

MANUAL DE  
**OUVIDORIA PÚBLICA**



Revisto, ampliado e atualizado pela Lei nº 13.460 e Decreto nº 9.492/2018

## **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**  
Ministro da Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**  
Secretário-Executivo

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Valmir Gomes Dias**  
Ouvidor-Geral da União

**Gilberto Waller Júnior**  
Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**  
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

**João Carlos Figueiredo Cardoso**  
Secretário de Combate à Corrupção

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU  
Foto da capa: Radilson Carlos Gomes da Silva

Brasília, novembro de 2019.

# Apresentação

Uma das atribuições da Ouvidoria-Geral da União (OGU) é acompanhar, orientar e auxiliar as Ouvidorias do Poder Executivo federal no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania subsidiem a contínua melhoria dos serviços públicos prestados e o combate à corrupção.

Este Manual aborda aspectos básicos sobre vários temas importantes para o trabalho das ouvidorias, desde questões teóricas fundamentais – como a relação entre ouvidorias e regimes democráticos e participativos – até práticas de atendimento ao usuário e respostas a Pedidos de Acesso à Informação, além dos temas mais recentes sobre a atuação integrada e sistêmica das ouvidorias do Poder Executivo federal, a Rede Nacional de Ouvidorias, a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, bem como a simplificação do atendimento prestado e a avaliação contínua dos serviços públicos e das atividades de ouvidoria.

É notável o reconhecimento crescente da missão e do papel das ouvidorias perante a sociedade nos últimos anos. A Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, por exemplo, traz um capítulo específico sobre as atribuições e deveres das ouvidorias, que deverão ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Apesar disso, acreditamos que a cooperação e o esforço conjunto de todos devem ser permanentes. Somente por meio da união e da atuação coordenada das diversas instituições será possível oferecer ao usuário de serviços públicos uma interlocução com o Estado marcada pela excelência no atendimento.

Como já dito, este Manual contém orientações básicas e, portanto, os ouvidores e as ouvidoras podem procurar a OGU, por telefone, e-mail ou pessoalmente, para discutir aspectos mais específicos. Também lembramos que, por meio do Programa de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco), a OGU oferece cursos presenciais em várias cidades do Brasil, além de cursos na modalidade de Ensino à Distância, como a Certificação em Ouvidoria. Esses cursos são voltados à comunidade das ouvidorias públicas em todos os níveis da federação, e são espaços privilegiados de interlocução e de construção conjunta de conhecimentos. Entre no site [www.ouvidorias.gov.br](http://www.ouvidorias.gov.br) e conheça mais sobre o PROFOCO e as atividades desenvolvidas pelas ouvidorias no país.

**Boa leitura e bom trabalho!**

# Sumário

<b>OUVIDORIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b>	<b>7</b>
A Democracia Participativa	7
<b>A OUVIDORIA, FUNÇÕES E ESTRUTURA</b>	<b>9</b>
As competências desejadas dos profissionais de Ouvidoria	10
Competência: Ouvir e compreender	11
Competência: Reconhecer os usuários como sujeitos de direitos	12
Competência - Qualificar as demandas dos usuários de forma adequada	12
Competência - Responder aos usuários	13
Competência - Demonstrar os resultados produzidos	14
A Ouvidoria-Geral da União (OGU) e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal	14
<b>OUVIDORIAS EM REDE: redes temáticas e transversais e a construção de uma Política Nacional de Ouvidoria Pública</b>	<b>18</b>
<b>IMPLANTAÇÃO DE UMA OUVIDORIA PÚBLICA</b>	<b>20</b>
Estruturação de uma unidade de ouvidoria	20
Vinculação da ouvidoria	22
Funcionamento da ouvidoria	22
Canais de comunicação	23
Meios de comunicação físicos	23
Meios de comunicação eletrônicos	24
Meios de comunicação oral	25
Equipe de trabalho	26

<b>MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS</b>	<b>27</b>
Tipos de manifestações	27
Fluxo de atendimento nas ouvidorias: prazos, pedido de complementação e resposta conclusiva.	30
Tratamento de Denúncias	34
Análise preliminar da ouvidoria	35
Proteção ao denunciante	38
Proteção do denunciante no tratamento das denúncias	40
Comunicação de irregularidade	41
Denúncias de assédio moral	43
Denúncias contra autoridades	46
<b>O USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA O TRABALHO DAS OUVIDORIAS</b>	<b>48</b>
Sistemas Informatizados	48
Painel “Resolveu?”	50
Ouvidorias.gov	51
Dados Abertos	52
<b>O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	<b>53</b>
Atendimento de qualidade	53
A importância da comunicação: conversar é a melhor estratégia	55
Algumas palavras sobre a empatia	57
Em busca da humanização do atendimento	57
Linguagem Cidadã	58
Linguagem Inclusiva	59
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS, DIREITOS DOS USUÁRIOS E CARTA DE SERVIÇOS</b>	<b>61</b>
O que são serviços públicos?	61
Usuários de serviços públicos e seus direitos básicos	63
A Carta de Serviços ao Usuário	64

<b>AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	<b>67</b>
Por que avaliar os serviços públicos?	67
Aspectos a serem avaliados	69
A avaliação por meio das pesquisas de satisfação	72
Utilização das avaliações pelos gestores e pela sociedade	77
<b>AS OUVIDORIAS E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO</b>	<b>78</b>
Pedido de acesso à informação	80
Pedidos que não têm o acesso à informação como objetivo	82
Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação	84
Abrangência da Lei de Acesso à Informação	85
Prazos e procedimentos para acesso à informação	86
Clareza e concisão na linguagem utilizada nas respostas aos pedidos de acesso a informações	87
Recursos	88
Reclamação	97
Canais específicos de atendimento ao usuário	98
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>99</b>

# OUVIDORIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## A Democracia Participativa

A democracia é o regime político que privilegia a autorrealização e a autonomia das pessoas. Para isso é preciso tratar o cidadão, usuário de serviços públicos, como sujeito de direito, capaz de influenciar as decisões do Estado.

Em geral, as pessoas reconhecem com facilidade a **democracia representativa**, em razão da qual são eleitos representantes para atuar em nome e no interesse do povo. A representação é o exercício do poder político por meio do trabalho dos Deputados, Senadores, Governadores, Prefeitos, Vereadores, entre outros agentes políticos que são eleitos periodicamente.

Não há dúvidas acerca da importância da representação política, mas nem sempre esses representantes conseguem canalizar adequadamente todos os interesses que existem na sociedade. Por isso podemos dizer que um regime político verdadeiramente democrático deve criar outros instrumentos para aproximar as políticas públicas da vontade do povo, bem como garantir a qualidade dos serviços públicos. É nesse contexto que surgem os instrumentos de participação direta.

Quando a Administração Pública enxerga as pessoas apenas como destinatárias das políticas e serviços públicos, há grande risco de que decisões sejam tomadas sem levar em consideração a opinião dos seus usuários e sem se submeter ao controle social. Para a melhoria contínua dos produtos entregues pela Administração Pública, portanto, é imprescindível incentivar a **participação dos usuários** na gestão dos serviços públicos e na formulação de decisões que afetem as políticas públicas.

A **democracia participativa**, que pode se dar de diferentes formas - institucionalizadas ou não, se legitima na ideia de que todo poder político vem do povo, como diz nossa Constituição (art. 1º, parágrafo único) e na participação e controle social dos usuários de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta, determinação contida no 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 democracia participativa e a democracia representativa são, portanto, formas complementares do exercício democrático<sup>1</sup>.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Na tradição anglo-americana, o direito à participação possui duas dimensões. A primeira é o right to a fair hearing (direito a uma escuta justa), muito semelhante ao direito à ampla defesa e ao contraditório assegurado pela Constituição de 1988 a todos os acusados em processos judiciais e administrativos. A segunda dimensão do direito à participação está contida na fórmula do right to a consultation (direito de ser consultado). Essa dimensão do direito à participação “garante a participação dos interessados no campo decisório mais geral da Administração Pública (...) sempre que possam ser afetados pelas decisões que venham a ser tomadas”.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a complementariedade entre democracia participativa e democracia representativa, vejam-se SANTOS e POGREBINSCHI, 2011.

<sup>2</sup> BAPTISTA, 2003, p. 150.

# A OUVIDORIA, FUNÇÕES E ESTRUTURA

A Lei n. 13.460/2017 estabeleceu para a Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, ressaltando o papel das ouvidorias públicas na promoção da participação social (art. 13).

Posteriormente as ouvidorias federais passaram a desempenhar novo e relevante papel na garantia dos procedimentos de **simplificação** de serviços públicos estabelecidos pelo Decreto n. 9.094/2017. Cabe às ouvidorias federais receber, tratar e responder as solicitações de simplificação submetidas pelos usuários dos serviços públicos.

Podemos dizer, portanto, que as ouvidorias são instâncias de controle e participação social responsáveis por interagir com os usuários, com o objetivo de aprimorar a gestão pública e melhorar os serviços oferecidos, garantindo os procedimentos de simplificação dos processos necessários a esses serviços.



As ouvidorias desempenham também papel pedagógico, uma vez que atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos usuários mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a sua capacidade crítica e autonomia. Nesse sentido, quanto mais o usuário participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.

Além disso, é importante compreender a ouvidoria também como parte importante do sistema de integridade da organização. Uma ouvidoria independente e atuante incrementa os esforços pela transparência e facilita o trabalho das áreas de controle.

## As competências desejadas dos profissionais de Ouvidoria

Considerando-se as peculiaridades do trabalho dos profissionais das ouvidorias, há algumas competências que devem compor o perfil profissional deste trabalhador, e que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados.

Cabe destacar que, por se tratar de um cargo relativamente recente, em geral não se exige formação ou habilitação específicas para ser Ouvidor. Porém, tanto esse profissional como os demais que atuam nas ouvidorias devem **mobilizar habilidades e conhecimentos** no decorrer de suas práticas profissionais. Tais habilidades e conhecimentos não são aqui apresentados de forma rígida e acabada, devendo as diversas unidades identificar e organizar sua aplicabilidade, diante do contexto específico das suas atividades.

Veja a seguir quais os grandes grupos de competências que são desejáveis para os profissionais de Ouvidoria.

## Competência: Ouvir e compreender

Desenvolver ações de comunicação e de mediação de conflitos para o atendimento dos usuários no âmbito das competências das ouvidorias.

<b>HABILIDADES</b>	<b>CONHECIMENTOS</b>
Escutar com atenção e paciência, acolhendo os interlocutores, manifestante e servidor interno responsável pela demanda apresentada, criando empatia de ambas às partes.	Missão e funções das ouvidorias. Técnicas de atendimento em Ouvidoria.
Utilizar recursos de informação e comunicação adequados à realidade das pessoas que procuram os serviços da Ouvidoria.	Informação x Comunicação: conceitos e práticas. Cidadania e governo digital. Linguagem Cidadã.
Orientar os manifestantes e servidores quanto aos prazos, fluxos e ações desenvolvidas no âmbito das unidades de ouvidoria.	Processo de trabalho nas unidades de ouvidoria. Conhecimento técnico sobre o segmento em que exerce atividade e as legislações aplicáveis.
Prevenir e mediar conflitos entre as partes envolvidas.	Técnicas de mediação de conflitos em ouvidorias.
Identificar se o manifestante precisa de cuidados especiais.	Acessibilidade e humanização do atendimento.
Identificar a relação entre o problema apresentado pelo usuário e suas condições de vida, incluindo situações que potencialmente possam contribuir para o agravamento ou resolução do problema apresentado.	Condições de risco social: violência, desemprego, processos migratórios, doença, ausência de escolaridade, entre outros.

## Competência: Reconhecer os usuários como sujeitos de direitos

Desenvolver ações que busquem o reconhecimento e o respeito dos usuários como sujeitos de direitos, visando ao desenvolvimento de sua autonomia cidadã.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Realizar ações que possibilitem o conhecimento, pela população, da missão e do modo de trabalho das ouvidorias.	Conceito de direitos de cidadania.
Informar aos usuários quais são os órgãos que devem ser acionados, quais são suas responsabilidades e de que forma a resposta pode ser cobrada.	Estrutura administrativa da esfera governamental. Competências dos poderes de Estado. Lei de Defesa do Usuário (Lei nº 13.460/2017).
Realizar atividades educativas no sentido de promover a participação social e orientar a população quanto aos seus direitos de cidadania.	Participação, mobilização social e engajamento. Políticas públicas, serviços públicos e programas sociais: conceitos e critérios de inclusão.

## Competência - Qualificar as demandas dos usuários de forma adequada

Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de triagem, análise crítica e registro das manifestações efetuadas pelos usuários.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Decodificar, interpretar, traduzir a demanda do usuário em uma solicitação clara e objetiva, para o correto encaminhamento interno ou para área responsável para a apuração de ilícitos ou irregularidades, quando for o caso, e a obtenção de resposta adequada.	Técnicas de análise e registro da informação. Linguagem cidadã. Conhecimento da Política de Integridade do órgão ou entidade.
Realizar ações de coleta e registro das informações fornecidas pelos usuários, conforme critérios estabelecidos pela unidade de ouvidoria.	Critérios de coleta de dados e informações em ouvidoria.
Consolidar e analisar as informações obtidas por meio do atendimento ao usuário e qualificação com o levantamento de base de dados disponíveis.	Técnicas de análise quantitativa e qualitativa de dados e informações.

## Competência - Responder aos usuários

Realizar, em conjunto com a equipe, atividades de discussão, encaminhamento e acompanhamento das manifestações dos usuários, visando disponibilizar respostas adequadas e tempestivas.

<b>HABILIDADES</b>	<b>CONHECIMENTOS</b>
Promover a interação entre a equipe da ouvidoria, as áreas técnicas internas e áreas responsáveis por apuração de ilícitos ou irregularidades.	Política de Integridade e informações normativas sobre ouvidorias: legislação básica, cartilhas, manuais, entre outros.
Orientar as áreas técnicas sobre os prazos e as rotinas a serem cumpridas.	Leis n. 13.460/2017 e n. 12.527/2011, de observância de todos os Entes e Poderes, e Lei n. 9.784/1999 e Decretos n. 9.094/2017 e n. 9.492/2018 para o âmbito federal
Acompanhar as áreas técnicas na elaboração da resposta conclusiva.	Conhecimento básico sobre a instituição em que atua: legislação, hierarquia institucional, fluxos, procedimentos e rotinas. Sistemas de informação.
Organizar e interpretar as informações colhidas nas áreas técnicas sobre assuntos de sua competência.	Gestão da informação. Gestão do conhecimento.
Acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução necessária ao caso em questão.	Conhecimento básico sobre a instituição em que atua: legislação, hierarquia institucional, fluxos, procedimentos e rotinas. Sistemas de informação.
Encaminhar ao usuário resposta de qualidade e fácil compreensão.	Redação oficial e Linguagem cidadã.
Estabelecer articulação com equipamentos sociais (postos de saúde, hospitais, Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Atenção Psicossocial, abrigos, creches, asilos, escolas, entre outros).	Gestão de Redes: conceito e possibilidades.

## Competência - Demonstrar os resultados produzidos

Desenvolver, em equipe, atividades de diagnóstico e elaboração de recomendações sobre os serviços prestados ao usuário, visando à melhoria da qualidade destes serviços, ao aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e ao exercício da participação e controle social sobre a Administração Pública.

