmo sentido e os quais possuem pessoas devidamente identificadas e individualizadas, como na espécie, possível sua respectiva valoração para fins de prolação da sentença de pronúncia, para a qual, é suficiente elementos probatórios com menos poder de persuasão, sendo exigidos provas com juízo de certeza, apenas para a formação de convicção do Conselho de Sentença quando do julgamento em Plenário do acusado. (HC nº 380.264/SC, 5ª Turma, rel. Min. Reynaldo S. da Fonseca, julgado em 21/02/2017)

---

1. Segundo a jurisprudência desta Corte, a denúncia anônima pode dar início à investigação, desde que corroborada por elementos informativos prévios que denotem a verossimilhança da comunicação. 2. Diante da confecção de relatório de investigação preliminar, anterior à portaria de instauração do inquérito policial, constata-se que o procedimento investigatório foi embasado em outros elementos informativos, além da notícia anônima. (RHC nº 59.542/PE, 6ª Turma, rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 20/10/2016) 1. Esta Corte Superior de Justiça, com supedâneo em entendimento adotado por maioria pelo Plenário do Pretório Excelso nos autos do Inquérito n. 1957/PR, tem entendido que a notícia anônima sobre eventual prática criminosa, por si só, não é idônea para a instauração de inquérito policial ou deflagração da ação penal, prestando-se, contudo, a embasar procedimentos investigatórios preliminares em busca de indícios que corroborem as informações da fonte anônima, os quais tornam legítima a persecução criminal estatal. (HC nº 275.130/RS, 5ª Turma, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 08/04/2014)

Dessa forma, constata-se que as demandas anônimas recebidas pelas Ouvidorias podem dar ensejo a procedimentos investigatórios preliminares em busca de indícios que se prestem a corroborar as informações daquela fonte; não sendo, contudo, suficientes, por si sós, para a requisição, pelo Promotor de Justiça, da instauração de inquérito policial, para o requerimento de prisão temporária ou preventiva, para a interceptação telefônica, ou, também, para o oferecimento da denúncia.

O mencionado entendimento não é apenas do Tribunal da Cidadania (por meio das suas 5ª e 6ª Turmas, que cuidam de matéria criminal), mas, ainda, do Supremo Tribunal Federal, como mencionado no último julgado transcrito acima e demonstrado abaixo.

Constitucional e Processual Penal. Habeas Corpus. Possibilidade de denúncia anônima, desde que acompanhada de demais elementos colhidos a partir dela. Inexistência de constrangimento ilegal.

1. O precedente referido pelo impetrante na inicial (HC nº 84.827/TO, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 23/11/07), de fato, assentou o entendimento de que é vedada a persecução penal iniciada com base, exclusivamente, em denúncia anônima. Firmou-se a orientação de que a autoridade policial, ao receber uma denúncia anônima, deve antes realizar diligências preliminares para averiguar se os fatos narrados nessa “denúncia” são materialmente verdadeiros, para, só então, iniciar as investigações.

2. No caso concreto, ainda sem instaurar inquérito policial, policiais civis diligenciaram no sentido de apurar a eventual existência de irregularidades cartorárias que pudessem conferir indícios de verossimilhança aos fatos. Portanto, o procedimento tomado pelos policiais está em perfeita consonância com o entendimento firmado no precedente supracitado, no que tange à realização de diligências preliminares para apurar a veracidade das informações obtidas anonimamente e, então, instaurar o procedimento investigatório propriamente dito.

3. Ordem denegada. (HC nº 98.345/RJ, 1ª Turma, rel. Min. Dias Toffoli)

1. Elementos dos autos que evidenciam não ter havido investigação preliminar para corroborar o que exposto em denúncia anônima. O Supremo Tribunal Federal assentou ser possível a deflagração da persecução penal pela chamada denúncia anônima, desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados antes da instauração do inquérito policial. Precedente. 2. A interceptação telefônica é subsidiária e excepcional, só podendo ser determinada quando não houver outro meio para se apurar os fatos tidos por criminosos, nos termos do art. 2º, inc. II, da Lei n. 9.296/1996. Precedente. (HC nº 107.147/PR, 2ª Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11/12/2012)

No que diz respeito à possibilidade de instauração de inquérito civil, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a denúncia anônima, isoladamente considerada, é suficiente para tal desiderato, como demonstrado no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.281.019, relatado pelo Ministro Mauro Campbell Marques (2ª Turma).

Outro não foi o entendimento daquela Corte de Justiça no Recurso Especial nº 1.447.157, in verbis:

4. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público. A instauração de inquérito civil é prerrogativa constitucionalmente assegurada ao *Parquet*, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

5. Nesse diapasão, a legislação atinente ao Ministério Público autoriza sua atuação ante o conhecimento de fatos que ensejem sua intervenção, irrelevante tratar-se de denúncia anônima. Precedentes. Súmula 83/STJ. (2ª Turma, rel. Min. Humberto Martins, julgado em 10/11/2015)

Todavia, muito mais elucidativo é o voto condutor do julgado acima, transcrito a seguir na parte que interessa.

[...] DA ALEGADA DENÚNCIA ANÔNIMA

Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público.

A instauração de inquérito civil é prerrogativa constitucionalmente assegurada ao *Parquet*, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Trata-se, com efeito, de procedimento administrativo restrito ao âmbito do Ministério Público por meio do qual se colhem elementos de informação e convicção, os quais, caso demonstrem a possibilidade da existência de algum ilícito, podem dar ensejo ao ajuizamento de ação civil pública.

No âmbito infraconstitucional, essa prerrogativa encontra base legal no art. 8º, § 1º, da Lei 7.347/1985, segundo o qual “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

A reforçar a legitimidade de atuação do *Parquet*, assim dispõe o art. 27, parágrafo único, da Lei nº 8.625/93:

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: (...) Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

(noventa) dias, prorrogável por igual prazo, uma única vez, em caso de motivo justificável.

§ 7º Vencido este prazo, o membro do Ministério Público promoverá seu arquivamento, ajuizará a respectiva ação civil pública ou o converterá em inquérito civil”.

Nesse diapasão, a legislação atinente ao Ministério Público autoriza sua atuação ante o conhecimento de fatos que ensejem sua intervenção, irrelevante tratar-se de denúncia anônima.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INQUÉRITO CIVIL ABERTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. (...) 3. No caso, o *parquet* instaurou inquérito civil com base em denúncia anônima que continham indícios que supostamente caracterizariam fraudes em procedimentos licitatórios, bem como baseou-se em notícia determinada que é objeto em outros inquéritos civis. 4. Recurso ordinário não provido.” (RMS 37.166/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/04/2013, DJe 15/04/2013.) “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO. APURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. POSSIBILIDADE. DENÚNCIA ANÔNIMA. INVESTIGAÇÃO SOBRE SUA VERACIDADE. POSSIBILIDADE. (...) 2. O art. 1º, § 3º, inc. IV, da Lei Complementar n. 105/01 descaracteriza a violação ao dever de sigilo ‘a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa’. 3. A seu turno, o art. 8º, § 2º, da Lei Complementar n. 75/93, em leitura conjugada com o art. 80 da Lei n. 8.625/93, é claro ao dispor que ‘nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido’. 4. Por sua vez, o § 4º do mesmo dispositivo permite a quebra de sigilo quando necessária para a apuração de ocorrência de qualquer ilícito, especialmente nos crimes contra a Administração Pública, como é

o caso dos autos, em que há suspeita de prática de corrupção. De fato, não poderia a privacidade constituir direito absoluto a ponto de sobrepor-se à moralidade pública. 5. Nesse sentido, a proporcionalidade da medida excepcional justifica-se sobretudo diante (i) da evolução patrimonial do recorrente, incompatível com sua renda como agente fiscal da Receita Estadual, (ii) da necessidade de examinar se efetivamente houve enriquecimento ilícito (elemento da improbidade administrativa do art. 9º da Lei n. 8.429/1992) e se existem outros agentes envolvidos, e (iii) da impossibilidade de se comprovar essa evolução senão por meio das declarações de patrimônio e renda prestadas à Receita Federal para fins de fiscalização do Imposto de Renda e da movimentação da CPMF que indicará a consistência ou a inconsistência das informações prestadas ao Fisco. 6. E mais: o objeto encontra-se devidamente especificado, consoante se observa do trecho da petição em que se complementou o pedido de quebra. 7. Impõe-se destacar também que a “denúncia” anônima, quando fundada - vale dizer, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização -, não impede a respectiva investigação sobre a sua veracidade, porquanto o anonimato não pode servir de escudo para eventuais práticas ilícitas e ponto de transformar o Estado em verdadeiro paraíso fiscal. 8. Aliás, o art. 2º, § 3º, da Resolução n. 23/07, do Conselho Nacional do Ministério Público, é expreso ao prever a necessidade de tomada de providências, ainda que o conhecimento pelo *Parquet* de fatos constituidores, em tese, de lesão aos interesses e direitos cuja proteção está a seu cargo se dê por manifestação anônima. Precedentes. 9. Recurso ordinário não provido.” (RMS 32.065/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/02/2011, DJe 10/03/2011.)

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA TRANCAMENTO DE INQUÉRITO CIVIL PARA APURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO JUSTA CAUSA - PRESCRIÇÃO. 1. Somente em situações excepcionais, quando comprovada, de plano, atipicidade de conduta, causa extintiva da punibilidade ou ausência de indícios de autoria, é possível o trancamento de inquérito civil. 2. Apuração de fatos típicos (artigo 9º da Lei nº 8.429/92), com indícios suficientes de autoria desmentem a alegação de inviabilidade da ação de improbidade. 3. Denúncia anônima pode ser investigada, para comprovarem-se fatos ilícitos, na defesa do interesse público. 4. A ação civil de ressarcimento por ato de improbidade é imprescritível, inexistindo ainda ação contra o impetrante. 5. Recurso ordinário desprovido. (RMS 30.510/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 10/02/2010.) [...]

Ante o exposto, conheço em parte do recurso especial e nego-lhe provimento.

Observa-se que este derradeiro julgado afasta, também, o argumento utilizado costumeiramente por quem pensa o contrário, no sentido de que o art. 2º, II, da Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), assinala que o inquérito civil, quando for instaurado mediante requerimento ou representação, depende da identificação da pessoa que demanda o órgão.

Chega-se a esta conclusão até porque os §§ 1º e 3º do supramencionado art. 2º autorizam a referida investigação.

Esta disposição se apresenta muito mais clara no art. 14, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.429/1992, que é denominada Lei de Improbidade Administrativa, *litteris*:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça afastou a interpretação restritiva deste regramento, asseverando a possibilidade de instauração de inquérito civil ainda que se cuide de denúncia anônima.

Vale destacar que a disposição similar está descrita no art. 144, *caput*, da Lei nº 8.112/1990 (que trata do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União):

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Entretanto, até nesse caso o Tribunal da Cidadania entendeu que a denúncia anônima pode dar ensejo à instauração de processo administrativo disciplinar, desde que, tal demanda esteja corroborada em outros elementos indiciários, como se vê abaixo:

[...] 1. - O poder-dever de autotutela imposto à administração é princípio que não só permite, como também obriga, a apuração das irregularidades que chegam ao conhecimento da autoridade competente, sob pena de procedimento desidioso do gestor público, de modo que a instauração do processo disciplinar na hipótese de existência de indícios suficientes para tal - ainda que fundados em denúncia anônima - não é, só por si, causa de nulidade.

2. - O rigor formal que o impetrante deseja imprimir ao processo administrativo, com a interpretação restritiva e parcial do art. 144 da Lei n. 8.112/1990, não se harmoniza com a necessária integração sistêmica de dispositivos legais que regem a matéria, tais como o art. 143 da Lei n. 8.112/1990 e os art. 2º, 5º e 29 da Lei n. 9.784/1999.

3. - A instauração de ofício de processo administrativo disciplinar, ainda quando originada de denúncia anônima, mas desde que devidamente motivada em elementos indiciários outros, encontra amparo nos artigos 143 da Lei n. 8.112/1990 e 2º, 5º e 29 da Lei n. 9.784/1999.

(MS nº 20.053/DF, 1ª Seção, rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 27/05/2015)

Destarte, revela-se constitucional e legal a previsão constante do art. 15, § 5º, do Regimento Interno desta Ouvidoria, no sentido de admitir o processamento de demandas anônimas em determinados casos, como se vê adiante:

Art. 15. § 5º. As manifestações anônimas poderão ser admitidas quando forem dotadas de razoabilidade mínima e estiverem acompanhadas de informações ou documentos que as apresentem verossímeis.

Diversa não é a conclusão no que concerne às demandas sigilosas, porque é lícito ao demandante optar pela não divulgação dos seus dados, conforme permissão do art. 15, *caput* e § 1º e 4º, do citado Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 15. Ao receber a manifestação, por qualquer meio, o servidor encarregado deverá registrá-la no Sistema de Gestão da Ouvidoria, colhendo os dados do manifestante e fornecendo-lhe o número do protocolo, para o acompanhamento do trâmite de sua manifestação.



§ 1º A manifestação poderá ser sigilosa por solicitação do manifestante, que deverá fornecer seus dados pessoais. [...]

§ 4º Os dados pessoais referentes às manifestações sigilosas ficarão guardados em arquivo especial, aos cuidados de um servidor designado, cujo acesso será restrito e a critério do Ouvidor.

Ora, se o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça permitem o recebimento de denúncias anônimas, asseverando, inclusive, que estas são hábeis para o início da persecução penal, por meio de procedimentos investigatórios preliminares em busca de indícios que confirmem as suas informações, e para a instauração de inquérito civil, não há dúvida de que são plenamente admissíveis as demandas sigilosas apresentadas a este órgão, notadamente, quando não há qualquer restrição constitucional nesse sentido.

Valioso destacar que, ao contrário das demandas anônimas, há a identificação do interessado nas demandas sigilosas, com o fornecimento dos dados pessoais exigidos no sistema informatizado da Ouvidoria do MPMA, que, todavia, ficam aqui preservados e restritos, sem a sua comunicação sequer para o órgão de execução destinatário, e, caso este necessite de mais alguma informação a respeito, deverá solicitar diretamente a este órgão, que entrará em contato com o demandante, no sentido da quebra administrativa do sigilo ou da complementação, tomando como parâmetro a manifestação do Promotor de Justiça. Entretanto, sem a anuência do denunciante, não há a quebra administrativa, por esta Ouvidoria, do sigilo conferido aos seus dados. Isto só se afigura possível pela via judicial.

Esta questão já foi apreciada pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público, a qual, analisando solicitação realizada por Promotores de Justiça do Estado do Maranhão que buscavam identificar os denunciantes num determinado caso (onde invocavam a supremacia do interesse público sobre o privado e a relatividade dos direitos ligados à privacidade e à intimidade), decidiu no sentido de seu indeferimento, como se vê no Ofício nº 30/2016/OUVIDORIA/LC-CNMP:

Esclareço que a Ouvidoria Nacional não é órgão correicional, tampouco punitivo e, aqueles que aportam à Ouvidoria, assim o fazem, na certeza de que aqui é uma instância de solução concertada e pacífica de eventuais conflitos.

O cidadão quando requer o sigilo de sua identidade, tem esse pedido deferido de pronto, se o contrário ocorresse, correríamos o risco de macular a relação de confiança depositada na Ouvidoria Nacional. Assim, o direito de recorrer a nós não pode ser convertido em um ônus, por isso esse direito deve ser preservado.

Se eventuais ações futuras de quem se socorre à Ouvidoria Nacional venham a causar danos, essa sim deve ser sancionada e corrigida, mas nunca o seu contato com esse setor, que nada mais é do que um canal aberto de comunicação da sociedade com o Conselho Nacional do Ministério Público e com o próprio Ministério Público brasileiro. Por tais razões, a Ouvidoria Nacional mantém o sigilo pleiteado e espera que sua atuação tenha sido satisfatória, a ponto de não ter que agir de forma a causar danos a ninguém.

Com efeito, assim como a Ouvidoria Nacional, a Ouvidoria do MPMA entende que a quebra administrativa do sigilo dos dados do demandante representaria a nítida violação ao objetivo da própria criação do órgão, que é o de contribuir para elevar, continuamente, os padrões de transparência, prestação e segurança das atividades dos membros, órgãos e dos serviços auxiliares da

Instituição (art. 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 083/2005), a partir de canais permanentes de comunicação e interlocução que permitam o recebimento de denúncias, reclamações, críticas, sugestões e elogios de cidadãos (art. 1º, § 1º, do citado diploma).

Estas são as bases jurídicas que dão o sustentáculo para o não arquivamento das demandas anônimas e sigilosas de plano por este órgão, em face desta simples condição.

É cediço, como já frisado acima, que as Ouvidorias não são órgãos de execução do Ministério Público, e, assim, não podem dizer qual providência deve ser tomada pelo Promotor de Justiça destinatário da demanda, sob pena de violação ao princípio do promotor natural, que, inclusive, possui independência funcional, não estando atrelado aos citados precedentes (os quais não tem força vinculativa, nem com a edição do novo Código de Processo Civil).

O Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público (CNOMP) baixou, em 26 de novembro de 2009, a Resolução nº 001, na qual prevista, nos artigos 5º, parágrafo único, e 6º, a possibilidade de processamento de demandas anônimas, estendendo tal posicionamento para as demandas sigilosas:

Art. 5º Para serem recebidas na Ouvidoria, as manifestações deverão ter a autoria identificada.

**Parágrafo único. Admitir-se-á, excepcionalmente, o sigilo dos dados pessoais, desde que o interessado requeira o anonimato de forma expressa e justificada. (grifo nosso).**

Art. 6º As manifestações anônimas poderão ser admitidas quando forem dotadas de razoabilidade mínima e estiverem acompanhadas de informações ou documentos que as apresentem verossímeis.

Em 2011, o mesmo Colegiado (CNOMP) emitiu nota técnica sobre a Resolução nº 001/2009, acima referenciada (no que toca à padronização de procedimentos e fluxos de processos), assegurando o recebimento e as providências que a ele se sucedem, nos casos de demandas anônimas e sigilosas.

Sabe-se que a exposição da identidade do noticiante pode violar a intimidade e a segurança, pelo justo temor de retaliações por parte dos envolvidos nos fatos noticiados. Não se trata aqui de furtar à responsabilidade, mas sim da preservação de seus valores individuais, valores tão caros ao noticiante, quanto o são ao imputado, autor da suposta transgressão.

Resta claro, portanto, que, se é dado ao demandante protocolar denúncia anônima (em que não há nenhuma identificação de quem o faz), com maior razão e com relação ao sigilo, eis que nesta modalidade de demanda, o órgão ao qual dirigida a solicitação detém as informações em cadastro próprio (no caso, a Ouvidoria). Quem pode o mais, pode o menos.

Importante ressaltar que o cidadão que bate às portas das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro é sujeito de direitos (dentre os quais o de manter sigilo de sua identidade), podendo, para garantir que tais direitos lhe sejam assegurados, recorrer às instâncias recursais do Ministério Público, ao CNMP ou ao Poder Judiciário, na hipótese do órgão de entrada da demanda não garantir sua efetividade (aqui se fala, especificamente, da preservação do sigilo) e/ou quando entender que forneceu os elementos indispensáveis para que o órgão de execução destinatário ultime as providências almeçadas e este não o fez.

Dessa feita, demonstradas as bases jurídicas que dão sustentáculo à denúncia sigilosa e, por consequência, à manutenção do sigilo, em especial por não apresentarem restrição constitucional em sentido oposto, como também as denúncias anônimas que permitam a apuração inicial e preliminar.

### 3 – O ACESSO DO CIDADÃO: FACILIDADE E SEGURANÇA GERAM CREDIBILIDADE E ALTA INCIDÊNCIA DE MANIFESTAÇÕES

A Ouvidora do Ministério Público do Estado do Maranhão apresentou 17 (dezesete) sugestões para a elaboração da “CARTA DE BRASÍLIA/PARANOÁ”, cuja minuta fora produzida pela Ouvidoria Nacional. O documento acima nominado contemplou todas as 17 (dezesete) diretrizes. A discussão desse manifesto ocorreu no 8º Congresso de Gestão do Ministério Público realizado em Brasília, dias 2 a 4 de agosto de 2017. Seguem as 17 (dezesete) propostas oferecidas pela Ouvidora do Ministério Público do Estado do Maranhão:

- a) Desenvolver uma nova teoria sobre as Ouvidorias, no âmbito do Ministério Público, objetivando a promoção permanente do acolhimento do cidadão, reconhecendo-o como sujeito de direitos;
- b) Diagnosticar previamente as carências e necessidades da sociedade, antecipando a apresentação de demandas às Ouvidorias do Ministério Público;
- c) Realizar, periodicamente, audiências públicas e palestras, bem como participar de reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social, a exemplo de panfletagens, plotagem de veículos institucionais e distribuição de manuais e cartilhas, permitindo ao cidadão – incluindo aí os servidores e membros – o conhecimento das Ouvidorias do Ministério Público e de suas atribuições;
- d) Difundir as Ouvidorias do Ministério Público junto à sociedade através das redes sociais, a exemplo do *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e *WhatsApp*, aprimorando os canais de recebimento de manifestações por estas vias;
- e) Criar canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente das Ouvidorias com as organizações, movimentos sociais e comunidade científica, bem como entre si, instituindo, se possível, uma Rede de Ouvidorias (efetiva, cujo funcionamento apresente resultados reais);
- f) Estabelecer planos, programas e projetos que definam – com a participação da sociedade civil – metas claras e precisas, pautadas no compromisso de melhor atender as demandas apresentadas às Ouvidorias, visando otimizar a eficiência do serviço prestado;
- g) Implementar indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas apresentadas às Ouvidorias;
- h) Aprimorar a transparência da atuação das Ouvidorias, por meio, inclusive, de mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados, e o fomento ao seu controle por parte da sociedade, a exemplo do quanto contido em seus relatórios;
- i) Distribuir e redistribuir as atribuições e os recursos materiais e humanos, de forma a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades desenvolvidas pelas Ouvidorias;
- j) Valorizar a capacitação dos membros e servidores lotados nas Ouvidorias, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar necessário para a consecução de suas atividades;

- k) Elogiar e premiar os órgãos de execução que melhor atendam às demandas encaminhadas pelas Ouvidorias, como forma de valorização profissional;
- l) Implementar meios eletrônicos para a tramitação das manifestações apresentadas às Ouvidorias, com vistas, principalmente, a dar celeridade no cumprimento dos despachos e decisões, facilitar a realização do controle dos prazos e do acesso aos autos, pelos membros, servidores e interessados etc.;
- m) Adotar postura resolutiva nas Ouvidorias, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;
- n) Utilizar mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação e a conciliação, assim como outros métodos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;
- o) Reconhecer que as Ouvidorias são órgãos da Administração Superior do Ministério Público, e não órgãos auxiliares;
- p) Reivindicar a autonomia para a edição, pelas Ouvidorias, de atos normativos que digam respeito à sua atuação ou a oitiva prévia do Ouvidor no caso de modificação da legislação correlata;
- q) Propor modificações dos regimentos internos visando ao aperfeiçoamento das atividades que são ligadas às Ouvidorias ou que diretamente lhe afetem.

Ao lado desse marco normativo, tem-se a Carta de Brasília<sup>2</sup>, “acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público”, “aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais”<sup>3</sup>.

Não obstante ser um documento orientador da ação da atividade correicional, seu escopo, revelado no trecho abaixo transcrito, em tudo se aproxima da ideia de uma nova teoria sobre as Ouvidorias do Ministério Público, pela promoção do permanente acolhimento do cidadão:

[...] CONSIDERANDO também que são, entre outros, fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constituinte e garantidora dos direitos fundamentais: 1 A priorização da atuação preventiva; 2 o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CF/88); 3 a realização periódica de audiências públicas; 4 o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, caput, da CR): da perícia para as estatísticas e indicadores sociais — necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária; 5 a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; 6 a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional; 7 a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 8 o acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 9 a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional

2 Ver o link [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf).

3 Consoante o link <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>.

estratégico da Instituição; 10 a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 11 a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 12 a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição.

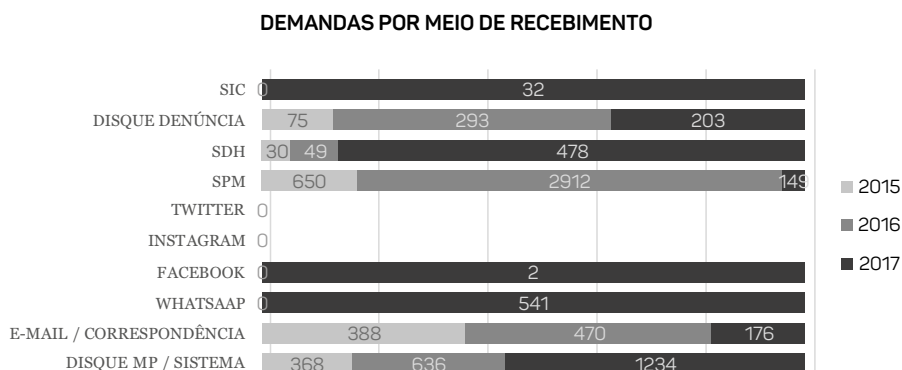
É que a atividade de interlocução entre a sociedade e o Ministério Público tem nas Ouvidorias a oportunidade de intensa reciprocidade, podendo definir essa atividade preventiva, ao mesmo tempo em que ajuda a promover o exercício da função pedagógica da cidadania, para a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo, que exige a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público.

Nesse sentido, em tempos de uma modernidade líquida, nas palavras do filósofo polonês Zygmunt Bauman<sup>4</sup>, em que até mesmo as relações de poder<sup>5</sup> tem a mediação da alta conectividade ofertada pela rede mundial de computadores, é indispensável que a interatividade entre as Ouvidorias do Ministério Público e o cidadão ocorra em tempo real e com possibilidade de celeridade e recíproca devolutiva.

A Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão, atualmente, possui ampla diversidade dos meios de acesso, a exemplo do *WhatsApp*, *Facebook*, *Instagram* e *Twitter*. Isto sem falar nos já tradicionais telefones (0800 098 1600 / (98) 3219 1767 / 3219 1738 / 3219 1769), internet ([www.mpma.mp.br](http://www.mpma.mp.br)), *e-mail* ([ouvidoria@mpma.mp.br](mailto:ouvidoria@mpma.mp.br)) e atendimento pessoal ou por correspondência.

No Gráfico 1, temos a identificação das demandas por meio de recebimento, entre 2015 e 2017, em que se verifica que o aplicativo de comunicação instantânea *WhatsApp* superou, no último ano da estatística, formas tradicionais de comunicação, como o próprio sistema eletrônico SIC, as comunicações do disque denúncia estadual, ou aqueles mantidos pelos órgãos federais de direitos humanos (Disque 100 e Ligue 180).

Gráfico 1



4 Bauman, Z. (2011) "44 Cartas do Mundo líquido moderno". Rio de Janeiro: Zahar.

5 O Presidente norte-americano, Donald Trump, tem exacerbado a utilização das redes sociais como verdadeira ferramenta de gestão governamental.

**Legenda:**

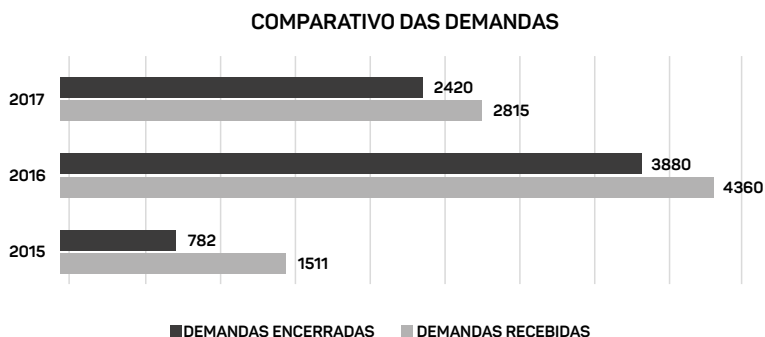
**SIC** – Serviço de Informação ao Cidadão (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)

**SDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania

**SPM** – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

O Gráfico 2 demonstra que o crescimento do uso dessa forma de recebimento de denúncias não afetou a diminuição do estoque entre as demandas recebidas e arquivadas em 2017.

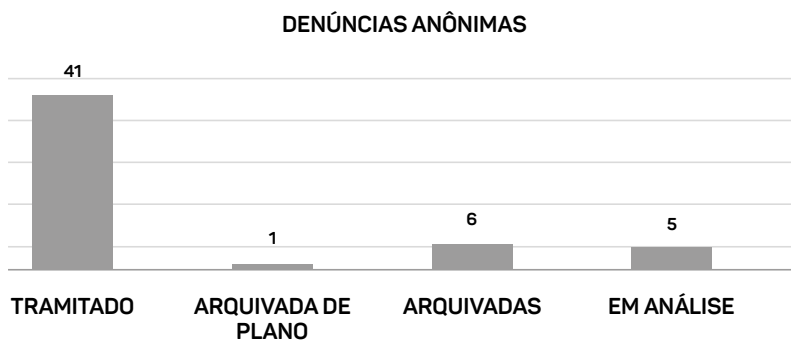
Gráfico 2



O anonimato, ou sigilo de fonte, que as redes sociais possibilitam ao usuário demonstrar que essa característica contribui significativamente para o aumento do volume de intervenções.

No Gráfico 3, referente aos três primeiros meses de 2018, outra conclusão se coloca: a de que as denúncias anônimas, em sua imensa maioria, são idôneas ao tratamento e a tramitação em sede da Ouvidoria do Ministério Público maranhense, inclusive com resolutividade na atividade do órgão *ombudsman*, ao apresentar devolutiva suficiente a embasar seus arquivamentos.

Gráfico 3



A denúncia anônima ou sigilosa, como exercício do direito de petição do cidadão, passa a ter sobrelevada importância para a resolutividade do serviço da Ouvidoria do Ministério Público maranhense, já que provoca a intervenção ministerial independentemente da qualidade do peticionário/requerente, bastando a correta explicitação do fato a ser verificado.

É, assim, uma nova abordagem da impessoalidade administrativa, entendendo que a pretensão do usuário da Ouvidoria do Ministério Público se expande de uma perspectiva subjetiva para atingir um patamar metaindividual, em que qualquer outro cidadão também poderia exercer o direito de petição com relação ao mesmo conteúdo fático.

Conclui-se que a eficácia social da Ouvidoria do Ministério Público maranhense decorre principalmente de duas escolhas estratégicas: I) a facilitação dos meios de manifestação do cidadão, de modo a tornar permanente, na modernidade líquida, a certeza de que o órgão está conectado às redes sociais e outras ferramentas tecnológicas contemporâneas; e, II) a possibilidade de acolhimento de manifestações sigilosas e até mesmo anônimas, que reforça a confiança do cidadão para com a Ouvidoria do Ministério Público maranhense, reconhecendo-se como credor de um direito de petição instrumentalmente adaptado para promover a atuação ministerial a partir do princípio da impessoalidade e do poder de iniciativa do Ministério Público.

## 4 – CONCLUSÃO

O trabalho prestado pelas Ouvidorias do Ministério Público é **ser ponte** entre o cidadão e os membros, tal como servidores ministeriais. O seu objetivo é contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da Instituição, com a criação de canais permanentes de comunicação e interlocução que permitam o recebimento de reclamações, críticas, sugestões, elogios e pedidos de informação de cidadãos, entidades representativas, órgãos públicos e autoridades, bem como a obtenção, por parte destes, de notícias sobre o andamento das suas manifestações.

De previsão constitucional (CF, art. 130-A, § 5º), as Ouvidorias do Ministério Público devem ter centralidade no relacionamento com seus usuários, legitimando-se a partir das regras de confidencialidade, resolutividade e transparência, afinal as ouvidorias são laboratórios de inovação do Ministério Público brasileiro.

Seu modelo de atendimento, em uma nova teoria das Ouvidorias do Ministério Público, é de facilitar o acesso de seus usuários, em um período de modernidade líquida, em que a conectividade das relações, inclusive nas relações de poder, estão cada vez mais dependentes das redes sociais.

Assim, além de utilizar-se de todas as soluções tecnológicas de conectividade, as Ouvidorias devem estabelecer hipóteses objetivamente discriminadas de acolhimento de manifestações sigilosas e anônimas, já que, na atividade de *ombudsman*, o direito de petição deve incluir a possibilidade de uma nova gramática do princípio da impessoalidade, em que a descrição objetiva do fato a merecer a intervenção ministerial tem maior relevância que a identidade do usuário demandante.

A Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão, que tem mantido ampla utilização das redes sociais, experimentando um incremento das demandas pela via do aplicativo de comunicação instantânea conhecido como *WhatsApp*, sem prejuízo para seu trâmite e resolutividade. Desde o ano passado, houve uma redução gradual do estoque de manifestações, com seu arquivamento após suficiente resposta pelos órgãos ministeriais.

A experiência do primeiro trimestre de 2018 demonstra que as denúncias anônimas têm esmagadora incidência de suficiência em seus elementos descritivos, tornando-as aptas a regular tramitação, em evidente demonstração de sua idoneidade como forma de exercício do direito de petição.

A articulação entre o uso das redes sociais e a possibilidade de acolhimento de denúncias sigilosas e anônimas tem o potencial de incrementar a interação entre as Ouvidorias do Ministério Público e os demandantes de seus serviços, sem crise acerca de sua resolutividade e sem rompimento da constitucionalidade em que se radicam os órgãos ministeriais *ombudsman*, devendo se consolidar como estratégia de sua legitimação e de transparência institucional a ser replicado como plano básico de uma nova teoria das Ouvidorias do Ministério Público.

## 5 – REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. *44 Cartas do Mundo líquido moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BRANDÃO, Mauro Flávio Ferreira. *Nota Técnica sobre os Art. 5º e Art. 6º da Resolução nº 01/CNOMP*. 2011. Disponível em: <<http://www.cnomp.com.br/texto/nota-tecnica/6>>. Acesso em: 10.fev.2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)> Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm)> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007*. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0231.pdf>> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 001, de 26 de novembro de 2009*. Propõe a padronização de procedimentos e fluxos internos relativos às atividades das Ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Disponível em: <<http://www.cnomp.com.br/files/resolucao-n-001-de-26-de-novembro-de-2009-cnomp.pdf>> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 95244-PE. Distrito Federal, Brasília. 23/03/2010. Min. Relator: Dias Toffoli. *Lex: Jurisprudência*



do STF. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9087038/habeas-corporus-hc-95244-pe>>. Acesso: 10.fev.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 108147-PR*. Distrito Federal, Brasília. 11/12/2012. Min. Relatora: Cármen Lúcia. *Lex*: Jurisprudência do STF. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23034311/habeas-corporus-hc-108147-pr-stf/inteiro-teor-111218759?ref=juris-tabs>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 73980*. Distrito Federal, Brasília. 27/06/2017. Min. Relator: Ribeiro Dantas. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/484072219/recurso-ordinario-em-habeas-corporus-rhc-73980-sp-2016-0199858-0/inteiro-teor-484072229#>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 380.264/SC*. Distrito Federal, Brasília. 21/02/2017. Min. Relator: Reynaldo S. da Fonseca. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443283549/habeas-corporus-hc-380264-sc-2016-0311829-0/inteiro-teor-443283559>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Habeas Corpus nº 59.542-PE*. Distrito Federal, Brasília. 20/10/2016. Min. Relator: Rogério Schietti Cruz. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/560357082/re-nos-edcl-nos-edcl-no-recurso-em-habeas-corporus-re-nos-edcl-nos-edcl-no-rhc-59542-pe-2015-0112271-4/decisao-monocratica-560357090?ref=juris-tabs>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 275.130/RS*. Distrito Federal, Brasília. 08/04/2014. Min. Relator: Jorge Mussi. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/560357082/re-nos-edcl-nos-edcl-no-recurso-em-habeas-corporus-re-nos-edcl-nos-edcl-no-rhc-59542-pe-2015-0112271-4/decisao-monocratica-560357090?ref=juris-tabs>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança nº 32065*. Distrito Federal, Brasília. 17/02/2011. Min. Mauro Campbell Marques. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18495564/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-32065-pr-2010-0081177-0/inteiro-teor-18495565?ref=juris-tabs>>. Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1281019*. Distrito Federal, Brasília. 14/12/2016. Min. Mauro Campbell Marques. *Lex*: Jurisprudência do STJ. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/461383061/recurso-especial-resp-1281019-rj-2011-0216552-9>>. Acesso: 10.fev.2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília: Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público*. 2017. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso: 10.fev.2017.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

MARANHÃO. *Ato Regulamentar n° 001/2011*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos\\_regulamentares/01\\_regimento\\_ouvidoria.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos_regulamentares/01_regimento_ouvidoria.pdf)> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Ato Regulamentar n° 001/2011-GPGJ*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/2.\\_Regimento\\_Interno\\_da\\_Ouvidoria.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/2._Regimento_Interno_da_Ouvidoria.pdf)> Acesso: 10.fev.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 13, de 25 de outubro de 1991*. Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/lc013\\_original.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/lc013_original.pdf)>

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n° 083, de 03 de junho de 2005*. Dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão, regulamenta a indicação e escolha do Ouvidor, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.mpma.mp.br/arquivos/Lei\\_Complementar\\_83\\_atualizada.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/Lei_Complementar_83_atualizada.pdf)> Acesso: 10.fev.2017.



# ASSENTO E VOZ DOS OUVIDORES NOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS. UM DIREITO NATURAL?

---

LA PRÉSENCE ET LA PAROLE DES MÉDIATEURS DEVANT LES CONSEILS DÉLIBÉRATIFS DES  
MINISTÈRES PUBLICS. UN DROIT NATUREL?

Rogério Rodriguez Fernandez Filho<sup>1</sup>

*Na democracia, o princípio formal é, ao mesmo tempo, o princípio material. Por isso ela é, primeiramente, a verdadeira unidade do universal e do particular. (...) Ademais é evidente que todas as formas de Estado têm como sua verdade a democracia e, por isso, não são verdadeiras se não são a democracia.*

Karl Marx<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Delimitação do tema. 2 – Base normativa constitucional. 3 – Legitimidade formal e material do cargo de Ouvidor para o exercício da voz nos Colegiados Deliberativos do Ministério Público brasileiro. 4 – Democracia representativa e governança democrática. 5 – Controle social da Administração Pública. 6. Ouvidoria como mecanismo de controle. 7 – Da oportunidade e eficácia da intervenção. 8 – Formas de intervenção da Ouvidoria junto aos Conselhos Deliberativos. 9 – Audiências Públicas. 10 – Conclusão. 11 – Referências.

**Resumo:** Rompendo com a gênese monárquica, o Ministério Público contemporâneo pode extrair da própria Constituição, que disciplina as Ouvidorias, com aporte na democracia e na governança democrática, a legitimidade formal e material para o exercício de presença e voz junto aos Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais no Ministério Público brasileiro.

**Palavras-chave:** Ministério Público contemporâneo. Base normativa constitucional. Legitimidade formal e material. Governança Democrática. Controle social da administração pública. Ouvidoria como mecanismo de controle. Formas de intervenção das ouvidorias junto aos conselhos deliberativos dos Ministérios Públicos do Brasil.

**Résumé:** *Rompant avec la genèse monarchique, le ministère public contemporain peut extraire de la Constitution fédérale, laquelle réglemente les Médiateurs sur la base de la démocratie et de la*

---

1 Subprocurador-Geral do Ministério Público do Trabalho. Ouvidor do Ministério Público do Trabalho (2017-2019). Membro do Ministério Público Democrático.

2 *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 50/51.

*gouvernance démocratique, la légitimité pour l'exercice de présence et parole devant les organes collégiales, conseils et organismes particuliers du ministère public brésilien.*

**Mots-clés:** *Ministère public contemporain. Base normative constitutionnelle. Légitimité. Gouvernance démocratique. Contrôle social de l'administration publique. Médiateur comme instrument de contrôle. Formes d'intervention des Médiateurs devant les conseils délibératifs des ministères publics au Brésil.*

## INTRODUÇÃO

A origem moderna do Ministério Público é frequentemente situada no século XIV (*Ordenance*, de Felipe IV, do ano de 1.302), e, no Brasil, repousa, inicialmente, no Direito português, vigente no período colonial.

Fundada a monarquia portuguesa, com a ascensão ao trono de D. João I, após a batalha de Aljubarrota, ocorrida em agosto de 1385, entre tropas portuguesas aliadas aos ingleses que resultou na derrota definitiva do exército castelhano, “começaram a aparecerem documentos e textos legais referências aos procuradores e advogados do rei, que se ocupavam dos interesses do fisco e da coroa”.<sup>3</sup>

Gênese monárquica que, “somada a sua atuação decididamente marcante na área criminal, favoreceu à criação de uma imagem simplista e disforme da Instituição como órgão constituído de sistemáticos acusadores em face de pequenos delinquentes e condescendentes para com os poderosos”.<sup>4</sup>

A tarefa a que se propõe com este artigo, elaboração de justificativa para a garantia de assento e voz em Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais do Ministério Público, se espera facilitada em razão das características do *Parquet* brasileiro contemporâneo.

Podem ser apontadas, dentre elas, a promoção recente de uma ruptura com a condescendência contemplada aos poderosos<sup>5</sup>, ao menos na perspectiva da visão estereotipada antes mencionada, e o progressivo distanciamento – o ingresso por concurso foi um passo significativo – de uma institucionalização que mantivesse traços de identificação com um modelo elitista (*legens du roi*).

Indene de dúvida que na concepção das Constituições como processos políticos<sup>6</sup>, reveladores de “uma ordem fragmentária, indeterminada e carente de interpretação, num contexto descontínuo, permeado de teses e antíteses”<sup>7</sup>, a finalidade constitucional atribuída ao Ministério Público de defesa do regime democrático é a característica que mais importa manter como vetor de análise.

3 JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério público e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 15.

4 GONÇALVES, Edilson Santana. *Ministério público e sociedade. Nova forma de atuação frente às atribuições tradicionais*. Fortaleza: ABC, 1998, p. 45.

5 Recentemente (“O Globo”, p. 18, 23 de Fevereiro) o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em entrevista à equipe da Globonews, liderada pela jornalista Míriam Leitão, afirmou: - “Pela primeira vez, a imensa quantidade de ricos delinquentes que há no Brasil começou a evitar o crime e colabora com a Justiça. Foi a coisa mais importante que já aconteceu para se punir os crimes de colarinho branco”.

6 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para uma interpretação pluralista e ‘procedimental’ da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1907.

7 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 20.

Vetor de análise democrático na vertente praxeológica<sup>8</sup> que lhe corresponde, aquela que se forma gradualmente enquanto se transforma e é conformada pelo efeito da experiência<sup>9</sup>, autoriza a doutrina a asseverar que o

Estado Democrático de Direito instaura perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve **e pelos instrumentos que oferece à cidadania** para concretizar as exigências de um estado de Justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.<sup>10</sup> (s.n.o)

## 1 – DELIMITAÇÃO DO TEMA

Não seria demasiado enfatizar que o objeto da inserção da Ouvidoria junto aos Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais dos Ministérios Públicos está limitado ao assento e voz.

Manifestação autorizada nos Órgãos Colegiados do Ministério Público brasileiro, ao mesmo tempo em que limitada, por pertinência temática, às funções que lhe são destinadas, **não alcançando**, pela singela razão de não ter logrado assento por meio de **eleição específica para integrar os referidos Órgãos, o direito a voto**.<sup>11</sup>

## 2 – BASE NORMATIVA CONSTITUCIONAL

A expressão Ministério Público – o segundo termo pode ter “a acepção de Poder Público (com p maiúsculo) ou de povo, isto é, de interesse público (com p minúsculo) – é empregada pela primeira vez na Constituição de 1934”<sup>12</sup>.

Na Constituição de 1988, o primeiro testemunho direto da vinculação dos órgãos da Ouvidoria, não apenas junto aos Órgãos Colegiados dos Ministérios Públicos, nos seus diversos ramos (I – art. 128, CR) e níveis (II – *idem*), **mas principalmente seu liame com a democracia**, pode ser encontrado na emanação do poder pelo povo (*rectius*: colégio de Procuradores) por meio de representantes eleitos, na forma do disposto no artigo 1º da Constituição Republicana.

Seria possível objetar a existência de novidade no uso da forma clássica, pois, a partir da Constituição de 1934, as demais – com exceção da Constituição outorgada de 1937, que suspendeu os direitos políticos (“Art. 178 – São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais”) e que dispôs **ironicamente** sobre a **emanação pelo povo do poder político** – as de

8 Dimensão operativa.

9 No sentido de “ser uma experiência realmente efetuada, realmente praticada (...) que a verificação deva ser sempre uma obra e não somente um discurso. Seguramente, é sempre necessário que a razão crítica acabe por ser satisfeita e sempre ela a julgar em última instância. Mas esta razão soberana não está toda pronta em nós antecipadamente; ela deverá formar-se gradualmente, e só se torna competente decisivamente após ter-se transformado, ou antes, informado pelo próprio efeito da experiência que viveu” (LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fonte, 1993, Verbete: Pragmatismo, p. 540).

10 SILVA, José Afonso da, cit. In JATAHY, Carlos Roberto de C. Ob. cit., p. 27.

11 CR, art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)”.

12 A de 1891 registrava no art. 58, § 2º: “O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”.

1945, 1967 e a Emenda de 1969 dispuseram sobre ter origem no povo todos os poderes.

A notável diferença das demais Cartas Políticas é que só na Constituição vigente, desde o “Preâmbulo, o legislador constituinte faz profissão de fé e, como representante do povo, institui um Estado Democrático. No artigo 1º assinala a regra constitucional que a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito. Entram, assim, no rol dos objetivos do Ministério Público defender o regime democrático implantado, denunciando quaisquer tentativas de introduzir, no país, qualquer outro regime que atente contra as liberdades públicas.<sup>13</sup>

Neste estágio do texto, não há como escapar da referência de que o auge da subordinação ao Poder Executivo foi alcançado com a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, ao dar titularidade exclusiva ao Procurador-Geral da República para representar por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou de ato normativo junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 119, I, alínea I).

Sobre o tema parece incontroverso que a reversão desta subordinação autoritária, na Constituição de 1988, deve-se a Sepúlveda Pertence, inicialmente na Comissão Affonso Arinos e, depois, nos trabalhos da própria constituinte, a liderança do reencontro constitucional do Ministério Público com a democracia. Sua atuação político-jurídica foi fundamental para termos hoje a constitucionalização de um Ministério Público a favor da sociedade civil.

Pelas peculiaridades institucionais a serem consideradas, não é difícil conceber que, sob o prisma do regime representativo, a sociedade civil, o termo o “povo”, na eleição dos que compõem os Órgãos Colegiados, equivale ao Colégio de Procuradores, ou na forma representativa destes nos Ministérios Públicos Estaduais: o Órgão Especial.

Outra conexão estabelecida entre a Ouvidoria, desta feita, não apenas com a democracia constante do mesmo parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição de Outubro, mas também com sociedade civil, que talvez não aparente, contudo, ser de tão fácil percepção, é o exercício do poder de forma direta, com explicitação numa de suas formas constante dos incisos do artigo 14.

Neste dispositivo, além do plebiscito – que tem por objeto em regra decisões relativas à estrutura essencial do Estado – e as leis de iniciativa popular, de natureza vinculativa se e quando aprovadas, **tem-se o referendo, cujos traços aproximam-se da audiência pública**, como se poderá ver em seu momento.

Avançando no texto Constitucional, encontram-se dispositivos de remissão indireta à Ouvidoria que servem como um pórtico para a norma constitucional direta, *verbia gratia*, o direito fundamental à informação (inciso XXXIII, art. 5º), o direito base para o exercício de outros direitos; o direito de petição (inciso XXXIV, “a”, *idem*); o direito à certidão (inciso XXXIV, “b”, *ibidem*) e os princípios da publicidade inscritos no *caput* do artigo 37 e o da eficiência<sup>14</sup> no § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na

13 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 3296.

14 Induzido pela participação popular, dispositivo de eficácia contida que abriu espaço para a regulamentação legal do direito de participação do cidadão na Administração Pública direta ou indireta e da reclamação relativa aos serviços públicos.

administração pública direta e indireta, regulando especialmente. Os incisos são transcritos na sequência:

- I – as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II – o acesso ao usuário a registros administrativos e a informação sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII,
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função administrativa pública.

Num plano mais depurado, encontra-se o dispositivo constitucional direto de regência, o parágrafo § 5º do artigo 130-A, alterado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004: “Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público”.

A doutrina sobre o tema é simples e direta, a “criação de Ouvidoria no MP, novidade da Reforma do Judiciário, deverá constituir um canal popular para denúncias e reclamações contra a instituição e seus membros”.<sup>15</sup>

### 3 – LEGITIMIDADE FORMAL E MATERIAL DO CARGO DE OUVIDOR PARA O EXERCÍCIO DA VOZ NOS COLEGIADOS DELIBERATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

No particular aspecto da legitimidade não se deve perder de vista, para os que ainda hesitam na conveniência da outorga de assento da Ouvidoria nos Colegiados decisórios do Ministério Público brasileiro, que a Ouvidoria está constituída em alguns Estados por **votação secreta pelo Colégio de Procuradores de Justiça, entre seus integrantes**, a exemplo do **Estado de Goiás** (art. 4º da Lei nº 16.184, de 12 de dezembro de 2007).

Pelo mesmo Órgão e no mesmo universo, porém, em votação aberta, como no **Ministério Público de Pernambuco** (art. 26 D - Lei Complementar nº 083, de 11 de janeiro de 2006), com a previsão de destituição pelas mesmas causas e procedimento aplicáveis ao Corregedor.

A mesma legitimidade interna pode ser encontrada no **Ministério Público do Estado do Amazonas**, no qual o

Ouvidor-Geral do Ministério Público será o Procurador de Justiça escolhido e designado pelo Colégio de Procuradores de Justiça, mediante voto aberto, em eleição a ser realizada na primeira quinzena do mês de fevereiro dos anos ímpares, para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução(...).<sup>16</sup>

15 DEZEN JÚNIOR, Gabriel. *Constituição federal interpretada*. Niterói: Impetus, 2010, pág. 1.141.

16 Resolução nº 029/CPJ: “Art. 5.º - O Ouvidor do Ministério Público **poderá ser destituído do cargo mediante representação fundamentada de cidadão, entidade representativa, autoridade ou membro do Ministério Público, nos casos de abuso de poder, conduta incompatível, grave omissão nos deveres do cargo ou em caso de condenação penal transitada em julgado**. § 1.º - O procedimento para destituição do Ouvidor será aquele aplicado à destituição do Corregedor-Geral do Ministério Público, previsto na respectiva Lei Orgânica. § 2.º - O Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público, poderá determinar o afastamento liminar do Ouvidor, enquanto perdurar o procedimento de destituição”. (s.n.o.)



Parece adequado registrar que, mesmo quando o Ouvidor é designado pelo Procurador-Geral, sua destituição pode se dar – anote-se, pela importância – **por iniciativa de representação fundamentada de cidadão, de entidade representativa**, autoridade ou membro do Ministério Público em hipóteses expressamente elencadas<sup>17</sup>, *verbia gratia* no Estado do Amazonas, como indicado na nota anterior, e **no Ministério Público do Estado de Minas Gerais** (Lei Complementar nº 94, de 10 de janeiro de 2007).

Semelhante sistema ocorre com a Lei Orgânica do **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Lei nº 12.473, de maio de 2006, acrescida, porém, **da garantia prévia da iniciativa**, na hipótese de destituição, **de 2/3 do órgão Especial do Colégio de Procuradores**<sup>18</sup>.

Outros Ministérios Públicos, como o do **Estado da Bahia**, Lei Complementar nº 24 de 2006, combinam a eleição do Ouvidor, cargo a ser exercido por Procurador de Justiça, pelo Colégio de Procuradores de mesma categoria com processo eleitoral regulamentado pelo Órgão Especial, com destituição mediante representação<sup>19</sup> e rito idênticos ao modelo adotado pelos Ministérios Públicos do Amazonas, Minas Gerais e do Estado Rio Grande do Sul.

A legitimidade está também assentada, embora por Órgão diverso, como no **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** (Lei nº 6.451, de 21 de maio de 2013), no qual a nomeação pelo Procurador-Geral de Justiça é submetida à apreciação do **Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça**.

Em prolepse, não se encontra óbice em dispositivos estaduais, *verbia gratia* o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Paulista nº 1.127, de 29 de novembro, quando expressamente exclui a Ouvidoria do “rol de órgãos da administração superior do Ministério Público”, porque desta pretensão não se trata, e sim de afirmar que a legitimidade que se espera ter sido demonstrada autoriza a outorga de assento e voz, sem voto, nos Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais, contribuindo para a formulação de políticas públicas orientadas por dados fornecidos por meio das demandas sociais.

**A constância da legitimação formal da Ouvidoria no Ministério Público brasileiro por meio de eleição**, com maior ou menor amplitude do universo de eleitores, ou de controle da sua destituição, e, em alguns casos, com a presença dos dois elementos, não poderia ser ratificada tão somente com os exemplos trazidos, acaso fosse omitido que desse estalão não destoa o Ouvidor Nacional do Conselho Nacional do Ministério, que é eleito “entre os membros do Conselho, em votação aberta”. (Resolução nº 151, de 27 de setembro de 2016).

**A legitimação no aspecto material** deve, de fato e de direito, ser extraída das atribuições da Ouvidoria à medida que em toda a instituição,

17 Casos de abuso de poder; conduta incompatível com o cargo; grave omissão nos deveres do cargo ou em caso de condenação penal transitada em julgado.

18 “Art. 5º. A destituição do Ouvidor será precedida de prévia iniciativa do órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, mediante votação de 2/3 (dois terços) de seus membros em decisão devidamente motivada, em caso de abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão nos deveres do cargo, devendo ser respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa”.

19 “(...) representação fundamentada de cidadão, entidade representativa, autoridade ou membro do Ministério Público, nos casos de abuso de poder; conduta incompatível com o cargo, grave omissão nos deveres do cargo ou em caso de condenação penal transitada em julgado”.

esclarece Francesco D’Alessio<sup>20</sup>, “é característica a figura do fundador, da vontade, **ou seja, que cria o ente potenciando o escopo que deve ser atingido**” (s.n.o), finalidade do instituto entelado em torno do qual há absoluta convergência entre todas as reflexões doutrinárias sobre o tema.

Mencione-se a doutrina, em razão da sua precisão sobre o tema, quando assinala acertadamente ser a Ouvidoria do *parquet*

uma área de grande importância estratégica para a administração superior, **no momento em que transforma os dados trazidos pelas demandas dos cidadãos em indicadores, objetivando atuação mais efetiva de seus membros, melhorias de processos e subsídios para políticas públicas mais eficazes**<sup>21</sup>.

Concepção doutrinária compartilhada entre outros autores. Transcreve-se.

A ouvidoria não é apenas um espaço de ‘atendentes’, mas um órgão com ampla dimensão política e social, à medida que estimula o exercício da democracia e da cidadania ativa. Por isso, o trabalho desenvolvido pelas ouvidorias é ouvir o cidadão, o trabalhador, o servidor público, o professor, o estudante. **O alvo do trabalho é a constante melhoria dos serviços e o distanciamento cada vez maior de um passado de prestação de serviços com ineficiência e de alienação do cidadão das decisões administrativas.**<sup>22</sup>

Este é também o ponto de vista da doutrina sobre a Ouvidoria do Judiciário (§ 7º, art. 103– B, CR) “transmitir informações e **colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas, no intuito de promover o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos**”.<sup>23</sup>

Eliana Ferreira afirma que:

Nota-se que a atividade precípua do órgão é receber os elogios e as reclamações dos usuários dos serviços judiciais e processar a apuração destas últimas, até o seu completo esclarecimento, com retorno aos reclamantes **e apresentação de sugestão aos órgãos internos, com vistas ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.**<sup>24</sup>

Segue a mesma trilha a produção normativa dos Ministérios Públicos Estaduais reproduzida em quadro sinótico na sequência, *verbatim*:

<b>LEI Nº 12.473, DE 03 DE MAIO DE 2006.</b>	Cria a ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.	<b>VIII – propor aos órgãos as providências que julgar pertinentes e necessárias ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, visando ao adequado atendimento à sociedade e à otimização da imagem institucional.</b>
--	--	---

<sup>20</sup> In CRETELLA JÚNIOR, José. Ob. Cit. p. 3295.

<sup>21</sup> CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias públicas – perspectivas e desafios. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 375.

<sup>22</sup> CAMPOS, Maria Neves Feitosa. *A Importância da ouvidoria pública para a efetividade do direito à informação e a implantação da rede ouvir no estado do Ceará*. Ibid., p. 261/262.

<sup>23</sup> PRUDENTE, Angela Maria Ribeiro. Expansão da ouvidoria judiciária do poder judiciário do estado do Tocantins. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ob. Cit.*, p. 29.

<sup>24</sup> FERREIRA, Eliana Junqueira Munhós. *Lei de acesso à informação no âmbito do judiciário e a vinculação do sic às ouvidorias judiciárias: uma proposta para o monitoramento e gestão da informação*. Ibid., p. 83.

<p><b>LEI COMPLEMENTAR Nº 083, DE 11 DE JANEIRO DE 2006.</b></p>	<p>Altera dispositivos da Lei Complementar nº 12, de 27 de dezembro de 1994.</p>	<p>Art. 26 B - Compete à Ouvidoria:</p> <p><b>VIII - propor aos órgãos as providências que julgar pertinentes e necessárias ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, visando ao adequado atendimento à sociedade e à otimização da imagem institucional.</b></p>
<p><b>LEI Nº 16.184, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2007.</b></p>	<p>Institui a Ouvidoria e promove parcial reestruturação no Ministério Público do Estado de Goiás.</p>	<p><b>Art. 2º A Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Goiás tem por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento e a melhoria contínua dos padrões e mecanismos de transparência, prestação, eficiência e segurança das atividades desenvolvidas pela Instituição, por meio de seus órgãos, membros e serviços auxiliares, além do fortalecimento da cidadania, com a criação de canais permanentes de comunicação e interlocução com a sociedade.</b></p>

Escapa totalmente a casualidade, pois trata-se de causalidade, que **Resolução nº 64** do Conselho Nacional do Ministério Público, datada de 01 de dezembro de 2011, ao preconizar que as ouvidorias têm o “objetivo de manter e aprimorar o padrão de excelência nos serviços e atividades realizadas pelo Ministério Público”.<sup>25</sup>

O artigo 2º da Resolução nº 95 do Conselho Nacional do Ministério Público ratifica a vinculação causal entre o ente potenciado e seu escopo. Transcreve-se:

As Ouvidorias do Ministério Público representam um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, servidores e membros com a instituição, **com o objetivo de dar efetividade, manter e aprimorar um padrão de excelência nos serviços e atividades públicos.**

## 4 – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Deve-se ter sempre presente, então, não apenas o estalão democrático que vem sendo até este momento preconizado, como também o seu insuperável vínculo com o sujeito – a sociedade – em nome de quem atua a Promotoria brasileira.

Nesta ordem de ideias, o

desafio imposto ao Parquet pelo dever que lhe comete o art. 127 da CR, (...), pressupõe a existência de uma estrutura de desenvolvimento científico **e operacional** que inter-relacione suas ações com a sociedade civil organizada, emprestando rápido embasamento científico nas suas postulações e agilidade no seu atuar, de forma a que possa, através de **ações preventivas e interativas com a sociedade**, solucionar com eficiência suas necessidades<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Artigo 1º.

<sup>26</sup> GUASQUE, Luiz Fabiano e GUASQUE, Denise Freitas Fabião. As Fundações-Escolas e o centro de estudos e aperfeiçoamento funcional: sua posição, vínculos, características e papel institucional. *In: O Ministério*

Para Norberto Bobbio, e não se vê razão para revisitar este fundamento destacado pela doutrina, “a própria democracia depende, invariavelmente, da transparência dos atos governamentais”.<sup>27</sup>

Ao afirmar que a democracia é o governo do poder visível, o autor citado<sup>28</sup> deixa clara a importância da transparência e publicidade não só para a legitimidade do exercício do poder, mas também para a efetividade do controle social que deve ser exercido pela sociedade sobre os governos.

Foi preciso que transcorresse, após a Revolução Francesa, todo o século XIX e XX para que ocorresse a abertura das instituições, pondo em relevo, para a conquista da confiança dos cidadãos, como “tema central para as sociedades modernas a participação social em seus governos, políticas públicas, **e de forma concreta, na Administração Pública e seus mecanismos de gestão de maneira geral**”.<sup>29</sup>

É este, com efeito, o núcleo do problema, pois ainda que não se possa afirmar a existência no interior do Ministério Público brasileiro, por mimetismo da política ao menos como é vivenciada na maioria dos países do Ocidente<sup>30</sup>, de uma crise da democracia representativa<sup>31</sup>, o distanciamento crescente entre a forma com que é gerido o Estado e os interesses dos administrados, no mínimo aguça a exigência por todos os interessados de um aumento de gestões administrativas democráticas.

## 5 – CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Afirmando, como faz a doutrina<sup>32</sup>, a importância dos mecanismos sociais de controle da Administração Pública, à compreensão de ser “a conformação da atividade administrativa à persecução do interesse público, e, portanto, atribuindo maior grau de legitimidade à ação estatal”<sup>33</sup>, e, acrescente-se, uma forma de corrigir os desvios de finalidade, encontra-se a equação que, intuída por muitos, identifica democracia e participação social.

Especificamente sobre o tema e sob o título **políticas públicas e controle social**, pontifica uma autora de excelência nesse campo<sup>34</sup>:

---

*Público e a sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002, p. 286.

27 RICAS, Eugênio Coutinho; ALVES, Luís Fernando Mendonça. Lei de acesso à informação e portal da transparência: instrumentalidade de controle social e prevenção de corrupção. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ob. cit.*, p. 143.

28 *Ibid.*

29 ALLEMAND, Luiz Cláudio; PEDRON, Ronaldo Araújo. Ouvidorias de justiça, participação popular e democratização do poder judiciário. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ob. cit.*, p. 207.

30 “A idéia de democracia parece ser, pelo menos nos tempos atuais, um caminho irreversível da cultura ocidental, na qual os brasileiros foram colonizados e inseridos, sendo apontada como apropriação do espaço público estatal na busca da realização dos interesses gerais das pessoas que fazem parte do seu espectro” (ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e o Ministério Público no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 71).

31 “Todavia, sendo a lógica de funcionamento dessa democracia moderna o suporte do liberalismo econômico, o que se observa cada vez mais é uma crise de representatividade, que alguns chamam de ‘déficit democrático’ ou ‘perda da vitalidade’ (...)” (ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Ibid.*, p. 72).

32 MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da administração pública, transparência administrativa e a lei de acesso à informação. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ob. cit.*, p.105.

33 *Ibid.*

34 MOUSINHO, Ileana Neiva. O Ministério público do trabalho e a atuação para a efetividade do direito fundamental à saúde do trabalhador. In: SANTOS, Élisson Miessa dos; CORREA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 429/430.

Quando se fala em participação da sociedade na administração pública, está-se falando de acompanhamento das ações administrativas pela sociedade, e isso pressupõe que as ações administrativas estejam concatenadas e sucedam-se em atos visando à realização de um fim colimado. (...) No Estado Democrático de Direito, a criação de uma política pública não é um ato apenas no Legislativo (quanto à normatização) e do Executivo (quanto à execução). **Tanto no momento da elaboração, quanto na execução e, ainda, na averiguação dos resultados da política pública, a sociedade civil deve participar.** (...) Uma política pública que receba a censura da sociedade é uma política justiciável, pois a insatisfação da sociedade é a medida para afirmar-se que não foi atendido o princípio da eficiência, ou o princípio da moralidade, o interesse público, enfim. (s.n.o.)

## 6 – OUVIDORIA COMO MECANISMO DE CONTROLE

São percucientes as seguintes observações da doutrina citada quando afirma que o controle social compreende o conjunto de instrumentos empregados pela sociedade, capaz de induzir a conformação dos poderes públicos a determinadas diretrizes, entendimento que possibilita concluir que fixar assento do cargo de Ouvidor nos Conselhos Superiores é um mecanismo de controle social pelo Ministério Público brasileiro.

Funcionando como interlocutor entre o *Parquet* e a sociedade, é imprescindível ao interprete não se deixar paralisar pela ambiguidade que foi consagrada por Carnelutti, ao tratar do Ministério Público como a “quadratura do círculo” e, ao contrário, ultrapassá-la.

É que, como interlocutor, tendo o Ouvidor assento nos Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais do Ministério Público, revela quando da sua manifestação oral, no equilíbrio possível, uma dupla visão, num aparente paradoxo epistemológico, por um lado, a presença de membro que integra o *Parquet*, por outro, a substituição daqueles que representa.

A voz do Ouvidor nos Conselhos representa os dois polos, o que a sociedade espera da instituição e aquilo que a instituição pode oferecer, sob o prisma formal e material.

Não seria ousadia afirmar, tomando como referência a doutrina, as legislações estaduais e as resoluções citadas do Conselho Nacional do Ministério Público, que a presença da Ouvidoria nos Conselhos Superiores **servirá como elemento importante na aferição do índice de comprometimento e vinculação com a preocupação de prestação eficiente dos objetivos institucionais e de transparência** dos diversos ramos e níveis do Ministério Público brasileiro<sup>35</sup>.

Seguindo a advertência de Marx no preâmbulo, é verdadeira a consideração da Ouvidoria como um mecanismo de controle, por isso não serão verdadeiras se não tiverem a função de controle, assim, “o impasse atual não mais diz respeito à instituição das ouvidorias ou à determinação de suas funções, mas sim à sua

35 Eugênio Coutinho Ricas e Luís Fernando Mendonça Alves (Lei de Acesso à Informação e Portal da Transparência: Instrumento de Controle Social e Prevenção à Corrupção. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ob. cit.*, p. 146) informam que atualmente três metodologias de avaliação se destacam no cenário nacional: o Índice de Transparência, idealizado pela organização não governamental Contas Abertas; a Escala Brasil Transparente, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU); e o Ranking Nacional da Transparência, criada pelo Ministério Público Federal (MPF).

operacionalização, especialmente em relação às questões ligadas à governança democrática”.<sup>36</sup>

## 7 – DA OPORTUNIDADE E EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO

Em razão de a proposta contemplar exclusivamente a garantia de manifestação nos órgãos várias vezes mencionados – e limitada pela pertinência temática –, e não do direito a voto, poder-se-ia objetar com uma disfuncionalidade desta participação como instrumento efetivo de intervenção e participação/controlado social.

A primeira e mais imediata objeção ao argumento impõe perceber que a manifestação se faz perante órgãos da Administração Superior do Ministério Público brasileiro que detêm poder normativo, e esta característica, por si só, jamais seria irrelevante, e de fato não é, principalmente numa instituição que ostenta independência constitucional, valor que, ao tempo que qualifica, também estabelece uma especificidade quanto ao grau de participação do cidadão.

E a razão, que parece se subtrair a uma crítica razoável, reside na frequência em que o *Parquet* desenvolve ações que desagradam o imediatismo justamente daqueles a quem visa a proteger, devendo em conclusão estar a instituição imune a pressões que possam embaraçar o cumprimento do seu dever de agir com independência.

Quer isso dizer que, se o povo não pode exercer a soberania alijando a Constituição, sob pena de desencadear uma convulsão social<sup>37</sup>, de modo semelhante, os interessados no agir institucional não podem constringer a independência do membro do Ministério Público sob pena de violar uma garantia constitucional.

É suficientemente elucidativo destacar, em outro ponto, que tendo a Ouvidoria entre suas funções, se não atender diretamente aos destinatários, por certo distribuir a demanda desses entre os setores internos habilitados – atividade-meio e atividade-fim –, a atualização constante é uma exigência inafastável, donde se pode concluir que não é conveniente afastar a Ouvidoria dos centros de produção de regras no Ministério Público.

Receber e encaminhar aos órgãos administrativos e de execução da instituição as representações, reclamações, denúncias e pedidos de providências, e quaisquer outros expedientes que lhe sejam dirigidos, há de ser reconhecido, são atividades otimizadas pela aproximação presencial do Ouvidor, elo entre o Ministério Público e a sociedade, ao centro de produção normativa.

Ao se falar dos Ministérios Públicos no Brasil, que não têm vinculação, como em outros países, por exemplo, ao Ministério da Justiça, muito menos ao Executivo, é obrigatória a referência aos Colegiados decisórios<sup>38</sup>, pois não se

36 CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa; LIMA NETO, Fernando Cardoso. *Ouvidoria Pública e Governança Democrática*. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normatizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo\\_ouvidoria-publica\\_antonio-rito.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normatizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo_ouvidoria-publica_antonio-rito.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2018.

37 BULOS, Uadi Lammêgo. Ob. cit., p. 88.

38 “É importante, portanto, mas não suficiente, que no contexto do Estado Social brasileiro o Ministério Público tenha passado a exercer a ‘representação funcional dos interesses estratégicos da sociedade, com a incumbência de promover e defender a concepção de mundo vitoriosa no processo constituinte’, pois para um agir institucional faz-se também necessária a habilitação interna dos membros para o desempenho desse novo papel. O máximo respeito aos objetivos traçados no artigo 127, CR, não prescinde dos meios internos

conhece maior eficiência e transparência, que se vinculam ao valor democrático, na colheita e encaminhamento das demandas aos órgãos administrativos e de execução da instituição, **do que ver nascer e se alterarem as Resoluções que estruturam o agir institucional.**

Nessa linha de intelecção, é imperioso não confundir virtude com defeitos, atribuindo ao Ministério Público um grau de isolamento social, um tipo de mônada sem porta, nem janela, que é desmentido por um exemplo simples, extraído do próprio instrumental previsto na legislação de regência, como são as já referidas audiências públicas.

O preceito na doutrina constitucional revela que a representação por meio de eleição, instituição não imune a críticas desenhadas num amplo painel, que parte da negativa do seu valor intrínseco<sup>39</sup>, para alguns, conceito teatral de representação ou uma simbólica cerimônia de aclamação, **até a admissão de defeitos toleráveis, à minguagem de regime melhor.**

Uma consideração que, certamente, não deriva dos defeitos e sim das qualidades do sistema representativo por meio de eleição é a sempre presente, em menor ou maior intensidade, alternância entre projetos rivais, ou mesmo a possibilidade de quem pensa de um jeito vir a pensar de outro.

Uma sucessão dialética que a presença da Ouvidoria – um elo entre os Conselhos Superiores com a cidadania – se apresenta como um fator de densificação do debate, aumentando a qualidade da competição e, ao mesmo tempo, e curiosamente, tendendo à neutralidade com relação às visões eventualmente em choque.

## 8 – FORMAS DE INTERVENÇÃO DA OUVIDORIA JUNTO AOS CONSELHOS DELIBERATIVOS

Seria uma limitação, se não fosse um erro, que se buscasse disciplinar, como num molde estático, a intervenção da Ouvidoria nos Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais, cuja atuação deve se adaptar constantemente segundo a circulação de expectativas geradas, tanto na sociedade quanto na instituição.

Centrado nessa linha de raciocínio, considerada a plasticidade que a dupla visão impõe – a da sociedade e a da instituição –, a intervenção da Ouvidoria terá como limite, de um lado, **a pertinência temática às funções que lhe são destinadas**, por outro, as possibilidades materiais e legais da instituição em atender as demandas da sociedade civil.

Esse caráter excepcional de equilíbrio na atuação do Ouvidor não se constitui em monopólio da intervenção ora preconizada, ao contrário, um exercício diuturno do *Parquet* que tem nas audiências públicas um exemplo por antonomásia.

---

de atuação, que só se efetivam institucionalmente se presente a sua dimensão operacional, inexistindo órgão executor isolado capaz de realizar um plano de ação, ou concretizar um plano de metas traçado pela Administração do Ministério Público”. (FERNANDEZ. Rogério Rodriguez filho. Atividade parlamentar. In: SANTOS, Élisson Miessa; CORREA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho*. v.3. Salvador: Juspodivm, 2017, p.51.

39 Crítica ao sistema representativo que faz surgir candidatos com discursos antisistema, Bernie Sander nos EUA, Jeremy Corbyn no Reino Unido, Guilherme Boulos no Brasil.