HABILIDADES	CONHECIMENTOS
Participar da elaboração de relatórios de gestão e de diagnóstico dos serviços prestados no âmbito da ouvidoria.	Conceitos de eficácia, eficiência e efetividade na gestão pública. Gestão de indicadores. Carta de Serviços.
Sugerir medidas para o aperfeiçoamento na prestação do serviço público.	Conceitos de eficácia, eficiência e efetividade na gestão pública.
Apoiar ações de transparência e prestação de contas para a Administração Pública e para a sociedade.	Controle social e Lei de Acesso à Informação.
Atuar proativamente no diagnóstico de necessidade de desenho de novos serviços.	Formulação e desenho de serviços públicos.

## A Ouvidoria-Geral da União (OGU) e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo federal

O Decreto n. 9.492, de 5 de setembro de 2018, instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv), com a finalidade de coordenar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O sistema é composto pelo órgão central e pelas unidades setoriais. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da OGU, atua como órgão central, e atuam como órgãos setoriais as ouvidorias e unidades responsáveis pelas atividades de ouvidoria da Administração Pública Federal Direta e Indireta Autárquica e Fundacional, além das Empresas Estatais que prestem serviços públicos ou que recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal.

Os principais objetivos do SisOuv são:

- **coordenar e articular** as atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal;
- **propor ações** com vistas a desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos;
- **facilitar o acesso** do usuário aos instrumentos de participação na gestão e na defesa de seus direitos;

- **zelar** pela interlocução efetiva entre o usuário de serviços públicos e os órgãos e as entidades da administração pública federal responsáveis por esses serviços; e
- **acompanhar** a implementação da Carta de Serviços ao Usuário.

A atuação coordenada das ouvidorias é essencial para facilitar esta interação. Imagine como seria a vida do usuário dos serviços públicos se cada uma das mais de 300 (trezentas) ouvidorias do Poder Executivo Federal escolhesse canais, formas e prazos de atendimento diferentes.

De acordo com o art. 11 do Decreto n. 9.492/2018, compete ao órgão central do SisOuv:

*I - estabelecer procedimentos para o exercício das competências e das atribuições definidas nos Capítulos III, IV e VI da Lei n. 13.460, de 2017;*

*II - monitorar a atuação das unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal no tratamento das manifestações recebidas;*

*III - promover a capacitação e o treinamento relacionados com as atividades de ouvidoria e de proteção e defesa do usuário de serviços públicos;*

*IV - manter sistema informatizado de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º, com vistas ao recebimento, à análise e ao atendimento das manifestações enviadas para as unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal;*

*V - definir, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, metodologia padrão para aferir o nível de satisfação dos usuários de serviços públicos; Ver tópico*

*VI - manter base de dados com as manifestações recebidas de usuários;*

*VII - sistematizar as informações disponibilizadas pelas unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, consolidar e divulgar estatísticas, inclusive aquelas indicativas de nível de satisfação dos usuários com os serviços públicos prestados; e*

*VIII - propor e monitorar a adoção de medidas para a prevenção e a correção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos.*

Além disso, o Decreto n. 9.681/2019 estabelece a competência da Ouvidoria-Geral da União:

*Art. 12. À Ouvidoria-Geral da União compete:*

*I - exercer as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal;*

*II - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados à Controladoria-Geral da União e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente;*

*III - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas;*

*IV - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012;*

*V - apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto n.º 7.724, de 2012;*

*VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões de que trata os art. 23 e art. 24 do Decreto n.º 7.724, de 2012;*

*VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal;*

*VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços;*

*IX - promover capacitação relacionada a atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal;*

*X - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal;*

*XI - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nas unidades de sua competência; e*

*XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.*

Em síntese, a OGU tem suas competências pertinentes ao Sistema de Ouvidoria organizadas em quatro aspectos: o **normativo**, o **tecnológico**, o **formativo** e o de monitoramento.

O **aspecto normativo** se materializa com a edição de instruções normativas às ouvidorias do Poder Executivo federal, com o objetivo de padronizar as atividades de ouvidoria.

O **aspecto tecnológico** é representado pelo uso obrigatório do e-OUV (sistema incorporado à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR), que é o sistema informatizado por meio do qual são recebidas as manifestações de ouvidoria dirigidas ao Poder Executivo federal. A utilização do sistema facilita o controle de prazos e o monitoramento do alcance das metas estabelecidas para as ouvidorias. O e-OUV foi desenvolvido para ser o canal único de comunicação entre o cidadão e as ouvidorias da Administração Pública Federal, facilitando a vida do usuário de serviços públicos que deseja realizar uma manifestação. Além disso, o e-Ouv integra as ouvidorias federais, ao agilizar o encaminhamento de manifestações de uma unidade para a outra e a produção de dados estatísticos e relatórios gerenciais.

O **aspecto formativo** se consubstancia no Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (Profoco), que tem por objetivo compartilhar experiências e construir conhecimentos de maneira conjunta, qualificando os ouvidores e trabalhadores das ouvidorias públicas.

## ••• SAIBA MAIS •••

*O Profoco, desenvolvido pela OGU, tem por finalidade capacitar trabalhadores em ouvidorias, subsidiando-os com conhecimentos específicos e práticos necessários ao atendimento de qualidade ao usuário e ao tratamento adequado das manifestações da sociedade, provocando contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A formação, regulamentada pela Instrução Normativa OGU nº 06, de 28 de junho de 2018, e alterada pela Instrução Normativa OGU nº 16, de 21 de novembro de 2018, é realizada por intermédio de cursos presenciais e a distância, treinamentos, oficinas, seminários, palestras e se baseia na visão da educação como um processo contínuo:*

## PROFOCO

CURSOS

OFICINAS

SEMINÁRIOS

PALESTRAS

PÓS-GRADUAÇÃO

Por último, o aspecto relativo ao monitoramento trata da competência da OGU de monitorar a atuação das ouvidorias no tratamento das manifestações recebidas de maneira a oferecer orientação e propor a adoção de medidas corretivas. Esse aspecto também inclui a produção de informações sobre os serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, propondo e monitorando a adoção de medidas para a prevenção e correção de falhas e omissões na sua prestação.

# OUVIDORIAS EM REDE: redes temáticas e transversais e a construção de uma Política Nacional de Ouvidoria Pública

As ouvidorias públicas buscam integrar esforços de várias formas, tanto por meio de mecanismos pontuais, em execução de projetos conjuntos, até redes mais ou menos estruturadas, que em comum apresentam uma característica de permanência e coordenação de esforços. Estas redes podem se organizar tanto em função de temas específicos, como é o caso das Ouvidorias do Sistema Único de Saúde, do Fórum de Ouvidorias Universitárias, do Fórum Nacional de Ouvidorias de Segurança Pública e do Colégio de Ouvidores da Justiça do Trabalho, como, também, por meio de eixos transversais, multitemáticos, que trazem em comum a necessidade de coordenação do diálogo entre sociedade e Estado mediado pela ouvidoria pública. Como exemplo deste último caso, temos as variadas redes estaduais e municipais de ouvidorias, bem como a Rede Nacional de Ouvidorias.

Em todos os casos, é necessário que as ouvidorias coordenem esforços no exercício de suas atribuições.

Hoje capilarizadas por todo o território nacional, tal coordenação reduz retrabalhos entre diferentes unidades, permite uma maior eficiência e efetividade das ações de defesa dos usuários e reduz a insegurança jurídica nas relações entre cidadão e Estado. É necessário que as ouvidorias públicas tenham em mente que, para grande parte da população brasileira, as importantes divisões de competências entre órgãos, entes e Poderes perdem significado na hora de se endereçar ao Estado, e que, em um mundo integrado, cada vez mais será exigido ao setor público facilitar ao cidadão o acesso à instituição competente para assegurar seus direitos.

Desde 2015, foi criada a Rede de Ouvidorias, posteriormente denominada Rede Nacional de Ouvidorias, com a edição do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019.

A Rede Nacional de Ouvidorias é um exemplo de rede transversal de ouvidorias, criada por Decreto e aberta a adesão de qualquer órgão ou entidade em todos os Entes e Poderes da federação. A Rede possui como órgão deliberativo máximo a sua Assembleia Geral, formada por todos os seus membros plenos, bem como um Conselho Diretivo composto por membros eleitos, e Grupos de Trabalho temáticos com suas próprias coordenações, que completam a estrutura de governança da Rede. Sua Coordenação e Secretaria Executiva ficam a cargo da Ouvidoria-Geral da União.

A Rede Nacional de Ouvidorias opera em três importantes dimensões, consideradas imprescindíveis para a concretização de uma Agenda Nacional de Ouvidoria Pública: Pessoas, Processos e Tecnologia.

No que se refere à dimensão pessoas, a Rede oferece capacitação gratuita por meio dos produtos do Programa de Formação Continuada em Ouvidoria, bem como seminários e oficinas regionais para sensibilização e formação de gestores. No que se refere à dimensão processos, a Rede, por meio de seus Grupos de Trabalho, produz normas modelo e manuais para padronização de procedimentos, aos quais seus membros devem envidar esforços para se adequar, uma vez que a Assembleia Geral os aprove. Dentre os exemplos de normas modelo da Rede estão a regulamentação da Lei 13.460, de 2017, e a norma modelo para Salvaguardas de Proteção à Identidade de Denunciantes.

Finalmente, no que se refere à dimensão tecnologia, a Rede oferece, para aqueles que assim o desejarem, o uso gratuito do sistema e-Ouv, na plataforma FalaBR, por meio do qual as unidades não apenas passam a dispor de um canal gratuito e web para tratamento de manifestações de ouvidoria e encaminhamento para qualquer outra instituição que utilize o sistema.

# IMPLANTAÇÃO DE UMA OUVIDORIA PÚBLICA

A Lei n. 13.460/2017 estabelece em seu art. 10 que a manifestação do usuário de serviços públicos deverá ser dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável. Podemos concluir, portanto, que todo órgão ou entidade pública deve possuir uma Ouvidoria ou, na sua ausência, uma unidade que seja responsável pelo recebimento e tratamento das manifestações. O Decreto n. 9.492/2018 indica expressamente que, na inexistência de Ouvidoria, os órgãos e entidades públicas federais devem possuir unidades diretamente responsáveis por essas atividades (art. 6º, II).

Em relação às demais esferas de governo, ressalta-se a existência da Portaria Interministerial n. 424/2016, que estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Dentre suas disposições, essa norma torna **obrigatória a criação de canais de recebimento de manifestações de ouvidoria para órgãos e entidades que recebem recursos federais por meio de transferências voluntárias.**

Podemos ver, portanto, que a criação de unidades específicas de ouvidorias é prevista pela legislação. Ainda assim, caso o órgão ou entidade decida não constituir uma ouvidoria, será necessário atribuir a outra unidade da organização a competência para a realizar as atividades típicas de ouvidoria previstas em lei.

## Estruturação de uma unidade de ouvidoria

A Ouvidoria exerce atividades essenciais à boa interlocução entre os cidadãos e a Administração Pública, auxiliando os gestores no aprimoramento constante dos serviços oferecidos. Nesse sentido, a Ouvidoria precisa ser estruturada em eixos consistentes de **governança, legitimidade e independência.**

A estruturação de uma ouvidoria deve basear-se primariamente na Lei n. 13.460/2017. Além disso, para que a Ouvidoria possa funcionar ainda com maior efetividade, é importante a edição de normativos próprios que tratem das competências da Ouvidoria dentro da instituição. Tais normativos podem ainda agregar outras competências específicas para essa Ouvidoria.

É necessário que os normativos específicos dos órgãos e entidades estabeleçam que as unidades de ouvidoria desempenhem, no mínimo, as competências previstas pela Lei n. 13.460/2017. No caso das ouvidorias do Poder Executivo federal, somam-se ao rol das atribuições previstas em tal lei as funções relacionadas pelo art. 10 do Decreto n. 9.492/2018.

Logo, a norma que trata da Ouvidoria deve trazer as seguintes atribuições:

- a) Executar as atividades de ouvidoria previstas no art. 13 da Lei n. 13.460/2017;
- b) Receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos;
- c) Solicitar às autoridades competentes a decisão administrativa final referente manifestações, prezando pela efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;
- d) Promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- e) Acompanhar a prestação dos serviços públicos prestados pelo órgão público a que está vinculado, visando a garantir a sua efetividade;
- f) Propor o aperfeiçoamento na prestação dos serviços;
- g) Auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios da Administração Pública federal, notadamente os estabelecidos na Lei n. 13.460/2017;
- h) Propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações da Lei n. 13.460/2017;
- i) Elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações das manifestações dos usuários de serviços públicos, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos; e
- j) Promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

No caso das unidades de ouvidoria que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv), os normativos específicos devem ainda prever que as unidades exercerão a supervisão técnica dos canais de atendimento ao usuário de serviços públicos porventura existentes no órgão ou entidade ao qual está vinculada no que diz respeito ao

recebimento de manifestações por eles (Art. 10, p. único, Decreto n. 9.492/2018). Isso significa, por exemplo que um call center que exerça funções de atendimento de serviço mas que, também, receba manifestações de ouvidoria, deverá estar submetido à supervisão técnica da ouvidoria no que se refere ao tratamento destas últimas.

A seguir trazemos alguns exemplos de matérias que podem ser tratadas pelo regulamento próprio da ouvidoria: forma de escolha do ouvidor (eleição, indicação, processo seletivo, etc.) e prazo de mandato, se for o caso; estrutura interna da ouvidoria, com a definição das áreas internas, se houver; destinação de cargos; indicação dos canais de atendimento que serão utilizados e dos prazos que serão aplicados (caso previsto em lei própria ou no caso de adoção de prazos inferiores aos previstos na Lei n. 13.460/2017).

## Vinculação da ouvidoria

O Decreto n. 9.492/2018 determina que a unidade setorial será, preferencialmente, subordinada de forma direta à autoridade máxima da organização.

Assim, no caso de órgãos da Administração Pública Direta, a Ouvidoria deverá estar preferencialmente vinculada aos Ministros de Estado e equivalentes. Já na Administração Pública Indireta, a Ouvidoria deverá vincular-se ao Conselho, Colegiado ou dirigente máximo da entidade. No caso de Empresas Estatais a prática de boa governança recomenda que o ouvidor tenha competência estatutária para reportar-se diretamente ao Conselho de Administração.

Tal posicionamento se justifica diante da necessidade de a ouvidoria receber o suporte necessário para exercer suas funções com autonomia, imparcialidade e legitimidade junto aos demais dirigentes da instituição.

## Funcionamento da ouvidoria

Após a elaboração da regulamentação da Ouvidoria, é preciso decidir como ela irá funcionar de fato. Um passo importante é a **escolha do espaço físico**. Para tanto, é preciso tomar uma decisão logo de início: a Ouvidoria irá oferecer atendimento presencial?

Essa decisão poderá fazer toda a diferença na hora de escolher o melhor local para sua instalação. As ouvidorias que prestam atendimento presencial devem ficar próximas à entrada do respectivo prédio, em local de fácil acesso e visibilidade. Já aquelas que não irão receber pessoas podem ser instaladas em áreas menos visíveis. De qualquer forma, é preciso ter cuidado com a sinalização das áreas de circulação.

Outro aspecto a ser considerado é a escolha de local que possibilite à Ouvidoria exercer seu trabalho de maneira autônoma, separada de outras áreas de controle, como a Corregedoria ou a Auditoria, por exemplo.

## Canais de comunicação

Lembre-se de que, para cumprir a sua missão, a ouvidoria precisa estimular o diálogo entre o usuário do serviço público e a Administração Pública. Para avaliar os melhores canais de comunicação de uma ouvidoria, é necessário atentar para os serviços públicos prestados pelo órgão ao qual ela está vinculada, para assim traçar as características dos seus usuários. Somente conhecendo a natureza destes usuários pode uma ouvidoria estabelecer uma estratégia de comunicação e eleger os canais que garantam maior acessibilidade.

Independente do canal por meio do qual as manifestações cheguem à ouvidoria, é muito importante que todas elas sejam adequadamente registradas em um repositório de informação único, de modo que não se perca o controle sobre o seu processo de tratamento e que se consiga, sempre que necessário, gerar informações relevantes sobre o desempenho dos serviços da instituição a qual a ouvidoria esteja vinculada.

Existem várias possibilidades de interação:

## Meios de comunicação físicos

- **Carta:** o usuário escreve livremente a sua mensagem e a envia para a Ouvidoria por meio dos serviços postais. Para viabilizar essa forma de comunicação, a Ouvidoria precisa divulgar seu endereço. Dependendo do dimensionamento da demanda, pode ser necessário criar uma caixa postal apenas para essa finalidade. Atualmente, não há muitas ouvidorias que recebam um volume significativo de cartas, mas elas são comuns, por exemplo, na Ouvidoria da Secretaria do Desenvolvimento Regional do Ministério da Cidadania e na Ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional.
- **Formulário impresso:** nessa modalidade, a Ouvidoria imprime um formulário com campos pré-definidos para que o usuário preencha. Os campos são dos tipos: nome, endereço, telefone, tipo de manifestação, texto da manifestação, entre outros. Os formulários poderão ser depositados em uma urna criada especificamente para esse fim, coletados em campanhas de ouvidoria ativa, ou enviados pelo serviço postal.

## Meios de comunicação eletrônicos

- **E-mail:** por esse meio de comunicação, o usuário escreve livremente sua mensagem. Para que possa utilizá-la, é preciso que a Ouvidoria tenha um endereço eletrônico e que o usuário tenha acesso à internet. Esse é um meio de comunicação utilizado por muitas ouvidorias, mas pode apresentar uma fragilidade: a falta de um sistema de protocolo. Muitas vezes, o usuário envia sua mensagem, mas não recebe um número de registro e nem tem acesso a mecanismos de acompanhamento do andamento da sua manifestação.
- **Formulário eletrônico:** esse atualmente é um dos meios de comunicação mais utilizados pelas ouvidorias. Assim como no formulário escrito, há campos específicos a serem preenchidos. A ouvidoria precisa ter um espaço específico no sítio da instituição e elaborar um modelo de formulário, normalmente vinculados a sistemas eletrônicos, responsáveis pela gestão da informação e dos processos no ambiente corporativo.
- **Redes sociais, chats e chatbots:** A maior vantagem das redes sociais, como o Twitter, o Facebook e o Instagram, é que elas são amplamente disseminadas na população brasileira, de tal maneira que o atendimento de ouvidoria, quando feito por meio destas plataformas, toma proveito da familiaridade dos usuários com o meio de comunicação. O maior cuidado da Ouvidoria ao usar as redes sociais como meio de comunicação é a adequação da linguagem<sup>3</sup> e a existência de scripts adequados de atendimento, que permitam aos servidores da ouvidoria prestar um atendimento padronizado e adequado aos usuários que optam por esse canal. Em geral, o relacionamento com os usuários em redes sociais se dá por meio de canais de “bate papo”, também conhecidos por “chats”. Esses canais podem ser operados por pessoas ou por sistemas que simulam o atendimento humano, os chamados chatbots.<sup>4</sup>
- **Aplicativos para dispositivos móveis (smartphones, tablets e relógios inteligentes):** Os usuários com acesso à internet podem instalar aplicativos por meio dos quais é permitido o registro de manifestações e o seu envio a sistemas

3 Conheça o Manual de Orientações para Redes Sociais, publicado pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom), disponível em [www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/manual-para-redes-sociais](http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/comunicacao-digital/manual-para-redes-sociais).

4 Nem todas as redes sociais devem ser vistas como ferramentas a serem priorizadas em uma estratégia de comunicação com o usuário de serviços públicos para a finalidade de coleta de manifestações. Redes como o Twitter, por exemplo, que não dispõem de um canal de chat entre os usuários podem revelar-se inadequadas para o recebimento de manifestações com maior grau de criticidade, tais como denúncias.

informatizados de ouvidoria. Aplicativos tendem a valorizar a jornada deste usuário ao disponibilizarem serviços específicos e meios de interação com o poder público quando estes serviços não funcionam adequadamente. Por exemplo, aplicativos que registram o horário em que os ônibus devem passar em cada parada, e que permitam ao usuário reclamar sobre os atrasos. Por sua natureza, normalmente os aplicativos permitem uma interação mais ágil com o poder público, visto que simplificam o preenchimento de formulários.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Você já pediu ajuda para a Cida? Em 2018 a CGU lançou a Cida, um chatbot que auxilia os usuários a registrar sua manifestação no sistema e-Ouv (sistema integrante da Plataforma Fala.BR). A Cida já atende a sociedade na página da CGU no Facebook e está expandindo sua atuação para outras plataformas, como o Telegram.*

## Meios de comunicação oral

- **Atendimento presencial:** em geral, ocorre nas dependências do próprio órgão ou da entidade, preferencialmente em espaço designado especificamente para essa finalidade, de forma a assegurar privacidade ao usuário, e com a acessibilidade necessária. Para além do atendimento nas dependências da instituição, existem, também, ouvidorias que optam por estratégias de atendimento externo, por meio de ouvidorias itinerantes ou ativas, isto é, destacando parte de sua equipe para ir aos locais de concentração dos usuários de serviços públicos para lá fazer a coleta das manifestações.
- **Telefone:** o usuário se comunica com um atendente da ouvidoria por meio da linha telefônica. Para isso é preciso dimensionar o tamanho da estrutura a ser oferecida. Caso a procura seja pequena, o telefone pode ser ligado a uma única linha direta com um único atendente; ou pode fazer parte de uma central de telefonia, se isso for necessário. Algumas ouvidorias atendem por meio de tridígitos criados especificamente para essa finalidade.

---

### IMPORTANTE

Com a edição do Decreto n. 9.492/2018, todas as manifestações recebidas pelos órgãos e entidades integrantes do SisOuv devem ser digitalizadas e inseridas imediatamente no Sistema e-Ouv (sistema integrante da Plataforma Fala.BR), ainda que recebidas em meio físico.

---

## Equipe de trabalho

Outro ponto fundamental da estruturação de uma Ouvidoria é a definição da equipe de trabalho. A equipe poderá ser mista, composta por servidores efetivos, comissionados ou colaboradores terceirizados, e integrar pessoas com diversos vínculos funcionais. O dimensionamento da quantidade de profissionais depende muito do tamanho que se pretende dar à Ouvidoria. Normalmente as ouvidorias precisam iniciar seus trabalhos com uma estrutura pequena e ir crescendo conforme o seu desenvolvimento ao longo do tempo.

É preciso também analisar a composição da equipe de acordo com as modalidades de atendimento que serão adotadas: se for realizar atendimento presencial, por exemplo, será necessário deixar pelo menos um ou dois colaboradores disponíveis no “balcão”, e eles precisarão de treinamento especial para isso.

Para o **atendimento telefônico** a Ouvidoria precisará de um colaborador para cada telefone disponível. Além disso, é recomendável que haja um supervisor para a equipe de atendimento telefônico, para que os casos mais complicados sejam resolvidos com rapidez. Recomenda-se que um supervisor seja responsável por até doze atendentes simultaneamente. Se a central de atendimento for muito grande, deve haver um supervisor geral para os casos mais delicados.

Para o atendimento por meio de **mídias escritas, digitais ou físicas**, como cartas, fax, e-mail, formulários e outros, deve-se planejar uma equipe que se dedique à leitura e digitalização desses documentos, além da inserção das manifestações no sistema, que no âmbito federal tem o e-Ouv, integrante da Plataforma Fala.BR, de uso obrigatório.

A quantidade de pessoas necessárias dependerá do volume e tipologias de manifestações, mas é recomendável começar com pelo menos um ou dois colaboradores. Por exemplo, unidades que tenham volume significativo de recebimento de denúncias podem optar por compor equipe específica para triagem dessas manifestações, qualificando as análises e agregando procedimentos de preservação da identidade dos manifestantes e conteúdos sensíveis dessas manifestações.

Além disso, não devemos esquecer que é preciso alguém para assumir as **funções administrativas** da Ouvidoria, seja na relação com as outras áreas do órgão ou da entidade, seja na viabilização do apoio para o trabalho de atendimento.

Ainda que não seja dedicada apenas à Ouvidoria, é preciso que a equipe de **Tecnologia da Informação** esteja de prontidão para a solução dos problemas envolvendo os sistemas utilizados no processo de atendimento ao usuário.

Por fim, é necessário elaborar um bom planejamento e organizar os fluxos de atendimento e processos de trabalho. De que forma documentos, informações e tarefas são encaminhadas de um profissional para o outro ou de um setor para outro? Como essas tarefas serão organizadas? Quem se responsabiliza por elas? O fluxo de atendimento deve responder a essas questões. Esse tipo de organização é importante para evitar que os erros sejam encontrados somente quando o processo é finalizado.

# MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS

## Tipos de manifestações

A Lei n. 13.460/2017 definiu as manifestações dos usuários como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

O Decreto n. 9.492/2018, por sua vez, define cinco tipos de manifestação: reclamação, denúncia, elogio, sugestão e solicitação de providências. Além disso, o Decreto n. 9.094/2017 trata da simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e institui a solicitação de simplificação (simplifique!). Assim, são seis os tipos de manifestação no âmbito da administração pública federal.

<b>MANIFESTAÇÃO</b>	<b>DEFINIÇÃO NORMATIVA</b>	<b>CONCEITUAÇÃO</b>	<b>EXEMPLO</b>
RECLAMAÇÃO	Demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço.	O usuário expressa descontentamento com um serviço prestado, na forma de críticas ou opinião desfavorável.	Usuário tenta acessar página-web de determinado Ministério para dar entrada em requerimento e não consegue.
DENÚNCIA	Ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes	Envolve a comunicação de infrações disciplinares, crimes, práticas de atos de corrupção, má utilização dos recursos públicos ou improbidade administrativa que venham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos. A investigação e repressão a esses atos ilícitos ou irregulares depende da atuação dos órgãos de apuração, a exemplo das auditorias, corregedorias, comissões de ética, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público.	Usuária denuncia irregularidades em convênio cujos repasses foram efetuados, mas a obra não foi concluída; usuário denuncia violência contra idoso em sua vizinhança.
ELOGIO	Demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço público prestado ou o atendimento recebido.	Transmite uma opinião favorável, é uma forma de demonstrar satisfação sobre um atendimento ou com a prestação de um serviço público. Uma manifestação de agradecimento é considerada um elogio.	Usuário utiliza os serviços da biblioteca de um órgão e sente-se satisfeito com o atendimento prestado pela bibliotecária. Depois disso, registra um elogio à servidora no e-Ouv.

<b>MANIFESTAÇÃO</b>	<b>DEFINIÇÃO NORMATIVA</b>	<b>CONCEITUAÇÃO</b>	<b>EXEMPLO</b>
SUGESTÃO	Apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal.	Apresenta-se como tentativa de contribuição individual ou coletiva para o aperfeiçoamento de política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão ou entidade ou serviço público prestado.	Usuária sugere que seja disponibilizado serviço de fotocópias próximo ao balcão de atendimento de um órgão público.
SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS	Pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades da administração pública federal.	Deve conter um requerimento de atendimento ou serviço.  Pode ser utilizada para comunicar problemas.	Usuário comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema, ou seja, a reposição imediata do mesmo.
SOLICITAÇÃO DE SIMPLIFICAÇÃO Simplifique	Solicitações relativas à simplificação de serviços públicos.	Forma pela qual o usuário participa da simplificação e desburocratização dos serviços públicos. Há rito específico para esse tipo de manifestação estabelecido pela Instrução Normativa conjunta CGU/ MP nº 1, de 12 de janeiro de 2018.	Usuária reclama de excesso de documentos requeridos para obter determinado serviço público e solicita que o órgão considere a diminuição das exigências.

### IMPORTANTE

a) O pedido de acesso à informação é um mecanismo previsto na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (conhecida como Lei de Acesso à Informação) e deve ser direcionado ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) ou cadastrado no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), pois é uma forma particular de manifestação, regulamentada por legislação própria. Nele, busca-se acesso a uma informação produzida ou custodiada pela Administração Pública.

b) A comunicação de irregularidade, descrita no art. 23, § 2º, do Decreto n. 9.492/2018, é uma informação de origem anônima que comunica irregularidade com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade. Por não configurar uma manifestação na conceituação adotada pela Lei n. 13.460/2017, a comunicação de irregularidade não é passível de acompanhamento pelo seu autor, já que ele optou por não se identificar. No entanto, havendo razoabilidade mínima no conteúdo narrado e documentos de comprovação ou informações que possibilitem a análise e a apuração dos fatos, a comunicação deve ser recebida, e, após análise prévia pela ouvidoria, enviada ao órgão ou entidade competente para sua apuração.

### Fluxo de atendimento nas ouvidorias: prazos, pedido de complementação e resposta conclusiva.

Com a Lei n. 13.460/2017, a Ouvidoria deverá **responder as manifestações de forma conclusiva em até 30 dias** contados a partir do seu recebimento. Este prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que haja justificativa expressa. Por força de normativos específicos, algumas ouvidorias podem trabalhar com prazo inferior a esse.

O Decreto n. 9.492/2018 estabelece que a Ouvidoria solicitará ao usuário complementação de informações, quando os elementos apresentados por ele forem insuficientes para a análise da manifestação.

O **pedido de complementação** de informações suspende a contagem original, abrindo prazo de **20 dias** para que o usuário apresente as informações solicitadas. Se não houver retorno nesse período a manifestação poderá ser arquivada, ou seja, encerrada sem uma resposta conclusiva.

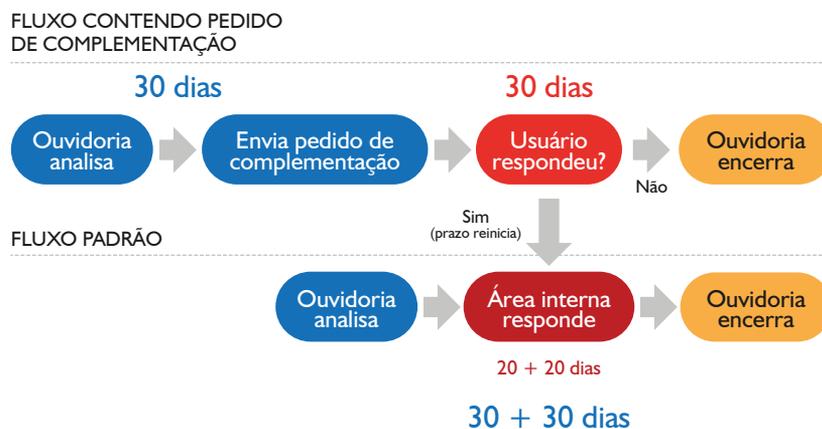
Portanto, a Ouvidoria deve utilizar o pedido de complementação de informações de forma cuidadosa, utilizando-o apenas quando os dados constantes da manifestação inicial não contiverem elementos mínimos que permitam a ação da ouvidoria.