## 9 – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Tratam-se as audiências públicas de “um mecanismo de participação popular importante”<sup>40</sup> no atendimento ao público, diante de questões que envolvam interesse social manifesto, ou seja, digam respeito a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos da sociedade local, “derivado do princípio da soberania popular previsto no art. 1º parágrafo único, da Constituição Federal”.<sup>41</sup>

Sob o aspecto da colheita da demanda popular, ressalta a doutrina que “esse canal de voz entre o Ministério Público e a comunidade, pode ser utilizada, inclusive, para a definição de políticas públicas, demonstrando uma verdadeira aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil”<sup>42</sup>, desde que se observe a advertência de mesma lavra:

Mas a audiência, pública não é uma forma do Ministério Público se submeter a uma assembléia popular, vinculando-se às deliberações ali tratadas; é sim, um instrumento de colheita de informações e de aprendizado mútuo, também permitindo que o Ministério Público seja criticado e receba sugestões para a melhoria dos seus trabalhos.

## 10 – CONCLUSÃO

**Se superado o positivismo jurídico**, que nega a possibilidade do direito natural, e, uma vez aceito o dualismo, talvez se possa, sem perpetrar uma heresia<sup>43</sup>, afirmar que a garantia de assento e voz dos ouvidores em Colegiados, Conselhos e Órgãos Especiais do Ministério Público pode ser extraída, paradoxalmente, da racionalidade do próprio sistema normativo incidente sobre o objeto da exposição.

Afastando a semelhança dessas razões da parábola do indivíduo que, ciente da perda das chaves num trecho escuro da calçada, ainda assim insiste em procurá-la junto ao poste, porque é o trecho que se encontra iluminado, é de se aguardar que se colmate.

## 11 – REFERÊNCIAS

ALLEMAND, Luiz Cláudio; PEDRON, Ronaldo Araújo. Ouvidorias de Justiça, participação popular e democratização do poder judiciário. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007.

40 ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população. Instrumento de acesso à justiça Social*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 117.

41 Ibid., p. 116.

42 ISMAIL FILHO, Salomão Abdo. Ob.cit., p. 117.

43 O emprego do termo ‘Dogmática Jurídica’ não deve, porém, induzir a confusões, como se indicasse uma teoria do Direito de caráter dogmático. O dogmatismo reflete-se no mundo jurídico por outras vias, notadamente em certas formas de Jusnaturalismo ou de Direito Natural abstrato, **ao se pretender atingir o direito em si ou as ‘verdades universais da juridicidade’ mediante o emprego de processos racionais, a partir de certas evidências, modelando-se conceitualmente tipos ideais de institutos jurídicos a que a experiência concreta deveria corresponder para ter legitimidade ou licitude**”. (s.n.o) (REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 161).



CAMPOS, Maria Neves Feitosa. A importância da ouvidoria pública para a efetividade do direito à informação e a implantação da rede ouvir no Estado do Ceará. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al. (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa; LIMA NETO, Fernando Cardoso. *Ouvidoria Pública e Governança Democrática*. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normatizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo\\_ouvidoria-publica\\_antonio-rito.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/3a-reuniao-geral-normatizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/arquivos/artigo_ouvidoria-publica_antonio-rito.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1933.

CYRILO, Rose Meire. Ouvidorias públicas – perspectivas e desafios. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. *Constituição federal interpretada*. Niterói: Impetus, 2010.

FERNANDEZ FILHO, Rogério Rodriguez. Atividade parlamentar. In: SANTOS, Élisson Miessa; CORREA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho*. v.3. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERREIRA, Eliana Junqueira Munhós. Lei de acesso à informação no âmbito do judiciário e a vinculação do SIC às ouvidorias judiciárias: uma proposta para o monitoramento e gestão da informação. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GONÇALVES, Edilson Santana. *Ministério Público e sociedade. Nova forma de atuação frente às atribuições tradicionais*. Fortaleza: ABC, 1998.

GUASQUE, Luiz Fabiano; GUASQUE, Denise Freitas Fabião. *O Ministério Público e a sociedade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população. Instrumento de acesso à justiça social*. Curitiba: Juruá, 2011.

JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fonte, 1993.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da administração pública, transparência administrativa e a lei de acesso à informação. In: CUEVA,

Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOUSINHO, Ileana Neiva. O Ministério Público do trabalho e a atuação para a efetividade do direito fundamental à saúde do trabalhador. In: SANTOS, Élisson Miessa dos; CORREA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

PRUDENTE, Angela Maria Ribeiro. Expansão da ouvidoria judiciária do poder judiciário do estado do Tocantins. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 1991.

RICAS, Eugênio Coutinho; ALVES, Luís Fernando Mendonça. Lei de acesso à informação e portal da transparência: instrumentalidade de controle social e prevenção de corrupção. In: CUEVA, Ricardo Villas Boas et al (Coord). *Ouvidorias de justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROJAS, Rodrigo Caçado Anaya. *Participação popular e o Ministério Público no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.



# AS OUVIDORIAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA E O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA

---

*THE OMBUDSMEN OFFICES OF THE JUSTICE SYSTEM AND THE SOCIAL CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT*

Neide A. D. De Sordi<sup>1</sup>

Ana Carolina R. Nascimento<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – As ouvidorias como instrumento de controle e participação social. 2 – A LAI nas instituições do Sistema de Justiça. 3 – As ouvidorias e a Lei nº 13.460 de 2017 – Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. 4 – Conclusão. 5 – Referências.

**Resumo:** Analisa as mudanças advindas da Constituição Federal de 1988, complementadas pela Lei de Acesso à Informação, que ampliaram o conjunto de direitos colocados à disposição dos cidadãos, incluindo o direito de exigir da Administração Pública a prestação de serviços de qualidade que atendam aos princípios constitucionais de eficiência e transparência. Examina como o direito de acesso à informação foi regulamentado e implementado no Poder Executivo e nas instituições do Sistema de Justiça – Poder Judiciário e Ministério Público, especialmente em relação às ouvidorias do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público previstas como instâncias recursais para as negativas de atendimento às solicitações de acesso à informação nos órgãos abrangidos por esses conselhos. Analisa o papel das ouvidorias como instrumento de controle social e as mudanças que ocorrerão na atuação desses órgãos, em razão da Lei nº 13.460, de 2017, que já vem sendo denominada de Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Essa Lei amplia o conjunto de direitos do cidadão, incluindo a disponibilização de uma carta de serviços, os conselhos de usuários – uma nova ferramenta de controle social – e fortalece sobremaneira o papel das ouvidorias como órgãos de controle da gestão pública. Conclui que as ouvidorias do Ministério Público e do Poder Judiciário são instrumentos de consolidação da transparência e do controle social estabelecidos na LAI e, por isso, precisam dispor das condições estruturais e de autonomia para o desempenho eficiente desse papel.

- 
- 1 Diretora da InnovaGestão – Consultoria em Informação. Integra o Conselho Deliberativo da *Open Knowledge Brasil* (OKBR) e representa a organização no Grupo de Trabalho da Sociedade Civil constituído pela CGU para assessoramento junto à Parceria para o Governo Aberto (OGP). Foi Diretora-Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça e Secretária de Pesquisa e Informação Jurídicas do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. É bibliotecária e mestre pela Faculdade de Ciência da Informação da UnB.
  - 2 Possui graduação e mestrado em Matemática pela UnB, onde é também graduanda em Arquivologia. Exerce o magistério há 13 anos.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Ministério Público. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Poder Judiciário. Acesso à informação. Lei nº 12.527/2011. Direito do usuário de serviço público. Lei nº 13.460/2017. Transparência Pública. Controle, Participação – Social.

**Abstract:** *This article analyzes the changes arising from the Federal Constitution of 1988, supplemented by the Access to Information Law, which extended the set of rights made available to citizens, including the right to demand from the Public Administration the provision of quality services that comply with the constitutional principles of efficiency and transparency. It examines how the right to access to information was regulated and implemented in the Executive Branch and in the institutions of the Justice System - Judiciary and Public Prosecutor's Office, especially in relation to the ombudsmen offices of the National Council of Justice and the National Council of the Public Prosecution Office, which should provide access to information when the lower courts and prosecutors refuse to comply with these requests. This article analyzes the role of ombudsmen offices as an instrument for social control and the changes that will occur in the performance of these organization, due to Law n. 13,460, of 2017, which is known as the Public Service User Defense Code. This law expands the set of citizen rights, including the provision of a service charter, user councils - a new social control tool - and greatly strengthens the role of ombudsmen offices as public management agencies. It concludes that the ombudsmen office of the Public Ministry and the Judiciary are instruments of consolidation of the transparency and social control established in the LAI (Access to Information Law) and, therefore, they need to have the structural conditions and autonomy for the efficient performance of this role.*

**Keywords:** *Ombudsman office. Public Prosecutor. National Council of Justice. National Council of Public Prosecutors. Judicial Branch. Access to information. Law no. 12,527 / 2011. Right of the public service user. Law no. 13,460 / 2017. Public Transparency. Control, Participation – Social.*

## INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que completa 30 anos no corrente ano, a relação do cidadão com o Estado foi substancialmente modificada em razão do conjunto de direitos colocados à sua disposição. A consequência dessa mudança é que, cada vez mais, os cidadãos estão exigindo da Administração Pública a prestação de serviços de qualidade que atendam aos princípios constitucionais de eficiência e eficácia e que funcionem de forma transparente. (BRASIL, 1988). Uma das principais razões desse empoderamento do cidadão foi a conscientização do seu direito de acesso à informação, previsto no inc. XXXIII do art. 5º, inc. II do § 3º do art. 37, e § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em maio de 2012, com a denominação de “Lei de Acesso à Informação” – LAI (Lei nº 12.527/11) (BRASIL, 2011).

O Acesso Universal à Informação é considerado um direito instrumental para a realização de outras prerrogativas. Ao possibilitar ao cidadão o conhecimento dos seus direitos, ele contribui para garantir o Estado Democrático de Direito, que representa o respeito pelas garantias fundamentais, pelos direitos humanos, pela prevenção de abusos por parte do Estado e a consolidação das democracias (UNESCO, 2011).

O Acesso Universal à Informação – poder procurar e receber informação – é parte integrante do direito à liberdade de expressão, descrito no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNESCO, 1998) e no art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992).

Com a LAI, o Brasil passou a fazer parte de um exclusivo conjunto de nações democráticas que também dispõem de legislação semelhante. A maioria das leis de acesso à informação dos diferentes países apresentam padrões ou princípios de direito à informação, em que se incluem os princípios: a) da publicidade máxima: o direito à informação deve ser amplo, incluindo todos os tipos de informações de todos os órgãos públicos, e qualquer cidadão pode reivindicar esse direito; b) da transparência ativa e obrigação de os órgãos públicos publicarem todas as informações de interesse, de forma proativa, além de ampliar, cada vez mais, o conjunto de informações disponibilizadas; c) da abertura de dados: os dados devem ser publicados em formato aberto; d) da promoção de um governo aberto: os órgãos públicos têm a obrigação de estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente a cultura de acesso; e) da criação de procedimentos que facilitem o acesso, por meio do atendimento ágil, transparente, em linguagem de fácil compreensão, utilizando tecnologia da informação e da comunicação, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação (BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL, 2013).

O atendimento aos princípios preconizados dá-se por meio da Transparência Ativa, que consiste no dever de fornecer dados, em ambiente virtual, independentemente de qualquer solicitação (LAI, art. 8º, § 3º) ou em ambiente físico (LAI, art. 9º – Serviço de Informação ao Cidadão – SIC). A Transparência Passiva, ao contrário, depende da solicitação do cidadão (LAI, art. 10; CR/88 art. 130-A, § 5º) comumente exercida pelos serviços e.Sic e ouvidorias (BRASIL, 2011).

No âmbito do Poder Executivo, a LAI foi regulamentada, ainda em 2012, pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio (BRASIL, 2012). Desde então, diversas outras leis e iniciativas têm contribuído para ampliar o acesso à informação e à transparência pública no referido poder: a Lei nº 12.813/2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses, que define as situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal (BRASIL, 2013); e o Decreto nº 8.777/2016, que estabeleceu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e regras para disponibilização de dados no seu âmbito (BRASIL, 2016).

Entre as iniciativas que visam a ampliar a transparência e o acesso à Informação, destacam-se a Escala Brasil Transparente, metodologia desenvolvida pela CGU para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI (BRASIL, MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA..., 2017) e a Parceria para Governo Aberto (OGP), iniciativa internacional, que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (BRASIL, OGP, 2014).

Esses e outros princípios previstos na LAI devem ser observados criteriosamente pelos órgãos e entidades dos três poderes da União, em especial,

no âmbito do Sistema de Justiça, no qual se incluem o Ministério Público e o Poder Judiciário, cujas funções precípua constituem prover a realização da Justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Esses órgãos, além da tarefa de implementação da LAI no âmbito das suas unidades, ainda são incumbidos da fiscalização do cumprimento da LAI (MP) e do julgamento dos casos do seu descumprimento (Judiciário).

## **1 – AS OUVIDORIAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O controle sobre as atividades da administração pública é considerado fundamental para garantir maior responsividade dos gestores públicos e efetividade das suas decisões, que devem considerar prioritariamente o interesse público.

No entanto, os mecanismos de controle interno e externo do Estado, muitas vezes, são insuficientes diante da pluralidade de demandas da sociedade contemporânea. Em decorrência, novos instrumentos de controle sobre o desempenho da gestão pública exercido pelo cidadão têm sido criados.

Nos estados democráticos de direito, a atuação da administração pública é aprimorada permanentemente com a participação e o controle social como premissa para o cumprimento do princípio republicano.

As ouvidorias, cuja criação no Brasil foi prevista no art. 37 da CF 1988, foram instituídas para atuar como instrumento de cidadania e controle da administração, como canais de acesso da sociedade civil à administração pública e para a ampliação do controle social e de responsabilidades (BRASIL, 1988).

O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, contribuiu para o fortalecimento das ouvidorias (BRASIL, 2014).

## **2 – A LAI NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

No Poder Judiciário, a LAI, promulgada em dezembro de 2011, foi regulamentada apenas em 16 de dezembro de 2015, pela Resolução nº 215 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CNJ, 2015). A norma, no entanto, não representou um avanço no processo de transparência, iniciado no Judiciário, com a Resolução do CNJ 102, de 15 de dezembro de 2009, que se antecipou à LAI, ao determinar aos tribunais a publicação, na internet, de informações sobre a gestão orçamentária e financeira, quadro de pessoal e estrutura de remuneração de magistrados e servidores.

Com a publicação da LAI, a norma mencionada foi alterada pela Resolução 151, de 2012, quando a publicação nominal de salários de magistrados e servidores passou a ser obrigatória. No entanto, com a regulamentação, o acesso à informação nominal de salários, prática de transparência ativa adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal e pelos poderes Executivo e Legislativo, passou a ser facultado apenas mediante solicitação (DE SORDI, 2017).

No Ministério Público da União e dos Estados, a LAI foi regulamentada, ainda em 2012, pelas Resoluções nº 86/2012 e nº 89/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público. A primeira instituiu o Portal da Transparência

do Ministério Público, gerenciado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com a finalidade de divulgar os dados e informações sobre a gestão administrativa e a execução orçamentária e financeira das unidades do Ministério Público. A segunda, a Resolução nº 89/2012, foi alterada pela Resolução nº 115/2014, que ampliou o conjunto de informações disponibilizadas no Portal (CNMP, 2012b).

O Comitê Gestor Permanente do Portal da Transparência também foi criado pelo CNMP, que disponibilizou um manual de orientação às unidades do Ministério Público na criação dos seus portais e na publicação dos itens de informação da Transparência Ativa. O CNMP determinou ainda à sua Comissão de Controle Administrativo e Financeiro a verificação periódica do cumprimento do que estabelece a Resolução nº 86/2012 (CNMP, 2012a)

Outras ações relevantes do Ministério Público foram a criação do *Transparentômetro* – ferramenta que verifica se os sítios das unidades do MPU e dos Estados estão cumprindo as disposições das Resoluções CNMP nº 86/2012, 89/2012 e 115/2014, mencionadas em termos de disponibilidade e atualização das informações elencadas no Manual de Transparência do MP – e a criação do Fórum Nacional de Combate à Corrupção (FNCC), constituído no âmbito do CNMP, para estimular o desenvolvimento de parcerias nas atividades de prevenção e repressão à corrupção, entre entidades de controle social e membros do Ministério Público brasileiro (CNMP, 2012b)

No entanto, embora a LAI estabeleça o CNJ e o CNMP como últimas instâncias administrativas e órgãos responsáveis para centralização das demandas de informações dirigidas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público respectivamente (art. 19, § 2º), passados seis anos de sua publicação, as informações sobre os recursos decorrentes das demandas formuladas pelos cidadãos aos diversos órgãos vinculados ainda não estão disponíveis nos seus sites (BRASIL, 2011).

No Judiciário, isso acontece porque a Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015, não previu que o CNJ atuasse como instância recursal para os pedidos de informação negados pelos órgãos do Judiciário. Pelo art. 18, nos casos de indeferimento, total ou parcial, de acesso a informações, ou do não fornecimento das razões da negativa do acesso, o requerente pode interpor recurso, apenas, à autoridade hierarquicamente superior. Também determina aos órgãos do Judiciário apenas o envio mensal à Ouvidoria do CNJ das decisões que, em grau de recurso, foram negadas (CNJ, 2015). A Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010, que estabeleceu as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça e determinou a criação de ouvidorias, no âmbito dos tribunais, não previu a atuação recursal para a ouvidoria (CNJ, 2010).

O relatório da Ouvidoria/SIC do CNJ, de 2017, indica o recebimento de 224 demandas classificadas como pedidos de acesso à informação – todas elas encaminhadas ao próprio órgão – e 14 recursos em relação às respostas fornecidas pelo e.SIC do CNJ. No mesmo período, a Ouvidoria do CNJ recebeu 24.151 demandas, a maioria delas por excesso de prazo nos processos judiciais (CNMP, 2018).

A Ouvidoria do CNMP, assim como a Ouvidoria do CNJ, também não exerce o papel de instância recursal para as solicitações de informação negadas pelos órgãos do Ministério Público. O Regimento Interno do CNMP não prevê



essa atuação. Em seu art. 34, inc. VI, o Regimento estabelece que à Ouvidoria compete atuar no âmbito do Conselho, como unidade responsável pelo Serviço de Informação do Cidadão – SIC, para os efeitos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e de recebimento periódico de informação das decisões proferidas pelas unidades do Ministério Público que, em grau de recurso, negarem acesso a informações. Assim sendo, o Portal de Transparência do Ministério Público apenas divulga as estatísticas das solicitações de informação recebidas em grau de recurso não atendidas pelos órgãos do Ministério Público. O relatório da ouvidoria de 2017 informa o atendimento de 481 pedidos de informação, todos eles dirigidos exclusivamente ao CNMP (CNMP, 2018).

No entanto, a Resolução nº 89/2012, em seu art. 14, estabelece que as decisões que indeferirem o acesso à informação ou as razões da negativa de acesso terão recursos ao órgão hierarquicamente superior, e o art. 15 determina que, quando negado o acesso à informação, o requerente poderá dirigir-se ao Conselho Nacional do Ministério Público. Também o parágrafo único do art. 15 estabelece que os órgãos do Ministério Público deverão informar mensalmente à Ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público todas as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações. No entanto, essas informações não foram localizadas no site do CNMP (CNMP, 2012b).

No Poder Executivo, a Ouvidoria do Ministério da Transparência e Corregedoria-Geral da União (CGU) atua como instância recursal para os pedidos de informação negados pela autoridade hierarquicamente superior dos órgãos do Executivo, e também centraliza as estatísticas de solicitações de acesso à informação de todo o Poder. Caso a autoridade máxima de um órgão negue acesso a uma informação, o solicitante tem até dez dias para registrar recurso junto à Ouvidoria da CGU, que o recebe, analisa e decide, quando a) não se tratar de pedido de acesso à informação classificada; b) a negativa de acesso à informação, total ou parcialmente classificada como sigilosa, não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação; c) os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos na Lei de Acesso à Informação não tiverem sido observados; e d) ocorrer descumprimento dos procedimentos previstos na LAI, inclusive prazos para disponibilização de resposta (BRASIL, MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA..., [201-?]).

A LAI fixou a competência da CGU como instância recursal no âmbito dos processos administrativos de acesso à informação, contudo, não especificou qual autoridade seria a responsável pelas decisões. A Portaria CGU nº 1.567/2013 estabeleceu que a competência recursal deveria ser exercida pelo Ministro, compartilhada com o Ouvidor-Geral da União, que decide diretamente a maioria dos recursos, embora, em determinadas situações, a decisão do Ouvidor deve ser confirmada pelo Ministro da CGU para que produza efeitos (BRASIL, 2011).

Os sites das ouvidorias do CNJ e do CNMP não registram a atuação desses órgãos como instâncias recursais para os pedidos de informação negados pela autoridade hierarquicamente superior dos órgãos do Judiciário e do Ministério Público. A inexistência de órgãos incumbidos dessa competência priva o cidadão de um grau de recurso previsto na LAI e representa uma restrição ao direito fundamental de acesso à Informação. Essa é uma questão central a ser solucionada para o efetivo cumprimento da lei no âmbito do sistema de justiça.

Uma outra questão em relação ao atendimento da LAI é a disponibilização de dados em formato aberto preconizada na Lei (art. 6º, § 3º, inc. III) e prevista nas Resoluções nº 215/2015 do CNJ (CNJ, 2015) e 89/2012 do CNMP (CNMP, 2012b). No Judiciário, as iniciativas de publicação de dados em formatos abertos são incipientes. O Conselho Nacional de Justiça publica o relatório Justiça em Números, com estatísticas e dados agrupados dos órgãos do Judiciário (CNJ, 2017), e o Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza conjuntos de dados eleitorais no portal Dados.br (BRASIL, TSE, [201-?]). No Ministério Público, foi identificado um portal com as informações completas sobre as atividades do Ministério Público do Rio Grande do Sul em formato aberto (RIO GRANDE DO SUL, [201-?]). A página do CNMP no Portal Brasileiro de Dados Abertos não apresenta conjunto de dados.

Desde a publicação da LAI, diversas pesquisas foram feitas para avaliar o grau de maturidade dos sites dos diferentes órgãos públicos em relação ao seu cumprimento. Merecem destaque os estudos realizados pela organização social Artigo 19 que visaram a identificar os avanços e os principais desafios enfrentados no cumprimento da lei e que fazem recomendações para a sua melhor implementação.

Em 2014, foi desenvolvido o estudo *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública*, que apresentou um panorama representativo da não conformidade dos sites das principais instituições da Justiça (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, tribunais regionais federais, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Conselho Nacional do Ministério Público) com o que estabelece a LAI como Transparência Ativa. Além da Transparência Ativa, a pesquisa mencionada analisou questões relativas ao atendimento dos pedidos de informação. Os pesquisadores relataram que, tanto na primeira como na segunda edição da pesquisa (2013 e 2014), nenhum dos 11 órgãos de Justiça analisados cumpriu integralmente os critérios de Transparência Ativa. Na época em que as pesquisas foram realizadas, o CNJ ainda não havia regulamentado a LAI (MARTINS, 2014).

Pesquisa semelhante denominada *Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça* foi realizada pela mesma organização em 2016, quando foram analisados os níveis de transparência dos tribunais de justiça de todas as 27 unidades da Federação. O relatório de pesquisa informa que a decisão de se restringir ao Judiciário ocorreu em função da importância dos órgãos ligados a ele no futuro da LAI, uma vez que o Judiciário tem dupla relação com a transparência na administração pública, na medida em que deve se submeter aos dispositivos da LAI e atuar como última instância de interpretação e aplicação da lei. A escolha também foi motivada porque, em estudos anteriores, órgãos do Judiciário apresentaram os piores resultados quando comparados com o Executivo e o Legislativo (MARTINS, 2016). A pesquisa apontou que os tribunais ainda não se adequaram aos padrões de transparência recomendados pela legislação.

A atuação do Judiciário em relação à prestação jurisdicional foi objeto de pesquisa da organização Artigo 19, denominada *A Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros*. (MARTINS, 2017). A pesquisa analisa como algumas cortes do país vêm julgando ações judiciais que envolvem a Lei de Acesso à Informação (LAI). Pela pesquisa, foram analisados 250 acórdãos expedidos

entre maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor, até fevereiro de 2017, por cinco tribunais selecionados de acordo com sua hierarquia no sistema jurídico, suas competências temáticas e o volume de casos julgados. Os cinco tribunais analisados foram: o Supremo Tribunal Federal (STF), com 4 acórdãos; o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com 14 acórdãos; o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), com 10 acórdãos; o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), com 119 acórdãos; e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), com 23 acórdãos.

O relatório mostrou que a ampla maioria das decisões (77%) foi favorável à parte que reivindicava o acesso à informação. A pesquisa incluiu o perfil das pessoas requerentes das ações, a natureza dos órgãos públicos para os quais os pedidos de informação foram direcionados, os temas sobre os quais os pedidos de informação tratavam, além dos motivos pelos quais as ações judiciais foram abertas. A pesquisa concluiu que o número de 77% de decisões favoráveis entre os 250 acórdãos analisados sugeriu que houve uma importante compreensão dos princípios básicos da LAI pelo Judiciário brasileiro e que tal constatação representou avanço significativo para o direito à informação no Brasil (MARTINS, 2017).

Também o Ministério Público, além de disponibilizar o acesso à informação em seu âmbito, atua como fiscal no cumprimento da LAI pelos demais entes públicos. Essa atuação dá-se por meio da instauração de inquéritos civis para investigar: eventuais descumprimentos da LAI, a responsabilização dos infratores; o estabelecimento de termos de ajustamento de conduta; a instauração de procedimentos administrativos ou requisição à autoridade competente de instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, entre outras ações (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO, [201-?]). Até o momento, o grau de eficiência do Ministério Público na execução dessas atividades não é conhecido. Ele não foi objeto de pesquisa, interna, desenvolvida pela própria instituição ou por órgão externo.

As pesquisas mencionadas retratam a situação das instituições do sistema de Justiça na data da realização daquelas. Espera-se que muitos dos problemas apresentados já tenham sido solucionados.

Lamentavelmente, ainda não foi criado um índice para a mensuração da transparência das instituições do Ministério Público e do Poder Judiciário, como o Índice Nacional de Transparência, que inclui o mapa e o *ranking* nacional de Transparência, instituído pelo Ministério Público para avaliação do nível de transparência de estados e municípios brasileiros (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO, [201-?]), ou o Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia criada pela CGU para medir também a transparência em estados e municípios brasileiros (BRASIL, MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA..., 2017).

### **3 – AS OUVIDORIAS E A LEI Nº 13.460 DE 2017 – CÓDIGO DE DEFESA DO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Em junho de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que regulamenta o art. 37, § 3º, da CF 88, e que já vem sendo denominada de *Código de Defesa do Usuário do Serviço Público*. A lei entrou em vigor em junho de 2018, em nível da União Federal, Unidades da Federação e Municípios

com mais de quinhentos mil habitantes. Em municípios com menor número de habitantes, é maior o *vacatio legis* (BRASIL, 2017).

A nova lei fortalece a Lei nº 12.527/2011, ao reforçar o acesso do cidadão às informações sobre a prestação de serviços públicos. Ela estabelece direitos do usuário dos serviços públicos, entre eles a previsão expressa ao atendimento com urbanidade, respeito e cortesia. A norma é inclusiva, ao garantir a obrigatoriedade de acessibilidade a quem necessita de atendimento (art. 5º, I e X), bem como o atendimento prioritário a pessoas com deficiência, como idosos etc. (art. 5º, III).

Estabelece, no rol de direitos do art. 5º, “adequação entre meios e fins” (inc. IV), vedação de “imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação” e de “exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada” (inc. IV e XV), além da “eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido” (inc. XI).

Pela lei, são direitos básicos do usuário (art. 6º): acompanhar o atendimento e avaliar os serviços recebidos (inc. I); obter informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet (inc. VI), caso seja essa a preferência do usuário, porque prevê a obtenção e a utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação (inc. II). Também possibilita ao usuário o acesso e a obtenção de informações relativas à sua pessoa, constantes de registros ou bancos de dados (inc. III), bem como a proteção de suas informações pessoais (inc. IV).

A nova lei fortalece as ouvidorias, ao estabelecer esses órgãos como os canais para o efetivo atendimento dos direitos do cidadão pela administração pública prestadora de serviços. Por outro lado, a Lei estabelece que as ouvidorias deverão apresentar resultados concretos (art. 13), garantindo a efetividade e o aperfeiçoamento dos serviços públicos e auxiliando na prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na lei, além das funções de mediação e conciliação de interesses das partes.

A atuação das ouvidorias (art. 12) irá além da análise das demandas e fornecimento das informações solicitadas. Sua missão só estará cumprida quando obtida uma “decisão administrativa final”, a ser comunicada ao interessado.

A lei fixou o prazo de trinta dias, prorrogável justificadamente, por única vez e igual período, para encaminhamento da decisão administrativa ao usuário (art. 16). Também estabeleceu o prazo de vinte dias, igualmente prorrogável, para que os agentes públicos vinculados prestem as informações às respectivas ouvidorias (art. 16, parágrafo único). As ouvidorias terão atos normativos específicos de organização e funcionamento (art. 17), em cada Poder e esfera de governo.

Foi prevista uma Carta de Serviços ao Usuário, cuja finalidade é informá-lo sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público (art. 7º, § 1º). A lei determina que os órgãos divulguem essa Carta de Serviços (art. 7º, *caput*), com atualização periódica e disponibilização na internet (art. 7º, § 4º).

Uma nova ferramenta de controle social foi prevista pela norma. A criação de um Conselho de Usuários (arts. 18 a 22) com atribuições de acompanhamento e avaliação dos serviços, de proposição de melhorias e contribuição na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário, bem como para acompanhamento e avaliação do ouvidor (art. 18, parágrafo único, I a V), podendo ser consultados (art. 20). Os integrantes do conselho serão escolhidos por processo aberto ao público (art. 19, *caput* e parágrafo único).

A norma representa um avanço como instrumento para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ela busca resolver o problema da insuficiência e a baixa qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

A lei prevê a sua aplicação subsidiária aos serviços públicos prestados por particular (art. 1º, § 3º) e a submissão expressa da administração pública à Lei de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), quando caracterizada relação de consumo (art. 1º, § 2º, II), assim como o reconhecimento da qualidade de usuário a qualquer pessoa, física ou jurídica, que se utilize ou se beneficie desses serviços, seja efetiva ou apenas potencialmente (art. 2º, I).

A regulamentação da lei foi objeto de estudo das ouvidorias do Poder Executivo em 2017, que já elaboraram um modelo padrão, a ser utilizado pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Essas ouvidorias integram uma rede coordenada pela Ouvidora-Geral da União (OGU), constituída em 2015, cujos objetivos incluem estimular o controle da legitimidade dos atos públicos e promover a participação da sociedade na gestão pública, que deve ser eficiente e transparente.

## 4 – CONCLUSÃO

A Lei nº 13.460, de 2017, representa um grande avanço para a efetividade do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, transparente, cumpridora de seus deveres, imparcial, com responsabilidade moral, respeito à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas, conforme conceitua Juarez de Freitas. (FREITAS, 2007)

A garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos estados democráticos, está registrada na Constituição. No entanto, é indispensável a existência de mecanismos de controle para a proteção desses direitos. As ouvidorias são órgãos de controle da gestão pública de grande relevância para o permanente aperfeiçoamento da democracia, especialmente, porque esses órgãos se constituem em um dos poucos espaços de participação do cidadão, que não tem muitas oportunidades de interferir positivamente para o alcance da transparência democrática.

A transparência e o acesso à informação, previstos como direito do cidadão e dever do Estado na Constituição Federal e em outras normas, ganhou efetividade de política pública com a LAI, ao garantir ao cidadão o direito amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo.

As ouvidorias do Ministério Público e do Poder Judiciário são instrumentos de consolidação da Transparência e Controle Social estabelecidos na LAI e, por isso, precisam dispor das condições estruturais e de autonomia para o desempenho eficiente desse papel.

## 5 – REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. CASA CIVIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso à informação previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)>. Acesso em 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *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, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/do592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/do592.htm)> Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)> Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *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, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)> Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm)> Acesso em: 30 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Manual da Lei de Acesso à Informação*. Brasília, 2013. 52 p. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil transparente*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ouvidoria*. Brasília, [201-?]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. OGP - PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO. *O que é a iniciativa*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2014. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ranking nacional de transparência*. Brasília, [201-?]. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Portal Brasileiro de Dados Abertos*. Brasília, [201-?]. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados eleitorais. *Tribunal Superior Eleitoral*. Brasília, [201-?]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em: 30 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010*. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=164>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015*. Dispõe, no âmbito do poder judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>>. Acesso em: 30 de abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Resolução nº 86, de 21 de março de 2012*. Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resoluo\\_n\\_86\\_Portal\\_Transparncia.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resoluo_n_86_Portal_Transparncia.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 89, de 28 de agosto 2012*. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Brasília, 2012b. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_89\\_Alterada\\_pela\\_Res.\\_100.2013\\_e\\_115.2014.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Ouvidoria. Relatório Semestral – Julho a dezembro de 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria/relatorio-ouvidoria/?rel=16&type=rouv>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Resolução 92, de 13 de março de 2013*. Regimento Interno do CNMP, atualizado até a Emenda Regimental nº 18/2017. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/46>> Acesso em: 30 abr. 2018.

DE SORDI, Neide. Governo aberto, dados abertos e o Judiciário. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et al. (coord). *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação: direito de todos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 279-295.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20.

MARTINS, Paula (sup.). *Caminhos da transparência* [livro eletrônico]: a Lei de Acesso à Informação e os tribunais de justiça. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/06/Caminhos-da-transparencia-a-Lei-de-Acesso-a-CC%80-Infomac%CC%A7a%CC%83o-e-os-Tribunais-de-Justic%CC%A7a-2.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014* [livro eletrônico]. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Infomac%CC%A7a%CC%83o-e-os-Tribunais-de-Justic%CC%A7a-2.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *A Lei de Acesso à Informação nos tribunais brasileiros* [livro eletrônico]. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2017/09/28/a-lei-de-acesso-a-informacao-nos-tribunais-brasileiros/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Dados abertos – MPRS. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, [201?]. Disponível em: <<http://dados.mprs.mp.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

UNESCO (Comissão Interamericana de Direitos Humanos). *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano*. Catalina Botero Marino (rel). 2. ed. Estados Americanos/OEA (org), 2011. 175 p. ISBN 978-0-8270-5910-8. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20port%20unesco%20-%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20a%20edicion%20adjusted.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Declaração universal dos direitos humanos: adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Representação da UNESCO no Brasil (org). Brasília, 1998. 6 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.





# CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E OUVIDORIAS PÚBLICAS

---

*SOCIAL CONTROL, ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY AND PUBLIC OVERSEAS*

Emerson Affonso da Costa Moura<sup>1</sup>

Eric Santos Andrade<sup>2</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – Controle Social. 2 – Controle Social da Administração Pública. 3 – Transparência Administrativa. 4 – Papel das Ouvidorias. 5 – Conclusão. 6 – Referências.

**Resumo:** As Ouvidorias Públicas enquanto instituições que materializam o Princípio da Transparência Administrativa e instrumento capaz de auxiliar no controle social da Administração Pública atribuindo maior grau de legitimidade à atividade administrativa é o tema em debate a partir da perspectiva dos instrumentos formais e informais de controle social, da forma de controle realizado pela sociedade na Administração Pública e das Ouvidorias Públicas, como instituições que garantem a participação do sujeitos na gestão administrativa.

**Palavras-chave:** Controle Social. Controle Administrativo. Transparência Administrativa. Participação Administrativa. Ouvidoria.

**Abstract:** *Public Ombudsmen as institutions that materialize the Principle of Administrative Transparency and instrument capable of assisting in the social control of the Public Administration attributing greater degree of legitimacy to the administrative activity is the subject under debate from the perspective of the formal and informal instruments of social control, of the form of control carried out by the society in the Public Administration and Public Ombudsmen, as institutions that guarantee the participation of the subjects in the administrative management.*

**Keywords:** *Social Control. Administrative Control. Administrative Transparency. Administrative Participation. Ombudsman.*

---

1 Professor Adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor Convidado da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador certificado pelo CNPQ pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da American Society of Public Administration (ASPA), da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI). E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br.