Sempre que as informações trazidas pelo usuário forem minimamente suficientes para que a ouvidoria realize o tratamento, a unidade deve evitar fazer o pedido de complementação. Caso a ouvidoria entenda que eventual contato com o manifestante enriqueceria o conteúdo por ele trazido, mas sua ausência não impossibilitaria o prosseguimento da análise, sugere-se que a interlocução seja realizada de forma direta (não utilizando a ferramenta

do pedido de complementação do sistema e-Ouv, na plataforma Fala.BR). A utilização do pedido de complementação com fim procrastinatório sujeita o agente público à responsabilização.

Se o usuário complementar a manifestação, inicia-se um novo prazo de 30 dias para que a Ouvidoria ofereça a resposta. Esse prazo pode ainda ser prorrogado por mais 30 dias, nos termos da Lei n. 13.460/2017. No e-Ouv a complementação é feita diretamente pelo usuário, que pode ainda incluir um novo texto e anexos.

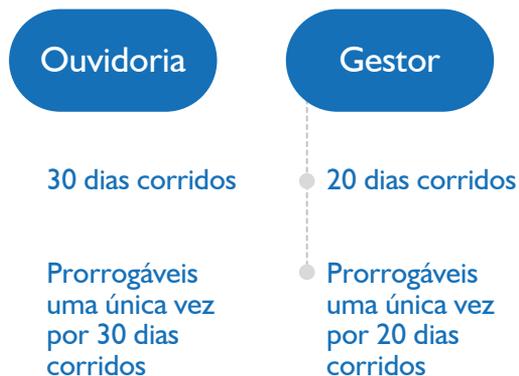
Ainda de acordo com a Lei n. 13.460/2017, as áreas responsáveis deverão responder aos pedidos de informações formulados pela Ouvidoria no **prazo de até 20 dias**. Esse prazo pode ser prorrogado por igual período, mediante justificativa expressa.



Perceba que, considerando as prorrogações, a ouvidoria poderá ter um prazo total de 60 dias para resposta (salvo no caso de pedido de complementação de informações ao usuário, que, conforme explicado acima, promoverá a suspensão do prazo de resposta da ouvidoria), sendo que a área responsável pelo assunto poderá ter até 40 dias para prestar as informações necessárias à resposta.

### IMPORTANTE

De acordo com o art. 66 da Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal, a contagem do prazo exclui o dia de começo e inclui o do vencimento e é feita em dias corridos. Caso o prazo se encerre em um dia não útil (em dia que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal), o vencimento será automaticamente transferido para o dia útil seguinte.



A **resposta conclusiva** é a decisão administrativa final na qual o órgão ou a entidade pública se manifesta acerca da procedência ou improcedência da manifestação, apresentando solução ou comunicando sua impossibilidade.

Na **denúncia**, entende-se que é conclusiva a resposta que informa o usuário acerca do encaminhamento de sua manifestação aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento, caso não haja elementos mínimos indispensáveis à apuração.

*Se um usuário fez uma denúncia junto à ouvidoria de um Ministério acerca de conduta irregular praticada por agente público daquele Ministério, a Ouvidoria deve fazer uma análise prévia, verificando se a denúncia contém todas as informações necessárias para dar início à apuração da irregularidade. Se o resultado dessa análise prévia for positivo, a Ouvidoria deve encaminhar a denúncia à unidade técnica de apuração (corregedoria, comissão de processos disciplinares, comissão de ética, auditoria, unidade técnica do órgão especializada na matéria,*

etc.) e oferecer ao usuário resposta conclusiva informando sobre o encaminhamento realizado e os procedimentos que serão adotados.

No **elogio**, a resposta conclusiva é a que informa sobre o seu encaminhamento e ciência ao agente público, e à sua chefia imediata, ou ao responsável pelo serviço prestado para o qual o elogio foi direcionado.

A resposta conclusiva da **reclamação** ou **solicitação de providência** deverá conter informação objetiva acerca do fato apontado pelo usuário, da sua solução ou atendimento ou da sua impossibilidade.

Na **sugestão**, a resposta conclusiva será aquela que informa o usuário sobre a possibilidade, ou não, de sua adoção. Caso seja possível, deve-se informar como e quando ocorrerá, bem como os mecanismos pelos quais o usuário poderá acompanhar o andamento. Se não for possível acatar a sugestão, deve-se justificar o fato ao cidadão.

É oportuno lembrar que não há resposta conclusiva na comunicação de irregularidade, uma vez que esse tipo de manifestação não apresenta a identificação do usuário.

No caso da **solicitação de simplificação (Simplifique!)**, o procedimento possui algumas diferenças em relação àquele dos demais tipos de manifestações de ouvidoria.

A ouvidoria (ou agente público equivalente designado do órgão ou entidade) deverá fornecer a resposta (conclusiva) à solicitação de simplificação no prazo de 30 dias (prorrogáveis por igual período, uma única vez). Também pode haver pedido de complementação de informações ao solicitante, nos moldes das demais modalidades de manifestações de ouvidoria.

A Instrução Normativa conjunta CGU/MP nº 1, de 12 de janeiro de 2018, não traz um prazo para as áreas internas dos órgãos prestarem as informações necessárias à conclusão das solicitações de simplificação (como no caso dos outros tipos de manifestações de ouvidoria, que é de 20 dias, prorrogáveis por igual período), entretanto, a prática na Ouvidoria-Geral da União é de se tratar tal prazo como sendo de 10 dias (também prorrogáveis por igual período, uma única vez).

Após terem sido prestadas as informações pela área técnica responsável, haverá decisão do órgão destinatário da solicitação de simplificação, quanto ao acatamento ou não da proposta encaminhada pelo usuário.

Sendo a proposta não acatada, será fornecida resposta conclusiva informando tal fato ao usuário.

Caso a proposta de simplificação tenha sido acatada, será informado ao solicitante um prazo para implementação da mudança sugerida.

Nos casos de descumprimento dos prazos de implementação das propostas de simplificação acatadas pelos órgãos do Poder Executivo Federal, os usuários poderão reportar a situação à Ouvidoria-Geral da União, que fará gestão junto à entidade, a fim de recompor ou retificar o procedimento.

---

### IMPORTANTE

Lembre-se que, segundo o art. 31 da Lei de Acesso à Informação, as informações pessoais devem ser protegidas pelo agente público responsável. Tome cuidado ao encaminhar as manifestações recebidas para as áreas internas. Se for o caso, após analisá-las, redija uma versão objetiva ou deixe claro ao responsável da área interna o seu dever de proteção das informações pessoais contidas no texto original da manifestação recebida.

A Lei n. 13.460/2017 assegurou ao usuário do serviço público a proteção de suas informações pessoais como um **direito básico**. Assim, aquele que decidir realizar uma manifestação acerca de um serviço público tem o direito, assegurado em lei, de ter sua identificação protegida com restrição de acesso.

---

## Tratamento de Denúncias

O tratamento de denúncias no âmbito da Ouvidoria Pública é uma tarefa sensível. Conforme previsto no Decreto n. 9.492/2018, especificamente no art. 3º, II, a denúncia é “ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes”.

Isso significa que, em primeiro lugar, a denúncia traz ao conhecimento do Poder Público a ocorrência de um ato ilícito ou irregular cuja apuração é obrigatória.

Por outro lado, a denúncia que não apresenta elementos mínimos para ser apurada não deve prosseguir. Nesse sentido, faz-se importante a atuação da Ouvidoria, com o objetivo de analisar a existência dos elementos de materialidade e autoria que possam ensejar a apuração. Esta análise também deve observar o princípio da economicidade, priorizando assim os recursos públicos somente para a apuração de denúncias pertinentes.

Seguem alguns exemplos para auxiliar na fixação do conceito de denúncia:

1) *Usuário denuncia que obra pública contratada por uma autarquia federal já consta como finalizada, mas que nem todo o objeto da construção foi realizado. Na análise preliminar, a Ouvidoria verifica que realmente existiu o contrato para a realização da obra e que esta consta como finalizada, tendo sido realizados todos os pagamentos previstos*

no contrato. Nesse caso, a denúncia deverá ser encaminhada somente para a área de auditoria para que seja realizada a verificação da obra, dando-se ciência ao interessado do encaminhamento realizado.

2) Usuário denuncia à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos grave violação de direitos humanos ocorrida em sua vizinhança, onde um idoso incapaz está sofrendo de maus tratos pelos familiares. Na análise preliminar, a Ouvidoria verifica que se trata de um ato ilícito, cuja apuração cabe ao Ministério Público e à autoridade policial. A denúncia deve, assim, ser encaminhada aos órgãos responsáveis por sua apuração, dando-se ciência ao usuário acerca do encaminhamento realizado.

Algumas vezes, o usuário reporta à Ouvidoria outros tipos de problemas como se fossem denúncias. Nesses casos, a manifestação deve ser reclassificada como reclamação ou solicitação, como no exemplo a seguir:

Uma usuária apresenta denúncia à Ouvidoria do Município acerca da falta de iluminação em uma praça da sua cidade. Observa-se que não está sendo reportado um ato ilícito, mas sim uma irregularidade na prestação de um serviço público. O encaminhamento dessa denúncia à auditoria do Ministério, por exemplo, não ajudaria a usuária diretamente, pois o processo de apuração das causas da falta de iluminação demoraria meses ou até anos. Por essa razão, a manifestação deveria ser reclassificada como uma reclamação e enviada imediatamente à área capaz de solucionar o problema, dando-se a devida ciência à usuária acerca das providências que serão adotadas.

## Análise preliminar da ouvidoria

Um primeiro ponto que deve ser esclarecido é que o tratamento da denúncia por parte da Ouvidoria não significa que a unidade irá realizar a apuração. O trabalho a ser desempenhado pela equipe da ouvidoria não se confunde com o das áreas técnicas de apuração.

Cabe à Ouvidoria realizar a **análise preliminar**, coletando a maior quantidade possível de elementos de convicção para, inicialmente, formar juízo quanto à aptidão da denúncia para apuração. Dessa forma, caso a denúncia seja considerada apta, será encaminhada para área técnica de apuração com mais elementos de materialidade.

Como regra, não devem ser admitidas denúncias vazias, superficiais ou confusas, que não oferecem elementos que apontam irregularidades que possam servir de base para a análise preliminar.

A análise preliminar realizada pela ouvidoria difere de outros procedimentos adotados pelas unidades técnicas de apuração, tais como o juízo de admissibilidade<sup>5</sup> e a investigação preliminar.

Na análise preliminar, a Ouvidoria não deve fazer juízo de valor acerca dos fatos narrados. Seu papel é avaliar a existência de elementos de convicção sobre a aptidão da denúncia para apuração. A análise preliminar serve para verificar se, diante das informações apresentadas pelo usuário, será possível dar início ao procedimento de apuração.

---

### IMPORTANTE

**O papel da Ouvidoria é realizar a análise preliminar da denúncia. A apuração dos fatos é responsabilidade da unidade técnica de apuração do órgão ou entidade.**

---

A análise preliminar tem como objetivo avaliar a existência de **requisitos que amparem a apuração da denúncia** pelo órgão ou entidade. Esses requisitos – autoria, materialidade, competência, compreensão – podem se apresentar em conjunto ou separados. Para tanto, pesquisas deverão ser realizadas nos sistemas internos do órgão ou entidade, aos quais se recomenda que a ouvidoria tenha acesso, para identificar indícios de veracidade do fato denunciado. Dependendo do caso, a Ouvidoria poderá ainda solicitar maiores informações ao denunciante, com o cuidado de não criar falsas expectativas, deixando claro que se trata apenas de uma análise preliminar.

Dada a diversidade de assuntos denunciados, as pesquisas também se apresentam diversas e dinâmicas. Vejamos alguns exemplos:

*1) Denúncia descreve fraude em licitação que estaria ocorrendo em órgão, sem apontar o responsável pela fraude. Nessa situação hipotética, existe na denúncia elemento de materialidade, mas não está presente a autoria. Assim, a ouvidoria poderá verificar se a licitação realmente existe, se foi realizada no órgão, qual foi a equipe licitante, dentre outras informações possíveis. Observados indícios de veracidade dos fatos narrados, o encaminhamento para auditoria do órgão é o mais adequado, pois somente o aprofundamento da questão, por meio de um trabalho de auditoria, poderá delimitar a autoria da suposta impropriedade. Neste caso, deve-se informar ao denunciante que a denúncia foi considerada inapta por falta de elementos suficientes para a apuração, porém foi dada ciência à área de auditoria para acompanhamento.*

---

5 CGU (perguntas frequentes) Representação e Denúncia: Cabe juízo de admissibilidade da denúncia/representação para fins de instauração de procedimentos disciplinares? - [www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia](http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia)

2) Denúncia relata que chefe assedia moralmente subordinado, sem nenhuma documentação comprobatória. Nesse caso, temos a autoria dos fatos possibilitando que a Ouvidoria, por meio de pesquisa em sistemas, verifique se o denunciado é servidor do órgão e se ocupa algum cargo de chefia. No entanto, Ouvidoria não tem como obter indícios de que o assédio realmente ocorreu somente com as pesquisas. A suposta irregularidade só poderá ser comprovada com o aprofundamento da questão por meio de investigação correcional, onde serão colhidos depoimentos. O encaminhamento da denúncia para a Corregedoria ou Comissão de Ética do órgão se apresenta, assim, mais adequado. É importante esclarecer que a Ouvidoria não tem a função de demandar junto ao denunciado informações acerca do fato, procedimento este que será exercido pela unidade técnica de apuração.

Os fatos denunciados devem ser considerados como supostas irregularidades, pois a análise preliminar, por não ser um procedimento administrativo aprofundado e definitivo, não tem como concluir pela ocorrência de eventual ilícito ou irregularidade, situação que somente será possível após a completa apuração pela unidade técnica de apuração.

Após a análise preliminar, caso seja constatada a presença de **requisitos mínimos de autoria e materialidade**, a denúncia será encaminhada à unidade responsável pela apuração. São áreas técnicas de apuração as Auditorias, as Corregedorias, as Comissões de Ética e outras unidades técnicas que sejam especializadas no tema objeto da denúncia. Apresentam-se como órgãos de apuração externos as autoridades policiais, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Como medida de cautela, considerando o caráter preliminar da análise realizada pela Ouvidoria, recomenda-se que, nos casos de dúvida quanto à existência ou não dos requisitos mínimos que amparem a habilitação da denúncia, a manifestação seja encaminhada aos órgãos apuratórios, para auxiliar na conclusão da análise preliminar.

Ainda como recomendação de boa prática, quando de denúncias envolvendo condutas de agentes públicos, caso o órgão possua tanto corregedoria como Comissão de Ética, a Ouvidoria deve priorizar o encaminhamento da manifestação para a unidade de Corregedoria, que poderá avaliar com maior competência qual o procedimento apuratório cabível de acordo com a situação.

Depois do encaminhamento da denúncia à unidade de apuração ou após o seu arquivamento, deverá ser fornecida resposta conclusiva ao usuário, informando qual o tratamento dado à denúncia.

Conforme previsto no art. 22, parágrafo único, do Decreto n. 9.492/2018, “a resposta conclusiva da denúncia conterà informação sobre o seu encaminhamento aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento”. Essa informação consiste, por exemplo, do número de protocolo do processo administrativo que a denúncia recebeu no órgão apuratório. Recomenda-se ainda informar ou lembrar ao manifestante que ele poderá acompanhar o processo administrativo apuratório por meio de um pedido de acesso à informação nos termos da Lei n. 12.527/2011.

Visando a aumentar o grau de satisfação do denunciante, sugere-se ainda que a ouvidoria, dentro de suas possibilidades, busque manter interlocução com os órgãos apuratórios para, quando do desfecho do processo, noticiar o usuário acerca do resultado do procedimento.

## Proteção ao denunciante

O denunciante desempenha um papel fundamental na exposição de casos de corrupção, sonegação, fraude, má administração e outras irregularidades que possam ameaçar o interesse social e a ordem pública. Entretanto, ao decidir denunciar eventual irregularidade, o usuário pode acabar se expondo a riscos pessoais, como ameaças, demissão, processos judiciais, ou mesmo riscos à sua integridade física.

A Administração Pública, portanto, deve promover a proteção do denunciante. Essa obrigação deve ser encarada pelos agentes públicos como uma verdadeira estratégia de combate à corrupção e outros ilícitos.

Por esse motivo, as informações pessoais do denunciante devem ter acesso restrito, ou seja, devem ser limitadas apenas aos agentes públicos responsáveis pela análise preliminar da denúncia e pelos responsáveis pelo processo apuratório. **Essa proteção consiste em um direito básico**, garantido pela Lei n. 13.460/2017, com amparo na Lei de Acesso à Informação

Destacamos ainda que a Lei de Acesso à Informação, como regra geral, protege o usuário por meio da reserva de identidade por até 100 anos. Vejamos o que a lei diz em seu art. 31:

*Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.*

*§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:*

*I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e*

*II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.*

*§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.*

*§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:*

*I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;*

*II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;*

*III - ao cumprimento de ordem judicial;*

*IV - à defesa de direitos humanos; ou*

*V - à proteção do interesse público e geral preponderante.*

*§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.*

A Lei de Acesso à Informação estabelece, ainda, a possibilidade de responsabilização do agente público que divulgar informações que deveriam permanecer restritas, incluídas aí as informações pessoais, tais como a identidade do autor de denúncia.

*Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.*

*§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.*

*Art. 32 Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:*

*IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;*

A fim de orientar atuação das Ouvidorias Públicas federais, a OGU emitiu duas regulamentações sobre o tema, a fim de assegurar o correto tratamento das denúncias no que toca a proteção da identidade dos autores de tais manifestações.

Nesse sentido, cabe destacar que no âmbito da Rede Nacional de Ouvidorias foi aprovada a Resolução n. 3, de 13 de setembro de 2019, que trata das medidas gerais de salvaguarda à identidade dos denunciante.

## Proteção do denunciante no tratamento das denúncias

Com o objetivo de **resguardar a identidade do denunciante**, é importante que as denúncias tenham tramitação diferenciada daquela adotada para informações e documentos não restritos, quando encaminhadas da ouvidoria para o órgão de apuração.

Quanto à denúncia realizada em meio físico, esta deverá ser digitalizada pela ouvidoria, conferindo maior segurança no trâmite interno. Se, por algum motivo, for necessária a tramitação em meio físico, a denúncia deve ser preservada em um envelope lacrado, sendo entregue ao chefe do órgão de apuração competente, com o devido registro do recebimento. A denúncia deverá ser encaminhada sem a identificação do denunciante, a qual deverá ser tarjada, juntamente com qualquer informação que possa identificar o denunciante. Para além do processo de tarjamento, de informações no documento, também é recomendável à ouvidoria a produção de um extrato da manifestação para a descaracterização de elementos de identificação do denunciante, quando houver.

No caso de denúncias realizadas em meio eletrônico, tanto na Ouvidoria quanto no órgão de apuração o acesso ao sistema deverá ser restringido somente aos servidores que tenham a necessidade de conhecer o teor da denúncia para realização da análise preliminar e/ou apuração.

O sistema eletrônico deve registrar todos os acessos realizados, de maneira a possibilitar a responsabilização funcional de servidor que desrespeitar o dever de sigilo em relação à identidade do denunciante.

Se, para a apuração dos fatos, for imprescindível conhecer de todas as informações, a denúncia completa deverá ser encaminhada à unidade técnica de apuração. A unidade poderá, se for o caso, solicitar mais esclarecimentos ao denunciante no decorrer da investigação preliminar a ser realizada, mas é importante ressaltar que a unidade técnica de apuração tem a obrigação de manter a identidade do denunciante em sigilo. Esta disposição encontra respaldo na própria regulamentação da Lei n. 12.527, de 2011, e na Lei n. 13.460, de 2017, que estabeleceu a restrição de acesso à identidade dos manifestantes. Em seu art. 58, o Decreto n. 7.724, de 2012, informa que a restrição de acesso a informações pessoais não podem ser invocadas com o “intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades”.

---

### IMPORTANTE

**A Lei de Acesso à Informação traz dispositivos de proteção estritamente para as pessoas físicas.**

---

Em 2019, a Rede Nacional de Ouvidorias aprovou a Resolução n. 3/2019, que traz a primeira norma modelo para regulamentação de medidas de proteção à identidade de denunciante no Brasil.

Baseada na tutela da confiança do denunciante que se expõe para delatar ilícitos ou irregularidades a órgãos públicos, a norma prevê procedimentos para a salvaguarda de sua identidade e de quaisquer outros elementos que possam identifica-lo, bem como a necessidade de manutenção da informação acerca de sua identidade exclusivamente sobre a guarda da ouvidoria que o tenha acolhido.

Além disso, a norma prevê a necessidade de que a tramitação da íntegra da denúncia entre diferentes Ouvidorias seja precedida do consentimento do denunciante, sem o qual a denúncia deverá ser pseudonimizada pela ouvidoria, ou seja, deverá perder a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente na ouvidoria de origem.

## Comunicação de irregularidade

As comunicações de irregularidade são informações de **origem anônima** que informam irregularidades, com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

A Constituição de 1988 garante a livre manifestação do pensamento, mas proíbe o anonimato (art. 5º, IV). Entretanto, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça relativizaram essa proibição, decidindo que as autoridades públicas não podem iniciar medidas de persecução, ou seja, processos judiciais ou administrativos punitivos, apoiando-se unicamente em manifestações anônimas (STF, Inq. 1.957-PR, Rel. Min. Carlos Veloso, julgado 19/12/2005 - STJ, MS no 7069. Relator: Ministro Felix Fischer, publicado em 12/3/2001).

Nada impede, porém, que a Administração Pública, provocada por uma comunicação de irregularidade, adote medidas destinadas a apurar previamente, com prudência e discricionariedade, a possível ocorrência do fato.

É possível, portanto, que seja instaurado um procedimento investigativo inicial originado em comunicação de irregularidade e, se a partir dos resultados dessa investigação preliminar novos fatos forem descobertos, pode-se iniciar um procedimento de caráter punitivo (como, por exemplo, um processo administrativo disciplinar).

Na comunicação de irregularidade, a Administração Pública assume que o usuário omite seu nome por temor de represálias. No caso de manifestante que seja servidor público, mesmo com as salvaguardas legais de proteção, existe o temor de ser prejudicado em sua vida profissional por autoridades que estejam envolvidas nos fatos comunicados. Desse modo, em vez de utilizar a “representação” prevista na Lei n. 8.112/1990, o servidor prefere realizar a comunicação de forma anônima, como qualquer usuário.

No âmbito das ouvidorias, a comunicação deve passar pela análise preliminar, da mesma forma que ocorre com as denúncias. Caso a comunicação seja considerada apta, será encaminhada ao órgão competente para a apuração. Não é possível o acompanhamento da comunicação de irregularidade pelo autor, bem como a solicitação de informações complementares para qualificação da denúncia, já que ele optou por não se identificar.

Sobre o tema vale apenas mencionar o entendimento da Comissão de Coordenação de Correição, que atua como uma instância consultiva e tem como objetivo promover a integração e uniformizar o entendimento dos órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. **O Enunciado CCC/CGU n. 3/2017** reconheceu que uma apuração preliminar pode ser instaurada a partir de uma manifestação anônima para a colheita de elementos que comprovem o fato.

---

#### IMPORTANTE

A Ouvidoria pública pode e deve receber comunicações de irregularidades e dar-lhes encaminhamento, desde que haja elementos mínimos que permitam a apuração dos fatos. Se uma comunicação de origem anônima não trazer indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade, deverá ser arquivada pela ouvidoria.

---

## Denúncias de assédio moral

O assédio moral é definido como a prática de comportamentos humilhantes, constrangedores, torturantes ou vexatórios, que podem ser evidenciados por meio de palavras, gestos ou atitudes reiteradas e por um longo período, que causam degradação deliberada nas condições de trabalho.

A situação mais comum no serviço público é a prática de assédio moral do superior hierárquico em desfavor do subordinado (assédio vertical). Entretanto, o assédio moral também pode envolver um colega de serviço (assédio horizontal) ou um subordinado em relação ao chefe (assédio ascendente).

Segundo Heinz Leyman,

*Assédio moral é a deliberada degradação das condições de trabalho através do estabelecimento de comunicações não éticas (abusivas) que se caracterizam pela repetição por longo tempo de duração de um comportamento hostil que um superior ou colega(s) desenvolve(m) contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física, psicológica e social duradoura.<sup>6</sup>*

A psicanalista Marie-France Hirigoyen afirma que

*Assédio moral no trabalho é toda e qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou a integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho.<sup>7</sup>*

Em regra, o assédio moral está relacionado a comportamentos de discriminação e perseguição, com o objetivo de eliminar a pessoa do local de trabalho, causando distúrbios emocionais, físicos, psicológicos e ruína da autoestima.

Uma pesquisa realizada pela médica do trabalho Margarida Barreto exemplificou as situações de assédio moral mais recorrentes:

- dar instruções confusas e imprecisas;
- bloquear o andamento do trabalho alheio;
- atribuir erros imaginários;
- ignorar a presença de funcionário na frente de outros;

---

6 LEYMANN apud CNTS, 2011, p. 6.

7 HIRIGOYEN, 2001, p. 83.

- pedir trabalhos urgentes sem necessidade;
- pedir a execução de tarefas sem interesse;
- fazer críticas em público;
- sobrecarregar o funcionário de trabalho;
- não cumprimentar e não dirigir a palavra ao empregado;
- impor horários injustificados;
- fazer circular boatos maldosos e calúnias sobre a pessoa;
- insinuar que o funcionário tem problemas mentais ou familiares;
- transferir o empregado de setor ou de horário, para isolá-lo;
- não lhe atribuir tarefas;
- agredir preferencialmente quando está a sós com o assediado.<sup>8</sup>

Seguem outras condutas de assédio moral:

- retirar ou limitar a autonomia do profissional;
- ignorar ou contestar as decisões e opiniões;
- apoderar-se das ideias da outra pessoa;
- descumprir o código de ética;
- fazer gestos de desprezo, tais como suspiros e olhares;
- marcação sobre o número de vezes e tempo que vai ou fica no banheiro;
- vigilância constante sobre o trabalho que está sendo feito;
- desvalorizar a atividade profissional do trabalhador;
- exigir desempenho de funções acima do conhecimento do empregado ou abaixo de sua capacidade ou degradante;
- induzir o trabalhador ao erro, não só para criticá-lo ou rebaixá-lo, mas também para que tenha uma má imagem de si mesmo;
- repetir a mesma ordem para tarefa simples;
- criticar o trabalho feito ou dizer que o mesmo não é importante;

---

8 BARRETO apud CNTS, 2011, p. 9.

- induzir a vítima ao descrédito de sua própria capacidade laborativa;
- censurar de forma vaga e imprecisa, dando ensejo a interpretações dúbias e a mal-entendidos;
- exigir tarefas impossíveis de serem executadas ou realização de atividades complexas em tempo demasiado curto;
- exigir que cumpra tarefas fora da jornada de trabalho;
- não permitir ao trabalhador que se submeta a treinamentos;
- marcar reuniões sem avisar o empregado e cobrar sua ausência na frente dos colegas;
- ridicularizar as convicções religiosas e ou políticas do trabalhador.<sup>9</sup>

A prática de assédio moral é nociva para qualquer ambiente de trabalho, inclusive para Administração Pública, causando prejuízos humanos e financeiros, com a perda de eficiência e produtividade de servidores, aumento de pedidos de licenças médicas, dentre outras consequências.

A **Ouvidoria** é um importante instrumento para o combate ao assédio moral, pois é o primeiro canal de contato com o denunciante ou com o próprio assediado.

Uma vez recebida a denúncia, a Ouvidoria deverá realizar a análise preliminar para verificar indícios de veracidade. As seguintes pesquisas podem ser realizadas: i) o local de lotação do denunciante/assediado; ii) a relação de hierarquia entre o agente denunciado e o servidor assediado; iii) a relação profissional entre as pessoas citadas na denúncia.

Se a denúncia de assédio moral for considerada apta para apuração, a Ouvidoria deverá avaliar qual órgão de apuração é o mais adequado, diante do teor da denúncia. Denúncias com conteúdo mais grave deverão ser direcionadas à área disciplinar do órgão ou entidade, diferentemente das denúncias que apresentarem conteúdo voltado ao descumprimento de valores éticos, que devem ser encaminhadas à Comissão de Ética.

Denúncias envolvendo falta funcional de agentes públicos devem ser prioritariamente encaminhadas à Corregedoria ou área competente do órgão ou entidade. A mesma recomendação cabe no caso de denúncias envolvendo assédio moral, uma vez que a Corregedoria pode avaliar se os fatos ensejam a apuração disciplinar ou se devem seguir para a Comissão de Ética.

---

9 CNTS, 2011, p. 9-10.

## Denúncias contra autoridades

No âmbito do Poder Executivo federal, a CGU é competente para acompanhar o tratamento e a apuração de denúncias envolvendo agente público no exercício **de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a partir do nível 4 ou equivalente**. Assim, as ouvidorias devem informar à OGU quando receberem denúncias contra esses agentes, conforme previsto na Instrução Normativa OGU n. 5/2018:

*Art. 15*

*§3º Cada ouvidoria pública federal deverá informar à Ouvidoria-Geral da União a existência de denúncia praticada por agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a partir do nível 4 ou equivalente.*

Com a adoção obrigatória do Sistema e-Ouv por todo Poder Executivo federal, o cumprimento de tal determinação pode ser atendido por simples registro da informação em campo específico constante do sistema.

É importante sempre lembrar que o fato de a Ouvidoria informar à OGU a existência da denúncia não influencia a apuração no próprio órgão ou entidade, nem significa que o ouvidor ou o responsável pela análise esteja declarando que os fatos narrados realmente ocorreram ou que o denunciado deve ser responsabilizado. O papel da CGU é acompanhar ou proceder diretamente, caso julgue necessário, à correta apuração dos fatos.

Quando a autoridade ocupar cargo ou emprego em empresas públicas e sociedades de economia mista, é fundamental fazer a correlação destes cargos com aqueles expressos na **Instrução Normativa OGU n. 05/2018** para estabelecer quais denúncias desses órgãos da Administração Indireta devem ser encaminhadas à OGU.

**A Orientação Normativa n. 11/2013**, da Secretaria de Gestão Pública do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu procedimentos relacionados aos critérios para correlação dos cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Gratificadas – FGs do Poder Executivo Federal com os cargos e funções integrantes da Administração Federal direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. O Anexo IV da Orientação traz o seguinte:

CARGOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	CARGOS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA FEDERAIS E DOS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL
Secretário-Executivo	Autoridade máxima da empresa pública federal, estadual ou municipal, sociedade de economia mista federal, estadual ou municipal, ou autoridade máxima subordinada ao Secretário Estadual, Municipal ou Distrital do órgão ou entidade cessionário
DAS 6	2º
DAS 5	3º
DAS 4	4º
DAS 3	5º
DAS 2	6º
DAS 1	7º
FG 1	8º
FG 2	9º
FG 3	10º

No caso de Agências Reguladoras, há a **Portaria MPOG n. 186/2000**, que faz a equivalência dos cargos comissionados DAS, com a estrutura de cargos adotados naquelas entidades.