2 Mestrando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Observatório de Direito Administrativo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: ericsantos13@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

Em sua origem colonial, a Administração Pública brasileira foi marcada por um modelo oligárquico e patrimonialista, com o predomínio da corrupção, do nepotismo e da ineficiência na gestão estatal, em uma economia com baixo grau de competitividade e concentração da função pública em uma sociedade eminentemente aristocrática<sup>3</sup>.

Na República, a partir da década de 1930 propôs-se um modelo organizacional burocrático<sup>4</sup>, que buscou através de competências previamente definidas, relações estáticas baseadas na autoridade e atividade especializada pela divisão racional ampliar o grau de legitimidade e de eficiência da atividade administrativa através do controle do processo.

Não obstante, a persistência das concessões patrimonialistas transvertidas na forma de clientelismo e eventuais limites do formalismo burocrático impediu a construção de um modelo de gestão pública capaz de atender as demandas da transformação econômica, ampliando o grau de *deficit* de legitimidade e operacionalidade na Administração Pública<sup>5</sup>.

Nas décadas seguintes, foram utilizadas sucessivas tentativas de modernização da atividade administrativa, que abrangem desde a implantação de modelos de descentralização<sup>6</sup> até a propositura de um modelo gerencial, que buscou trazer maior legitimidade à atuação da burocracia através da eficiência dos resultados e a flexibilidade dos processos<sup>7</sup>.

Todavia, a busca por implementação de modelos institucionais de outras tradições administrativas<sup>8</sup>, em um ambiente dotado de cultura própria<sup>9</sup>, tem

- 
- 3 Tanto no Brasil Império quanto no primeiro período da República, enquanto os senhores de Terra e os grandes comerciantes se ocupavam da economia, ao Estamento burocrático ligado por laços de família ao patriarcado rural cabia dominar com relativa autonomia o Estado e a Política. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222.
  - 4 O movimento se inicia com a reforma burocrática do Brasil em 1936 e se materializa com a criação de diversos diplomas reguladores e a criação do Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) que acabou se reproduzindo nos Estados. Sobre o tema consulte-se: WAHRLICH, Beatriz. *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
  - 5 Observa-se até atualmente os perniciosos resquícios do patrimonialismo, a corrupção persistente, as políticas paternalistas e a ineficiência na gestão estatal, que produzem a crise de legitimidade das instituições estatais. Sobre o histórico, vide: FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 15 ed. São Paulo: Globo, 2000. FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e Senzala*. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000 e NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
  - 6 A reforma desenvolvimentista se consubstancia na edição do Decreto 200-67 e foi conduzida pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. A partir de 1979 volta-se a desburocratização, visando à simplificação e à racionalização da burocracia e com forte orientação para o usuário do serviço público, e a desestatização. LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista de Serviço Público*. Ano 49. N. 2. Abr-Jun 2008. p. 12-14.
  - 7 Todavia, a nova configuração da própria atividade administrativa, com a profusão de novos entes e centros de decisão no interior da própria Administração e contexto de crise das instituições da democracia representativa, denuncia o problema da falta de legitimidade democrática da Administração Pública e a recondução ao chefe do Poder Executivo a direção da atividade administrativa. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 125-126.
  - 8 Tendem os países da América Latina a buscarem copiar as estratégias modernizadoras dos países anglo-saxões em uma tentativa de isomorfismo mimético. Todavia, instrumentos que funcionam bem no modelo anglo-saxão podem ter impactos negativos no nosso modelo continental de Administração, uma vez que os contextos institucionais e sociais são distintos. Além do mais, quando duplicamos os modelos anglo-saxões nos países latinos não somos capazes de incorporar os “matizes ocultos” que são a chave do êxito destes modelos e estratégias nos países de origem. MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y Cultura Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 21*, Caracas, Venezuela 2001. p. 14-15.
  - 9 Forma-se na Administração Pública brasileira desde sua origem uma cultura organizacional, marcada pela

resultado em descolamento entre a teoria e a práxis, resultando em pouco acréscimo de legitimidade e efetividade na atividade administrativa.

Nesse sentido, erige-se a importância dos mecanismos de controle da Administração Pública, como formas de corrigir os desvios de conduta pelos agentes públicos, garantindo a conformação da atividade administrativa à persecução do interesse público e, portanto, atribuindo maior grau de legitimidade à ação estatal.

O controle exercido pela própria Administração Pública, embora seja a seara adequada para correção do desvio administrativo, encontra na própria burocracia dos procedimentos a falta de aparelhamento para investigação e controle, e no corporativismo *interna corporis*, limites à autotutela<sup>10</sup>.

O Poder Judiciário, embora exerça na sua função contramajoritária o controle dos atos estatais de forma a garantir a proteção dos bens e interesses veiculados pela Constituição em face do interesse da maioria, no sistema representativo o campo adequado para o debate sobre a conveniência da decisão estatal é a deliberação pública<sup>11</sup>.

Erige-se, portanto, o controle social como forma de ampliação do grau de legitimidade na atividade de persecução do interesse público pela Administração Pública, uma vez que é a seara originária para a fiscalização da ação pública, participação do indivíduo na definição dos objetivos almejados pela sociedade e atribuição de responsabilidade aos agentes estatais.

Não obstante, uma gestão administrativa com participação da sociedade pressupõe o preenchimento de condições mínimas necessárias para participação dos atores sociais<sup>12</sup> e o diálogo pelas instituições com a sociedade quanto à decisão administrativa<sup>13</sup>, o que envolve a maximização do direito à informação como pressuposto indispensável ao controle.

---

praxe patrimonialista e clientelista, com uso da autoridade e paternalismo, supervalorização da hierarquia e apego ao formalismo, além da permeabilidade excessiva a pressões externas, que cria o campo propício para a falta de efetividade, corrupção e afastamento da sociedade. CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*. Vol 34, n. 2. 2000. p. 21-22.

- 10 Resta evidente no âmbito do controle da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito administrativo federal onde a corrupção enraizada na tradição brasileira, que junto ao corporativismo na Administração Pública como anseio de obter certas vantagens como “favores” que possam lhe favorecer de algum modo e a falta de aparelhamento necessário da Administração pública a eficiência investigação nas contas públicas resultam na pouca eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal. MONT'ALVERNE, Marcelo de Miranda. Vigência e eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito Federal. *Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e de Pós-Graduação em Direito*. Fortaleza. 2005. p. 11-12.
- 11 O Poder Judiciário na tutela dos direitos públicos subjetivos exerce o controle sobre os atos dos demais poderes, garantindo o oferecimento dos bens e utilidades necessárias à fruição dos direitos fundamentais. Todavia, isto não importa considerar que devem ser observados parâmetros e limites, respeitando o espaço de conformação legislativa e discricionariedade administrativa na concretização dos preceitos constitucionais. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. Do Controle Jurídico ao Controle Social: Parâmetros a Efetividade dos Direitos Sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 77, p. 131-184, 2011.
- 12 Como visto no item anterior, a existência de um contexto aberto, livre e igualitário, onde cada cidadão possa ter a possibilidade de participar e igual capacidade de influenciar e persuadir na deliberação pública depende não apenas de garantias políticas, como eleições livres ou sufrágio universal, mas de condições que permitam uma existência digna e o efetivo exercício da cidadania.
- 13 Ainda há uma concepção fragmentada e exclusiva do espaço público, com a Administração Pública por um lado gerenciando o conteúdo das demandas sociais, de forma paternalista e fechada, como a única capaz de demarcar prioridades e políticas sociais e a sociedade civil com grande apatia política, ignorando a necessidade de mobilização e sua capacidade de influenciar nas questões políticas. Sobre o tema vide: LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos das políticas públicas no Estado Democrático de Direito. In: \_\_\_\_\_; ARAUJO, Luiz Ernani Boreoso. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 831 e 837.

Busca o presente trabalho investigar em que medida a Ouvidoria Pública enquanto órgãos que materializa o Princípio da transparência administrativa é capaz de contribuir com os instrumentos de controle social da Administração Pública, mediante a disponibilidade das informações necessárias à participação, cooperação e avaliação da atividade administrativa.

De início, centra-se a pesquisa na análise do controle social de forma a delimitar através do seu conteúdo e modalidades formais e informais a sua finalidade de conformação da diretiva adotada pelos poderes públicos à persecução dos interesses da sociedade e de responsabilização dos agentes estatais pelos desvios de legitimidade.

Após, volta-se à verificação dos instrumentos de controle social na Administração Pública, de modo a delimitar que a *participação, colaboração e avaliação* dos cidadãos na decisão pública é capaz de ampliar o grau de legitimidade e racionalidade na atividade administrativa.

Por fim, busca demonstrar que a Ouvidoria Pública corresponde ao reconhecimento do Princípio da Transparência Administrativa e tem aptidão para auxiliar no processo de controle social da Administração Pública, mediante o fornecimento de instrumento que permite a participação do administrado na coisa pública.

Para tanto, utiliza-se na pesquisa o método dedutivo partindo-se do controle social em geral para sua inserção dentre as formas de controle da Administração Pública, através da revisão bibliográfica dos principais expoentes do direito pátrio e estudo legislativo quando pertinente para a demonstração e fundamentação das proposições.

## 1 – CONTROLE SOCIAL

Compreende o controle social o conjunto de instrumentos empregados pela sociedade, capaz de induzir a conformação dos Poderes Públicos às determinadas diretrizes, ordenando a atuação institucional no ambiente social e estabelecendo as condições necessárias para que sejam alcançados os fins e objetivos almejados pelo grupo social<sup>14</sup>.

Exterioriza-se em duas esferas de normatização distintas conforme o ambiente de constrição<sup>15</sup> seja *externo* – mediante a utilização de mecanismos formais ou não pela própria sociedade ou por suas instituições ou *interno* – conforme sujeita a mecanismos de coerção psíquica realizada pela pessoa.

Os instrumentos e a extensão do controle social variam conforme as demandas advindas das questões políticas, econômicas e demais extraídas da realidade subjacente, que importam em maior ou menor grau de inserção na *esfera* de autonomia das pessoas, gerando consequentes restrições na sua atuação externa independente sejam entes *naturais* ou *ficícios*.

14 Envolve, portanto, a capacidade de autorregulação de um grupo social para alcançar seus objetivos globais, obtidos mediante o consenso ou coerção dos indivíduos. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1986. p. 283-284.

15 Embora possa repousar a constrição no predomínio da força – mediante a utilização de instrumentos de coerção, como as penas institucionalizadas pela ordem jurídica –, repousa a legitimidade do controle social, enquanto compromisso valorativo voltado à redução da coerção e alcance das metas sociais, no consenso – através do reconhecimento da necessidade da prática da conduta para a realização dos fins sociais, pela utilização de debates, compromissos e outros meios. BERGALLI, Roberto. Controle Social: Suas Origens Conceituais e Usos Instrumentais. *Revista Brasileira de Ciências Instrumentais*. n 3. Jul/set 1993. p. 33-34.

Sob tal égide, sendo o Estado à expressão formal da organização político-jurídico da sociedade em dado território com objetivo de garantir sua soberania e os fins e objetivos propostos, que atribui a instituição estatal o exercício do poder político para a persecução destes interesses prospectivos, sua atuação se sujeita a um controle exercido pelo grupo<sup>16</sup>.

O controle social pode ser exercido de forma *direta* pelo grupo social, através de instrumentos *formais* – de natureza *política*, *financeira* ou *administrativa* – concedidos pela ordem jurídica e exercidos exclusivamente na esfera pública estatal – ou *informais* – não institucionalizados e promovidos no campo privado ou público não estatal<sup>17</sup>.

Sob a égide informal compreende a mobilização organizada dos indivíduos em grupos de caráter *permanente* – associações, entidades e afins – ou *temporário* – passeatas, protestos ou outros – que buscam mediante a expressão de *opinião* ou *reivindicação* influenciar na atuação dos poderes públicos ou fomentar o debate político na sociedade<sup>18</sup>.

Ocorre através dos processos de *deliberação* e *negociação* que resultam na consolidação dos interesses do grupo social, das atividades de *informação* que buscam a *formação* e *mobilização* da opinião pública, bem como do emprego de mecanismos de *pressão* ou *persuasão* política que tendem a interferir na tomada de decisão pública<sup>19</sup>.

Assume especial relevo no controle estatal, ao contribuir com a *transparência* pela divulgação das informações relativas da ação governamental, bem como a *legitimidade* e *eficiência* pela expressão de aprovação ou reprovação que influi na avaliação pelos poderes públicos sobre a manutenção dos seus programas<sup>20</sup>.

Sob o prisma *formal*, o controle social abrange os instrumentos *políticos* decorrentes do *status* de cidadania, que permitem a participação *direta* da sociedade no exercício do poder político e na formação dos atos de governo ou a

16 Revestindo-se o poder político de atributo que o Estado concentra e exerce sob a sociedade organizada apenas como um instrumento a serviço dos seus fins supera-se a concepção da posição de supremacia dos poderes públicos nas relações com os indivíduos, para compreender que, sendo a sociedade titular do poder político, é a atividade estatal que se encontra subordinada aos seus interesses do grupo social e, portanto, sujeita ao seu controle. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. Poder, Função e Prerrogativas Públicas. *Revista de Direito Público*, v. 48, p. 170-194, 2012.

17 Adota-se como objeto de estudo, o controle social puro ou natural, ou seja, aquele exercido diretamente pela sociedade sobre o Estado através dos instrumentos mencionados. Não se ignora, todavia, a existência de um controle não puro ou institucional exercido indiretamente pela sociedade através de entidades e órgãos públicos, como e.g. Ministério Público, Procons e outros, mediante instrumentos administrativos e judiciais sobre a ação estatal. Sobre a distinção: BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. *Revista de Direito do Estado*. a. 3. n. 12. Rio de Janeiro, p. 82-83, out.-dez. 2008.

18 A mobilização dos grupos e forças que formam a sociedade civil e exercem desde a pequena ação comunitária local – impedindo a poda excessiva de árvores – até a influência sobre a opinião e atividade pública – evitando a instalação de empresa industrial cuja atividade comprometeria a qualidade de vida de uma cidade – demonstra seu importante papel na fiscalização da ação estatal e na efetividade das normas constitucionais. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 129-134.

19 Embora não seja um controle institucionalizado, a ordem jurídica garante o seu exercício mediante a consagração dos direitos fundamentais de liberdade de pensamento nos aspectos de crença e expressão (artigo 5º, incisos IV e VI), de acesso à informação (artigo 5º, inciso XIV), bem como nos direitos de reunião (artigo 5º, inciso XVI) e associação (artigo 5º, inciso XVII, todos da Constituição) dentre outros.

20 Denota-se, portanto, a importância do controle realizado pelas organizações representativas (organizações não governamentais, associações de moradores, ouvidorias independentes...) que propiciam a captação imediata dos interesses sociais pelos poderes políticos na formulação das políticas públicas e o controle de sua atuação na execução (artigo 29, inciso X, XII, artigo 204, inciso II, e artigo 227, § 1º, todos da Constituição).

intervenção *indireta* na atuação política do Estado mediante a representação e fiscalização político-partidária<sup>21</sup>.

Corresponde, portanto, à ingerência dos cidadãos no processo político e na organização governamental, através do direito do sufrágio – expresso na *alistabilidade e elegibilidade* a cargos políticos – e de agremiação em grupos voltados à atividade política – exteriorizado na *constituição, organização e participação dos partidos políticos*<sup>22</sup>.

Consubstancia, também, a participação da sociedade na organização e atividade do poder estatal exercida mediante a *iniciativa popular* no âmbito do processo legislativo, a *consulta popular* na orientação ou ratificação dos atos normativos, políticos ou administrativos de governo e a tutela pela *ação popular* dos interesses da coletividade<sup>23</sup>.

Reveste-se de importância ao garantir a *correção da ação* através da exteriorização da diretiva política almejada pela sociedade na *iniciativa e consulta popular*, bem como a *avaliação* da atividade de persecução dos interesses da sociedade mediante a *responsabilização política* dos agentes no processo eletivo pela diretiva escolhida<sup>24</sup>.

O controle social, ainda, envolve instrumentos *financeiros* que incidem sobre a alocação prévia e abstrata dos recursos públicos nas *leis orçamentárias*, e seu dispêndio na execução promovida pelas unidades orçamentárias, de forma a assegurar a *transparência financeiro-orçamentária*, a *gestão responsável* dos recursos e a *responsabilidade fiscal*.

Compreende a exigência de *clareza e simplicidade das leis* instituidoras de tributos, de feitura do orçamento e controle de sua execução, bem como o *dever de otimização de publicidade* das informações fiscais, que permitem o desenho da estrutura e política financeira adotada pelo governo, viabilizando o monitoramento dos gastos públicos<sup>25</sup>.

Abrange a participação da sociedade no âmbito do processo financeiro, exteriorizada na *consulta popular* ou *deliberação pública* promovida durante

21 Neste vértice, o controle social coincide com os direitos políticos, ou seja, o complexo de direitos públicos subjetivos que investe seus titulares no status actives civitatis e permite sua participação ativa no processo político e na organização político-administrativa do Estado. CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos Políticos*. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 21.

22 Abrange a capacidade eleitoral expressa no direito de votar (artigo 14 § 1º e 2º da Constituição) e de ser votado (artigo 14 § 3º e seguintes da Constituição), bem como, no direito de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos (artigo 17 da Constituição e artigo 8 a 11 e 27 a 29 da Lei 9.096/95) e de filiação partidária (artigo 16 da Lei 9.096/95).

23 Compreende o plebiscito (artigo 14 inciso I), o referendo (artigo 14 inciso II), a iniciativa popular (artigo 14 inciso III, artigo 27 § 4º e 61 § 2º), e ainda, a ação popular (artigo 5º inciso LXXIII todos da Constituição) instrumento que pode ser exercido por qualquer cidadão para a anulação de qualquer ato estatal lesivo aos interesses da sociedade.

24 Observa-se, portanto, que através desses instrumentos políticos erige-se a cidadania ativa elemento condicionante da ação estatal: por meio da iniciativa popular de leis e plebiscito orientam-se os poderes públicos acerca das políticas públicas que almejadas pela sociedade devem ser implantadas; com o referendo define-se a adesão ou exclusão dos programas governamentais executados, mediante a concessão ou não de eficácia aos atos de governo; e por fim, as eleições competitivas, impõem a responsabilidade política pelos planos estatais executados e os resultados obtidos.

25 Através da ampla comunicação dos dados acerca da arrecadação e gastos públicos (artigo 165, § 6º, da Constituição), da ação estatal (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal), do conteúdo da legislação tributária (artigo 150, § 5º, da Constituição), bem como dos atos orçamentários, relatórios e balancetes periódicos (artigo 31, § 3º, da Constituição) garante-se a transparência fiscal necessária para o controle das renúncias e receitas, a declaração de direito dos contribuintes e o combate à corrupção. TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência e o Direito Financeiro*. p. 9. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=162](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

o planejamento orçamentário, e na *gestão colaborada dos recursos financeiros* capaz de garantir uma atuação responsável e democrática dos poderes públicos no atendimento dos *reais* interesses do grupo social<sup>26</sup>.

Exerce-se, ainda, o controle financeiro-orçamentário pela comunidade mediante a fiscalização popular das contas públicas, a propositura da *ação popular* e as denúncias de irregularidade aos Tribunais de Contas, que permitem a correção das medidas implementadas aos resultados esperados da política fiscal e a responsabilização dos agentes públicos<sup>27</sup>.

Guarda peculiar importância no que tange as políticas públicas, uma vez que através da atividade financeira exercida pelo Estado são obtidos e geridos os recursos indispensáveis à fruição dos bens e interesses sociais, e com a previsão das despesas nas leis orçamentárias são programados os dispêndios necessários para a promoção dos direitos sociais<sup>28</sup>.

Por fim, envolve ainda instrumentos *administrativos* que buscam atribuir através da intervenção direta do grupo social na atuação administrativa um maior grau de *racionalidade, legitimidade e eficiência* à gestão administrativa e a atividade de persecução dos interesses da sociedade.

O tema será tratado a seguir.

## 2 – CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com a implementação do Estado Democrático de Direito, volta-se a busca por legitimação da atividade administrativa, em dois vértices: a *constitucionalização*, mediante a releitura das categorias administrativas à luz da Constituição, e a *democratização*<sup>29</sup>, que reconduz a atribuir legitimidade pela participação do cidadão na Administração Pública<sup>30</sup>.

26 Como e.g. a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias (artigo 48, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal e Artigo 2º, inciso VII, do Decreto 5.019/04), a gestão dos Fundos de Pobreza por entidades que contêm uma participação da sociedade civil (artigo 82 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias) e a participação popular na elaboração, definição e execução do orçamento (artigo 116, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e outros) no chamado orçamento participativo.

27 Abrange o ciclo orçamentário no seu vértice o controle da execução da política financeira que não compreende apenas o orçamento, mas o balanço patrimonial e outros documentos e a apreciação das contas que não envolve somente o parecer do Tribunal de Contas ou julgamento pelo Congresso Nacional, mas também a *accountability* promovida pela sociedade (artigo 31, § 3º, artigo 74, § 2º, da Constituição dentre outros). BALLEIRO, Aliomar. *Uma Introdução a Ciência das Finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 412 e 445.

28 Neste sentido, as leis orçamentárias não devem ser compreendidas apenas como peças de natureza contábil que contém a programação das receitas previstas e despesas autorizadas, porém, a exteriorização dos programas ou planos de atuação governamental e diretiva política da sociedade, que busca suprir as demandas sociais e regular a esfera econômico-social. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. Políticas Públicas, Controle Social e Orçamento Participativo. *Revista de Direito Tributário* (São Paulo), v. 114, p. 154-182, 2011.

29 Com a promulgação da Constituição de 1988 observa-se um processo de deslocamento da Constituição para o eixo central do sistema jurídico e reconhecimento da sua supremacia axiológica, potencializada pela erradicação de seus preceitos pelo ordenamento jurídico, o que produz uma releitura das normas, categorias e institutos do direito infraconstitucional, inclusive administrativo, à luz da lei fundamental. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito e o Regime Jurídico-Administrativo. *Revista IOB de Direito Administrativo*, v. 87, p. 100-127, 2013.

30 A democratização é marcada pela abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração Pública, não apenas na formação final, mas nos procedimentos formativos da vontade administrativa. Sobre o tema, vide: BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: Direitos humanos e democracia como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes da dogmática administrativa. In: NALINI, Jose Renato (Coord.). *Direitos humanos e formação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.



Neste segundo viés, os instrumentos *administrativos* de controle social permitem a intervenção da sociedade na persecução dos interesses públicos e o controle da atuação dos agentes, em um espectro que envolve desde a *participação até a colaboração e a avaliação* da atividade administrativa contribuindo com a maximização do grau de legitimidade<sup>31</sup>.

Em um contexto marcado pela crescente multiplicidade e complexidade dos interesses públicos, envolve a aferição pela Administração Pública das legítimas expectativas dos grupos sociais acerca da atuação estatal, através de instrumentos de *avaliação* que lastreiam de *legitimidade e impessoalidade* a ação administrativa.

Envolve, portanto, a *consulta popular*, variadas formas que distinguem-se quanto ao grau de influência que produzem na formação da discricionariedade administrativa, abrangendo desde a indireta – *coleta de opinião e debate público* – até a direta – *audiência pública* – no processo de escolha da conveniência e oportunidade pelo administrador.

A *coleta de opinião* busca, mediante a utilização de canais de informação, recolher as tendências e interesses dos grupos sociais e o *debate público*, aferir na dialética dos grupos sociais as distintas posições acerca de uma proposta, sendo atos preparatórios, facultativos e, em regra, não vinculativos da decisão administrativa<sup>32</sup>.

A *audiência pública* abrange a deliberação pública convocada em ambiente institucional acerca de decisão administrativa que permite, mediante a dialética, a exposição dos interesses, preferências e opções dos grupos sociais e atores envolvidos no processo, vinculando a ação pública pelos seus resultados<sup>33</sup>.

Compreende a *participação* as deliberações coletivas promovidas no âmbito dos órgãos estatais *permanentes* ou *transitórios*, com fins de *consulta* ou de *decisão*, que, formados por representantes de diversos setores da sociedade, permitem a participação da coletividade na formação da decisão pública.<sup>34</sup>

Abrange desde órgãos tipicamente de *consulta* – como comitês e comissões – responsáveis por orientar na formação, execução ou avaliação da decisão

31 Compreende, portanto, o exercício da cidadania no processo de promoção dos direitos sociais nos níveis de distribuição dos bens materiais e imateriais indispensáveis à sociedade, de forma a atribuir racionalidade, legitimidade e eficiência à gestão dos interesses sociais. MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 298, 304 e 331.

32 Sendo a consensualidade na Administração Pública uma exigência do Estado Democrático Brasileiro, a coleta de opinião prevista no artigo 31 da Lei 9.784 de 1999 permite a pluralização do debate público e contribui como mecanismo de legitimação social da decisão administrativa. MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Consulta Popular e Audiência Pública: Por um Processo Administrativo Federal Dialogado. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos*. 2012. Uberlândia. Minas Gerais. p. 11.

33 É consentâneo ao próprio Estado Democrático de Direito que a manifestação da sociedade em ambiente de deliberação pública e participação plural vincule a Administração Pública. Em igual conclusão: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 125-129.

34 Não obstante a participação popular nos órgãos de consulta e decisão represente importante instrumento de controle social, observa-se na prática uma falta de real representatividade dos membros escolhidos, uma vez que não são eleitos pela sociedade e geralmente integram o próprio poder público. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação Popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo* n. 191 jan/mar 2003. p. 35.

administrativa – até órgãos de *gestão* – como os colegiados públicos e conselhos – a quem compete a deliberação ou revisão da própria ação administrativa.<sup>35,36</sup>

Por fim, abrange a *cooperação* mediante a atuação coordenada da comunidade e do ente estatal na gestão colaborada dos bens e serviços para a coletividade, mediante o fomento da atividade privada desenvolvida pela sociedade civil sem fins lucrativos, que converge com a persecução do interesse público pelo ente administrativo.

Sob um ângulo, se materializa pela *celebração* de convênios, termos de parceria, ajustes firmados por entes de direito privado reconhecidos formalmente como organizações sociais<sup>37</sup> e, por outro ângulo, se exterioriza na *cogestão* por pessoas privadas em entidades paraestatais.<sup>38</sup>

Perfaz-se, também, pela utilização de instrumentos administrativos que permitem a provocação dos órgãos de controle interno e externo, como os *processos e recursos administrativos* interpostos perante órgãos de revisão ou fiscalização da Administração Pública, as *denúncias* promovidas no âmbito do Ministério Público e outros órgãos<sup>39</sup>.

Com estes instrumentos de controle social da Administração Pública é possível se garantir a correção do *deficit* de *legitimidade* e a ampliação do grau de *eficiência* da ação administrativa, assim como um maior grau de *neutralidade* e *racionalidade* nas decisões administrativas<sup>40</sup>.

Isto porque a inserção dos cidadãos na gestão da Administração Pública, através de *participação*, *avaliação* ou *colaboração*, permite que influencie e persuade em maior ou menor grau as decisões administrativas, através da troca de argumentos que racionaliza e legitima a deliberação pública<sup>41</sup>.

35 Como e.g. os colegiados públicos na gestão administrativa da seguridade social (artigo 194, inciso VII), da saúde (artigo 198, inciso III), da assistência social (artigo 204, inciso II), do ensino público (artigo 206, inciso VI), da fixação de política agrícola (artigo 187), ou os conselhos estatais, tal qual o Conselho da República (artigo 89, inciso VII), Conselho Nacional de Justiça (artigo 103-B, inciso XIII), Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 130-A, inciso VI, todos da Constituição) dentre outros.

36 Os órgãos de participação representam a entrada dos atores sociais, que fortalecem a democratização das instituições e a própria organização da sociedade civil, permitindo o fortalecimento da coesão social, identidades coletivas e a universalidade de interesses demandados no Estado. SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antonio. A Disponibilidade de Ser Controlado: O Controle Social da Administração Pública. In: GUEDES, Álvaro Martins; Fonseca Francisco (Org.) *Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 107.

37 Os contratos de gestão e os termos de parceria firmados entre o poder público e as organizações sociais ou sociedades civis de interesse público respectivamente exercem importante papel nas políticas de promoção dos direitos sociais (educação, saúde, cultura...), estão sujeitos, também, a controle realizado pelos demais segmentos da sociedade. (Artigo 20, inciso III, da Lei 9.637/98 e artigo 11, Caput e § 3º, da Lei 9.790/99)

38 Ocorre mediante a composição por representantes populares nos órgãos de gestão e direção das paraestatais – como diretorias ou conselhos responsáveis – cuja técnica de escolha e investidura variará conforme a natureza destas entidades de índole executiva de atividades sociais ou econômicas do Estado. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação...* Ob. cit. p. 133.

39 O controle social abrange, ainda, outros instrumentos administrativos como o direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição), de informação (artigo 5º, inciso XIV e XXXIII, da Constituição e Artigo 14, § 6º, da Lei 11.079/04), de fiscalização e reclamação dos serviços públicos (Artigo 58, § 2º, inciso IV, da Constituição, Artigos 3º, 29, inciso XII, e 30, parágrafo único, da Lei 8.987/95 e Artigo 33 da Lei 9.074/95), a assessoria externa, delegação atípica dentre outros. Sobre o tema, vide: SCHIER, Adriana da Costa R. *A Participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. São Paulo: Renovar, 2002.

40 A participação de sujeitos que possam trazer diferentes perspectivas de resolução, por vezes, com conhecimentos específicos sobre o tema, melhora a qualidade das decisões administrativas pela melhor compreensão da dimensão e possíveis soluções do problema, além de permitir com a abertura do processo decisório aos vários atores sociais, maior facilidade de aceitação pelos seus destinatários. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Em busca do Acto Administrativo Permitido*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 402.

41 Isto porque, a troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res publica*, pois

Suas distintas perspectivas sobre as possíveis resoluções com os conhecimentos específicos que detêm sobre o tema ampliam a objetividade do processo de escolha e correspondem a importante fator de consensualidade e democratização da atuação da Administração Pública<sup>42</sup>.

A adoção pelo agente administrativo da fundamentação racional oriunda desses argumentos e conhecimentos objetivos trazidos pela sociedade, bem como mediante a utilização progressiva dos canais de comunicação disponíveis para alcançá-los erige-se um importante instrumento de legitimação da ação administrativa<sup>43</sup>.

Por esta razão, torna-se necessário estimular a adoção formal e permanente de tais instrumentos pela Administração Pública, bem como incentivar a própria sociedade a deflagrar tal controle, de forma a garantir que o controle social se operacionalize como elemento capaz de alcançar tais objetivos.

Neste sentido, para a sociedade exercer esse controle da Administração Pública, torna-se necessário garantir primariamente o acesso às informações necessárias acerca da atividade e estrutura administrativa, de forma que permita a mobilização dos cidadãos, a delimitação dos fins e objetivos almejados e a influência na ação estatal.

O tema será tratado a seguir.

### 3 – TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Compreende o regime jurídico-administrativo o ponto nuclear de convergência e articulação das regras e princípios que regem a persecução do interesse público pela Administração Pública, que no Estado Democrático de Direito deve se adequar à Supremacia axiológica da Constituição, à centralidade dos direitos do homem e ao princípio democrático<sup>44</sup>.

Abrange o princípio da publicidade o dever de ampla divulgação dos atos emanados pela Administração Pública pelos diversos meios de comunicação disponíveis de modo a garantir aos cidadãos o exercício do controle do grau de

---

se determinada política consegue superar as críticas formuladas pelos demais participantes da deliberação, de início pode ser considerada legítima e racional. Sobre o tema, vide: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Renovar: Rio de Janeiro, 2006. Capítulo III.

42 A participação de sujeitos que possam trazer diferentes perspectivas de resolução, com conhecimentos específicos, por vezes, técnicos, melhora a qualidade das decisões administrativas pela melhor compreensão da dimensão e possíveis soluções do problema, além de permitir com a abertura do processo decisório aos vários atores sociais, maior facilidade de aceitação pelos seus destinatários. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Op. cit.* p. 402.

43 A aferição da legitimidade pelo exercício não deve ser compreendida tão somente como a participação de todos nos processos decisórios, diante das impossibilidades materiais e contextuais da deliberação em dadas hipóteses, mas também na justificação racional e pública dos atos administrativos perante os seus destinatários, melhor alcançada precipuamente através de fundamentos eminentemente técnicos e a otimização do dever de publicidade. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Agências, Expertise e Profissionalismo. O Paradigma da Técnica na Administração Pública*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 254, p. 67-94, 2011.

44 Com a promulgação da Constituição de 1988 observa-se um processo de deslocamento da Constituição para o eixo central do sistema jurídico e o reconhecimento da sua supremacia axiológica, potencializada pela erradicação de seus preceitos pelo ordenamento jurídico, o que produz uma releitura das normas, categorias e institutos do direito infraconstitucional, inclusive administrativo, à luz da lei fundamental. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *A Constitucionalização do Direito e o Regime Jurídico-Administrativo*. *Revista IOB de Direito Administrativo*, v. 87, p. 100-127, 2013.

legitimidade dos agentes administrativos e de eficiência da promoção dos bens e serviços essenciais à sociedade<sup>45</sup>.

Sob a irradiação do Princípio Democrático, a transparência administrativa erige-se como um dever que transcende a mera informação, mas conduz a visibilidade da atuação estatal e a viabilização da efetividade participação popular na deliberação pública acerca dos interesses socialmente almejados.<sup>46</sup>

Torna-se, portanto, o princípio da transparência instrumental para a realização dos princípios da participação e da impessoalidade, bem como garantindo a efetiva aplicação do controle da Administração Pública seja estatal – autotutela e *judicial review* – ou social – cidadãos e entidades da sociedade civil<sup>47</sup>.

Propicia, pela otimização da publicização, uma ampliada aplicação da sanatória para superar meras irregularidades, que importariam em declarações de nulidade após longos processos administrativos e judiciais, resultando em prejuízo à própria Administração Pública e aos administrados<sup>48</sup>.

Nesse tocante, erige-se a transparência de atos estatais como instrumento capaz de viabilizar, mediante a visibilidade na gestão pública, o debate político<sup>49</sup>, o fortalecimento sociocultural da cidadania e o fomento da participação popular, bem como o aperfeiçoamento da gestão estatal e dos instrumentos jurídicos de controle social.

O dever de transparência é consentâneo do direito humano à informação<sup>50</sup>, que compreende o direito de ser *informado* – ter acesso às informações de caráter público ou pessoal obtidas, produzidas ou armazenadas pelos poderes

45 Corresponde a um dever que vincula não apenas as pessoas administrativas, mas qualquer outra que realize a gestão dos interesses públicos, exceto nas hipóteses de sigilo em que a eventual excepcionalidade da situação e os riscos de eventual divulgação podem acarretar, permitindo que na ponderação constitucional entre a informação e o direito do sigilo e intimidade, preservem-se os últimos valores. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito Administrativo e Administração Pública*. 17 ed. rev., atual e ampla. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 21-22.

46 Corresponde, portanto, a princípio intimamente ligado à própria concepção de Estado Democrático de Direito, que busca trazer a efetividade ao exercício dos direitos políticos mediante a visibilidade dos atos praticados pelos poderes estatais. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Op. cit. p. 07.

47 Nesse tocante, os controles sociais em um ambiente onde predomina a transparência administrativa e abertos instrumentos de participação, tornam-se eficientes, pois multiplicam o número de fiscais sem ônus para os contribuintes e têm ponderável efeito pedagógico, no sentido de desenvolver um sadio espírito cívico. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit. p. 25.

48 Isto porque permite que a própria sociedade proceda o imediato controle da decisão administrativa verificando a irregularidade divulgada através da transparência, de tal sorte que a mesma substitui com vantagem o formalismo que se centra em um controle posterior. GORDILLO, Agustín. *Después de La Reforma Del Estado*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1996. VII-9.

49 Apenas com o conhecimento das informações referentes à elaboração e execução dos planos governamentais, bem como da estrutura e modo de atuação dos órgãos político-administrativos envolvidos, é capaz de ser realizado o controle social permitindo que os cidadãos possam influir na ação estatal. MILESKI, Helio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. *Interesse Público* n. 36 mai/abr 2006. p. 87.

50 O Pacto de San José da Costa Rica prevê no artigo 13 que toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão que compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

públicos e particulares<sup>51</sup> – e de *informar* – a oportunidade de manifestar e comunicar fatos, vedada a censura e o anonimato<sup>52</sup>.

Embora tutelado pela Constituição de 1988, o direito à informação teve um ciclo de regulamentação voltado à proteção do segredo governamental<sup>53</sup>, interrompido apenas em 2011, quando foi editada a Lei de Acesso a Informação, que garantiu a transparência administrativa e o controle social como princípios norteadores da publicidade em geral<sup>54</sup>.

Prevê a referida Lei 12.527 a gestão *transparente* da informação propiciando acesso amplo e regulamentando o processo de acesso, vedando a negação do acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, bem como que versem sobre condutas que implicam violação aos direitos humanos.

Em 2012, foi regulamentada pelo Decreto 7.724, que previu o dever de transparência *ativa* – de promover, independente de requerimento, a divulgação em site de internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas – e *passiva* – criando Serviço de Informações ao Cidadão e regulamentando o procedimento de acesso.

Todavia, a permanência da classificação e manutenção do sigilo de dados em razão da soberania nacional<sup>55</sup>, a burocracia<sup>56</sup> e a cultura<sup>57</sup> da Administração Pública ainda são empecilhos para utilização do potencial da Lei de Acesso à

51 A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, respectivamente: ser assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; o 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; bem como, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e de obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

52 A Constituição Federal de 1988 elenca no artigo 5º, inciso IV e IX, e artigo 220, respectivamente: a liberdade de manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição.

53 Embora o direito à informação tenha sido garantido pela Constituição de 1988, desde a sua promulgação foi frustrado em razão da ressalva do sigilo, em razão de parecer da Consultoria Geral da República (nº SR-71), que deixava a cargo do antigo Serviço Nacional de Informações a avaliação de quais dados poderiam ser divulgados. A promulgação da Lei 8.159 de 1991, que buscava regulamentar a norma constitucional, acabou assegurando o direito ao sigilo dos documentos com prazos de 30 e 100 anos. Nas últimas décadas, avançou-se mais no segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informação principalmente com os decretos 2.134 de 1997 e 2.910 de 1998, do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais. CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. *Revista de Informática Pública*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 8 maio/2000.

54 Dispõe no artigo 3º que busca a lei assegurar o direito fundamental de acesso à informação mediante dentre outros o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social na Administração Pública.

55 Segundo a Lei, no artigo 23 a restrição de acesso público às informações são supostamente imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado, com prazos que variam de 5, 15 ou 25 anos. Conforme o artigo 35, § 1º, inciso III, os prazos são prorrogáveis por uma renovação, sendo garantido por mais 50 anos o sigilo de alguns documentos.

56 Segundo pesquisa da Controladoria-Geral da União realizada em 2011, 74,8% dos servidores públicos federais consideravam distante a relação entre sociedade e Estado; 32,9% não conseguiam definir a cargo de quem estava a solicitação de acesso à informação pública; e 53,2% afirmavam não possuir em seus locais de trabalho unidades preparadas para atender aos pedidos de informações de acesso a documentos por parte dos cidadãos. Disponível em: <<http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/pesquisa-diagnostico-cultura-acesso-a-informacao-dez2011.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

57 Não se pode cair na ilusão de que uma nova lei mudará, por si só, a cultura política do segredo com que a Administração Pública no Brasil sempre esteve acostumada. Para que este avanço legislativo torne-se efetivo far-se-á necessária uma intensa mobilização dos atores sociais. AMORIM, Bianca Rihan Pinheiro. O Direito à Memória e à Informação nos Arquivos Brasileiros. *VI Simpósio Nacional de História Cultural Escritas da História: Ver – Sentir – Narrar*, Universidade Federal do Piauí, Teresina. p. 10.

Informação como instrumento capaz de auxiliar no aperfeiçoamento do Controle Social da Administração Pública.

Porém, foram observados avanços decorrentes de políticas públicas voltadas à transparência<sup>58</sup>, que garantiram um crescimento de solicitações de informações com base na referida lei<sup>59</sup>, contribuindo, portanto, com o aperfeiçoamento do controle social e do espaço democrático na Administração Pública.

Neste viés, as ouvidorias assumem um papel especial no que tange ao controle social da ação pública e, em especial, no que se refere ao controle da Administração Pública, fomentando e se tornando instrumento da transparência administrativa que permite o cidadão participar da ação administrativa.

O tema será tratado a seguir.

## 4 – O PAPEL DAS OUVIDORIAS

A base para as Ouvidorias brasileiras teve origem no modelo Sueco *Ombudsman* – denominados como “representantes do povo”<sup>60</sup>. Diferente do modelo brasileiro, o sistema original contempla um instituto dotado de plena autonomia administrativa, financeira e organizacional, capaz de apresentar pareceres e, em caso de descumprimento pelas instituições, demandar em juízo. No Brasil<sup>61</sup> as Ouvidorias ainda estão caminhando no ganho de maior autonomia e protagonismo, mas que já apresentam resultados positivos dentro da proposta inicial de elo entre governante e cidadão por meio da unipessoalidade<sup>62</sup>. Não comportam poder de decisão administrativa ou judicial, mas do poder de persuasão.

58 Foi lançado em 2013 o Programa Brasil Transparente com o objetivo de auxiliar governos estaduais e municipais na implementação da Lei, ajudando a promover uma Administração Pública mais transparente e aberta à participação social, com a distribuição de material técnico e programa de capacitação de servidores. Nos primeiros meses do programa, aderiram mais de 600 municípios. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/programa-brasil-transparente-ultrapassa-adesao-de-600-municipios-em-seis-meses>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

59 Segundo pesquisa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em um ano houve registro de 87,1 mil pedidos de acesso à informação, das quais 83.483 (95,8%) já foram respondidas. Dentre elas, 66.185 (79,2%) foram plenamente atendidas, 8.205 (9,8%) foram negadas, e 5.764 (6,9%) não puderam ser atendidas por tratarem de matéria da competência legal de outro órgão ou pelo fato de a informação não existir. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-antiores/em-questao-pdf-1/2013-maio/em-questao-1777-dia-16-quarta-feira>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

60 PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e Perspectivas*. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 61

61 “*Inicialmente com decretos e posteriormente com leis específicas (a Lei de Defesa do Usuário do Estado de São Paulo, por exemplo) a Ouvidoria foi, gradativamente, sendo implantada dentro das instituições (...) ABO define que é primordial o efetivo comprometimento da direção das instituições na implantação, estruturação e atuação da Ouvidoria*”. Para Edson a Ouvidoria não apenas retratou um viés consolidativo do zelo a democracia participativa e inclusiva, mas, sobretudo, evidenciou a necessidade de um suposto amadurecimento por parte das próprias instituições públicas e privadas. PEREZ, José Roberto Rus. Op. cit. p. 35.

62 “*Essa característica é intrínseca à ouvidoria, o único instituto unipessoal da administração pública brasileira. Trata-se de um órgão que não tem poderes administrativos e que, conseqüentemente, depende, em larga medida, da sua força institucional e das prerrogativas do seu titular para tornar efetivas as suas propostas. Não pode, pois ser diluído em um colegiado, ou ter vários responsáveis, supostamente Ouvidores, repartindo as funções, em uma mesma instituição, para uma mesma clientela ou, ainda, exercê-las simultaneamente com um outro cargo na administração*” LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: UFPB, 2004. p. 127.

O anteprojeto constitucional originalmente apresentado pelo então Presidente José Sarney (Decreto 91.450, de 18 de julho de 1985) contemplava em sua redação a constituição de uma “Defensoria do Povo”. Apesar de não ter sido dado continuidade nas alterações posteriores, a proposta originalmente objetivava a criação de um órgão com atribuições de apurar abusos e omissões de qualquer autoridade e indicar aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.<sup>63</sup>

Apesar de se atribuir do contencioso mais próximo do modelo *ombudsman*, as Ouvidorias autônomas possuem um viés voltado mais para a persuasão, o que não deixa de contemplar a proatividade no exercício da cidadania ativa. A falta de um modelo de “Defensor do Povo” abriu portas a heterogeneidade das Ouvidorias hoje existentes no Brasil, o que é justificativa também de boa parte existir informalmente, isto é, sem nenhum *status* jurídico.<sup>64</sup>

Todavia, transformando-se em um canal amplo e transparente, as ouvidorias têm competência para promover e defender direitos pela via persuasiva, buscar a reparação de danos por meio do incentivo à mediação, promover o amplo acesso à administração, exercitar a democracia proativa e, principalmente, dotar de poder investigativo (identificando irregularidades e ilegalidades institucionais)<sup>65</sup>. Não significa que atuará como se juiz fosse, é diferente. No tempo em que compete como instrumento conduz o aperfeiçoamento das ações e serviços públicos e privados prestados.<sup>66</sup>

Atuam como instituições imparciais que protagonizam as vozes dos usuários dos serviços prestados e prestam comunicados em informes legíveis para que as instituições possam conhecer a realidade fatídica e proceder da melhor forma para otimizá-la. Ao mesmo tempo se garante o direito de participação atendendo as necessidades dos indivíduos de sentirem-se ouvidos e incluídos, o serviço prestado tem escopo voltado para proporcionar a otimização da prestação institucional. Nesse ponto de vista, é imprescindível haver o último sem que se tenha conhecimento do primeiro.<sup>67</sup>

Sob tal viés, a missão das Ouvidorias é a interpessoalidade<sup>68</sup>. Assim, é fundamental que as Ouvidorias trabalhem sempre com o que é ético. A ética está estritamente conexa com a construção do diálogo entre usuários, grupos e as organizações, desempenhando papel de mediadora na construção da ponte chamada inclusão e transparência. Da mesma maneira, o exercício da impessoalidade e do atendimento a todos sem distinção traz aos preceitos éticos à tona na função social das Ouvidorias. Em outras palavras, fazer de todos e para todos um processo de aceitação, respeito e consideração. Esse é um resgate de uma realidade descrente pela parte majoritária da sociedade brasileira. O programa da Ouvidoria proporciona a multiplicidade de meios alternativos de contato, a fim de garantir o acesso a todos, de modo que não se perca a essência

63 LYRA, Rubens Pinto. Op. cit. p. 121.

64 LYRA, Rubens Pinto. Op. cit. p. 124.

65 LYRA, Rubens Pinto. Op. cit. p. 129.

66 PEREZ, José Roberto Rus. Op. cit. p. 75.

67 LYRA, Rubens Pinto. Op. cit. p. 136.

68 Em outras palavras, apesar da evolução tecnológica, o contato e a visualização face a face transcendem a segurança virtual e assegura a satisfação da necessidade de individualização de cada cidadão frente às críticas ou insatisfações levadas às ouvidorias. Nesse aspecto sua atuação serve também como gestor emocional compulsivo dos próprios usuários.

do tratamento individualizado. A Ouvidoria proporciona a prática do exercício da cidadania.

Isso não significa ignorar que as Ouvidorias possuem um comportamento multidisciplinar. Parte que defende a ausência de mediação nas Ouvidorias considera ser o ouvidor, enquanto um defensor dos interesses do cidadão, prejudicado ao acumular novos papéis, especialmente o de mediador<sup>69</sup>. Todavia, não se pode fazer equívoco quanto a este ponto. A função social desempenhada pelo mediador jamais pode restringir com exclusividade ao ambiente legal e constituído para tal fim. A sua hegemonia transcende o esqueleto dos núcleos de mediação.<sup>70</sup>

Há de se admitir que os objetivos da Ouvidoria e da mediação convergem para o mesmo fim, já que ambas pautam as suas condutas, basicamente, sobre os mesmos princípios<sup>71</sup>. Resumidamente, a Ouvidoria importa na condução de um diálogo proativo, valoriza ambas as partes e propicia a construção de um ambiente impessoal ao exercício da cidadania. A multidisciplinariedade importa no desempenho de múltiplos papéis tanto quantos são precisos para que se estabeleça um canal límpido entre os governos e os governados. O Estado Democrático de Direito zela que suas organizações promovam mecanismos de erradicação das desigualdades sociais e exercitem a solidariedade e imparcialidade. Nesse sentido, as Ouvidorias buscam sempre caminhos alternativos para melhorar sua eficiência na efetivação dos direitos dos cidadãos.

Para tanto quantos forem os obstáculos a efetividade das Ouvidorias, sejam elas pelo cidadão, seja pela organização pública ou privada, a solução será sempre o equilíbrio de ambos com o fortalecimento de um saudável canal de comunicação. Em outras palavras, deve-se preocupar com o público e incluí-lo estrategicamente no processo de decisão, reforçando o relacionamento e, de fato, abrindo um canal que seja eficaz no seu propósito.<sup>72</sup>

Sob tal égide, as Ouvidorias são as alternativas de que precisávamos para combater a descrença popular dos órgãos públicos e da sua autocorreção. Sendo um instrumento inovador com caráter unipessoal, informalidade de procedimento e autônomo perante o órgão fiscalizado é um importante agente combatente às ilegalidades e injustiças administrativas. Em outras palavras, não é mais apenas o de lutar contra a ‘má administração’, mas, sobretudo, o de trabalhar em favor de uma ‘nova administração’.<sup>73</sup>

## 5 – CONCLUSÃO

O controle social é instrumento capaz de garantir a cooperação entre os atores estatais e não estatais na coordenação dos múltiplos e complexos

69 PEREZ, José Roberto Rus. Op. cit. p. 80.

70 José Perez explica que a todo o momento são dados das Ouvidorias falhas de informações, abusos de poder, falta de estrutura, valores, interesses distintos e diversos dos interesses sociais, entre outros como as principais questões levadas às Ouvidorias pelos usuários dos serviços públicos e privadas prestados. Significa dizer que a todo o momento estamos falando de conflitos. Não é diferente daqueles atribuídos às competências dos institutos de mediação/conciliação. Dessa forma, a Ouvidoria tem como traço importante a ferramenta de mediar. Não de simplesmente ouvir, mas construir um diálogo.

71 SALES; Lília Maria de Moraes. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. *Revista Pensar, Fortaleza*, v.11, n. 1, 2006. p. 155.

72 PEREZ, José Roberto Rus. Op. cit. p. 120.

73 LYRA, Rubens Pinto. Op. cit. p. 142.



interesses, auxiliando na formação de um espaço público que, baseado na *negociação e consenso*, atribui um maior grau de *legitimidade e transparência* à persecução dos fins sociais.

Permite a construção entre a sociedade e os poderes públicos de um vínculo de *compromisso e responsabilidade* acerca das decisões estatais, que contribui no aprimoramento dos mecanismos de exercício da cidadania, além de coibir os desvios de legalidade, garantindo *previsibilidade e segurança* nas relações jurídico-públicas.

Não se ignora as dificuldades na efetivação da participação dos cidadãos na gestão pública, devido ao persistente desinteresse e apatia da sociedade pelo debate político, bem como da atuação burocrática, autoritária e hierarquizada dos poderes estatais na gestão político-administrativa dos interesses públicos.

Isso apenas denota a necessidade de uma *otimização* da publicidade dos atos estatais, de modo a viabilizar com a transparência na gestão pública o debate político, a utilização de mecanismos de fortalecimento sociocultural da cidadania e fomento da participação popular<sup>74</sup>, bem como o aperfeiçoamento da gestão estatal e dos instrumentos de controle social<sup>75</sup>.

Nesse sentido, as ouvidorias correspondem a órgãos que, ao erigir como princípio basilar a transparência administrativa, tornam-se importantes mecanismos de controle da Administração Pública que auxiliam na ampliação do controle social e da participação do administrado na coisa pública.

## 6 – REFERÊNCIAS

AMORIM, Bianca Rihan Pinheiro. O Direito à Memória e à Informação nos Arquivos Brasileiros. *VI Simpósio Nacional de História Cultural Escritas da História: Ver – Sentir – Narrar*. Teresina: Universidade Federal do Piauí.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BALLEIRO, Aliomar. *Uma Introdução a Ciência das Finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. *Revista de Direito do Estado*. a. 3. n. 12. Rio de Janeiro, out.-dez. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

74 Trata-se de medidas que busquem um exercício pleno da cidadania ativa necessária para o controle social, através de investimentos na educação que permitam a conscientização política e social dos cidadãos, na ampliação dos espaços públicos de atuação participativa e no desenvolvimento de uma cultura política baseada na ética. SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade. *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 51-55

75 Torna-se necessária a construção de instrumentos jurídicos de controle social que permitam a vinculação da atuação estatal às decisões promovidas no âmbito da deliberação pública – definidas no processo eletivo e na participação na gestão estatal – e a atribuição de responsabilidade pelos desvios de eficiência e legitimidade promovidos pelos agentes públicos na persecução dos interesses públicos.

- BERGALLI, Roberto. Controle Social: Suas Origens Conceituais e Usos Instrumentais. *Revista Brasileira de Ciências Instrumentais*. n. 3. Jul/set 1993.
- BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: Direitos humanos e democracia como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes da dogmática administrativa. In: NALINI, Jose Renato (Coord.). *Direitos humanos e formação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1986.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. *Revista de Administração Pública*. Vol 34. n. 2. 2000.
- CEPIK, Marco. Direito à Informação: situação legal e desafios. *Revista de Informática Pública*, Belo horizonte, v.2, n.2, maio/ 2000.
- CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos Políticos*. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo* n. 191 jan/mar 2003.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. 15 ed. São Paulo: Globo, 2000.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e Senzala*. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito Administrativo e Administração Pública*. 17 ed. rev., atual e ampla. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- GORDILLO, Agustín. *Después de La Reforma Del Estado*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1996.
- LEAL, Rogério Gesta. Os pressupostos epistemológicos e filosóficos das políticas públicas no Estado Democrático de Direito. In: \_\_\_\_\_; Araujo, Luiz Ernani Bresso. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- \_\_\_\_\_. O Controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, n. 13, jul/set 2003.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista de Serviço Público*. Ano 49. N. 2. Abr-Jun 2008.
- LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2004.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y Cultura

- Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 21, Caracas, Venezuela 2001.
- MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Consulta Popular e Audiência Pública: Por um Processo Administrativo Federal Dialogado. *Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI/UFU Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos*. 2012. Uberlândia. Minas Gerais.
- MILESKI, Helio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. *Interesse Público* n. 36 mai/abr 2006.
- MONT'ALVERNE, Marcelo de Miranda. Vigência e eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito Federal. *Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e de Pós-Graduação em Direito*. Fortaleza. 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992
- \_\_\_\_\_. *Mutações de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito e o Regime Jurídico-Administrativo. *Revista IOB de Direito Administrativo*, v. 87, 2013.
- \_\_\_\_\_. Agências, Expertise e Profissionalismo. O Paradigma da Técnica na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 254, 2011.
- \_\_\_\_\_. Do Controle Jurídico ao Controle Social: Parâmetros a Efetividade dos Direitos Sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 77, 2011.
- \_\_\_\_\_. Poder, Função e Prerrogativas Públicas. *Revista de Direito Público*, v. 48, p. 170-194, 2012.
- \_\_\_\_\_. Políticas Públicas, Controle Social e Orçamento Participativo. *Revista de Direito Tributário* (São Paulo), v. 114, 2011.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (Org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: Avanços e Perspectivas*. Campinas: UNICAMP, 2011.
- SALES; Lilia Maria de Moraes. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. *Revista Pensar*, Fortaleza, v.11, n. 1, 2006.
- SCHIER, Adriana da Costa R. *A Participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. São Paulo: Renovar, 2002.
- SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas. In: LEAL, Rogerio Gesta; ARAUJO, Luiz Ernane Boresso de. *Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos*. Tomo II. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antonio. A Disponibilidade de Ser Controlado: O Controle Social da Administração Pública. In: GUEDES, Álvaro Martins; Fonseca Francisco (Org.) *Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade. *Perspectivas para o Controle Social e a*

*Transparência da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Em busca do Acto Administrativo Permitido*. Coimbra: Almedina, 1998.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Renovar: Rio de Janeiro, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência e o Direito Financeiro*. Mundo Jurídico. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=162](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

WAHRLICH, Beatriz. *A Reforma Administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.



# A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA, DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO, DO CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL

---

THE IMPORTANCE OF TRANSPARENCY, ACCESS TO INFORMATION, SOCIAL CONTROL AND  
POPULAR PARTICIPATION FOR GOVERNMENTAL INTEGRITY

Marcelo Zenkner<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução. 1 – A integridade governamental e os princípios de gestão ética no serviço público. 2 – O direito fundamental a uma “boa administração”. 3 – A importância da transparência e do acesso às informações de interesse público. 4 – A importância do controle social e da participação popular. 5 – Conclusões. 6 – Referências doutrinárias. 7 – Referências normativas.

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar e demonstrar a importância da transparência, do acesso às informações de interesse público, do controle social e da participação popular para o aprimoramento da atividade da Administração Pública e para a qualidade dos serviços públicos. Trata, ainda, da observância ao direito fundamental à “boa administração” e aos princípios de gestão ética no serviço público como bases para a integridade governamental.

**Palavras-chaves:** Integridade. Transparência. Acesso à informação. Controle social. Participação popular.

**Abstract:** *This article aims to analyze and demonstrate the importance of transparency, access to information of public interest, social control and popular participation for the improvement of public administration activity and the quality of public services. It also deals with observance of the fundamental right to “good administration” and the principles of*

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça desde 1997 no Estado do Espírito Santo, onde realizou vários trabalhos no combate à corrupção e ao crime organizado. É membro da Associação Internacional de Procuradores (IAP) e trabalhou, entre janeiro de 2015 e abril de 2016, como Secretário de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo, o primeiro estado do Brasil a criar uma estrutura administrativa e a aplicar sanções administrativas com base na Lei Anticorrupção Empresarial e premiado pela Controladoria-Geral da União com o primeiro lugar no cumprimento das regras da Lei de Acesso à Informação (2015) e pelo Ministério Público Federal com o primeiro lugar no ranking dos melhores portais de transparência no Brasil (2015). É Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), onde leciona, desde 2002, na graduação e pós-graduação nas áreas de Direito Processual Civil e Direitos Coletivos. Realiza também atividades acadêmicas em outras instituições estrangeiras e locais, incluindo a Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), dentre outras. Está completando o doutorado na Universidade Nova de Lisboa com a investigação sobre tema “Integridade Governamental e Empresarial”.

*ethical management in the public service as the basis for governmental integrity.*

**Keywords:** *Integrity. Transparency. Access to information. Social control. Popular participation.*

## INTRODUÇÃO

*O Estado de Direito proporciona a  
confiança de que o que é verdade hoje será  
verdade amanhã também.*

Linda Greenhouse

Ao longo do século XIX, o liberalismo se consolidou na Europa pela difusão das ideias de vários pensadores, como John Stuart Mill<sup>2</sup> e William Gladstone<sup>3</sup>. Entretanto, a partir do início do século seguinte, o Estado ocidental foi se tornando progressivamente intervencionista, sendo rebatizado de Estado de bem-estar, Estado providência ou *Welfare State*. Foi Beatrice Webb quem concebeu uma nova forma de governo que fornece aos cidadãos o “mínimo necessário para uma vida civilizada”, construindo, assim, a engrenagem para um governo cada vez maior e alimentando uma máquina administrativa cada vez mais ampla<sup>4</sup>, até chegar ao seu auge:

*A década de 1960 assistiu ao apogeu do Estado ocidental. O Estado se tornou provedor universal – um provedor que dava sem exigir quase nada em troca de muitos de seus cidadãos e que respondia a todas as queixas de seus clientes, oferecendo-lhe mais benefícios. Essa década também redefiniu os conceitos de igualdade e fraternidade de maneira ainda mais ativista.*<sup>5</sup>

O *Welfare State*, entretanto, acabou ultrapassando seus próprios limites e chegou ao século XXI enfraquecido e amplamente questionado em relação à sua eficiência, tanto no tocante à geração e distribuição de riquezas como na prestação de serviços públicos.<sup>6</sup> A classe média percebeu que o Estado estava gastando uma fortuna em impostos arrecadados, e boa parte desse dinheiro

2 “Os trabalhos de Mill são uma árdua tentativa de conciliar os direitos do indivíduo com a filosofia utilitarista que herdara do pai e adotara de Bentham. Se livro ‘On Liberty’ (1859) é a clássica defesa da liberdade individual nos países de língua inglesa. Seu princípio central é o de que as pessoas devem ser livres para fazerem o que quiserem, contanto que não façam mal aos outros. O governo não deve interferir na liberdade individual a fim de proteger uma pessoa de si mesma ou impor as crenças da maioria no que concerne à melhor maneira de viver. Os únicos atos pelos quais uma pessoa deve explicações à sociedade, segundo Mill, são aqueles que atingem os demais” (SANDEL, M. J., *Justiça – O que é fazer a coisa certa* Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011, p. 64).

3 Em discurso proferido em Saltney, Inglaterra, Gladstone afirmou, ainda em 1889: “Vivemos uma época em que prevalece a tendência de achar que o governo deveria fazer isso e aquilo, que o governo precisa fazer tudo. Se o governo tomar em suas mãos o que o indivíduo deveria fazer por iniciativa própria, infligirá a ele males mais graves que todos os benefícios que lhe conceder” (MICKLETHWAIT, J./WOOLDRIDGE, A., *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*, São Paulo, Portfólio-Penguin, 2015, p. 63).

4 “Beatrice, contudo, admirava sua mente incansável e sua paixão fervorosa pelo papel fertilizador do governo: ‘propriedade pública onde for possível; regulação pública em tudo o mais; ajuda pública de acordo com as necessidades para todos os miseráveis e incapazes; tributação pública em proporção à riqueza, sobretudo à riqueza excedente’” (Micklethwait/Wooldridge, *op. cit.*, p. 68).

5 *Id.*, *ibidem*, p. 79.

6 “O Estado fica cada vez maior porque os eleitores exigem cada vez mais dele; mas perdem confiança nele quando começam a sentir seu peso crescente, o que os torna ainda mais exigentes. As próprias forças que impulsionam a expansão do Estado ao mesmo tempo enfraquecem as reivindicações de autoridade pelo Estado. Gera-se, assim, um sentimento constante de frustração e medo. Os cidadãos comuns receiam que jamais receberão as pensões ou a assistência médica com as quais vinham contando” (*id.*, *ibidem*, p. 221).

estava sendo desperdiçado ou desviado, debilitando ou colocando em risco uma série de direitos duramente conquistados.<sup>7</sup>

Essa crise de confiança que coloca em cheque políticos e governantes guarda relação direta com a situação econômica do país: em tempos de fartura e de bonança, a indignação da sociedade com a corrupção é facilmente controlada, pois, para muitos, na ausência de dificuldades financeiras, ilícitos dessa natureza são considerados meros *caprichos do poder* perfeitamente toleráveis. Por outro lado, quando a população perde o poder de compra e se endivida, a corrupção passa a ser considerada a razão de todos os males, gerando enorme pressão social.

Essa disfunção social crescente decorrente de um período de grave crise econômica fez com que os governos de muitos países optassem por voltar ao modelo liberal de Estado mínimo<sup>8</sup> – o *neoliberalismo* –, gerando uma grande onda de privatizações de empresas estatais ineficientes e caras para impulsionar o desenvolvimento e, assim, dar uma resposta à população cada vez mais insatisfeita. Apesar dos nobres objetivos originários, os processos de privatizações em vários países do mundo acabaram servindo de cenário para uma série de escândalos de corrupção.<sup>9</sup>

Para os países que foram a fundo na estratégia das privatizações restaram, ainda, dois papéis de grande impacto na economia no tempo presente: a regulamentação e as compras governamentais. Com isso, o Estado se torna um ator econômico com um poder desproporcional em relação aos demais, sendo, por isso, fundamental que a construção de todos os seus procedimentos esteja pautada na ética e na legalidade.

## 1 – A INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL E OS PRINCÍPIOS DE GESTÃO ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Quando os procedimentos administrativos adotados não observam, em regra, as balizas éticas e legais, o cenário de estímulo às práticas corruptas é montado, se torna enraizado e pode destruir o Estado – má gestão pública e corrupção, assim, são mazelas que se apresentam entrelaçadas:

*[...] a corrupção é sintoma de que qualquer coisa correu mal na condução do Estado. Trata-se, pois, do reconhecimento da fragilidade de uma determinada nação cuja gestão administrativa apresentou severas e incontornáveis debilidades institucionais, deixando que o exercício pleno do poder se convertesse em algo inócuo em sua concretização e, ao mesmo tempo, insubsistente aos fins pretendidos dentro do âmbito de sua soberania.<sup>10</sup>*

7 “Vivemos hoje aquilo que Rosanvallon (2006) identificou como a *contrademocracia*, discorrendo sobre a política na era da desconfiança. A tanto referida crise de representação impacta o ideal democrático, que determina, por sua vez, a reação da sociedade a essas desfuncionalidades originárias do regime representativo” (VALLE, V. R. L., *Direito fundamental à boa administração e governança*, Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 150).

8 “Se a teoria libertária dos direitos estiver correta, muitas atividades do Estado moderno são ilegítimas e violam a liberdade. Apenas um Estado mínimo – aquele que faça cumprir contratos, proteja a propriedade privada contra roubos e mantenha a paz – é compatível com a teoria libertária dos direitos. Qualquer Estado que vá além disso é moralmente injustificável” (SANDEL, *op. cit.*, p. 79).

9 “A natureza da corrupção associada ao sector empresarial do Estado alterou-se com os processos de privatização. Se o patrocínio político e a má gestão do aparelho produtivo e empresarial do Estado eram fonte de preocupação nos finais de 70 e 80, a redução do sector empresarial do Estado na década de 90 criou margens e lucro ilícito consideráveis para os actores envolvidos nos processos de avaliação e de negociação da venda de bens do Estado” (SOUSA, L., *Corrupção*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 52).

10 PEREIRA, F. C., *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*, São Paulo: Atlas, 2015, p. 55.



Robert Klitgaard<sup>11</sup>, inclusive, desenvolveu uma fórmula que define corrupção a partir do monopólio sobre bens ou determinados serviços por uma organização, da discricionariedade em decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades e da ausência de regras ou práticas de *accountability*<sup>12</sup>. A fórmula é a seguinte:  $C = M + D - A$ , onde: C = corrupção; M = monopólio; D = discricionariedade; A = *accountability*.

No âmbito da Administração Pública a corrupção seria, assim, diretamente proporcional ao monopólio e à discricionariedade<sup>13</sup>, e inversamente proporcional ao dever de prestar contas. O fato de a prática corrupta ter sido operacionalizada não significa, necessariamente, que a livre vontade individual tenha sido o fator decisivo para sua ocorrência, pois existe uma correlação direta entre a gestão pública e a corrupção: para que um esquema ilícito funcione, é preciso retirar a transparência, não prestar contas e deixar o mercado nas mãos de poucos competidores. O controle da corrupção, portanto, depende de um conjunto mutável de microfatores, que combina redução dos monopólios, regulação do poder de concedê-los, democratização do poder decisório do gestor público, transparência em relação a essas decisões e aprimoramento do dever de prestação de contas.

É importante destacar, por outro lado, que a ideologia política e o intervencionismo econômico não guardam qualquer relação direta com a corrupção: o ranking de 2017 sobre a percepção da corrupção no mundo, elaborado pela organização Transparência Internacional<sup>14</sup>, mostra boa pontuação tanto para países liberais, como o Reino Unido (82 pontos), quanto para os países nórdicos – Finlândia (85 pontos), Noruega (85 pontos) e Suécia (84 pontos) –, conhecidos pela forte presença do Estado na economia e pela alta carga tributária<sup>15</sup>.

11 Klitgaard, r., International Cooperation Against Corruption. In *Finance and Development*, vol. 35, Publicação do Fundo Monetário Internacional, março de 1998, pp. 3-6 Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>>, acesso em: 15 abr. 2018.

12 *Accountability* é a “obrigação que têm as pessoas ou entidades, as quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade” (ATRICON, *Normas de Auditoria Governamental – NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo*, Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2010, p. 11). Na seara governamental, “segundo a clássica distinção proposta por O’Donnel (1998) para as formas de *accountability*, enquanto a *accountability* vertical representaria a relação entre a população e as autoridades públicas e seria manifestada principalmente por meio das eleições, a *accountability* horizontal estaria relacionada com a existência de agências estatais que têm o poder de realização ações de controle e fiscalização, mecanismo que a literatura usualmente denomina *checks and balances*” (SPINELLI, M. V. C./CRUZ, H. C. Controle interno e prevenção da corrupção. In: A. C. BLIACHERIENE, et al. (coord.) *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 221).

13 “Se não houver um protocolo definido para a análise de uma candidatura a um subsídio, por exemplo, é mais fácil tomar atalhos sem ser detetado. Se os critérios para a atribuição não estiverem bem definidos, ou se não houver regras técnicas uniformes, as possibilidades para alegar que se estava a interpretar a lei são maiores. Quanto mais forem os poderes discricionários, maiores as possibilidades de abuso. Se um agente tem ordens precisas é fácil para o supervisor e para o principal detetarem anomalias, mas se cada agente puder escolher que processos têm prioridade, é virtualmente impossível detetar que o agente foi subornado para despachar um caso com mais urgência” (CUNHA, A. F., *Combate à corrupção – Da teoria à prática*, Lisboa: Quid Juris, 2015, p. 104).

14 TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perceptions Index 2017*, 2018. Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

15 “A Suécia, assim como os demais países nórdicos, segundo o cientista político Bo Rothstein, representa uma espécie de enigma no debate sobre a corrupção. O país possui todas as características que, segundo a cartilha da teoria econômica convencional, deveria tê-lo transformado em uma sociedade irremediavelmente corrupta: um amplo setor público, um governo intervencionista e grandes burocracias com farto poder decisório sobre diversos tipos de regulamentações. Mas os indicadores mundiais da corrupção indicam precisamente o oposto” (WALLIN, C., *Um país sem excelências e mordomias*, São Paulo: Geração Editorial, 2014, p. 212).