Em relação às denúncias contra autoridades realizadas junto às ouvidorias estaduais, distritais e municipais, deve haver normativos que definam procedimentos específicos de atuação. Nos estados e municípios que contam com Controladorias-Gerais é pertinente que as denúncias sejam objeto de ciência e possível apuração por parte desses órgãos. Ressalte-se que os tribunais de contas estaduais e municipais também se apresentam como órgãos de apuração.

# O USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA O TRABALHO DAS OUVIDORIAS

## Sistemas Informatizados

O uso de ferramentas tecnológicas é essencial para que a Ouvidoria possa atender ao usuário de maneira rápida e segura. É muito importante que a Ouvidoria disponha de sistema informatizado por meio do qual possa receber manifestações, registrar as manifestações recebidas em outro canal de atendimento, acompanhar os andamentos e registrar as respostas.

As manifestações, seja qual for o meio de comunicação utilizado, devem ser registradas em sistema informatizado. Isso é importante para, além de organizar a tramitação, otimizar e facilitar a utilização das informações e dados que subsidiam o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos prestados.

Algumas vezes, porém, as ouvidorias passam por dificuldades relacionadas à instalação dos sistemas, seu custo e manutenção, além da falta de pessoal especializado nos órgãos e entidades para oferecer suporte e desenvolver novas funcionalidades.

Para solucionar essas dificuldades, em 2014 a CGU desenvolveu o **Sistema e-Ouv**, que representou um grande salto de qualidade na gestão das atividades de ouvidoria do Poder Executivo federal.

O **Decreto n. 9.492/2018**, que regulamenta a Lei n. 13.460/2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, estabelece o **uso obrigatório** do Sistema e-Ouv pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O e-Ouv tem a capacidade de armazenar e gerenciar uma grande quantidade de manifestações. Ele permite o encaminhamento de manifestações de uma ouvidoria para a outra, bem como a geração de relatórios gerenciais. Além disso, é possível a integração com outros sistemas utilizados pelo órgão ou entidade, por meio de *web services*.

Em 2019 o e-Ouv foi integrado à Plataforma Fala.BR, que traz uma interface única para o registro de manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação.



A plataforma funciona totalmente online – acessível em <https://falabr.cgu.gov.br> – e a sua utilização não depende de instalação. Basta o usuário acessar o sistema em seu navegador, colocar seu login e senha e começar a utilizar. A gestão das bases de dados, o cadastro dos administradores, a manutenção do sistema e o desenvolvimento de novas funcionalidades são atribuições da CGU. Há também uma versão de treinamento, que serve para facilitar o aprendizado de quem está começando a utilizar a plataforma.

Além disso, a Instrução Normativa OGU n. 7/2019, dispõe sobre o Sistema e-Ouv e estabelece que os órgãos e as entidades dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e dos demais Poderes poderão utilizar o e-Ouv mediante adesão à Rede Nacional de Ouvidorias, que é voluntária e garantirá à instituição aderente os benefícios previstos no Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (Profort), como acesso gratuito ao e-Ouv e a iniciativas de capacitação.

---

### IMPORTANTE

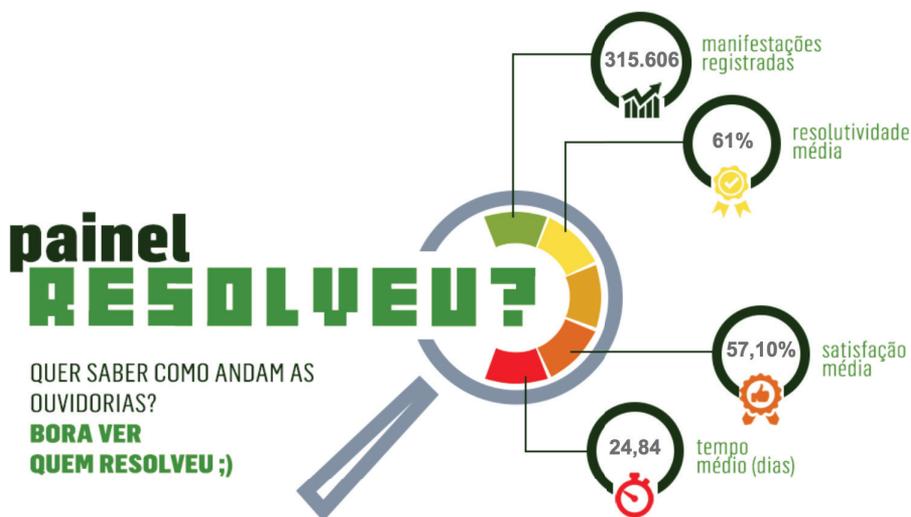
A utilização do e-Ouv é possibilitada pela adesão à Rede Nacional de Ouvidorias, mediante assinatura de Termo de Adesão. Para saber mais sobre a adesão à Rede Nacional de Ouvidorias, acesse: <http://www.ouvidorias.gov.br>

---

## Painel “Resolveu?”

As Ouvidorias públicas produzem informações importantes para o aprimoramento da gestão do órgão ou entidade e dos serviços públicos oferecidos à população. Essa é uma das principais funções de uma ouvidoria. Entretanto, muitas vezes essas informações demoram meses para chegar até os gestores. Pensando nisso, a CGU desenvolveu o **Painel de Monitoramento dos dados Ouvidorias**, chamado **“Resolveu?”**, um painel online que organiza e disponibiliza informações sobre as inúmeras manifestações que a Administração Pública recebe diariamente dos usuários acerca da qualidade dos programas e dos serviços públicos prestados. O painel permite diferentes filtros, por órgão, assunto, tipo de manifestação, período de tempo e pode ser acessado em <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu>.

O Painel **Resolveu?** colhe informações das bases de dados do e-Ouv e é atualizado diariamente, possibilitando ao gestor, por exemplo, identificar imediatamente quando houver um pico de reclamações sobre um determinado serviço.





o atendimento às suas demandas e com o serviço prestado pela Ouvidoria, pois são apresentados os resultados das pesquisas de satisfação realizados pelo sistema e-Ouv, sendo possível identificar ainda quais são os assuntos, serviços públicos e órgãos mais demandados.

## Ouvidorias.gov

Além da adoção de um bom sistema informatizado para tratar as manifestações, a ouvidoria deve também estar atenta aos **canais de comunicação** adotados. É preciso ter atenção especial, por exemplo, à maneira como as informações estão dispostas nos sítios eletrônicos para que o usuário compreenda as atribuições da Ouvidoria e como ele pode registrar sua manifestação.

Como fruto dessa compreensão, em 2014 foi criado o ambiente Ouvidorias.gov, que contém informações sobre todo o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como notícias sobre as ouvidorias no país.

O ambiente [www.ouvidorias.gov.br](http://www.ouvidorias.gov.br) disponibiliza acesso a publicações, cartilhas, artigos, oferta de cursos, informações dos programas da OGU, além de outros materiais relacionados às atividades de ouvidoria.



Quanto aos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, ao abrir a página inicial **o atalho para o sistema de Ouvidoria deve estar em destaque**, da forma mais acessível possível. Assim o usuário poderá encontrar com facilidade o ambiente em que poderá se manifestar, além de conhecer o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria.

## Dados Abertos

Em agosto de 2019 a OGU editou a Instrução Normativa nº 12, que estabelece que a publicação em dados abertos de informações extraídas do e-Ouv será realizada exclusivamente pela CGU, não cabendo às unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv) propor a publicação em seus respectivos Planos de Dados Abertos.

A medida tem como finalidade coordenar as ações de transparência realizadas pelas unidades do Sistema, principalmente em relação à adoção de medidas efetivas de salvaguarda para a garantia de restrição de acesso das informações pessoais dos usuários de serviços públicos que realizam manifestações no sistema e-Ouv.

É importante salientar que a norma não proíbe a utilização dos dados extraídos no sistema e-OUV e do Painel “Resolveu?” no relatório de gestão, devendo as unidades que compõem o SisOuv assegurar a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário de serviços públicos ou do autor da manifestação, nos termos do disposto no art. 31 da Lei de Acesso à Informação.

# O ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Atender é acolher e prestar atenção, é tomar em consideração, servir, escutar e responder, enfim, é reconhecer o outro como pessoa, como sujeito de direitos. Qualificar o atendimento ao usuário prestado pelos órgãos e entidades de serviço público é um objetivo a ser buscado de forma permanente.

Muitas vezes as pessoas que batem às portas da Ouvidoria já tentaram resolver um problema ou obter uma prestação de serviço. Por essa razão, a existência de algum nível de insatisfação, discordância ou conflito é comum nas manifestações registradas.

Compreender essas insatisfações, discordâncias e conflitos, respeitá-los e levar o usuário a sério são os primeiros passos para prestar um atendimento de qualidade ao usuário que procura a ouvidoria.

## Atendimento de qualidade

Um atendimento de qualidade não significa apenas assistir o usuário em suas necessidades. Mais do que isso, é preciso estabelecer ações que possibilitem uma relação empática. A primeira ação está relacionada à identificação da manifestação e ao estímulo para que os servidores atendam ao público com presteza. A segunda está atrelada a parâmetros que auxiliem a avaliar a qualidade do **serviço**, a qualidade do **atendimento** e a qualidade do **tratamento** dispensado ao usuário.

A **qualidade do serviço** deve ser avaliada antes mesmo de ele ser prestado ao usuário. Itens como aparência, apresentação, clareza e aplicabilidade devem ser observados com rigor.

A **qualidade do atendimento**, de modo geral, é determinada por elementos percebidos pelo próprio usuário. São eles:

- Competência: pessoas capacitadas e recursos tecnológicos adequados;
- Confiabilidade: cumprimento de prazos e horários estabelecidos previamente;
- Credibilidade: referência construída junto ao público que utiliza o serviço;
- Segurança: sigilo das informações pessoais;

- Facilidade de acesso: tanto aos serviços como ao pessoal de contato;
- Comunicação: clareza nas instruções de utilização dos serviços e discurso inclusivo.

A **qualidade do tratamento**, por sua vez, refere-se à atuação do atendente quando interage com o usuário. Está relacionada a características como:

- Presteza: demonstração do desejo de servir, valorizando prontamente a solicitação do usuário;
- Cortesia: manifestação de respeito ao usuário e de cordialidade;
- Flexibilidade: capacidade de lidar com situações não previstas;
- Impessoalidade: a Ouvidoria não pode conceder os chamados “privilégios odiosos” a certos grupos sociais. Entretanto, isso não significa que não devam ser respeitadas as prioridades legais (como idosos ou pessoas com deficiência) e que a ouvidoria não deva levar em consideração o contexto sociocultural da pessoa ou do grupo de pessoas que está atendendo. A Ouvidoria pode e deve atuar de forma isonômica, ou seja, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Além do estabelecimento desses parâmetros, é fundamental definir indicadores de qualidade para o atendimento na Ouvidoria.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Um indicador é uma medida, geralmente estatística, utilizada para traduzir quantitativamente certo aspecto da realidade e informar algo sobre ele. No campo das políticas públicas, é uma ferramenta usada para fins de pesquisa ou visando a formulação, monitoramento e avaliação das ações implementadas.*

Uma atividade de preparação é estabelecer, em termos qualitativos, quais são os compromissos que a organização deseja assumir para aprimorar o atendimento. A partir desses compromissos são formulados indicadores mensuráveis, capazes de possibilitar o monitoramento da atuação da ouvidoria. São alguns exemplos:

- Tempo de espera para o atendimento;
- Tempo de resposta das áreas internas;
- Tempo de resposta ao usuário.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Uma dimensão essencial da qualidade no atendimento é a adesão do servidor ao seu contexto organizacional, o que implica conhecer a missão da organização, a forma como ela se encontra estruturada, bem como suas rotinas administrativas. Os direitos e deveres dos servidores públicos estão descritos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e suas atualizações. Entre os deveres (art. 116), há dois que se encaixam na temática do atendimento ao usuário. São eles: “atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas” e “tratar com urbanidade as pessoas”. Mais recentemente, a Lei nº 13.460/2017 (art. 5º) estabelece 15 diretrizes que devem ser observadas pelos agentes públicos e prestadores de serviços públicos, dentre as quais se destacam: “urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários” e “igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação”.*

### A importância da comunicação: conversar é a melhor estratégia

A Constituição de 1988 instituiu como valor fundamental a solução pacífica das controvérsias. A Lei n. 13.460/2017, por sua vez, estabeleceu como atribuição das Ouvidorias promover a adoção da mediação e da conciliação entre o usuário e o órgão ou entidade pública. Os conflitos, portanto, devem ser trabalhados no campo da construção de alternativas e soluções pacíficas, apoiadas no diálogo e na comunicação eficiente entre as partes.

A comunicação é uma ferramenta central para o aprimoramento da qualidade no atendimento. Por isso é importante reconhecer os elementos que podem restringir ou impedir o perfeito entendimento das mensagens em um processo comunicacional, como as barreiras tecnológicas, psicológicas e de linguagem.

As **barreiras tecnológicas** são resultado de defeitos ou interferências dos canais de comunicação. São de natureza material, ou seja, resultam de problemas técnicos, como o do telefone com ruído ou o sistema que não funciona.

As **barreiras de linguagem** podem ocorrer em razão das gírias, regionalismos, dificuldades de verbalização, dificuldades ao escrever, gagueira, entre outros.

Já as **barreiras psicológicas** se referem às diferenças individuais e podem ter origem em aspectos do comportamento humano, tais como:

- Seletividade: o emissor só ouve o que é do seu interesse ou o que coincida com a sua opinião;
- Egocentrismo: o emissor ou o receptor não aceita o ponto de vista do outro ou corta a palavra do outro, demonstrando resistência para ouvir;
- Timidez: a inibição de uma pessoa em relação à outra pode causar voz baixa, quase inaudível;
- Preconceito: a percepção indevida das diferenças socioculturais, raciais, religiosas, hierárquicas, entre outras;
- Descaso: indiferença com relação às necessidades do outro.

A **comunicação verbal** é realizada oralmente ou por meio da escrita. São exemplos de comunicação oral as ordens, pedidos, debates, discussões, tanto face a face quanto por telefone, rádio, televisão ou outro meio eletrônico. Cartas, jornais, impressos, revistas, cartazes, entre outros, fazem parte da comunicação escrita.

A **comunicação não verbal**, por sua vez, é realizada por meio de gestos, mímicas, olhares, expressão facial e corporal, que podem reforçar ou contradizer o que está sendo dito. Cruzar os braços e as pernas, por exemplo, é um gesto que pode ser interpretado como posição de defesa ou contrariedade. Gestos como colocar a mão no queixo, coçar a cabeça ou espreguiçar-se na cadeira podem indicar falta de interesse no que a outra pessoa tem a dizer. Também são gestos interpretados como forma de demonstrar desinteresse durante a comunicação: organizar papéis que se encontrem sobre a mesa, guardar papéis na gaveta, utilizar o celular para assuntos não relacionados à conversa, responder perguntas com irritação ou deixar de respondê-las. Por outro lado, inclinar o corpo em direção à pessoa que está falando pode indicar interesse pelo que está sendo dito.

## Algumas palavras sobre a empatia

A empatia é fator essencial para a excelência no atendimento ao público. Esse é um tema muitas vezes negligenciado, mas a utilização adequada dessa habilidade no momento em que as pessoas interagem é fundamental. Trata-se de uma resposta afetiva apropriada à situação de outra pessoa, e não à própria situação. É a capacidade de identificar-se com o sentimento ou a reação de outra pessoa e compreendê-la, imaginando-se nas mesmas circunstâncias.