Entretanto, dentro da estrutura político-administrativa de qualquer Estado, sempre haverá o risco de aqueles que ocupam cargos públicos usarem o poder que lhes é delegado em prol de benefícios pessoais. Por isso, a *integridade governamental* (e política) deve ser também analisada sob o prisma da equidade, no sentido de que todo e qualquer cidadão deve ser tratado de forma isonômica pelo Estado, e também da imparcialidade, no sentido de que os recursos públicos devem ser bem geridos e distribuídos com impessoalidade.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir dessa mesma linha, estabeleceu doze princípios de gestão ética no serviço público para orientar os agentes políticos na estruturação de seus sistemas de gestão com base na integridade.<sup>16</sup> Com a advertência de que esses princípios devem servir como instrumento para os países se adaptarem às condições nacionais, não funcionando, assim, como fins em si mesmos, a OCDE propõe as seguintes balizas integradoras da gestão da ética com o ambiente de gerenciamento público mais amplo:

a) *As normas éticas para o serviço público devem ser claras*: os funcionários públicos precisam conhecer não apenas as normas básicas que devem orientar o seu trabalho, mas também as posturas pessoais que devem ser observadas diante de eventuais conflitos de interesses, objetivos, esses, que podem ser perfeitamente alcançados por uma declaração concisa e bem divulgada dos padrões éticos e princípios fundamentais que orientam o serviço público (código de conduta).

b) *As normas éticas devem estar refletidas no quadro jurídico*: o quadro legal serve de base intercomunicante dos padrões mínimos obrigatórios e dos princípios de comportamento para cada funcionário público. As leis e os regulamentos devem declarar os valores fundamentais do serviço público e fornecer a estrutura para orientação, investigação, ação disciplinar e repressão.

c) *A orientação ética deve estar disponível para os funcionários públicos*: a socialização profissional deve contribuir para o desenvolvimento do julgamento e as habilidades necessárias que permitam aos funcionários públicos aplicar os princípios éticos em circunstâncias concretas. O treinamento e a formação facilitam a consciência ética e podem desenvolver habilidades essenciais para a análise ética e o raciocínio moral. Para tanto, mecanismos de orientação e de consulta interna devem estar disponibilizados para auxiliar os funcionários públicos na aplicação dos padrões éticos básicos no local de trabalho.

d) *Os funcionários públicos devem conhecer os seus direitos e deveres ao expor irregularidades*: ao mesmo tempo em que os servidores públicos precisam ter plena certeza de que a proteção estará disponível em caso de denúncia de irregularidades, eles precisam também de ter a consciência de que possuem o dever de provocar a iniciativa das autoridades internas e externas responsáveis, ministrando-lhes informações sobre fatos que constituam ilícito de qualquer natureza e indicando-lhes os elementos de convicção. O Poder Público, por sua vez, tem o dever de estabelecer regras claras e procedimentos a serem seguidos pelos seus servidores dentro de uma cadeia formal das responsabilidades.

e) *O compromisso político público com a ética deve reforçar o comportamento ético dos servidores públicos*: os líderes políticos são responsáveis por manter um alto padrão de decoro no exercício das suas

16 OCDE, "1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service,36 Including Principles for Managing Ethics in the Public Service", *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

funções oficiais e, por isso, devem estar comprometidos com uma clara e decidida vontade política de lutar contra a corrupção.<sup>17</sup> Esse compromisso deve ser demonstrado pelo exemplo pessoal e pela adoção de medidas que reforçam o comportamento ético e criam sanções contra os diversos tipos de ilícitudes que podem macular a Administração Pública (*tone at the top*).<sup>18</sup>

f) *Os processos de tomada de decisão devem ser transparentes e abertos à fiscalização e controle*: a sociedade, de modo geral, tem o direito de saber como as autoridades públicas exercem o poder e administram os recursos públicos que lhes são destinados. Essa avaliação pública deve ser facilitada pela utilização de processos transparentes e democráticos, pela supervisão por parte do Poder Legislativo e pelo acesso à informação pública. A transparência pode ainda ser reforçada por sistemas oficiais de divulgação (portais da transparência) e pela garantia do papel de uma mídia ativa e independente.

g) *Devem existir diretrizes claras para a interação entre os setores público e privado*: o comportamento dos servidores públicos diante do setor privado deve ser orientado a partir de regras claras que definam os padrões éticos a serem observados. O aumento cada vez maior da interação entre os setores público e privado exige uma maior atenção interna em relação aos valores do serviço público e, também, o respeito dos parceiros externos em relação a esses mesmos valores.

h) *Os gestores devem incentivar e promover a conduta ética*: um ambiente organizacional onde padrões de conduta são incentivados por uma avaliação de desempenho eficaz e pela meritocracia gera um impacto direto sobre a conduta diária dos servidores públicos no tocante à observância dos valores do serviço público e das normas éticas.

i) *A gestão de políticas, procedimentos e práticas deve promover a conduta ética*: a simples implementação de uma estrutura administrativa baseada na necessidade de cumprimento de regras de conformidade é capaz de atingir apenas alguns poucos funcionários públicos. Por isso, é necessária a adoção de uma política de governo que não apenas estabeleça os padrões mínimos de conduta aceitáveis, mas também seja capaz de disseminar os valores que os funcionários devem aspirar dentro do serviço público.

j) *As condições de serviço público e a gestão dos recursos humanos devem promover a conduta ética*: a regulamentação e a segurança quanto às perspectivas na carreira, do desenvolvimento pessoal, da remuneração adequada e das políticas de gestão de recursos humanos devem ser utilizadas no sentido de criar um ambiente propício para o comportamento ético e para operacionalizar a integridade no serviço público.

l) *Os mecanismos de responsabilização adequados devem se fazer presentes no serviço público*: a partir da existência de um sistema de controle interno e externo efetivo, os servidores públicos devem ter plena consciência de que serão responsabilizados por suas ações. Para tanto, faz-se necessária a exigência de uma prestação de contas que se concentre

17 “Os líderes políticos devem ser exemplo para as crianças e liderar campanhas anticorrupção nas quais seja importante, naturalmente, capturar os cabeças (os ‘peixes graúdos’). Mas não é só isso, é também necessário fazer um bom diagnóstico da corrupção com a colaboração das pessoas envolvidas; devem buscar objetivos viáveis e fazê-lo de forma pragmática sem tentar fazer tudo ao mesmo tempo” (“Relatório Especial ‘A corrupção, o calcanhar de Aquiles das democracias latino-americanas’”, produzido pelo Centro de Liderança por meio do Conhecimento da Llorente & Cuenca, Madrid, setembro 2016, p. 18).

18 “Escrevendo por volta de 122 a.C., os autores do Huai-nan Tzu assim se expressaram: ‘O poder de conseguir sucesso ou insucesso reside no governante. Se a estratégia for correta, então o procedimento também o será, não porque se faça um esforço especial, mas porque o que é feito mecanicamente tem um resultado inexorável. Da mesma forma, se o governante é sincero e ereto, então os funcionários honestos servirão em seu governo e os canalhas se esconderão, mas, se o governante não for correto, os homens maus terão sua vez e os leais se afastarão.’” (KLITGAARD, R., *A Corrupção sob Controle*. Trad. Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994, pp. 105-106).

tanto no cumprimento das regras e princípios éticos como na obtenção de resultados. Aqui busca-se não só a constituição de instituições mais sólidas, independentes e efetivas, mas sobretudo com real capacidade sancionadora e respaldada por uma vontade política de ver cumpridas as regras e princípios que regem a Administração Pública. Tem-se aqui um ponto fundamental da integridade governamental, pois deve ela se prestar, dentre outros propósitos, a fornecer uma *base de confiança*<sup>19</sup> para os cidadãos em relação a seus sistemas políticos. Se os servidores públicos não possuem integridade, dificilmente os cidadãos neles confiarão ou presumirão em suas atividades a boa-fé. Destaque-se que esta observação nada tem a ver com a corrupção propriamente dita e vale independentemente de os funcionários estarem se corrompendo ou não.

m) *Os procedimentos adequados e as sanções devem estar previstos para regular as condutas ilícitas*: mecanismos para detecção e investigação independente de quaisquer irregularidades, inclusive a corrupção, devem figurar como partes necessárias da infraestrutura de integridade. É necessária a existência não apenas de um aparato institucional forte e de procedimentos confiáveis e de recursos para o monitoramento de eventuais violações das regras que orientam o serviço público, mas também de sanções administrativas ou disciplinares proporcionais capazes de desencorajar a má conduta.

Todas essas considerações indicam que uma definição satisfatória de integridade governamental tem que se estabelecer não apenas em relação à adoção das políticas públicas corretas, mas também à implementação das mesmas da maneira adequada, à luz do *princípio da moralidade administrativa*. Isso significa que os atos administrativos devem ser sempre praticados de acordo com as exigências da moral e dos bons costumes, visando a uma boa administração. O gestor público, desse modo, tem o dever de agir para atender os padrões de conduta que são considerados relevantes pela comunidade e que sustentam a própria existência social. Assim, um conceito de integridade governamental dificilmente poderia abranger regimes moralmente repreensíveis, como o Apartheid e o nazismo, ainda que estejam estes respaldados em ordenamentos jurídicos bem definidos.

Infelizmente, esta definição levanta questões difíceis do que é *certo* e de quem decide *o que é certo* – estas são questões da ética normativa que não admitem uma resposta universalmente aceitável. O problema, entretanto, não é insuperável, pois os indivíduos dentro das sociedades possuem uma ideia mais ou menos coerente daquilo que é moralmente certo ou errado.

Com efeito, isso acrescenta na integridade um critério oriundo da opinião pública: se a maioria significativa da população concluir que uma medida tomada por um funcionário público é moralmente errada, então ela não será uma medida adotada com integridade. Essa ideia alinha-se, inclusive, com o pensamento de Cícero no sentido de que “[...] a indiferença à opinião pública implica não apenas em autossuficiência, mas ainda em total falta de princípios”.<sup>20</sup>

---

19 “É a relação de confiança no outro que é corrompida quando o público é usado no interesse do privado. Não apenas a relação de confiança no agente em concreto que praticou a ação, mas em todos os agentes – quer sejam corruptos ou não – e nas instituições em que estes estão inseridos, bem para lá do momento em que todos os potenciais envolvidos saíram da mesma. A natureza oculta do pacto agente-cliente, que está na base de muitas formas de corrupção, faz estender esta desconfiança a todos os elementos da sociedade; e quanto mais endêmica for a corrupção, mais se reforça o sentimento de desconfiança social” (CUNHA, A. F., *Combate à corrupção – Da teoria à prática*, Lisboa: Quid Juris, 2015, p. 132).

20 CÍCERO, M. T., *Dos Deveres*, São Paulo: Editora Martin Claret, 2009.

A política pública precisa, ainda, ser executada da *maneira correta*, o que significa dizer que as ações governamentais precisam observar procedimentos justos e apropriados e, em outras palavras, reafirma o pensamento de Confúcio no sentido de que, em se tratando de Administração Pública, o “fim não pode justificar os meios”, sob pena de ser eliminada daquela medida administrativa a indelével integridade.

## 2 – O DIREITO FUNDAMENTAL A UMA “BOA ADMINISTRAÇÃO”

*It is clear, that a framework of good governance, if actually established, leads to a significantly increased effectiveness of human rights.*

Christian Tomuschat

O princípio da boa administração, inserido dentre aqueles que devem orientar todas as atividades do Poder Público, era concebido apenas como uma garantia de eficiência da Administração Pública, assegurando que os interesses públicos fossem plenamente tutelados<sup>21</sup>. Com o tempo, a boa administração evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos e, assim, a *governança* tornou-se um elo entre a atividade política e a função administrativa, com reflexos diretos nos direitos e deveres dos cidadãos.

O termo *governança* é utilizado no Livro Branco da Governança Europeia<sup>22</sup> para designar “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”. O Banco Mundial, por sua vez, define governança atrelando seu conceito às causas da corrupção:

*Governance refers to the manner in which public officials and public institutions acquire and exercise the authority to provide public goods and services, including the delivery of basic services, infrastructure, and a sound investment climate. Corruption is one outcome of weak governance.*<sup>23</sup>

Pode-se dizer que a governança, por tudo isso, é uma ideia que associa a cidadania emancipada à boa administração, fortalece o viver democrático<sup>24</sup> e guarda vinculação direta com a gestão do setor público, *accountability* e um sistema legal para o desenvolvimento, a transparência e o acesso à informação. Guy Peters, nessa mesma linha, desdobra a governança pública em quatro componentes gerais: a) a eleição de objetivos coletivos e legítimos pela

21 Reportando-se ao princípio da eficiência como uma faceta do princípio da boa administração, que se revela mais amplo, cf. BANDEIRA DE MELLO, C. A., *Curso de direito administrativo*, 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122.

22 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Governança Europeia. Um Livro Branco, COM 2001/428. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A110109>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

23 Tradução livre: “Governança se refere à maneira através da qual os agentes e instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para o provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um ambiente favorável ao investimento. A corrupção é um dos produtos de uma governança frágil” (WORLD BANK, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington, The World Bank, 2007, p. 67. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/GACMaster.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018).

24 Vanice Regina Lírio do Valle explica que “[...] a ideia de governança atrai a noção de pluralismo, a valorização da interação social e o caráter político das escolhas públicas, como elementos indissociáveis de um modo de desenvolver a administração pública, trazendo à reflexão os meios institucionais e relacionais nesse modo de gerir a coisa pública” (VALLE, *op. cit.*, p. 43).

sociedade; b) o estabelecimento de coerência e coordenação na concepção e na gestão de políticas públicas; c) a disponibilidade de condições apropriadas para implementação das políticas públicas, em que se pode contemplar a capacidade interna da burocracia estatal e a articulação do Estado com atores não governamentais em geral; d) a efetivação de processos de aprendizado contínuo e de *accountability*, englobando o acesso à informação de desempenho e formas de responsabilização dos gestores perante a sociedade.<sup>25</sup>

Não é por outros motivos que a expressão *boa governança* vem definida no Acordo de Cotonou<sup>26</sup>, em seu art. 9º, como a “gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros para efeitos de desenvolvimento equitativo e sustentável”. Todo esse movimento fez com que a IFAC – *International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores) desenvolvesse os princípios basilares da boa governança no setor público<sup>27</sup>: a) forte compromisso com a integridade, os valores éticos e o Estado Democrático de direito; b) abertura e abrangente engajamento das partes interessadas; c) definição de resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; d) determinação das intervenções necessárias para otimizar a realização dos resultados pretendidos; e) desenvolvimento da capacidade plena da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos que a integram; f) gerenciamento dos riscos e do desempenho através de um controle interno robusto e de uma gestão financeira pública forte; g) implementação de boas práticas de transparência e de acesso à informação para alcançar uma responsabilização efetiva.

Por tudo isso, de um modo mais simples, pode-se dizer que a boa gestão pública está assentada no tripé *vontade política, probidade administrativa e competência gerencial*<sup>28</sup>, o que faz com que o produto da arrecadação de impostos possa ser transformado, com perdas mínimas, em benefícios diretos para a população<sup>29</sup>. O oposto também é verdadeiro: quando a prática do suborno domina a gestão, as decisões passam a ser determinadas pela lógica corrupta e não pelo interesse da coletividade, fazendo surgir um ambiente de corrupção sistêmica que exaure os recursos públicos.

25 PETERS. *Governance and Sustainable Development Policies*. In: *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20*, Organização das Nações Unidas (ONU), Rio de Janeiro, 2012.

26 O Acordo de Cotonou é um acordo de cooperação comercial, técnico-financeiro e diálogo político entre a União Europeia e os países da ACP (África, Caribe e Pacífico). Assinado em 23 de junho de 2000 em Cotonou, Benin, o acordo afeta diretamente mais de 100 países e irá regulamentar a relação UE-ACP pelo menos até 2020.

27 IFAC – *International Federation of Accountants*, “Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework”, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

28 SPINELLI/CRUZ, *op. cit.*, p. 232.

29 Entre os 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do planeta, o Brasil é o que proporciona o pior retorno à população pelos tributos arrecadados nas esferas federal, estadual e municipal. A constatação é do estudo “Carga Tributária/PIB x IDH – Cálculo do Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade – IRBES”, criado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT –, que leva em consideração a carga tributária em relação ao PIB, ou seja, toda a riqueza produzida no País, e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, que mede a qualidade de vida da população, de 2013. O estudo aponta que, apesar de terem carga tributária muito próxima à do Brasil – que em 2013 foi de 35,04% do PIB –, a Islândia (35,50%), Alemanha (36,70%) e Noruega (40,80%) estão muito à frente no que se refere à aplicação dos recursos em benefício da população, ocupando a 14ª, 15ª e 18ª posições, respectivamente (IBPT, “Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à sociedade): Estudo sobre a Carga Tributária/PIB x IDH”, 2015. Disponível em: <<http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018).

Daniel Kaufmann<sup>30</sup>, com maior aprofundamento, registra que o conceito de *boa governança* estabelece uma ligação entre direitos civis e políticos, por um lado, e os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, por outro. Isso porque estudos têm mostrado que a governança, a luta contra a corrupção e o Estado Democrático de Direito só podem prosperar em um ambiente em que os direitos civis básicos e os direitos humanos políticos sejam respeitados, funcionando como condição prévia para o exercício dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Portanto, de acordo com Kaufmann, a agenda da boa governança pressupõe certos direitos civis e políticos, a fim de que possam ser realizados os direitos sociais, econômicos e culturais. Pode-se dizer, assim, que o debate sobre a governança envolve diretamente os direitos humanos diante de seu papel fundamental na criação de um ambiente propício para a ocorrência do efetivo e sustentável desenvolvimento econômico.

Não foi por outro motivo que a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)<sup>31</sup> promoveu, de certa forma, uma “consolidação” dos regramentos da boa administração como direito fundamental, já que suas dimensões, até então, eram delineadas em grande parte pela jurisprudência.<sup>32</sup> Assim, o art. 41º/1 da CDFUE previu expressamente o *direito a uma boa administração*, o qual corresponde ao direito de todos de que “seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”. Logo a seguir, o art. 41º/2 dispõe – de forma exemplificativa – que tal direito envolve, nomeadamente, o direito de o indivíduo ser ouvido antes de se tomar alguma medida que venha afetá-lo negativamente; o direito de acesso aos processos que lhe digam respeito; e o dever de fundamentação por parte da Administração de suas decisões. O nº 3 do citado artigo ainda prevê que “todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros”<sup>33</sup>.

O direito fundamental à boa administração ou à boa governança, segundo o Livro Branco da Governança Europeia<sup>34</sup>, deve basear-se em cinco princípios: (a) o *princípio da abertura*, que exige uma atuação transparente e a utilização de uma linguagem acessível ao público; (b) o *princípio da participação no desenvolvimento e aplicação de políticas da União Europeia*, que aumenta a confiança no resultado final e nas instituições; (c) o *princípio*

30 Kaufmann, D. *Human Rights and Governance: The Empirical Challenge*. In *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, New York: New York University, 2004, p. 18.

31 PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E COMISSÃO EUROPEIA, Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), de 30 de maio de 2010. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0389.01.POR&toc=OJ:C:2010:083:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0389.01.POR&toc=OJ:C:2010:083:TOC). Acesso em: 15 abr. 2018.

32 Embora o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, por exemplo, já tivesse feito referência a um dever de boa gestão financeira que constituía a dimensão inicial do princípio da boa administração (cf. arts. 287º/2 e 317º do TFUE, que correspondiam aos arts. 248º e 274º do TCE).

33 Pode-se dizer que o Tribunal de Justiça da União Europeia já vinha aplicando o conteúdo do art. 41º da CEDF antes mesmo de sua entrada em vigor, conforme se observa no acórdão do Tribunal de Primeira Instância proferido no processo T-54/99, movido por Max.Mobil Telekommunikation Service GmbH contra a Comissão Europeia. A decisão se reporta expressamente ao dever de diligência da Administração refletido no direito à boa administração (SILVA, S. T., *Direito Administrativo Europeu. Sumários desenvolvidos de Jurisprudência de Direito Administrativo*, 2º Ciclo de Estudos em Direito, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009/2010, p. 30).

34 Princípios relacionados no Livro Branco sobre a Governança Europeia, que os intitula “princípios da boa governança”.

da responsabilização, que ilustra a necessidade de se definir as atribuições e o grau de responsabilização dos Estados-Membros e demais participantes das ações a nível europeu; (d) o *princípio da eficácia*, que exige políticas eficazes e sua aplicação de forma proporcional aos objetivos perseguidos; e (e) o *princípio da coerência*, que revela a necessidade de adoção de medidas e políticas nos vários níveis, coordenadas e coerentes com a busca de uma finalidade comum.

Vanice Regina Lírio do Valle enumera com bastante clareza os elementos integrantes do direito fundamental à boa administração:

*1. Em decorrência da função protetiva, um espaço isento de atuação dos titulares, os quais, livres de quaisquer interferências, têm o direito de formular as próprias escolhas; 2. A garantia da intervenção individual na formação da vontade dos poderes públicos; e 3. As condições propiciadas pelos poderes públicos para superar condição pessoal que os impeça de exercer os valores da moralidade privada.*<sup>35</sup>

É inegável que, diante de sua base principiológica, a boa governança enfatiza questões com repercussões politicamente fortes, envolvendo a transparência, o controle interno efetivo, a composição qualificada do corpo diretivo e o comprometimento completo e total da alta cúpula com o interesse público, a fim de garantir outros direitos fundamentais. Por isso, apesar de essa construção ter sido idealizada para a União Europeia, é possível afirmar que sua estruturação serve para a Administração Pública de qualquer país do mundo<sup>36</sup>, inclusive o Brasil:

*Se o ponto central é na sua gênese a capacidade do Estado em gerir seus problemas financeiros e administrar seus recursos, a boa governança toca, também, na essência do Estado, além do desenvolvimento sustentável, centrado na pessoa humana. Baseia-se, portanto, no respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais, na democracia do Estado de Direito e no sistema de governo transparente e responsável. Um programa que bem cabe no art. 1º da CF 88.*<sup>37</sup>

Não é demais lembrar, a esse respeito, que o § 2º do art. 5º da Constituição Federal Brasileira estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Essa *cláusula de abertura* permite a identificação e a construção pela jurisprudência de direitos materialmente fundamentais não expressamente positivados, como aqueles espalhados em outras partes da Constituição e nos tratados internacionais. Por tudo isso, o direito fundamental à boa administração deve ser reconhecido, por sua absoluta simetria, como integrante do ordenamento jurídico brasileiro.<sup>38</sup>

35 VALLE, *op. cit.*, p. 76.

36 Fábio Medina Osório, inclusive, acentua que “[o] imperativo de boa gestão pública se aplica, pois, a todos os Poderes de Estado, a todo o setor público, não importando a natureza nem a qualidade do órgão ou de seus titulares. Tem-se um panorama de obrigações cada vez mais intensas aos gestores públicos, os quais não se tornam menos responsáveis apenas por cumprirem ditames burocráticos das regras e procedimentos legais. A legitimação pelas formalidades persiste válida, mas é essencialmente complementada pela lógica dos resultados e da técnica correta no manejo de competências discricionárias” (OSÓRIO, F. M., *Teoria da improbidade administrativa – má gestão pública – corrupção – ineficiência*, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 46).

37 WEINGARTNER NETO, J./VIZZOTTO, V. D. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: I. W. SARLET, et al. (org.) *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*, 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 258.

38 “Ponto comum entre os autores nacionais que sustentam a existência em nosso sistema constitucional do direito fundamental à boa administração é o reconhecimento de seu caráter implícito. A ideia é extraída, como já se mencionou, dos fundamentos apontados à República, da disciplina traçada à administração pública



### 3 – A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO

*Escândalo é apenas a corrupção que vem a público.*

Norberto Bobbio

É inegável que o sistema democrático facilita o conhecimento da população em geral acerca de quem corrompe, de quem é corrompido e, via de consequência, permite, pelo menos em tese, a depuração no preenchimento dos cargos públicos na eleição seguinte. Apenas a democracia na escolha dos representantes, entretanto, não é suficiente: é preciso que os cidadãos tenham à disposição ferramentas de acesso à informação capazes de permitir uma análise autêntica das ações governamentais.<sup>39</sup> Para tanto, em pleno século XXI, um instrumento fundamental na luta contra a corrupção é a inovação tecnológica, a qual é dotada de potencial para reduzir as oportunidades de prática dessa espécie delituosa, pois os cidadãos, investidos de novos poderes e tendo à disposição mais informação, certamente passarão a ser mais exigentes, o que aumentará o grau de responsabilidade do governo. A tecnologia não é uma panaceia, mas, se for combinada com reformas políticas inteligentes, será capaz de trazer uma contribuição significativa em prol da boa governança.

“Nas coisas do poder, o melhor desinfetante é a luz do sol”. A frase, dita em 1914 por Louis Brandeis, ex-juiz da Suprema Corte dos EUA, revela perfeitamente que a visibilidade plena das ações políticas funciona como um componente procedimental fundamental para a integridade governamental. Em outras palavras: a imposição no sentido de que os atos administrativos sejam praticados às claras e sob fiscalização dos cidadãos impede que os agentes políticos sigam o mesmo comportamento adotado por Gíges após encontrar o anel que lhe dava o poder da invisibilidade.

A transparência e o acesso à informação são fundamentais em três áreas: na busca da eficiência econômica, na prevenção da corrupção e na análise, articulação e aceitação das escolhas políticas governamentais. São essas as ferramentas que permitem que os cidadãos participem de perto das decisões tomadas pelo Poder Público e, principalmente, vigiem os gastos das autoridades e a eficiência das instituições públicas. Não há um só caso de sucesso no combate à corrupção, no qual a regra da completa e total transparência dos atos da administração pública não tenha sido observada. A criação de obstáculos de camuflagem para aqueles que detêm o poder político ou econômico é, com certeza, uma condição absolutamente necessária ao sucesso das ações de combate à corrupção.

---

(notadamente o princípio da eficiência orientado à concretização dos direitos fundamentais) e de outros pontos do texto constitucional, tudo na mais perfeita consonância com os termos do art. 5º, § 2º, da CF” (VALLE, *op. cit.*, p. 80).

39 “Mais do que qualquer outro, quem contribuiu para esclarecer o nexo entre opinião pública e caráter público do poder foi Kant, que pode com justiça ser considerado como o ponto de partida de todo discurso sobre a necessidade da visibilidade do poder, uma necessidade que é para Kant não apenas política, mas moral. Em seu famoso ensaio sobre o iluminismo, Kant afirma resolutamente que o iluminismo exige ‘a mais inofensiva de todas as liberdades, qual seja, a de fazer uso público da própria razão em todos os campos’. A esta afirmação faz seguir o comentário: ‘O público uso da própria razão deve ser livre o tempo todo e apenas ele pode realizar o iluminismo entre os homens’, desde que por ‘público uso da própria razão’ entenda-se ‘o uso que alguém dela faz como douto diante do inteiro público dos leitores’. [...] Como é natural, o uso público da própria razão exige que sejam públicos os atos do soberano. Exatamente sobre este ponto o pensamento de Kant é muito explícito e merece ser posto em evidência, inclusive por sua atualidade, de maneira muito mais enfática do que a feita até aqui pelos críticos mais perspicazes” (BOBBIO, N., *O Futuro da Democracia*, 6ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp. 89-90).

O primeiro registro em torno dessa exigência aparece na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual, em seu art. XIX, estabelece que “toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao tratar do direito fundamental à boa administração, também garante o “direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram”, restringindo-o apenas diante do “respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial” (art. 41º, nº 2b).

Não é por outra razão que a Constituição Brasileira (art. 37, *caput*) obriga o Poder Público a dar publicidade a todos os seus atos, elevando o princípio da publicidade ao patamar constitucional em ambos os países. O princípio da *publicidade*, entretanto, deve ser concebido como instrumento de exercício da cidadania, vez que a divulgação de tudo aquilo que é realizado pelos agentes públicos, com ou sem a aplicação de recursos provenientes do erário, é absolutamente fundamental para que os cidadãos possam exercer o poder-dever de fiscalizar os atos e contratos administrativos. Surge, então, o conceito de *transparência*, que é muito mais amplo do que o de publicidade: enquanto esta é atendida com a mera publicação dos atos do Poder Público na imprensa oficial, aquela será verificada apenas quando a Administração Pública for capaz de disponibilizar a informação para o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir o pleno acesso à mesma. Essa dicotomia entre os dois conceitos fica ainda mais evidente quando se constata que, muitas vezes, a divulgação das informações não é realizada de forma suficientemente clara, com precisão e em uma linguagem de fácil compreensão para todo e qualquer cidadão, o que faz com que aquela mera publicação não tenha qualquer significado prático.

A transparência envolve o direito que todo e qualquer cidadão possui de obter e interpretar a informação transmitida de forma completa, relevante, objetiva, oportuna, pertinente e confiável acerca da gestão, do manejo de recursos e da conduta dos servidores públicos.<sup>40</sup> Assim, quanto maior for o grau de transparência de um governo, maior a sua legitimidade e sua credibilidade e menores são as chances da prática de atos ilícitos correlacionados à corrupção.

É por isso que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, estabelece uma correlação direta entre o princípio da máxima transparência e o combate à corrupção ao estabelecer, em seu art. 10, que,

tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder.

Vem daí a tendência mundial no sentido de serem editadas leis capazes de assegurar, de forma expressa, a transparência dos atos públicos e de permitir o controle sobre o dinheiro e bens públicos por parte dos cidadãos.

40 Juarez Freitas fala no princípio da *máxima transparência*, o qual “[...] quer significar que a Administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público” (FREITAS, J., *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*, São Paulo: Malheiros, 1997, p. 70).

A própria Organização das Nações Unidas, seguindo esse caminho, lançou a ideia dos dados governamentais abertos, ou seja, a disponibilização ao público de informações governamentais em formato aberto e acessível, de tal modo que possam ser reutilizadas, misturadas com informações de outras fontes, gerando novos significados. Lançou, assim, em 2011, a *OGP – Open Government Partnership* (Parceria para Governo Aberto), iniciativa em relação a qual o Brasil é fundador ao lado de outros sete países (África do Sul, Filipinas, Indonésia, México, Noruega, Reino Unido e EUA), mas que, atualmente, já conta com mais de sessenta membros. Trata-se de uma iniciativa multilateral que busca assegurar compromissos concretos dos governos para promover a transparência, empoderar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a governança.<sup>41</sup>

Não foi por outro motivo que, em 2014, Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20 (*G20 Anti-Corruption Working Group – ACWG*) deu mais um passo na mesma direção ao firmar o entendimento de que a questão afeta aos dados abertos merece especial atenção na promoção da transparência e da integridade do setor público. Partindo-se da premissa de que a transparência é primordial na agenda anticorrupção de qualquer país e de que os dados abertos são capazes de auxiliar não apenas na prevenção, mas também na detecção, investigação e redução da corrupção, foram desenvolvidos alguns princípios<sup>42</sup>, a partir de padrões e boas práticas internacionais, a serem observados pelas maiores economias do planeta.

Alguns autores tratam dessa questão como *revolução do monitoramento*, parte do que outros chamam de *revolução da autoajuda*, um movimento cuja essência é bem captada pelo slogan cunhado por ativistas dos direitos dos deficientes: “Nenhuma decisão sobre mim será tomada sem mim”. John Micklethwait e Adrian Wooldridge, por exemplo, são enfáticos sobre a importância da participação popular para o Estado moderno:

*Isso é apenas o começo de uma enorme “revolução copernicana” (tomando de empréstimo uma frase de Matthew Taylor, um dos assessores de Tony Blair), que está colocando o usuário no centro do universo do setor público. O atual Estado centralizado baseava-se na ideia de que a informação era escassa e fortalecia-se pelo fato de saber muito mais que as pessoas comuns. Hoje, porém, a informação é um dos recursos mais abundantes do mundo, disponível em enormes quantidades e acessível a quem quer que tenha um computador ou um smartphone. Conforme Eric Schmidt, chairman da Google, e Jared Cohen, que trabalhou para Hillary Clinton, observam em The New Digital Age, isso muda a natureza do relacionamento entre indivíduos e autoridades. O Estado autoritário, de cima para baixo, pode transformar-se em rede capaz de mobilizar as energias e capacidades de milhares ou até de milhões de cidadãos bem informados – ou “prosumidores”, como o ciber guru Don Tapscott os denominou<sup>43</sup>.*

A partir desse movimento global e do chamado *The Open Mind Principle* (“O melhor uso que poderá ser feito com os seus dados certamente será realizado pelos outros, e não por você”), o Tribunal de Contas da União

41 OGP, *What is the Open Government Partnership?* United Nations. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

42 ACWG, *Introductory Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles*, G20, Turkey, 2015. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

43 Micklethwait/Wooldridge, *op. cit.*, p. 203.

elaborou, no Brasil, a cartilha “Os cinco motivos para a abertura de dados na Administração Pública”<sup>44</sup>, elencando-os da seguinte maneira: a) exigência de transparência na gestão pública pela sociedade; b) contribuição da sociedade com serviços inovadores ao cidadão; c) aprimoramento na qualidade dos dados governamentais; d) viabilização de novos negócios; e) obrigatoriedade por lei.

No Brasil, a primeira lei que tratou mais abertamente do tema publicidade foi a Lei de Licitações – Lei Federal nº 8.666/1993 –, a qual, no *caput* de seu art. 16, impõe que

será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexistência de licitação.

A transparência propriamente dita apareceu pela primeira vez apenas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a qual veio ao ordenamento jurídico brasileiro com o fito central de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O § 1º do art. 1º dessa importantíssima lei brasileira já deixa claro, logo em seu início, que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Com o objetivo de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, quase uma década depois, sofreu uma série de acréscimos pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, incluindo-se, no inciso I de seu art. 48, o incentivo à participação popular como forma de garantir a transparência máxima.<sup>45</sup>

44 BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU), *Os cinco motivos para a abertura de dados na Administração Pública*, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

45 O art. 48 da LC nº 131/2009. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos [...] – grifos nossos. Contraditoriamente, o art. 198 do Código Tributário Nacional veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. Por isso, no Estado do Espírito Santo, a Emenda Constitucional n.º 103, de 22 de dezembro de 2015, revogou o art. 145 da Constituição Estadual, que tinha a seguinte redação: “Art. 145. Os Poderes Públicos Estadual e Municipal, no prazo de cento e oitenta dias após o encerramento do exercício financeiro, darão publicidade às seguintes informações: I – benefícios e incentivos fiscais concedidos, indicando os respectivos beneficiários e o montante do imposto reduzido ou dispensado; II – isenções ou reduções de impostos incidentes sobre bens e serviços”. A revogação do dispositivo – que tinha por objetivos evitar a concessão de subsídios apenas para as empresas bem relacionadas –, entretanto, é completamente inócua, pois o sistema jurídico de transparência brasileiro deve se sobrepor à regra do CTN para impor a divulgação de tais informações pelo Poder Público. É certo que esse tema ainda não está devidamente pacificado, mas o fato é que não pode ser alegado, no caso, o sigilo fiscal das empresas, não apenas porque a informação foi produzida no âmbito da própria Administração Pública, mas principalmente diante do princípio da supremacia do interesse público. Ademais, a divulgação dessas informações em nada atentará contra o sigilo fiscal dessas companhias, até porque sua contabilidade, seus lucros e suas despesas restarão totalmente preservadas, enquanto o sigilo certamente contribuirá para o fomento da corrupção diante da certeza de que a concessão de incentivos fiscais dificilmente será objeto de controle. A transparência, neste caso, é fundamental para prevenir o chamado “capitalismo de laços”, o qual, nas palavras de John Micklethwait e Adrian Wooldridge, “desconstrói bens públicos para a geração de ganhos privados, abarrotando os bolsos dos poderosos, solapando a competitividade da economia e desviando recursos em escala desmesurada”

O inciso II desse mesmo dispositivo, ao prever a exigência de “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, gerou para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios brasileiros a obrigação de implementar, em prazos expressamente definidos<sup>46</sup>, os denominados *portais da transparência*<sup>47</sup>. Os objetivos dessa providência são claros: assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos e aumentar a transparência da gestão pública. Além de disseminarem os valores éticos de participação e responsabilidade social, os portais da transparência permitem ao cidadão acompanhar a forma pela qual o dinheiro público está sendo utilizado e auxiliar os órgãos de controle interno e externo na devida fiscalização.

Além disso, como a Constituição Brasileira já assegurava, no inciso XXXIII de seu art. 5º, “o 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”. Na mesma linha, os incisos I e II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal também previam que

a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando 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, e o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

Veio, então, a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) não apenas para regulamentar o direito constitucional fundamental acima referenciado, mas também para fomentar e criar instrumentos de transparência e controle social da gestão pública (“transparência ativa”). Trata-se de uma mudança de paradigma em matéria de transparência dos atos da Administração Pública, pois, a partir da vigência da Lei de Acesso à Informação, fica regulamentado o direito de qualquer cidadão solicitar acesso às informações públicas, desde que não sejam elas classificadas como sigilosas, conforme procedimento que deve observar regras, prazos, instrumentos de controle e recursos administrativos (“transparência passiva”).

---

(Micklethwait/Wooldridge, *op. cit.*, p. 227).

46 Art. 73-B da LRF (introduzido pela LC nº 131/2009). Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

47 No Estado do Espírito Santo, a matéria está regulada pelo Decreto nº 2285-R, de 25 de junho de 2009, o qual dispõe sobre a divulgação de dados e informações dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet – e institui o Conselho Gestor do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo. O Portal da Transparência, gerido pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência, foi concebido a partir dos anseios da população registrados em uma pesquisa pública que ficou disponível na Internet por noventa dias e em uma audiência pública aberta à sociedade. Coletados os dados, foi elaborado o projeto do novo Portal da Transparência que disponibilizará informações adequadas para o cidadão leigo, para o pesquisador científico e para os profissionais de controle. No ano de 2015, o Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo foi eleito como o melhor portal do Brasil, com nota máxima, conforme pesquisa realizada pelo Ministério Público Federal (MPF, *Ranking da Transparência*, 2015. Disponível em: <[http://www.pres.mpf.mp.br/anexosNoticia/ID-002867\\_\\_RankingES.pdf](http://www.pres.mpf.mp.br/anexosNoticia/ID-002867__RankingES.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2018).

Para a concretização do pleno direito de acesso à informação no âmbito local, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios regulamentar a Lei nº 12.527/2011 para, obedecidas as normas gerais<sup>48</sup>, definir as regras específicas, especialmente quanto à criação e ao funcionamento do “Serviço de Informação ao Cidadão” (SIC) e aos procedimentos para interposição de recurso caso ocorra o indeferimento de acesso a determinadas informações. No âmbito do Poder Executivo Federal, com base nas competências atribuídas pelo Decreto Federal nº 7.724/2012 – que regulamentou, no plano federal, a Lei de Acesso à Informação –, a Controladoria-Geral da União desenvolveu um sistema eletrônico (e-SIC<sup>49</sup>) para controle e registro dos pedidos de acesso dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Assim, por esse sistema fica viabilizada a formulação do pedido, o acompanhamento dos prazos, o recebimento da resposta por e-mail, a interposição de recursos, a apresentação de reclamações e a consulta das informações recebidas.<sup>50</sup>

A Lei de Acesso à Informação também estabelece que os órgãos e entidades públicas devem tomar a iniciativa de divulgar, independentemente da formalização de solicitações de quaisquer interessados, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. A denominada *transparência ativa*, assim, impõe a utilização de todos os meios tecnológicos disponíveis, como, por exemplo, o *Observatório da Despesa Pública – ODP*. Trata-se de uma unidade permanente da Controladoria-Geral da União voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos, cujas análises são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades, de modo a prevenir suas ocorrências.<sup>51</sup>

A transparência ativa gera benefícios não apenas para o cidadão, que passa a contar com o acesso direto a informações sem a necessidade da realização de qualquer diligência pessoal, mas também para a própria Administração Pública, eis que, quanto melhor for o seu desempenho, menor será a quantidade de pedidos de informação, gerando economia de tempo e de recursos públicos. Não basta, entretanto, a simples observância das bases da transparência ativa: a informação deve ser fornecida de modo que o cidadão possa exercer com facilidade o controle social. É por esse motivo que nos locais de todas as obras públicas devem ser afixadas placas informando não apenas o valor da obra, o

48 No Estado do Espírito Santo, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pela Lei Estadual n.º 9.871, de 9 de julho de 2012, enquanto, no Estado do Rio Grande do Sul, foi regulamentada pelo Decreto n.º 49.111, de 16 de maio de 2012, o que fomentou, na doutrina, discussão acerca do caráter *nacional* ou *federal* da Lei n.º 12.527/2011, ou seja, se no plano dos Estados e Municípios a lei deveria ser regulamentada por uma outra lei (estadual ou municipal) ou simplesmente por decreto. Esse mesmo debate está sendo travado em relação à Lei n.º 12.846/2013 – Lei de Integridade das Pessoas Jurídicas.

49 e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, [website] <[www.acessoinformacao.gov.br/sistema/](http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

50 No Brasil, todos os anos, a Controladoria-Geral da União (CGU) elabora a “Escala Brasil Transparente” (EBT), a qual apresenta os índices que medem o grau de transparência pública em estados e municípios brasileiros a partir do cumprimento das normas da Lei de Acesso à Informação. Na segunda avaliação do ano de 2015, o Estado do Espírito Santo recebeu nota máxima e ficou em primeiro lugar no ranking de classificação (CGU, “Escala Brasil Transparente” (EBT), Panorama dos Governos Estaduais – 2ª avaliação. Disponível em: <[http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=9](http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9)>. Acesso em: 15 abr. 2018).

51 Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, Observatório da Despesa Pública (ODP), [website] <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

prazo de execução e a empresa contratada, mas também a indicação dos órgãos responsáveis pelo controle e seus respectivos canais de denúncias.

Além disso, a Lei nº 12.527/2011 ainda destaca a importância da disponibilização dos dados públicos em formatos “legíveis por máquina” (art. 3º, § 3º, inciso III). Esse termo indica que a informação somente estará realmente disponível para a sociedade se for possível o acesso ao dado bruto em formato de arquivo digital que possibilite a importação por outras ferramentas, como estabelecido pela *OGP – Open Government Partnership*. Assim, partindo da coleta de dados legíveis por máquina, passando por visualizações analíticas e chegando à construção de aplicações integradas para difusão de informações, a sociedade organizada poderá se apresentar como parte destacada e essencial no uso de tecnologias em prol do esforço anticorrupção<sup>52</sup>.

Com o objetivo de resguardar o interesse público e garantir plenamente o direito constitucional de acesso à informação, a Lei Federal nº 12.527/2011, em seu art. 32, ainda deu caráter de ilicitude às condutas que podem implicar em violação desse direito.<sup>53</sup> Assim, caso um agente público pratique qualquer desses atos, seja de modo comissivo ou omissivo, responderá pela prática de infração administrativa ou transgressão militar média ou grave, incorrendo, ainda, nas sanções previstas no inciso III do art. 12 na Lei Federal nº 8.429/1992 pela prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios que regem a Administração Pública.

O fato é que, após todo esse esforço, o Brasil passou a ser considerado um dos países com maior transparência de dados públicos, ocupando a primeira posição na América do Sul e o 17º lugar no mundo, de acordo com a terceira edição do ranking elaborado pelo *Open Data Barometer*<sup>54</sup>.

Não resta nenhuma dúvida, assim, que os melhores reguladores do setor público são os próprios cidadãos, extraíndo-se daí mais um motivo para que os mesmos recebam incentivos para acesso à informação sobre o desempenho e o uso dos recursos extraídos do erário, que nada mais é que um fundo constituído essencialmente por valores oriundos do recolhimento dos impostos que eles próprios pagam.

É nesse sentido que o Poder Público, em um mundo completamente conectado, globalizado e que dissemina cada vez mais a facilidade de acesso às informações, deve esperar que seus cidadãos, cada vez mais conscientes e investidos de direitos, deveres e poderes bastante modernos, assumam mais responsabilidades pelo próprio comportamento, como se verá a seguir.

52 RIBEIRO, M. S. A tecnologia como catalisadora da informação na prevenção e no combate à corrupção. *Lei Anticorrupção: Transparência e Boas Práticas – Cadernos FGV Projetos*, Ano 11, nº 27, abril 2016, pp. 54-65.

53 Art. 32.º Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II – utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfígurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III – agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V – impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI – ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII – destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

54 Disponível em: <<http://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-GlobalReport.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

## 4 – A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

*A nation of sheep will have a government of wolves.*

Thomas Jefferson

A participação e o controle social, hoje em dia, são fundamentais para a eficiência de qualquer governo. Nesse sentido, a *integridade governamental* assume um papel ainda mais relevante, pois o cidadão estará menos interessado na política quando a integridade de seus representantes estiver abaixo dos padrões aceitáveis e, ao contrário, mais interessado e participativo quando os ocupantes de cargos públicos demonstrarem integridade em todas as suas ações e decisões.

A participação dos *bons cidadãos*<sup>55</sup> no processo de tomada de decisões de relevância social é elemento indissociável da boa governança, da consolidação da cidadania e diretamente dependente não apenas do exercício do direito de acesso e acompanhamento dos atos da Administração Pública, mas também do dever das autoridades públicas de garantir a perfeita e completa fruição desse direito. Isso porque,

*Se uma sociedade justa requer um forte sentimento de comunidade, ela precisa encontrar uma forma de incutir nos cidadãos uma preocupação com o todo, uma dedicação ao bem comum. Ela não pode ser indiferente às atitudes e disposições, aos 'hábitos do coração' que os cidadãos levam para a vida pública, mas precisa encontrar meios de se afastar das noções da boa vida puramente egoístas e cultivar a virtude cívica.<sup>56</sup>*

A informação que é divulgada pelo Poder Público, para tanto, deve funcionar como um elemento de aproximação entre a sociedade e a gestão pública de seus representantes para fins de participação e controle social. Pode-se dizer, assim, que o direito de acesso à informação e o direito de participação são complementares em qualquer sistema democrático. A democracia, entretanto, representa muito mais do que isso: é o sistema em que os cidadãos de uma nação, de uma comunidade ou de um município controlam as atividades daqueles que exercem o poder e executam as políticas públicas. Em verdade, a democracia pressupõe uma participação inclusiva, onde todos, com facilidade, devem estar envolvidos no processo democrático, seja no momento da escolha de seus representantes, seja no momento da implementação das políticas públicas necessárias ao aprimoramento da qualidade de vida da população, da supervisão dos atos do Poder Público e na proteção do Estado Democrático de Direito por seus próprios destinatários:

*Quando se cogita de um modelo de administração pública orientado à governança – e que, portanto, aposte na contribuição que possa ser oferecida pela cidadania – o desafio reside não no desejo em si de se envolver, mas na construção de um processo que favoreça tal engajamento e promova o equilíbrio entre os diversos interesses, ao*

55 “O bom cidadão é informado e formado; é inquisitivo e politizado; é solidário e contribuinte; protesta pelos seus direitos e pelos direitos dos demais; participa na vida pública através de vários mecanismos (eleições, associativismo, assistência social, etc.); contesta os procedimentos e decisões da administração, mas também colabora na melhoria dos seus serviços; não pactua com facilitismos, clientelismos e comportamentos venais, exigindo transparência e rigor por parte daqueles que são chamados a exercer o poder que lhes for delegado para gestão da *res publica*” (SOUSA, *op. cit.*, p. 105).

56 SANDEL, *op. cit.*, p. 325.



*mesmo tempo em que previne o risco de tornar a administração refém de grupos de interesses específicos.*<sup>57</sup>

Por isso, outro componente não menos importante para a integridade governamental envolve a garantia que deve ser conferida a todos os cidadãos de emitir opiniões durante o processo de tomada de decisões pelo Poder Público, modelo, este, que ficou conhecido como *Novo Serviço Público (New Public Service)*<sup>58</sup>. Isso significa, em outras palavras, que a democracia representativa precisa ser complementada pela democracia participativa, ou seja, os cidadãos precisam ser integrados aos governos e estimulados a trazer uma palavra significativa sobre a forma como são governados<sup>59</sup>.

Para que a democracia tenha qualidade, é preciso que a população se sinta participante e responsável pela manutenção de um bom ambiente social, observando-se sempre a devida igualdade preconizada pelo Estado Democrático de Direito. O desenvolvimento econômico deve vir sempre acompanhado da inclusão social, pela qual se deve estabelecer a diminuição da desigualdade social e a redistribuição do bem-estar e da riqueza do país. Esse objetivo somente será alcançado se o poder de decisão for descentralizado de forma a permitir a efetiva participação da população na formulação das regras de convivência, pois todos precisam se sentir inseridos na sociedade e ter confiança na aplicação das normas fundamentais. Devem, ainda, ter não apenas a percepção, mas a certeza de que suas opiniões serão levadas em consideração na formulação das políticas públicas de modo geral.

A integridade governamental também exige autoridades neutras ou imparciais ocupando os cargos públicos mais relevantes. A utilização do poder por parte daqueles que o exerçam para favorecer sistematicamente um grupo em detrimento de outro a partir de preferências pessoais configura uma violação fundamental dos preceitos de integridade. Assim, uma característica importante dos fatores constitutivos da integridade governamental envolve contínua interação e integração entre funcionários públicos e cidadãos, o que certamente fará com que a Administração Pública funcione de maneira mais eficiente para prestar serviços públicos de melhor qualidade.

As audiências públicas, nesse sentido, vêm se tornando um instrumento muito utilizado pelos órgãos públicos brasileiros para a prática de um diálogo com os diversos atores sociais. Sem dúvida alguma, representa um avanço democrático na discussão das questões que envolvem relevante interesse social.

57 VALLE, *op. cit.*, p. 50.

58 “O movimento conhecido como Novo Serviço Público (*New Public Service*) tem sido apresentado como alternativa à Nova Gestão Pública. A proposta de Denhardt e Denhardt (2003) é a superação dos desafios contemporâneos sem desprezar as duas tradições anteriores, mediante a primazia da cidadania e da democracia. Os autores acreditam que a abordagem do Novo Serviço Público dá conta de cobrir as lacunas das propostas anteriores em função do maior respeito à ética e à integridade. A principal proposta do NSP é a recuperação dos valores democráticos e sociais, por meio do aumento da participação da sociedade nas decisões governamentais. [...] Os servidores públicos não devem responder meramente à demanda dos consumidores, devem na verdade procurar construir um relacionamento de confiança e colaboração com e entre os cidadãos. Considerando essa nova forma de enxergar a administração pública, a meta a ser estabelecida é a busca incessante do interesse público, dado que, para os autores, a realização do interesse público é uma das primeiras razões para o governo existir” (BALBE, R. S., *Controle interno e o foco nos resultados*, Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp. 47-48).

59 “O que fará a diferença para impedir, minimizar ou reduzir a mentalidade estatista e, por tabela, o intervencionismo como agente política é mostrar às pessoas a natureza das ideologias que disputam espaço e como elas podem ser prejudicadas pelo governo. Isso fornece instrumentos que nos permitem reconhecer e rejeitar os projetos de poder baseados na ideia de que o Estado deve ser o principal agente da vida em sociedade” (GARSCHAGEN, *op. cit.*, p. 272).

Ao propiciar um debate franco com os representantes da sociedade civil, a realização de audiências públicas acaba estabelecendo uma maior aproximação das autoridades públicas com a coletividade, de modo a conhecer os seus anseios e os seus posicionamentos sobre determinado tema e, principalmente, levar em consideração suas sugestões.

A importância da audiência pública pode ser constatada pela redação do art. 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal brasileira, o qual prevê sua realização pelas comissões do Congresso Nacional. Exatamente por isso é que esse tipo de audiência também está prevista nos Regimentos Internos das diversas Casas Legislativas do país, inclusive do Senado Federal (Resolução nº 93/70)<sup>60</sup> e da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/89, arts. 21-A, inciso VII, e 24, inciso III). No âmbito do Poder Executivo, o instituto vem disciplinado mais detalhadamente na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula, de modo geral, o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e, em seu art. 32, estabelece que, “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”. Registre-se, ainda, a salutar previsão de realização de audiência pública para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, conforme previsto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O art. 27, *caput* e parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estabelece que também cabe ao Ministério Público, no exercício da atribuição de defender os direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, promover audiências públicas, as quais se têm constituído como importante instrumento de democratização e legitimação da atuação ministerial, principalmente na tomada de providências em relação a questões polêmicas e complexas. O Conselho Nacional do Ministério Público, aliás, regulou as audiências públicas realizadas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados pela Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012, recentemente atualizada pela Resolução nº 159, de 14 de fevereiro de 2017.

Já a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito do Poder Judiciário, prevê, no § 1º de seu art. 6º, que o relator, se entender necessário, poderá fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Apesar de todo esse aparato legislativo em torno das audiências públicas, a participação popular nos atos do Poder Público ainda é um fenômeno relativamente incomum. No entanto, os governos estão adotando cada vez mais esse tipo de expediente para fortalecer os mecanismos democráticos, aprimorar seu processo de tomada de decisões, garantir a execução orçamentária eficiente e alcançar melhores resultados na gestão pública. A ideia parte da premissa de que, se lhes for conferida informação suficiente acerca de seus direitos, os atores não governamentais passarão a exigir o seu cumprimento uns dos outros e, principalmente, do Poder Público. Assim, plenamente conscientes daquilo que

60 Art. 93 do RI Senado Federal. A audiência pública será realizada pela comissão para: I – instruir matéria sob sua apreciação; II – tratar de assunto de interesse público relevante. § 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil. § 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão. § 3º No dia previamente designado, a comissão poderá realizar audiência pública com a presença de, no mínimo, 2 (dois) de seus membros.

a lei lhes assegura, passarão a participar significativamente da Administração Pública e a trabalhar em colaboração com as partes interessadas do governo, desenvolvendo a sociedade civil e aumentando o capital político dos gestores públicos.

A participação popular deve envolver todas as maneiras possíveis de interação entre o público em geral, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e outros intervenientes não estatais, e as autoridades públicas. Além das audiências públicas, outras estratégias incluem a criação de grupos de trabalho, comissões, *workshops*, reuniões públicas com votações e linhas de comunicação direta (*hotlines*), dentre as quais se destacam os fundamentais e imprescindíveis canais de ouvidoria.

É cada vez mais aceita a ideia de que a participação popular pode funcionar como força motriz para a eficiência, a eficácia, a previsibilidade, a legitimidade e a sustentabilidade do aparelho estatal, melhorando não apenas o desempenho fiscal, mas também aumentando a probabilidade de êxitos econômicos, sociais e ambientais<sup>61</sup>. A importância da participação popular nas contas públicas também é verificada a partir de sua crescente incorporação nas principais normas de abertura fiscal, incluindo o Código de Transparência Fiscal do FMI (Fundo Monetário Internacional)<sup>62</sup> e os Princípios da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) de Governança Orçamentária<sup>63</sup>.

61 Foi com esse espírito que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 2012, aprovou a Resolução nº 67/218, sobre a promoção da transparência, participação e prestação de contas nas políticas fiscais, com o seguinte teor: “A Assembleia Geral, Reportando-se a sua Resolução 66/209, de 22 de Dezembro de 2011, e suas resoluções anteriores sobre a administração pública e desenvolvimento, Reportando-se também a Declaração do Milênio das Nações Unidas, Reconhecendo que as políticas fiscais têm um impacto crítico sobre resultados econômicos, sociais e ambientais em todos os países e em todos os níveis de desenvolvimento, Reforçando a necessidade de aprimorar a qualidade, eficiência e eficácia das políticas fiscais, Reconhecendo o papel crítico que a transparência, a participação e a prestação de contas nas políticas fiscais pode desempenhar na prossecução da estabilidade financeira, da redução da pobreza, do crescimento econômico equitativo e na realização do desenvolvimento sustentável, Reconhecendo também que a transparência, a participação e a prestação de contas nas políticas fiscais devem ser promovidas de forma consistente com as peculiaridades dos diversos países e da legislação nacional, 1. Registra a Iniciativa Global para a Transparência Fiscal e seus Princípios de Alto Nível sobre Transparência Fiscal, Participação e Responsabilidade de 2012; 2. Incentiva os Estados-Membros a intensificar os esforços para aumentar a transparência, participação e prestação de contas nas políticas fiscais, nomeadamente pela consideração dos princípios estabelecidos pela Iniciativa, numa base voluntária; 3. Também incentiva os Estados-Membros, a este respeito, a promover discussões sobre o avanço do objetivo comum de gestão transparente, participativa e responsável das políticas fiscais; 4. Convida os Estados-Membros e as instituições pertinentes das Nações Unidas a promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre todas as partes interessadas para ajudar os Estados membros na capacitação e intercâmbio de experiências em matéria de transparência, participação e prestação de contas nas políticas fiscais. 61ª reunião plenária. 21 de dezembro de 2012 (ASSEMBLEIA-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, Resolução nº 67/218, de 21 de dezembro de 2012. Disponível em <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/218](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218)>. Acesso em: 15 abr. 2018).

62 INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *The Fiscal Transparency Code*. Disponível em: <<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018. O Código de Transparência Fiscal do FMI é considerado o padrão internacional para a divulgação de informações sobre as finanças públicas e compreende um conjunto de princípios elaborados em torno de quatro pilares: [1] apresentação de relatórios fiscais; [2] a previsão fiscal e orçamento; [3] análise de risco fiscal e de gestão; e [4] a gestão das receitas de recursos. Para cada princípio de transparência, o Código indica práticas básicas, boas e avançadas, capazes de fornecer aos países metas claras para plena conformidade com o Código e de garantir sua aplicabilidade a todos os países membros do FMI.

63 OCDE, *Draft Recommendation of The OECD Council on The Principles of Budgetary Governance*, Public Governance and Territorial Development, OCDE, Paris, July 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018. O objetivo da OCDE ao indicar desses princípios é fornecer uma visão geral e concisa de boas práticas em todo o espectro das actividades económicas e também uma orientação prática para a concepção, implementação e aprimoramento dos sistemas de orçamento, a fim de enfrentar os desafios do futuro. A intenção geral é fornecer uma ferramenta útil de referência para os gestores políticos e profissionais de todo o mundo, e ajudar a garantir

É possível afirmar que normas avançadas e boas práticas de participação popular junto à Administração Pública e nos processos orçamentários fazem parte de um movimento global crescente: cada vez mais se reconhece que os cidadãos e as organizações da sociedade civil, ao lado do próprio Estado e do mercado, são agentes fundamentais para a boa governança e o desenvolvimento sustentável<sup>64</sup>.

A Parceria para Governo Aberto (*OGP – Open Government Partnership*<sup>65</sup>) é considerada um dos maiores e mais recentes esforços globais no sentido de incorporar e promover a participação popular a fim de melhorar a qualidade da governança pública. A OGP incentiva o aumento do acesso à informação, da participação e da responsabilidade no governo em geral. Até o momento, sessenta e cinco países participam da OGP, dentre eles o Brasil, sendo que a maioria deles já assumiu compromissos de abertura nos seus planos de ação e de abertura fiscal para fortalecer a participação popular na política fiscal.

Os processos abertos e inclusivos de participação pública são importantes porque eles contrastam com *lobby* privado que geralmente é realizado por alguns funcionários públicos. No Brasil, as situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses são regulados pela Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, a qual traz, inclusive, a previsão de ilícitos puníveis com severas sanções.

Por isso, deve sempre haver um cuidado especial na concepção dos compromissos públicos que garantam a participação popular, pois a abertura desregulada pode gerar o risco de interferência por parte de agentes públicos desonestos e de lobistas interessados em manter os seus privilégios junto ao governo.

É óbvio que a cultura da participação popular não acontece de um momento para outro, principalmente em países em que é alto o grau de desconfiança em relação aos gestores públicos. Por isso, devem os governos estimular o exercício da cidadania e sensibilizar o público com a divulgação das principais oportunidades de participação popular, publicando, por exemplo, o calendário do orçamento anual com descrição dos principais momentos em que a população poderá participar e avaliar as políticas previstas.

---

que os recursos públicos sejam planejados, geridos e utilizados de forma eficaz para que haja um impacto positivo na vida dos cidadãos.

64 No plano ambiental, esse movimento fica ainda mais nítido. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (“Rio 92”), por exemplo, no Princípio nº 10 de seu documento final, registrou que “[a] melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos” (NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018).

65 OGP – Open Government Partnership, [website] <<http://www.opengovpartnership.org>>. United Nations, Last Review: 2017.

A tecnologia da informação e o desenvolvimento dos sistemas de comunicação têm sido fundamentais para essa interação direta entre os destinatários das políticas públicas e o Poder Público, com a criação de novos espaços para a participação dos cidadãos na deliberação das políticas de governo e na fiscalização dos atos estatais. Apesar de se constatar uma ou outra iniciativa isolada nesse sentido<sup>66</sup>, ainda falta orientação e sistematização quanto à forma e o momento de se admitir a participação popular em relação aos atos da Administração Pública e na política fiscal.

É por todas essas razões que os cidadãos e as organizações da sociedade civil devem ter o direito e a oportunidade efetiva de participarem diretamente do debate e da discussão sobre o desenho e a implementação de políticas públicas, gerando, em contrapartida, um dever para o Estado nesse mesmo sentido.

A participação popular na tomada de decisões do Poder Público, assim, é assegurada em diversos dispositivos da Constituição Brasileira, a começar pelo inciso II do art. 1º, que deixa expresso que a República Federativa do Brasil tem por fundamento a cidadania. Acerca de determinadas questões, essa participação se apresenta até como uma exigência, como acontece na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, conforme previsão expressa no parágrafo único do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Até mesmo no plano de produção legislativa, a participação popular é assegurada pela Carta Magna, não apenas pela apresentação de projetos de lei de iniciativa popular<sup>67</sup>, mas também pela realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional acerca de determinadas matérias (art. 58, § 2º, inciso II).

Assim, as comissões legislativas não só podem como devem realizar audiências públicas não apenas sobre o enquadramento macroeconômico e fiscal do Poder Executivo para o orçamento anual quando este é apresentado ao Poder Legislativo, mas também sobre os orçamentos propostos e relatórios anuais dos organismos individuais, nas quais depoimentos dos agentes públicos e dos interessados em geral são ouvidos e deliberados. Audiências públicas também estão regulamentadas no plano infraconstitucional brasileiro pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, figurando como uma possibilidade aberta a qualquer gestor público antes da tomada de decisões quando a matéria do processo administrativo envolver assunto de interesse geral<sup>68</sup>.

66 No Brasil, o Estado do Espírito Santo desenvolveu um aplicativo para smartphones batizado como “Fiscal Cidadão”. Por esse dispositivo móvel, qualquer pessoa pode interagir diretamente com o sistema de ouvidoria, encaminhando denúncias de ilícitos (inclusive com imagens), reclamações quanto ao mau funcionamento de um determinado serviço público e sugestões de aprimoramento. Todas as informações são registradas e o usuário recebe um número de protocolo pelo qual ele pode acompanhar o desenvolvido da questão suscitada pela Internet, sendo que, ao final, é ele devidamente comunicado da solução.

67 Art. 61, § 2º, da CFB. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

68 Art. 31 da Lei nº 9.784/1999. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios

A partir desse arcabouço normativo é possível extrair alguns princípios que devem nortear toda a atividade administrativa relacionada à participação popular junto ao Poder Público, principalmente para que não haja qualquer distorção interpretativa por ocasião da aplicação dos dispositivos legais.

Pelo *princípio da inclusão total* deve-se garantir de modo proativo a facilitação da inserção e a não discriminação de todo e qualquer cidadão na discussão dos assuntos de interesse público, aí incluídos os grupos tradicionalmente excluídos, sem discriminação de opinião política, religiosa, social, de gênero, de etnia ou mesmo derivada da nacionalidade ou do domicílio. O governo ou uma autoridade pública, assim, antes de implementar determinada política pública, deve tomar a iniciativa de identificar quais são os interessados diretos e convidá-los a participar das discussões. Além disso, deve sempre buscar incluir indivíduos e grupos que normalmente não participam desse tipo de processo e, ainda, acompanhar a forma pela qual os principais interlocutores representam a diversidade total da comunidade relevante.

Por isso, de acordo com o *princípio da participação direta*, todos os interessados devem ser incentivados a se manifestar, embora possa haver grupos e mecanismos com legitimidade para falar em nome de outros indivíduos. Assim, as comunidades devem ser estimuladas a articular os seus interesses à sua própria maneira, escolhendo os meios de comunicação que mais lhes convierem. Trata-se de princípio diretamente vinculado a um outro – o da *participação significativa* –, o qual estabelece a necessidade de participação dos cidadãos desde o início do processo, enquanto uma gama de opções ainda está em aberto e a decisão a ser tomada ainda tem importância. Isso obviamente só ocorrerá se as informações necessárias estiverem acessíveis e se houver regras claras impondo a participação popular nas várias fases do processo de tomada de decisões administrativas.

No tocante à análise das prestações de contas e fiscalização da execução orçamentária, o *princípio da complementaridade* estabelece que a participação popular deve funcionar como parte integrante dos sistemas de controle de toda Administração Pública, economizando-se tempo e evitando-se a repetição de diligências em paralelo. A participação do público deve ser coordenada e organizada em todos os setores da Administração Pública de modo a garantir consistência, coerência e impedir duplicações desnecessárias. Essa integração também garante uma maior aproximação entre os representantes da sociedade civil organizada e os agentes da Administração Pública, gerando enormes benefícios em termos de eficiência administrativa.

O *princípio da continuidade* é de fundamental importância para o alcance de resultados de excelência, pois é por ele que a cidadania se consolida com a realização permanente de consultas públicas e deliberações regulares contando com a participação popular, independentemente do partido ou grupo que esteja à frente do governo, criando uma sensação de confiança mútua e institucionalizando a participação da sociedade de modo adequado e eficaz.

O *princípio da transparência* deve assegurar a disponibilidade e a qualidade da informação para o cidadão, restando, assim, garantida tanto

---

de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

a transparência ativa como a transparência passiva, inclusive para efeito de fiscalização por parte do cidadão. A transparência, inclusive, traz a reboque o *princípio da cidadania plena*, pelo qual todos aqueles que vivem em determinada sociedade devem estar totalmente conscientes de seu dever de defender os interesses de dimensão coletiva e natureza pública. A fiscalização da Administração Pública, aliás, é uma pré-condição para a democracia, de modo que a participação e o controle social consubstanciam-se, ao mesmo tempo, em direito e dever inerente a qualquer cidadão. Não é por outro motivo que o § 2º do art. 74 da Constituição Federal Brasileira registra que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Merece ainda menção, por derradeiro, o *princípio da cooperação*, pelo qual os indivíduos engajados na implementação de políticas públicas devem exercer uma série de deveres próprios da vida em sociedade, como o de garantir a informação de terceiros, o de compreender a escassez dos recursos públicos e o de respeitar o direito de liberdade de expressão e de opinião de terceiros, agindo sempre de modo cooperativo, em prol do interesse público e com absoluta boa-fé.

Nenhum desses princípios, entretanto, será capaz de produzir os efeitos práticos que deles se esperam sem a integridade governamental, eis que, para que possa haver a necessária mudança cultural em prol de uma maior participação social, todos eles precisam estar calcados em novos padrões éticos na relação entre governo e sociedade.<sup>69</sup> O cidadão somente se interessará em participar do processo de tomada de decisões de interesse público se ele pressentir que há um propósito de lealdade e confiança, o que é típico da integridade. Se o Estado resiste à transparência total, dando a entender que tem algo a esconder da população, essa relação jamais se estabelecerá e, via de consequência, restará comprometido todo o sistema de governança.

## 5 – CONCLUSÕES

É óbvio que, para que seja alcançada a integridade governamental, o primeiro passo envolve a necessária assunção pela classe política do dever de dar bons exemplos, para que possam ter a confiança dos cidadãos na construção de uma sociedade mais ética. Esse compromisso, entretanto, deve vir atrelado a um amplo e completo acesso a qualquer informação afeta aos atos do Poder Público, em quantidade e qualidade, aproximando o cidadão da Administração Pública para que ocorra não apenas a devida participação popular no processo de tomada de decisões, mas, também, a necessária fiscalização. O exercício da ação pública sustentada na boa governança, assim, impõe um Estado absolutamente transparente.

Um efetivo controle social dos atos administrativos, inclusive via sistemas de ouvidorias públicas, trará reflexos diretos não apenas nos pleitos eleitorais, mas, principalmente, no comportamento dos agentes políticos. Os atuais

69 “Só uma mudança institucional não adianta; só uma reforma cultural não adianta. Precisamos de ambas: a transformação na cultura permitirá e preservará a mudança constitucional, e contribuirá na formação de uma sociedade independente e vigilante dentro da qual emergirão as elites políticas preocupadas em preservar esses elementos fundamentais, que, por sua vez, serão respeitados e conservados pelas instituições” (GARSCHAGEN, *op. cit.*, p. 274).

sistemas de controle interno e externo já vêm contribuindo para o aumento da *accountability* governamental e para a melhoria da prestação dos serviços públicos, mas ainda podem avançar muito mais, principalmente no campo da autonomia financeira, da independência funcional e da valorização dos auditores de carreira. O que se espera é que o controle – social, interno e externo – exerça um papel proativo no sentido de consolidar a democracia pela transparência e de aprimorar a eficiência das instituições estatais.

## 6 – REFERÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

BALBE, R. S. *Controle interno e o foco nos resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*, 25<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*, 6<sup>a</sup> ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CÍCERO, M. T. *Dos Deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

CUNHA, A. F. *Combate à corrupção – Da teoria à prática*. Lisboa: Quid Juris, 2015.

FREITAS, J. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997.

GARSCHAGEN, B. *Pare de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado*, 8<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

KAUFMANN, D. “Human Rights and Governance: The Empirical Challenge”, in *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, New York, New York University, 2004.

KLITGAARD, R., *A Corrupção sob Controle*. Trad. Octavio Alves Velho, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. *International Cooperation Against Corruption*. In *Finance and Development*, vol. 35, Publicação do Fundo Monetário Internacional, março de 1998, pp. 3-6. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. *A quarta revolução – a corrida global para reinventar o Estado*, São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

OSÓRIO, F. M. *Teoria da improbidade administrativa – má gestão pública – corrupção – ineficiência*, 3<sup>a</sup> ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PEREIRA, F. C. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. São Paulo: Atlas, 2015.

PETERS. *Governance and Sustainable Development Policies*. In *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20*, Organização das Nações Unidas (ONU), Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO, M. S., *A tecnologia como catalisadora da informação na prevenção e no combate à corrupção. Lei Anticorrupção: Transparência e Boas Práticas – Cadernos FGV Projetos*, Ano 11, nº 27, abril 2016.

SANDEL, M. J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.



- SILVA, S. T., *Direito Administrativo Europeu. Sumários desenvolvidos de Jurisprudência de Direito Administrativo*, 2º Ciclo de Estudos em Direito, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2009/2010.
- SOUSA, L., *Corrupção*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- SPINELLI, M. V. C.; CRUZ, H. C. Controle interno e prevenção da corrupção. In: A. C. BLIACHERIENE, et al. (coord.) *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- VALLE, V. R. L. *Direito fundamental à boa administração e governança*, Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- WALLIN, C. *Um país sem excelências e mordomias*. São Paulo: Geração Editorial, 2014.
- WEINGARTNER NETO, J.; VIZZOTTO, V. D. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: I. W. SARLET, et al. (org.) *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*, 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

## 7 – REFERÊNCIAS NORMATIVAS

- ACWG, “Introductory Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles”, G20, Turkey, 2015. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- ATRICON, *Normas de Auditoria Governamental – NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo*. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2010, p. 11.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). *Os cinco motivos para a abertura de dados na Administração Pública*, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Governança Europeia. *Um Livro Branco*, COM 2001/428. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A10109>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- IFAC – International Federation of Accountants, “Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework”, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *The Fiscal Transparency Code*. Disponível em: <<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- MPF. *Ranking da Transparência*, 2015. Disponível em: <[http://www.pres.mpf.mp.br/anexosNoticia/ID-002867\\_\\_RankingES.pdf](http://www.pres.mpf.mp.br/anexosNoticia/ID-002867__RankingES.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OCDE. 1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, 36 Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Draft Recommendation of The OECD Council on The Principles of Budgetary Governance*, Public Governance and Territorial Development, OCDE, Paris, July 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

OGP. *What is the Open Government Partnership?* United Nations. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA E COMISSÃO EUROPEIA, *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)*, de 30 de maio de 2010. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0389.01.POR&toc=OJ:C:2010:083:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0389.01.POR&toc=OJ:C:2010:083:TOC)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*, 2018. Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

WORLD BANK. *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington, The World Bank, 2007. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/GACMaster.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.



# **PROJETO JOVEM OUVIDOR PROJETO-PILOTO**

---

## **PROCEDIMENTO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA**

08191.061219/2016-62

## **ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO**

OUVIDORIA/MPDFT

GESTOR: ROSE MEIRE CYRILLO

COORDENADOR: JOSÉ VANDERLEI SANTOS ROLIM

## **CONSULTORIA**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

DIVISÃO DE PROJETOS/SECPLAN

## **IMAGENS**

CANVA

## **TEXTO**

OUVIDORIA DO MPDFT

## **ESTATÍSTICAS**

SECPLAN

# PROJETO JOVEM OUVIDOR

*Ouvidoria do MPDFT • Ouvidoria da SEE/DF*

## *O Início*

### ASSINATURA DO PROJETO

Assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) ocorreu em 12 de junho de 2017. O acordo recebeu as assinaturas do Procurador-Geral de Justiça, Leonardo Roscoe Bessa, do Secretário de Educação do DF, Júlio Gregório Filho, e das Ouvidoras do MPDFT e da SEE/DF, Rose Meire Cyrillo e Evelyne Maria Moura da Cunha.

### PALAVRA DA OUVIDORA

O dia da assinatura do Termo foi de muita emoção. Foram quase dois anos gestando este projeto, uma linda iniciativa que une professores, alunos, educação e Ministério Público: todos atuando em favor de uma educação cidadã, que desperta valores. Acreditamos que só assim o País pode crescer na direção correta.