A empatia não é algo dado, mas uma construção diária, um exercício permanente de alteridade, de tolerância com a diferença. A adoção de uma postura empática durante o atendimento ao usuário pode facilitar a comunicação com o profissional da Ouvidoria, bem como possibilitar a resolução de conflitos.

## Em busca da humanização do atendimento<sup>10</sup>

As questões relacionadas à **humanização** das práticas de atendimento estão cercadas de complexidades e desafios. Embora o tema venha sendo intensivamente discutido na área da Saúde, na realidade é um assunto transversal, e deve alcançar diversos campos do conhecimento e práticas profissionais.

A ideia de humanização se contrapõe aos processos de discriminação, indiferença e desprezo, apatia diante do sofrimento do outro e demais formas de violência. Sem comunicação não há humanização. A humanização depende da capacidade de falar e de ouvir, depende do diálogo com os semelhantes.

Na Ouvidoria as práticas se tornam “desumanas” quando os cidadãos e as suas necessidades são reduzidos a objetos despersonalizados, sujeitos à mera descrição e resolução burocrática.

O preenchimento de uma ficha de identificação não garante a escuta do usuário. A compreensão e registro qualificado das informações são indispensáveis, sem dúvida. Mas isso não é tudo. Uma unidade de ouvidoria pode ser excelente do ponto de vista técnico e, ainda assim, ser desumana no atendimento. Isso ocorre quando os usuários são tratados apenas sob o ponto de vista da intervenção técnica, e não acolhidos em suas angústias, temores e expectativas.

---

<sup>10</sup> Texto elaborado a partir do Manual da Humanização, produzido pela Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul e pela Escola de Saúde Pública. Disponível em <http://www.humanizasaude.rs.gov.br/site/artigos/manual/>.

## Linguagem Cidadã

Em seu relacionamento com a Administração Pública, o usuário deve contar com **informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades**. Nesse sentido, o uso adequado da linguagem permitirá a compreensão da mensagem transmitida e será fundamental para promover a efetiva comunicação entre o Estado e o usuário, garantindo o exercício da cidadania e a transparência.

No entanto, muitas vezes a informação fornecida pelo Estado ao cidadão é, na realidade, incompreensível, pois o processo de construção da informação não leva em consideração o contexto sociocultural em que este cidadão está inserido. As ouvidorias desempenham papel fundamental na transformação dessa realidade, pois são responsáveis por aproximar o usuário da Administração. As ouvidorias funcionam, portanto, como uma ponte, ao empregar a linguagem cidadã para reformular a informação técnica fornecida pela área demandada, de modo a fornecer uma mensagem compreensível para o cidadão que a procurou.

---

**A linguagem cidadã é a linguagem simples, clara, concisa e objetiva, que considera o contexto sociocultural do usuário, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 3º, X).**

---

A linguagem cidadã deve ser observada em todas as formas de atendimento, contribuindo assim para o estabelecimento de uma comunicação atenta às necessidades do usuário, acolhendo-o adequadamente, sem abrir mão da qualificação técnica necessária. A linguagem deve ser clara, acessível e de fácil compreensão, proporcionando um atendimento adaptado às necessidades do usuário.

Quer um exemplo? Imagine que um usuário dirija uma manifestação a uma ouvidoria e receba uma resposta começando com a expressão “acusamos o recebimento da sua manifestação...”. O uso dessa expressão é muito frequente nos órgãos e entidades nas respostas a ofícios e outras comunicações oficiais, mas já houve casos em que a Ouvidoria recebeu ligações do usuário perguntando do que ele estava sendo acusado.

É preciso ter bastante cuidado na elaboração de resposta, em especial quanto ao uso de expressões que são corriqueiras na Administração Pública, mas que podem parecer estranhas para o cidadão comum.

Um dos principais aspectos da linguagem cidadã é apresentar um texto de fácil leitura a partir da identificação do nível sociocultural do manifestante, compreendido na forma que escreveu sua manifestação. Observar se a linguagem textual “espelha” a linguagem utilizada

pelo manifestante, isto é, se o nível de simplicidade ou complexidade presente na manifestação possibilita que a resposta utilize:

- a. termos mais formais (com vocabulário cerimonioso);
- b. termos menos formais;
- b. estrangeirismos;
- d. termos técnicos e siglas (burocratês, por exemplo); ou
- e. regionalismos (com expressões populares como “Balaio de gato”, “azuretado”, “Guacho” e “Égua”, por exemplo).

Exemplo:

*Adelaide, bom dia!*

*Para conseguir o seu atendimento na Agência do Ministério X, a senhora deve ligar para o telefone 000-0000 e falar que precisa “fazer o agendamento para sua consulta”.*

*Não existe outra forma de conseguir o seu atendimento. Por isso, a senhora não conseguiu ser atendida no dia 1 de abril.*

*Caso tenha dificuldade para usar o telefone, peça alguém da sua confiança para ligar e fazer o agendamento da sua consulta, com a senhora por perto e com o seu documento de identidade. Isso é importante porque será preciso passar algumas informações que estão nesse documento.*

*Fazendo dessa forma a senhora será atendida por nós!*

*Atenciosamente,*

*Equipe de Ouvidoria do Ministério X*

## Linguagem Inclusiva

As palavras que usamos espelham valores e pensamentos sobre o mundo e as pessoas, mesmo que não tenhamos consciência disso. Por isso é essencial que a linguagem utilizada pela ouvidoria seja, além de clara e acessível, também inclusiva.

Uma linguagem inclusiva é aquela que não usa expressões preconceituosas ou ofensivas a indivíduos ou grupos. Por exemplo, várias expressões que ainda são utilizadas hoje em dia têm origem racista e continuam reproduzindo o racismo, como: 'a coisa está preta', 'serviço de preto', 'da cor do pecado', 'inveja branca', 'cabelo ruim'.

Esse cuidado deve ser tomado com diversos grupos sociais. Para se referir a pessoas com deficiência, jamais use termos pejorativos como 'aleijado', 'incapacitado' ou 'inválido'. Evite também o termo 'deficiente' e as expressões 'pessoa portadora de deficiência' e 'pessoa com necessidades especiais'. Use preferencialmente a expressão 'pessoa com deficiência', que é a adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e é a expressão aceita pelos movimentos sociais.

Quando atendendo mulheres, deve-se evitar usar o masculino para se referir ao gênero feminino, como no exemplo: "Qual a profissão da Mariza? Engenheiro". É correto dizer 'homossexualidade' e nunca 'homossexualismo'. Além disso, não se refira a ela como uma 'opção sexual'. O termo correto é 'orientação sexual'.

No atendimento a um usuário ou uma usuária transexual, ou seja, uma pessoa que se identifica com um gênero diferente do sexo biológico, deve-se perguntar como a pessoa gostaria de ser chamada. Em geral, os(as) transexuais adotam um nome social, que pode ser diferente daquele que consta nos documentos oficiais. É importante anotá-lo para se dirigir à pessoa utilizando apenas o nome social.

Utilizar uma linguagem mais inclusiva pode significar uma grande diferença para outras pessoas, principalmente para aquelas que convivem diariamente com o preconceito e a discriminação. Dessa forma, elas se sentirão acolhidas e entenderão que ali elas serão respeitadas. É interessante aproveitar o contato com os movimentos sociais para aprender quais as expressões aceitas e não aceitas pelos diversos grupos.

# SERVIÇOS PÚBLICOS, DIREITOS DOS USUÁRIOS E CARTA DE SERVIÇOS

Muito já falamos sobre a importância das ouvidorias para o recebimento de manifestações dos usuários sobre os serviços públicos ofertados. É importante conhecer agora os conceitos trazidos pela Lei n. 13.460/2017 com relação aos serviços públicos, aos usuários, seus direitos e à Carta de Serviços ao Usuário.

## O que são serviços públicos?

Os serviços públicos são criados e mantidos pela Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para satisfazer as necessidades da coletividade e, principalmente, para garantir os direitos da população. Todo serviço público é regulamentado por leis e outras normas que determinam a quem aquele serviço se destina, quem é o responsável por executá-lo, o que ele visa oferecer, como deve funcionar, etc.

A Lei n. 13.460/2017 define serviço público em seu art. 2º:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*[...]*

*II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;*

Analisando a definição, percebemos que serviço público compreende tanto uma atividade administrativa (ato voltado para organização e funcionamento das estruturas estatais, como, por exemplo, uma publicação da Imprensa Nacional) quanto uma atividade de prestação direta ou indireta de bens ou serviços (prestação direta da administração pública, como a segurança nacional, ou prestação indireta por delegatários, como os serviços de telefonia e energia elétrica).

Assim, a Lei n. 13.460/2017 trouxe um conceito amplo de serviço público, abrangendo as atividades administrativas, e, além disso, a lei também é aplicável subsidiariamente no caso de serviços públicos delegados, que são prestados por particulares mediante concessão, permissão, autorização e outros instrumentos jurídicos.

Além disso, a prestação dos serviços públicos pode se dar diretamente, por meio dos órgãos da Administração Direta ou das entidades da Administração Indireta, ou indiretamente, por particulares que recebem o serviço por delegação, sob regime de concessão, permissão ou autorização. Nesse caso, de prestação por particular, a Lei n. 13.460/2017 se aplica subsidiariamente, ou seja, quando não houver regramento específico para determinada situação (art. 1º, § 3º).

É importante destacar que a Lei n. 13.460/2017 tem abrangência nacional e se aplica a qualquer órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, à Advocacia Pública e à Defensoria Pública.



## Usuários de serviços públicos e seus direitos básicos

A Lei n. 13.460/2017 conceitua usuário como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (art. 2º, I) Entende-se, portanto, que ainda que não utilize determinado serviço público, a pessoa física ou jurídica é considerada usuária potencial.

O art. 6º da referida Lei prevê como direitos básicos do usuário do serviço público:

*Art. 6º São direitos básicos do usuário:*

*I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;*

*II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação;*

*III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;*

*IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;*

*V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e*

*VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:*

*a) horário de funcionamento das unidades administrativas;*

*b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;*

*c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;*

*d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e*

*e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado (grifos nossos).*

Quanto aos procedimentos para a **proteção de informações pessoais**, a Lei de Acesso à Informação determina que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com **respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais**, conforme preceitua a Constituição de 1988.

De acordo com a Lei de Acesso à Informação, as informações pessoais terão seu acesso restrito (independentemente de classificação de sigilo) pelo prazo máximo de 100 anos, contados da sua produção, aos agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referem. Além disso, o agente público que utilizar informações pessoais de maneira irregular será responsabilizado por seu uso indevido.

A legislação brasileira traz ainda a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que trata especificamente do tratamento de dados pessoais por instituições públicas e privadas.

A LGPD traz diversas obrigações impostas aos gestores de bancos de dados públicos e privados que contenham informações pessoais, determinando em que situações essas informações podem ser utilizadas, e as possibilidades de emprego de informações pessoais **anonimizadas e pseudonimizadas**.

A anonimização é a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo. A pseudonimização, por sua vez, refere-se à possibilidade de tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

## A Carta de Serviços ao Usuário

Uma parte importante da prestação do serviço público é sua divulgação. É papel do Estado levar ao seu público-alvo o conhecimento acerca da existência do serviço e das informações sobre o que precisa ser feito para obtê-lo, demonstrando prazos e condições de acesso. Um serviço público oferecido, mas desconhecido, é inútil, já que não terá efeito sobre o usuário.

Para dar mais visibilidade e transparência ao serviço público, a Lei n. 13.460/2017 prevê que órgãos e entidades deverão divulgar a Carta de Serviços ao Usuário.

---

## IMPORTANTE

A Carta de Serviços ao Usuário é um documento disponibilizado em página ou portal em que a entidade pública insere suas informações básicas e lista todos os serviços públicos por ela prestados, especificando as etapas, o público-alvo, os locais, os horários e as formas pelas quais os usuários podem ter acesso aos serviços.

---

A Carta de Serviços ao Usuário contribui de forma decisiva para o esforço de alinhar os serviços prestados pela Administração Pública aos anseios da sociedade, tornando-se um verdadeiro instrumento de transparência, participação e controle social, na medida em que:

- Prevê mecanismos de conhecimento do público-alvo e dos demais públicos afetados;
- Permite que a entidade pública traga seu público-alvo para participar da construção dos padrões de qualidade e excelência dos serviços públicos;
- Permite que o usuário saiba exatamente o que esperar e, portanto, o que cobrar de cada serviço.

A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar 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 (Lei nº 13.460/2017, art. 7º, § 1º).

A Lei apresenta um rol mínimo de informações que deverão constar na Carta:

*Art. 7º, § 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:*

*I - serviços oferecidos;*

*II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;*

*III - principais etapas para processamento do serviço;*

*IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;*

*V - forma de prestação do serviço; e*

*VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.*

Esse conteúdo não é exaustivo. Qualquer informação adicional que possa auxiliar o usuário a compreender e obter o serviço deverá ser incluída no conteúdo da Carta.

## ••• SAIBA MAIS •••

*Para saber como elaborar a Carta de Serviços ao Usuário, sugerimos a leitura do Guia de Identificação dos Serviços Públicos elaborado pelo antigo Ministério do Planejamento e disponível em: [http://editor.planejamento.gov.br/cidadania-digital/transformacao/arquivos/170627\\_Guia\\_Identificacao\\_Servicos\\_PCD.pdf/view](http://editor.planejamento.gov.br/cidadania-digital/transformacao/arquivos/170627_Guia_Identificacao_Servicos_PCD.pdf/view)*

A Lei n. 13.460/2017 estabelece que a Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação, mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet (art. 7º, § 4º).

No âmbito do Poder Executivo Federal, o primeiro passo para a divulgação da Carta é seu cadastro no Portal de Serviços do Governo Federal ([www.servicos.gov.br](http://www.servicos.gov.br)). O Portal foi criado para centralizar em um só lugar as informações sobre todos os serviços públicos prestados pela Administração Pública federal, e, assim, facilitar o acesso a estas informações pelos usuários.

## ••• SAIBA MAIS •••

*O Portal de Serviços é o canal oficial de cadastro e divulgação das Cartas de Serviço ao Usuário federais. Informações adicionais podem ser obtidas em: <http://www.planejamento.gov.br/cidadania-digital/brasil-eficiente-cidadania-digital> e <http://servicosgovbr.github.io/>*

O cadastro no Portal, no entanto, não é suficiente para a divulgação da Carta de Serviços. Ela deve ser disponibilizada em todos os canais de comunicação e de relacionamento do órgão ou entidade, inclusive aqueles de atendimento ao público.

Por fim, é importante destacar que, no caso de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, está a cargo das respectivas ouvidorias acompanhar o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário, conforme disposto no art. 10, V, do Decreto n. 9.492/2018.

# AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

## Por que avaliar os serviços públicos?

A avaliação dos serviços públicos é capaz de apontar quais ações de gestão devem ser priorizadas para melhorar o atendimento e a entrega do serviço para o usuário, além de funcionar como ferramenta de controle social.

Apesar de haver várias teorias e estudos sobre o tema, a ideia da avaliação de serviços e políticas públicas é bastante simples. Os gestores públicos precisam saber o que está funcionando e o que não está causando o impacto desejado. Além disso, é importante conhecer as externalidades, ou seja, os “efeitos colaterais” positivos e negativos das políticas e serviços públicos.