*Rose Meire Cyrillo*

<p>Início</p>	<p>Órgãos Envolvidos</p>
<p>29/11/2016</p>	<p>Ouvidorias do MPDFT e da Secretaria de Educação de Estado do Distrito Federal.</p>
<p>Cronograma de Execução</p>	<p>Justificativa do Projeto</p>
<p>julho/2017 a dezembro/2018</p>	<p>Diante da realidade vivenciada nas comunidades em que residem os estudantes da rede pública de ensino do Distrito Federal, onde o acesso às informações junto aos órgãos públicos é deficiente, o projeto Jovem Ouvidor tem o papel de melhorar a interface entre o cidadão e o poder público de forma a ampliar a transparência das ações e políticas públicas de modo a melhorar a prestação dos serviços públicos. Dessa forma, exercendo entre seus pares o papel de incentivador, catalisador e propulsor da importância da participação da comunidade na cogestão da coisa pública, os alunos contribuirão para o aprimoramento das políticas públicas do Distrito Federal, além de ser uma excelente oportunidade de aprendizado e crescimento, de estimular a participação social e a cidadania de todos os envolvidos no projeto. A implementação do projeto Jovem Ouvidor nas unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal, por meio de ações de incentivo à participação de estudantes do 8º e 9º ano do ensino fundamental, visa a sensibilizar a comunidade escolar sobre o dever de participação, de corresponsabilidade e de controle social dos atos praticados pela administração pública, direta e indireta.</p>
<p>Público-Alvo</p>	
<p>Alunos do 8º e 9º ano do ensino fundamental da Rede Pública de Educação do Distrito Federal.</p>	
<p>Ementa do Projeto</p>	
<p>Estimular as ações de gestão participativa nas unidades escolares e a sensibilização da comunidade escolar para ampliação e consolidação de ações que visem ao protagonismo juvenil nas unidades escolares e na comunidade.</p>	

Escolas Participantes		
CEF Arapoanga	CEF 01 – Cruzeiro	CEF 01 – Riacho Fundo II
CEF 410 Norte	CEF 02 - Cruzeiro	CEF 02 – Riacho Fundo II

## DESCRIÇÃO DO PROJETO

O Projeto estimula o envolvimento dos estudantes do 8º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública do Distrito Federal na identificação das demandas do ambiente escolar e da comunidade em que residem, despertando os jovens para ações práticas focando o exercício da cidadania. Essa interação com a comunidade pode ser feita por meio de entrevistas com moradores do local para identificação de possíveis problemas e posterior cadastramento deles no sistema da Ouvidoria do MPDFT, com acompanhamento da demanda até a sua conclusão. O Projeto tem duração de dois anos (2017 e 2018) e é desenvolvido em sete Unidades Escolares: 04 (quatro) da Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro, 02 (duas) unidades escolares da Coordenação Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante e 01 (uma) unidade escolar da Coordenação Regional de Ensino de Planaltina. Para o ano de 2017, o Jovem Ouvidor foi escolhido mediante processo eleitoral para mandato de, no máximo, um ano, devendo, portanto, ter início e término no mesmo ano letivo. A eleição, para o ano de 2017, ocorreu em 30 de agosto de 2017, pela manhã, com acompanhamento, das 9h às 12h, em cada escola participante. Nessa ocasião, foi solicitado veículo para a Ouvidoria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF para percorrer as escolas. Foram eleitos dois estudantes, por turno e por unidade escolar, sendo um titular e um suplente, que atuarão no contraturno. Os nomes dos seis jovens eleitos e respectivos suplentes foram publicados em sites oficiais do MPDFT e da SEEDF, além do [facebook.com/ouvidoriampdft](https://www.facebook.com/ouvidoriampdft).

O primeiro processo eleitoral do projeto contemplou, apenas, a candidatura de um estudante por turma. Após a eleição, os jovens ouvidores e o representante da unidade escolar passaram por uma formação de dois períodos, na Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no turno contrário às aulas, para operar o Sistema de Acesso à Ouvidoria do MPDFT. A formação dos jovens ouvidores e respectivos suplentes ocorreu, nos dias 5 e 6 de setembro, no Edifício-Sede do MPDFT, mediante autorização prévia dos pais e acompanhamento do professor-tutor. Ocorreu, também, a assinatura do termo de compromisso pelos jovens eleitos. As turmas foram divididas em dois turnos (matutino e vespertino) com dinâmicas, vídeos e material impresso. Foram realizados encontros mensais entre as Ouvidorias participantes para acompanhamento e avaliação do andamento do Projeto. Cada unidade escolar recebeu uma urna para coleta das demandas recebidas.

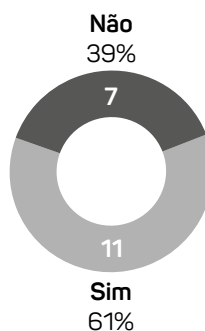
Também, assistiram a uma palestra sobre as atribuições do MPDFT, sobre a importância da Ouvidoria como instrumento de mudança na sociedade e do papel do cidadão, passando de mero destinatário de políticas públicas para ator em sua formulação e monitoramento, além de conhecer os tipos de manifestação do cidadão, promotorias especializadas, etc. Nessa oportunidade, os estudantes tiveram formação para utilizar, por meio de acesso virtual, o(s) Sistema(s) da(s) Ouvidoria(s).

# 33 Total de Registros

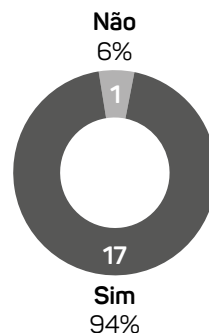
## FORMULÁRIO AVALIATIVO

Ao final do Projeto foi ofertado formulário avaliativo com 17 (dezesete) tópicos, o qual buscou entender qual foi o sentimento dos participantes com relação à iniciativa. No total, 18 (dezoito) integrantes, entre professores-tutores e jovens estudantes, responderam espontaneamente ao questionário – que terá suas indagações integralmente transcritas, em conjunto com as estatísticas fornecidas pela Secretaria de Planejamento do MPDFT.

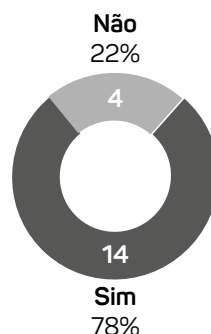
**1** Antes de o projeto ter início, representantes da Ouvidoria do MPDFT e da Ouvidoria da SEEDF compareceram às escolas com o objetivo de apresentar o projeto Jovem Ouvidor e dirimir as dúvidas da comunidade. Você acredita que a estratégia usada de palestras, de vídeos e de visitas foi suficiente para motivar os alunos a participarem do projeto?



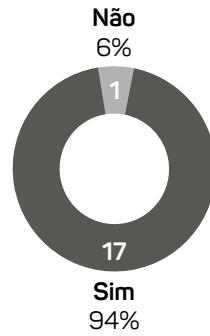
**2** Você acredita que o processo eleitoral que conduziu a eleição do jovem ouvidor foi bem organizado para que todos os alunos votantes pudessem participar?



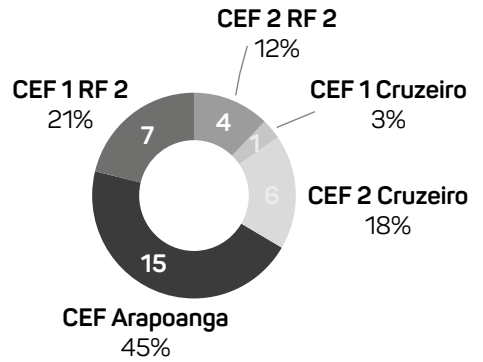
**3** Você acredita que a formação oferecida aos professores-tutores e aos jovens ouvidores foi suficiente para o desempenho das tarefas?



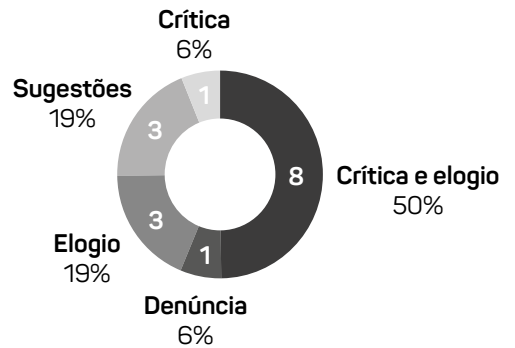
4 A escola favoreceu o acesso dos jovens ouvidores aos equipamentos de informática e de internet para que o jovem ouvidor registrasse as suas manifestações no sítio da Ouvidoria do MPDFT?



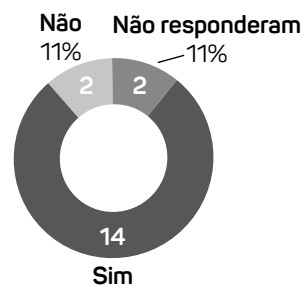
5 Quantas manifestações foram registradas, no sistema, pelos jovens ouvidores de sua escola em 2017?



6 Dentre as manifestações cadastradas no sistema (sugestões, elogios, críticas e denúncias), qual foi o tipo mais recorrente?

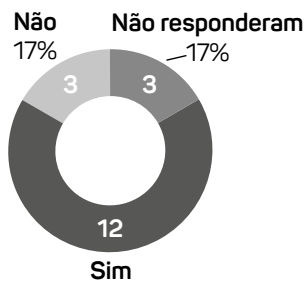


7 Você recebeu informações a contento sobre o desenrolar das manifestações apresentadas à Ouvidoria do MPDFT/ Ouvidoria da Secretaria de Educação?

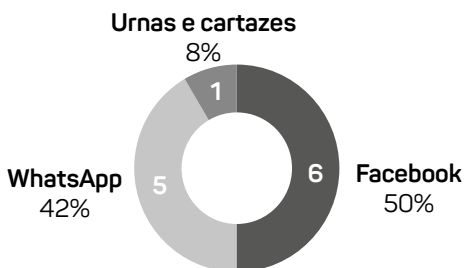




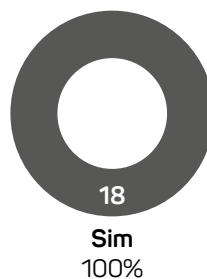
**8** A sua escola usou alguma ferramenta de interação de comunicação (Whatsapp, Facebook etc.)?



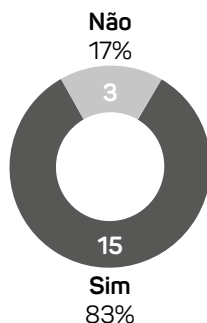
**9** Caso positivo, qual(is) ferramenta(s) foi(ram) usada(s)?



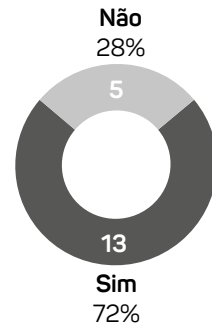
**10** Os professores-tutores acompanharam o jovem ouvidor nos eventos externos em que representaram a escola, a saber Feira de Ciências do Pavilhão de Exposições do Parque da Cidade; Projeto Integra, organizado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SEEDF; e Visita à Ouvidoria do GDF?



**11** Houve comprometimento do desempenho escolar do jovem ouvidor, ao exercer as funções do projeto?



**12** Houve oportunidade do(a) Jovem Ouvidor(a) conversar com a comunidade sobre os objetivos do projeto?



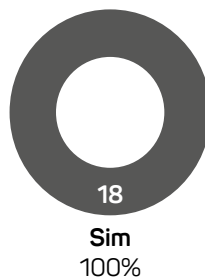
**13** Em sua avaliação, quais foram os pontos positivos de ter participado do projeto?

- 1) A elucidação sobre o acesso às manifestações por parte dos alunos.
- 2) Incentivos ao cuidado com a comunidade.
- 3) Incentivar o ouvidor com a sua comunidade.
- 4) Ter experiências diferentes, aprender coisas novas.
- 5) Ter experiências diferentes.
- 6) Saber mais.
- 7) Nova experiência.
- 8) Conhecer o MPDFT.
- 9) Oportunidade de a comunidade escolar conhecer o MPDFT.
- 10) A comunidade escolar conheceu outras atribuições da Ouvidoria.
- 11) Aproximação da comunidade com o MPDFT.
- 12) Maior interação entre docentes, Direção e Comunidade escolar.
- 13) Aprender mais sobre meus direitos, tive a oportunidade de conhecer o MPDFT.
- 14) Trazer para a comunidade a possibilidade e a oportunidade de ser ouvido no MPDFT.
- 15) Aprendi muita coisa e conheci os locais do MP e Ouvidoria.
- 16) Esclarecer ao jovem ouvidor algumas funções do MPDFT.
- 17) A aproximação do MPDFT e a Ouvidoria da SEDF com a escola e conhecerem a rotina da escola e seus gestores.
- 18) Esclarecimentos e divulgação sobre a comunidade participar das ações positivas e negativas.

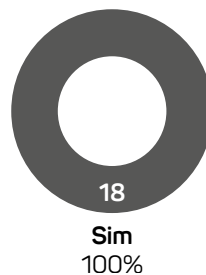
**14** Em sua avaliação, quais foram os pontos negativos de ter participado do projeto?

- 1) Uma arma na mão de quem não está preparado para usá-la.
- 2) Visitas na hora da aula. Fiquei prejudicada e era avisada em cima da hora.
- 3) Dificuldade de encaminhar o jovem ouvidor para os compromissos no Plano Piloto.
- 4) A duração do projeto-piloto foi curta e poderia durar anos.
- 5) Pouca divulgação do MPU nas escolas. Sugerimos participação mais efetiva de um profissional na escola.

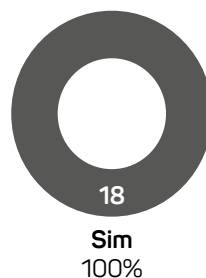
**15** O projeto Jovem Ouvidor ajudou você a compreender melhor o papel dos órgãos de governo, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e da Secretaria de Educação?



**16** Se você tivesse conhecimento de um ato de corrupção, você usaria o canal da Ouvidoria para fazer uma denúncia?



**17** Você estimularia outras pessoas a fazerem uso do canal da ouvidoria para fazer denúncia de atos de corrupção?



## OCORRÊNCIAS

Não por raras vezes, um único registro de manifestação aborda diversos assuntos. Respeitando essa situação, contabilizou-se neste tópico a quantidade de vezes em que aquele determinado assunto foi objetivamente apontado, não a quantidade de manifestações registradas.

Pormenorizando os registros, observa-se que a ocorrência dos seguintes assuntos:

19 **ELOGIOS AO CORPO DOCENTE**

**CARDÁPIO DO RESTAURANTE**

3 Elogios; solicitação de diversificação.

**MELHORIA DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR**

3 Construção de vestiários; quadra de esportes.

**REGIMENTO ESCOLAR**

2 Disciplina; organização da vida escolar.

1 **ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

1 **CRÍTICAS AO CORPO DOCENTE**

1 **ELOGIOS AO PROJETO**

1 **ORDEM URBANÍSTICA**

1 **SAÚDE PÚBLICA DO DF**

1 **SERVIÇOS PÚBLICOS DO DF**

## **DEPOIMENTOS DE ESCOLAS PARTICIPANTES**

Só temos que elogiar o projeto, que impactou positivamente nossa comunidade escolar, trouxe bons frutos aos nossos alunos, principalmente no que diz respeito ao comportamento dos jovens.

*410 Norte*

Parabenizamos a organização tanto em relação aos critérios de seleção dos jovens ouvidores (nota e disciplina) como nas palestras de formação. Este projeto ainda não obteve muitos impactos à comunidade escolar, provavelmente por ter sido “piloto”; tivemos poucas manifestações registradas. Ainda faltou o amadurecimento da ideia de que podemos ser mais atuantes na sociedade em que estamos inseridos.

*CEF 01 Cruzeiro*

Com a implantação do projeto, a perspectiva é de um amadurecimento da comunidade escolar bem como dos moradores do bairro, que, com o tempo, entenderão o conceito do projeto, seu alcance e a grande ferramenta que ele representa para o pleno exercício da cidadania.

*CEF ARAPOANGA*

O Projeto foi recebido com receio, pois não estavam muito claras para todos as verdadeiras intenções no seu desenvolvimento. Com o passar do tempo, foram feitos os devidos esclarecimentos, e começaram a perceber o quanto o projeto pode ser uma ferramenta a favor de todos junto aos órgãos competentes, mais uma voz que se acende em um momento muito delicado que vivemos na sociedade de uma forma geral, e passaram a ser mais vigilantes com a causa que na verdade é de interesse de todos.

*CEF 02 Cruzeiro*

O jovem ouvidor é um projeto muito importante para ser realizado, pois conquistou a credibilidade da comunidade, traçou diretrizes claras que buscaram soluções coerentes ligadas às necessidades da comunidade escolar, subsidiando as futuras ações e demais desdobramentos.

*CEF 01 Riacho Fundo 02*

As duas alunas eleitas como jovens ouvidoras mudaram muito e para melhor. Assumiram uma postura mais responsável, demonstrando mais maturidade e seriedade. Sentiram-se mesmo, e de fato eram, representantes da comunidade Escolar perante o Ministério Público.

*CEF 01 Riacho Fundo 02*

## CONSIDERAÇÕES DO COORDENADOR DO PROJETO

### O PROJETO

O projeto Jovem Ouvidor, instituído no âmbito do MPDFT em julho de 2017, tem como objetivo geral o desenvolvimento de ação conjunta, desenvolvida pela Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em parceria com a Ouvidoria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para estimular o protagonismo social dos estudantes do 8º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública de ensino do Distrito Federal, fomentando o exercício da cidadania.

Apesar de o foco do projeto Jovem Ouvidor estar sobre os estudantes, é importante observar, logo no início desta avaliação, que o exercício da cidadania se dá, inclusive, no âmbito da gestão do próprio projeto, quando representantes das instituições envolvidas se sentam, pensam, analisam e propõem uma contribuição efetiva para melhoria da cidadania. É, desde o início, a mudança de postura de esperar apenas que a solução venha de um nível superior de gestão.

Trata-se de um projeto de vários benefícios e inúmeros beneficiados.

### ESCOLAS PARTICIPANTES

O projeto foi pensado, inicialmente, para contemplar sete escolas. Entretanto, ao longo de sua implantação uma delas desistiu, restando seis unidades, em variadas regiões administrativas: três escolas do Plano Piloto (duas do Cruzeiro e uma da Asa Norte); duas do Riacho Fundo II; e uma de Planaltina.

O CASEB, por meio de sua Diretoria, formalizou a desistência apontando que "Neste ano de 2017, o Centro de Ensino Fundamental CASEB não participou do Projeto Jovem Ouvidor, por ter optado pela participação de nossos alunos e professores no Projeto Escola de Atitude da Controladoria do DF". Fato é que a desistência da escola causou estranheza, pois durante a construção do projeto, ainda na fase de seleção das escolas que viriam a se tornar participantes, o CASEB aceitou ser incluído no processo.

Ademais, lamenta-se, também, a ocupação de uma vaga que poderia ter sido destinada a outra escola.

### PROPOSTA OFERTADA

Buscou-se privilegiar neste projeto-piloto, escolas do Ensino Fundamental – com foco nos 8º e 9º anos, em áreas de grande densidade populacional. O objetivo era efetivamente testar o projeto em comunidades onde o jovem estudante, por meio de suas ações cidadãs, pudesse efetivamente contribuir para o controle dos atos da administração pública local.

Avaliando o projeto neste instante, percebe-se claramente como a estratégia inicial de oferecer o projeto apenas para escolas de ensino fundamental foi acertada. Os alunos dos CEFs – escolas públicas com ensino até o 9º ano – ainda não foram colhidos pela agitação e preocupação daqueles que terão que

submeter ao ENEM, e, portanto, ainda têm condições de se dedicar a um desafio como o proposto.

## **DESAFIOS**

Os desafios para se desenhar um projeto dessa importância e dessa envergadura se mostraram claros desde o início. Trata-se de unir, por um lado, uma instituição que trabalha para garantir o respeito à Lei e aos interesses da sociedade do Distrito Federal – o MPDFT; e por outro lado, a Secretaria de Educação, que tem por missão proporcionar uma educação pública, gratuita e democrática, voltada à formação integral do ser humano para que possa atuar como agente de construção científica, cultural e política da sociedade.

Houve um receio infundado por parte das escolas participantes de que o MPDFT iria se aproximar no sentido de fiscalizar as ações das escolas. Fato é que nem investigamos nem processamos ninguém durante a execução de nosso trabalho (por óbvio), mas reforçamos, isto sim, laços fortes de trabalho colaborativo entre instituições públicas.

## **FASES DO PROJETO**

A fase preparatória para execução do projeto deu-se em reuniões, ora na Ouvidoria da Secretaria de Educação, ora na Ouvidoria do MPDFT, cujo foco foi a implantação do projeto nas escolas. Nesta fase, foram encaminhadas questões como: 1) campanha de divulgação no âmbito das escolas, junto a professores, alunos, pais e colaboradores (temas, cronograma, participantes); 2) documentos e providências relativas à eleição (autorização, cédula eleitoral, lista de participantes, urnas, cartazes, comissão eleitoral, ata da eleição). Uma das fases do projeto Jovem Ouvidor previa a capacitação dos jovens eleitos no ofício da Ouvidoria. Tal treinamento tinha o objetivo de apresentar, tanto quanto possível, o dia a dia da Ouvidoria do MPDFT, o ambiente físico, seu espaço, sua logística de trabalho, seu sistema de registro.

E assim foi feito. Em duas manhãs, o MPDFT recebeu os jovens ouvidores e seus tutores do projeto nas escolas. O grupo visitou as dependências da instituição, foram à Sala do Conselho Superior, receberam informações sobre a importância do prestigioso órgão e foram entrevistados pela Comunicação Social. A temática abordada no treinamento foi a de lhes falar sobre a importância de a Sociedade ter um canal de comunicação com o Estado, sendo a Ouvidoria uma caixa de ressonância dessas manifestações da população. O treinamento foi muito importante para todos eles. Alguns jovens ouvidores ficaram tão mobilizados pela oportunidade que chegaram a replicar o treinamento recebido em suas escolas, para seus professores, passando à comunidade o que aprenderam.

## **IMPLANTAÇÃO**

Cada escola exigiu da equipe de implantação do projeto uma estratégia diferenciada, a depender das especificidades de cada Unidade: manhã ou tarde; 8º ou 9º ano; professores, alunos, pais ou colaboradores; disponibilidade ou não de equipamentos de áudio/vídeo.

Nos treinamentos, a técnica utilizada foi, principalmente, a exposição dialogada, com elementos de *hole play*.

### **JOVENS OUVIDORES**

Os jovens ouvidores receberam orientação da Ouvidoria do MPDFT para que fizessem suas manifestações seguidas da expressão “J.O.”. Assim, suas demandas poderiam ser efetivamente acompanhadas, inclusive seus desdobramentos, por servidores da área. Acreditamos que o uso do formulário de registro de manifestação, por parte dos estudantes, foi bem-sucedida, pois todas as escolas se serviram do canal de comunicação, para registrar temas variados.

Fato interessante e digno de nota foi a criatividade dos alunos na implantação da Ouvidoria Jovem nas escolas. Uns rapidamente confeccionaram uma urna, para coletar manifestações de alunos, sem que para isto dependessem da Secretaria da Escola. Essa urna transitava pela escola, em pontos diferentes, mas sempre chamativos. Ponto para a iniciativa dos alunos.

Outros, abraçaram as tecnologias de comunicação sociais disponíveis e, de maneira muito ágil, criaram uma rede de comunicação dentro e fora da escola, por meio do aplicativo WhatsApp.

Elegeram um representante por sala que tivesse um celular com a ferramenta. Reuniram, depois, em um grupo, os vários representantes de sala, que passaram a se comunicar de maneira ágil e tempestiva, coletando da comunidade demandas e necessidades em tempo real.

Isso tudo sem gastar um centavo a mais dos cofres públicos, com grande representação na comunidade e gerando uma verdadeira lição de cidadania nos tempos modernos.

### **SUPORTE RECEBIDO**

No que tange à atuação do MPDFT nesta fase, colaborando com a logística de deslocamento, há de se registrar que nem sempre foi possível receber ajuda da instituição. Muitas das visitas às escolas que foram efetuadas pelas manhãs tiveram de ser realizadas forçosamente em carro particular, pois nesse período a instituição dispõe de pouquíssimos servidores no transporte, não sendo possível atender a todos. O desdobramento do projeto, a sua efetiva prática, contou com o apoio efetivo e determinante das Coordenadorias Regionais de Ensino, unidades da Secretaria de Educação às quais as escolas estão vinculadas.

Entretanto, esta mesma disponibilidade nem sempre foi alcançada junto à direção das escolas e seus professores.

Ainda que se tente entender o momento pelo qual cada escola estava passando, fato é que algumas delas estavam lidando com pautas de greve de professores na fase de execução do projeto. Essa particularidade prejudicou sobremaneira, por exemplo, a implantação do projeto junto ao CEF 2 – Riacho Fundo II.

A implantação do Jovem Ouvidor em cada escola recebeu o apoio das Secretarias das escolas envolvidas, que cederam espaço e equipamentos de



informáticas para que os jovens ouvidores pudessem trabalhar, enviando suas manifestações para o MPDFT.

### **AVALIAÇÃO FINAL**

De maneira geral, o projeto foi muito bem-aceito pela comunidade escolar, que, via de regra, está sempre sequiosa, ávida por estratégias de atuação pública, que envolvam a escola e a sociedade. O que se pode afirmar com convicção é que o projeto Jovem Ouvidor é uma iniciativa extraordinária, no sentido de despertar o comportamento cidadão em jovens estudantes, de maneira particular, bem como na comunidade escolar, de forma geral.

Especial destaque deve ser dado, também, à iniciativa do MPDFT, como instituição pública, que, por meio de projeto de interlocução com a comunidade, busca uma maneira mais criativa e efetiva de promoção da Justiça Social. Sendo assim, avaliamos como positiva a experiência trazida pelo projeto-piloto, devendo, tanto quanto possível, ser estendido às demais escolas da Rede Pública de Ensino.

**JOSE VANDERLEI SANTOS ROLIM**  
COORDENADOR DO PROJETO

## CRONOLOGIA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

05/04/17  
Reunião preparatória para instituir o projeto – explicação dos objetivos gerais do projeto.

05/04/17  
Reunião com servidores da Secretaria de Planejamento do MPDFT, para apresentação do projeto (objetivos, alcance, ideais).

09/05/17  
Reunião com servidores da Secretaria de Planejamento do MPDFT, para formatação do projeto e posterior apresentação à Ouvidora do MPDFT.

12/06/17  
Assinatura do Termo de Cooperação Técnica do projeto Jovem Ouvidor.

16/06/17  
Reunião com servidores da Ouvidoria da Secretaria de Educação, para traçar metas de ação na implantação do projeto. Definição do cronograma de visita às escolas participantes do projeto, em especial CEF 02 – RF II e CEF 01 – Cruzeiro.

29/06/17  
Visita inicial ao CEF Arapoanga, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

04/07/17  
Visita inicial ao CEF 410 Norte e ao CEF 02 – Cruzeiro, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

05/07/17  
Visita inicial ao CEF 01 – Cruzeiro, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

## CRONOLOGIA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

06/07/17  
Visita inicial ao CEF 01 – RF II, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

03/08/17  
Visita inicial ao CEF 02 – Cruzeiro, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

07/08/17  
Reunião com a Ouvidoria da Secretaria de Educação para avaliar o andamento do projeto.

08/08/17  
Visita inicial ao CEF 02 – RF II, para apresentação do projeto à comunidade escolar.

16/08/17  
Visita inicial ao CEF 02 – RF II e ao CEF 410 Norte, para apresentação do projeto à comunidade escolar – foco nos Alunos.

19/08/17  
Visita inicial ao CEF 01 – RF II, para apresentação do projeto à comunidade escolar – foco nos alunos.

21/08/17  
Visita inicial ao CEF 02 – Cruzeiro, para apresentação do projeto à comunidade escolar – foco nos alunos.

23/08/17  
Visita inicial ao CEF 01 – Cruzeiro, para apresentação do projeto à comunidade escolar – foco nos alunos.

30/08/17  
Dia da eleição dos jovens ouvidores do CEF 410 Norte; CEF 02 – Cruzeiro; CEF Arapoanga; CEF 01 – RF II; e CEF 02 – RF II.

## CRONOLOGIA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

04/09/17  
Dia da eleição dos jovens ouvidores do CEF 01 – Cruzeiro.

05/09/17  
Dia de treinamento dos jovens ouvidores.

06/09/17  
Dia de treinamento dos jovens ouvidores.

15/09/17  
Visita ao CEF 01 – Cruzeiro e CEF 02 – Cruzeiro.

15/09/17  
Entrevista à Radio JK (102.7 FM).

27/09/17  
Visita ao CEF 01 – RF II.

29/09/17  
Visita CEF 410 Norte.

10/10/17  
Jovens ouvidores participaram do projeto Ouvidoria Itinerante da SEE/DF. Visita à CRE do Núcleo Bandeirante.

24/10/17  
Jovens ouvidores participaram do projeto Ouvidoria Itinerante da SEE/DF . Visita ao Circuito de Ciência das Escolas Públicas do DF.

## CRONOLOGIA DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

- 
- 08/11/17  
Jovens ouvidores visitaram a Sede da SEE/DF.
- 
- 28/11/17  
Jovens ouvidores visitaram a Sede da Ouvidoria-Geral do DF.

# PRÁTICA EXITOSA NA OUVIDORIA DO MP/SE – CAPACITAÇÃO POR TELECONFERÊNCIA

---

Maria Conceição de Figueiredo Rolemberg<sup>1</sup>

MP TRANSMITE III SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE JUSTIÇA RESTAURATIVA  
PARA MEMBROS, SERVIDORES E ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

O Ministério Público de Sergipe, através da Escola Superior (ESMP), atendendo solicitação da Ouvidora do Ministério Público e Coordenadora da Comissão de Autocomposição e Paz do MP/SE (COAPAZ), transmitiu nos dias 08 e 09 de março, manhã e tarde e em tempo real, para membros e servidores do MP, além de estudantes da Universidade Federal de Sergipe – UFS, todos devidamente inscritos pelo site da ESMP, o III Seminário Internacional de Justiça Restaurativa, promovido pela Escola Paulista da Magistratura (EPM) em parceria com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

A transmissão do evento foi possível através do Centro de Educação a Distância (CEAD) implantado pelo Ministério Público de Sergipe, como parte do Plano de Gestão e com o objetivo de compartilhamento de conhecimento e a redução de custos, como foi obtido, tendo a participação de 40 pessoas entre membros e servidores do MP, alunos da UFS e convidados, com controle de frequência por sistema biométrico para garantia do recebimento de certificação pela Escola Paulista de Magistratura.

Essa possibilidade de conhecimento partilhada e participativa foi aprovada por todos os presentes e recebeu elogios pela iniciativa como prática inovadora da primeira transmissão simultânea de evento na história do MP Sergipano. Destacaram os participantes o investimento de recursos tecnológicos feito pela Administração Superior que lhes permitiu compreensão e sensibilização nas temáticas abordadas, sem custos adicionais, e a possibilidade de participação no evento (através da modalidade *on-line* à distância), sem o deslocamento necessário ao Estado de São Paulo, relevando, ainda, a abertura de inscrição por um só órgão multiplicador, a Escola Superior do Ministério Público de Sergipe.

---

<sup>1</sup> Procuradora de Justiça Criminal. Ouvidora do MP/SE – Membro da Diretoria do CNOMP – Conselho Nacional dos Ouvidores dos Mps - Coordenadora da COAPAZ – Comissão Permanente de AutoComposição e Promoção de Paz do MP/SE

## Seminário Internacional de Justiça Restaurativa

Com o tema “Origens, caminhos e possibilidades”, o Seminário foi destinado a magistrados, procuradores, promotores de Justiça, defensores públicos, advogados, assistentes sociais, psicólogos, conselheiros de direitos e de políticas públicas, conselheiros tutelares, gestores e técnicos da administração pública federal, estadual e municipal, professores, profissionais que atuam nas mais diversas áreas dos direitos humanos, adolescentes e familiares, funcionários dos Tribunais de Justiça e pessoas outras interessadas na temática da Justiça Restaurativa.

A experiência deu início à capacitação de membros e servidores do Ministério Público de Sergipe, promovida pela COAPAZ – Comissão Permanente de Auto Composição e Paz – instituída no Ministério Público de Sergipe em atendimento à Resolução nº 118, de 01 de dezembro de 2014, do CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição – PNAI – no âmbito do Ministério Público e, em igual atenção, à Recomendação nº 54 do CNMP, destacadamente o art.3º, inciso V, e art. 4º, inciso I e II, no duplo sentido de promoção à cultura de paz – incentivada como política nacional em ambos os Conselhos de Justiça e do Ministério Público – ao tempo que fomenta e instiga membros e servidores a um novo olhar para a solução das demandas com a resolutividade perseguida e que se traduz na paz social.

A coordenação da COAPAZ é exercida pela Ouvidoria do MP/SE, que no mesmo semestre deu início à formação de mediadores entre membros e servidores, através de termo de cooperação celebrado com o CEMEAR – Centro de Mediação, Métodos AutoCompositivos e Sistema Restaurativo do Ministério Público do Rio de Janeiro. O curso desenvolveu-se em cinco módulos, com carga horária de 40 h, tendo sido formado, em decorrência dele, grupo de estudos dos servidores, dirigido nos métodos autocompositivos e que receberá a orientação de pessoa com formação plena de Mediação, além da supervisão do CEMEAR no início de suas práticas que estão definidas para o segundo semestre de 2018.

A organização para a implantação das práticas de autocomposição, entre elas as restaurativas, iniciou-se com a criação do referido grupo de mediação formada por servidores da Instituição, sob a Coordenação do Grupo Gestor da COAPAZ, com foco nas demandas extrajudiciais que chegam à Ouvidoria, como também àquelas que forem encaminhadas por solicitação e encaminhamento da 4ª Promotoria do Cidadão Especializada na Defesa do Acidentado do Trabalho, Idoso, da Pessoa com Deficiência e dos Direitos Humanos em geral e da 1ª Curadoria da Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão especializada na Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, relativa às medidas de proteção, ambas da Comarca de Aracaju.

A iniciativa que ora se divulga, a título de experiência exitosa, tem como finalidade o posterior compartilhamento de Sensibilização e Capacitação, através de cursos e outras intervenções, para os diversos temas de interesse e atuação institucional, destacadamente às Ouvidorias, em sistema eficiente, seguro, feito em tempo real e virtual, com a responsabilidade de ser dada aos respectivos participantes a certificação, desde que de forma integral, atingindo a um considerável contingente interno interessado pela temática, também possibilitando a abertura ao público formado por estudantes universitários, conselheiros de direito e outros convidados.

A Ouvidoria, que se constitui em um espaço comunicacional nascido por determinação constitucional para que o cidadão possa se aproximar da Instituição e dela obtenha resposta às suas demandas de serviços públicos que envolvam os interesses sociais e coletivos ou os direitos individuais indisponíveis do cidadão, também passou a se constituir em canal de comunicação e de disseminação do conhecimento, aberto ao público e aos integrantes da Instituição, promovendo e assegurando a participação democrática e indistinta do saber e da difusão de novas práticas, de forma transparente e gratuita.

Essa disseminação do conhecimento, com participação aberta e democrática, também se perfilha às Ouvidorias que ampliam as suas atribuições de espaço dialogal da cidadania e de transparência de respostas às demandas recebidas, à promoção de uma mudança cultural e institucionalmente enraizada no litígio, mesmo que traduzido na falta de efetividade e ausência de satisfação das partes envolvidas.

A prática traz o aprimoramento da cultura restaurativa, tonando visíveis propostas multidisciplinares no trato dos conflitos. Ademais, possibilita reflexão sobre os diversos níveis de aplicação da Justiça Restaurativa em seu amplo potencial de práticas interativas entre profissionais, ofensores e vítimas, constituindo-se em espaço de reflexão sobre o potencial transformador dos conflitos.

Serve, portanto, como canal reorientador, estimulador para novas práticas que oportunizem a pacificação e inserção social, assim como propicie formas de lidar e enfrentar o processo de restauração de danos voltados para a possibilidade de coexistência na diversidade, respeito às diferenças e dignidade humana.

Essa experiência ocasionou maior sensibilização e compreensão da necessidade das práticas restaurativas como importante referencial humanizador da justiça sem contudo perder o foco no caráter da responsabilização. Neste sentido, os processos colaborativos se inserem como elementos de transformação e conscientização renovada sobre as relações de convivência humana.

Espera-se contribuir, como finalidade pedagógica e educativa, para ampliação do debate humanizador da Justiça Restaurativa, trazendo ao alcance institucional contribuições teóricas relevantes e aplicações práticas inseridas no projeto ético restaurador das relações intersubjetivas.

Com isso propiciamos o moderno uso do sistema de teleconferência instalado e viabilizamos em igual enxugamento de gastos, hoje recomendado e necessário, ao tempo que se possibilita atendimento à demanda de capacitação continuada dos Membros e Servidores da Instituição, além da sensibilização e descortinamento de temas novos como o que foi apresentado, com a presença de nomes de expressão na temática e de vivências e experiências a nível nacional e internacional.