O principal propósito das informações produzidas por meio da avaliação é orientar as decisões acerca da alocação dos recursos e da implementação das políticas públicas. Uma avaliação negativa de um serviço, por exemplo, pode ser determinante para a sua descontinuação ou reformulação, enquanto uma avaliação positiva pode determinar sua continuidade ou expansão.

A avaliação de políticas e serviços públicos tem como principais objetivos:

- Detectar necessidades da sociedade e do usuário de serviços públicos;
- Antecipar o impacto de decisões regulatórias que apresentem potencial de influenciar diretamente ou indiretamente a vida do usuário;
- Propiciar informações para o melhoramento das políticas e os serviços prestados:
- Verificar se os serviços estão sendo prestados de acordo com os padrões de qualidade definidos, e se há transparência em relação a esses padrões de qualidade;
- Detectar e corrigir problemas, desvios, irregularidades e ineficiências;
- Identificar problemas no acesso ao serviço, por meio das indagações: Qual é a cobertura do serviço? Quem está tendo acesso e quem tem seu acesso dificultado e por quê?
- Identificar diferenças e especificidades regionais que afetam a qualidade do serviço ou o seu acesso;

- Simplificar processos e procedimentos administrativos;
- Possibilitar o desenvolvimento e o melhoramento de estratégias de intervenção na realidade, por meio do aperfeiçoamento da coerência entre a maneira com que o serviço é prestado e os objetivos da política pública da qual ele faz parte, assim como da aderência dos produtos e resultados aos propósitos e objetivos da política;
- Avaliar, em tempo real e de forma contínua, a satisfação com o serviço;
- Possibilitar a identificação de alternativas (por exemplo: alternativas mais baratas e eficazes para atacar o mesmo problema);
- Garantir o uso adequado dos recursos públicos;
- Envolver a sociedade no processo de tomada de decisões;
- Viabilizar o controle, a responsabilização e a prestação de contas por parte da própria administração pública;
- Dar transparência, permitindo melhor acompanhamento das políticas públicas por parte dos usuários (controle social);
- Avaliar se os compromissos firmados nas Cartas de Serviços ao Usuário foram atendidos;
- Avaliar o nível geral de satisfação com os serviços prestados.

Para avaliar uma política ou serviço público, nem sempre é necessária a utilização de modelos estatísticos complexos, econometria ou mesmo a análise quantitativa de dados. Muita gente acredita que as informações só têm valor se puderem ser traduzidas em números, mas isso não é verdade.

Além disso, não é a sofisticação técnica que confere legitimidade ou utilidade às informações produzidas. Muitas vezes técnicas simples produzem resultados úteis para os gestores, com custos mais baixos. O foco não deve estar sobre a complexidade das técnicas, mas sim sobre a utilidade das informações produzidas para cumprir os objetivos.

## Aspectos a serem avaliados

A Lei n. 13.460/2017 determina, em seu art. 23, que os órgãos e entidades públicos deverão avaliar os serviços prestados sob os seguintes aspectos:

- I. Satisfação do usuário com o serviço prestado;
- II. Qualidade do atendimento prestado ao usuário;
- III. Cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
- IV. Quantidade de manifestações de usuários; e
- V. Medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

Da leitura dos aspectos a serem avaliados você deve ter percebido a importância de uma **Carta de Serviços ao Usuário** bem estruturada, pois ela será o instrumento de transparência dos serviços públicos oferecidos e dos compromissos assumidos pela instituição.

Além de avaliar os aspectos determinados pela lei, é importante lembrar que um serviço não existe por si só, mas está vinculado a um programa de governo ou a uma política pública. A avaliação do serviço deve ser feita no contexto da avaliação desse programa ou política.

Dessa forma, as primeiras perguntas que devem ser feitas são: de qual programa ou política pública esse serviço faz parte? Quais são os seus objetivos e metas e quais indicadores são utilizados para o monitoramento?

Os **objetivos** de uma política pública devem fazer parte do planejamento estratégico do órgão ou entidade. A partir daí é possível compreender por que a política em questão foi criada.

**Indicadores**, por sua vez, são instrumentos de gestão essenciais para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Eles representam de forma quantitativa aspectos específicos da realidade que se pretende analisar. As metas, por sua vez, especificam como e quando os objetivos serão atingidos.

Os indicadores, portanto, são capazes de traduzir conceitos abstratos em termos operacionais, permitindo, entre outras coisas, o monitoramento do nível de alcance das metas estabelecidas no planejamento.

Os indicadores têm diversas utilidades no processo de gestão. Eles servem, por exemplo, para:

- facilitar o planejamento;
- medir os resultados da atuação da organização;
- embasar os processos de tomada de decisão;
- contribuir para a melhoria contínua dos processos dentro da organização;
- fazer uma análise comparativa do desempenho de diferentes organizações ou da mesma organização em períodos diferentes.

Um exemplo de indicador pode ser a quantidade de homicídios em um determinado município. Perceba que o indicador não traz nenhum juízo de valor, ou seja, não indica, por exemplo, que se deseja a diminuição do número de homicídios. Isso é feito por meio das metas. Uma meta que utiliza esse indicador pode ser, por exemplo, a redução do número de homicídios em 20% até o final do ano.

Na escolha de indicadores há alguns aspectos que devem ser levadas em consideração:

- Relevância – os indicadores devem ser úteis para o acompanhamento das ações da organização ou de aspectos da realidade nos quais se quer intervir;
- Disponibilidade – facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo;
- Baixo custo de obtenção – o alto custo de obtenção dos dados pode inviabilizar o uso dos indicadores ou tornar o custo maior que o benefício do seu uso;
- Confiabilidade – as informações geradas por meio do uso dos indicadores devem ser confiáveis para que a análise feita tenha credibilidade;
- Rastreabilidade – facilidade de identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção;
- Estabilidade – permanência no tempo, permitindo a formação de série histórica;
- Simplicidade – os indicadores devem ser fáceis de serem compreendidos;
- Sensibilidade – capacidade de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas.

Existem 3 tipos principais de indicadores. Para fazer essa escolha, deve-se antes ter clareza sobre o que se pretende avaliar: a **eficácia**, a **efetividade** ou a **eficiência**?

TIPOS DE INDICADORES	DESCRIÇÃO E EXEMPLOS
Indicadores de eficácia	Medem a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário. Por exemplo, se uma campanha de vacinação tiver como meta vacinar 100 mil crianças, ela será eficaz se conseguir realmente vacinar essa quantidade ou mais, independentemente do fato de resultar ou não em menos crianças doentes.
Indicadores de efetividade	Medem a transformação na realidade produzida pelos produtos/serviços, projetos ou programas em questão. Por exemplo, uma campanha de vacinação será efetiva se conseguir reduzir a incidência de determinada doença.
Indicadores de eficiência	Medem a relação entre os produtos e serviços entregues aos usuários e o custo. Por exemplo, a campanha de vacinação será mais eficiente quanto mais crianças conseguirem vacinar com menor custo.

Segundo o novo paradigma estabelecido pela Lei n. 13.460/2017, os órgãos que prestam serviços públicos e oferecem atendimento ao cidadão devem não apenas ser eficientes, mas também efetivos. Em outras palavras, é necessário que atuem para mudar a realidade dos atingidos pelos programas governamentais e políticas públicas, visando trazer uma melhoria sensível para a sua qualidade de vida “(...) na promoção dos serviços públicos, ao agente público não basta ‘fazer mais com menos’ (eficiência) – ou ‘fazer melhor’(eficácia). Haverá de se ‘fazer o que deve ser feito’, pois é disso que se trata a efetividade”.<sup>11</sup>

As avaliações de serviços e políticas públicas realizadas pelas Ouvidorias devem ter o foco principal na efetividade. O objetivo é compreender o impacto desses serviços e políticas na realidade do usuário.

Já as avaliações de eficácia e de eficiência são, principalmente, de responsabilidade dos órgãos de controle e dos gestores dos serviços e políticas. Nesses casos o papel da Ouvidoria é levar até os gestores as informações produzidas pelo controle social para subsidiar o trabalho.

Ainda sobre o assunto, é importante saber que as metas são diferentes dos objetivos. Enquanto estes apresentam uma intenção, uma ideia geral, as metas servem para especificá-los, indicando exatamente o que se quer (em quantidades mensuráveis) em qual período de tempo.

<sup>11</sup> TOSTES, 2018.

Quais características devem ser consideradas para a elaboração de metas? Elas devem ser:

- Específicas: delimitam de forma clara, direta, sem ambiguidades aquilo que se pretende atingir;
- Mensuráveis: podem ser medidas quantitativamente;
- Alcançáveis: atingíveis dentro das condições existentes. A meta pode ser ousada, mas possível diante da realidade;
- Relevantes: metas que fazem sentido e têm amplo apoio da direção e da equipe;
- Temporais: têm prazo definido para acontecer.

## A avaliação por meio das pesquisas de satisfação

A Lei n. 13.460/2017 trouxe a obrigatoriedade, aplicável às ouvidorias públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços públicos. No entanto, a ideia de qualidade do serviço público com foco no usuário foi consolidada pela primeira vez em 1999, com a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário de Serviços Públicos.

A Administração Pública, que antes era voltada apenas para os interesses do aparelho do Estado, hoje precisa olhar para quem utiliza os serviços públicos. Atualmente, as avaliações da satisfação dos usuários estão sendo cada vez mais utilizadas no Brasil para subsidiar decisões administrativas e de gestão.

A Lei n. 13.460/2017 determina que seja feita, **no mínimo uma vez ao ano**, a avaliação dos serviços por meio de pesquisa de satisfação.

Art. 23.

[...]

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

Além disso, é importante destacar que o Decreto n. 9.492/2018, que regulamenta a lei no âmbito da Administração Pública Federal e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (SisOuv), traz como competência das unidades setoriais do SisOuv processar as informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas para avaliar os serviços públicos prestados, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento estabelecidos na Carta de Serviços ao Usuário.

Existem vários instrumentos que podem ser utilizados para a obtenção de informações dos usuários, como livros e caixas de sugestões, centrais de atendimento, abordagem direta por pesquisadores, entre outros.

Porém, com o desenvolvimento da tecnologia surgiram ferramentas mais ágeis para medir a satisfação do usuário. A internet permite interação com o Estado por meio de sistemas eletrônicos de ouvidorias e a implantação de pesquisas de satisfação antes, durante e depois da prestação de serviço, além do aumento da capacidade de coleta, armazenamento e análise de dados, que pode ser tanto descritiva quanto preditiva.

A própria Estratégia de Governança Digital (EGD) para o Governo Federal, que faz parte da Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016, reconhecendo a importância da Tecnologia da Informação, traçou um conjunto de medidas que têm o objetivo de universalizar o acesso digital aos serviços públicos, ampliar e incentivar a participação social na criação e na melhoria dos serviços públicos.

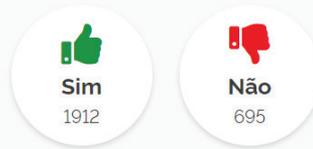
Uma ação da EGD em desenvolvimento é o **Portal de Serviços do Governo Federal** – acessível em <http://www.gov.br>. Com esse canal, único e integrado, torna-se possível acessar informações sobre os serviços públicos, solicitar e acompanhá-los eletronicamente. A ideia é utilizar as tecnologias digitais para simplificar e agilizar a prestação de serviços públicos, gerando benefícios para a sociedade e ampliando as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas.

O Portal de Serviços já traçou a **Estratégia de Avaliação de Serviços Públicos**. A proposta padroniza a forma como órgãos e entidades da Administração Pública federal deverão avaliar os serviços públicos antes, durante e depois de sua prestação.

O mecanismo já está disponível para que o usuário possa manifestar sua opinião no Portal com relação a cada serviço. As demais etapas da avaliação – durante e após a prestação do serviço – estão em desenvolvimento.

A manifestação pré-serviço, ou seja, que avalia as informações relativas aos serviços existentes no Portal, se dá por meio da seguinte pergunta:

### Esta informação foi útil para você?



### Atendimento ao Cidadão

 <b>DENÚNCIA</b> Para comunicar a ocorrência de alguma irregularidade relacionada ao serviço	 <b>SOLICITAÇÃO</b> Se você espera um atendimento ou a prestação de um serviço	 <b>SUGESTÃO</b> Se você tiver uma idéia ou proposta de melhoria para este serviço	 <b>SIMPLIFIQUE</b> Se você foi bem atendido e está satisfeito com o atendimento e/ou com o serviço que foi prestado
---	---	---	---

Caso a informação disponibilizada sobre o serviço tenha sido avaliada de maneira negativa, a ouvidoria receberá uma manifestação do tipo reclamação, contendo dados sobre qual serviço o usuário tentou acessar e que tipo de problema apresentava, conforme o preenchimento do formulário abaixo:

## Esta informação foi útil para você?



### 2. Por que não? \*

- Não consegui acessar o serviço (link quebrado)
- Não entendi ou faltam informações de como utilizar o serviço
- As informações sobre o serviço estão erradas
- Outros

### 3. Quer comentar a sua avaliação?

Descreva abaixo o conteúdo de sua manifestação.

caracteres restantes: 500

### 4. Caso queira receber uma resposta para a sua manifestação, informe:

Nome:

Email:

Enviar

Você pode fazer outra manifestação de Ouvidoria



Denúncia



Solicitação



Sugestão



Simplifique

Esse trâmite vai ao encontro da Lei n. 13.460/2017, que diz em seu art. 9º que o usuário poderá apresentar manifestações sobre a prestação de serviços públicos com o objetivo de garantir seus direitos. As manifestações que chegam por meio do Portal de Serviços são uma realidade do Poder Executivo federal, e os órgãos e entidades, em nenhuma hipótese, poderão recusar o recebimento das manifestações formuladas nos termos da do art. 11 da Lei n. 13.460/2017, sob pena de responsabilidade do agente público.

Outro exemplo de pesquisa de satisfação é a que existe no Sistema e-Ouv, realizada ao final do atendimento. O objetivo da pesquisa é gerar informações qualitativas sobre o atendimento às manifestações direcionadas às ouvidorias.

O e-Ouv disponibiliza a pesquisa de satisfação automaticamente após o recebimento da resposta conclusiva pelo usuário.

Por fim, os resultados da pesquisa de satisfação são publicados de forma atualizada no Painel **Resolveu?**

Existem diversas maneiras de elaborar pesquisas. Alguns métodos diferentes podem ser adotados pelos órgãos e entidades para obter informações sobre a prestação de serviços públicos:

- Pesquisa de opinião - aplicação de um questionário (instrumento quantitativo) que tem como objetivo verificar como a população e/ou o público alvo pensa sobre determinado tema, para coletar informações que possam ser utilizadas no processo de decisão.
- Questionários de satisfação - esse tipo de pesquisa convida o usuário a se manifestar a respeito da qualidade dos serviços e quanto à sua forma de prestação. Estas pesquisas podem ser adotadas para conhecer a satisfação da população em relação aos serviços públicos como um todo. O serviço de qualidade é definido como o grau de discrepância entre as expectativas e as percepções em relação ao desempenho do serviço prestado.
- Grupos de discussão - são entrevistas em profundidade com um pequeno grupo de pessoas (normalmente de 6 a 10), especialmente selecionadas e convidadas pela organização para discutir um tópico de interesse particular, com base na experiência e conhecimento que estas detêm sobre o tema.
- Mapeamento do percurso dos usuários/clientes – é um processo de mapeamento e descrição de todas as experiências que os usuários têm quando contatam um serviço ou conjunto de serviços, tendo em conta não só os fatos, mas também

as suas reações. Dessa forma, o que define a denominação deste exemplo da pesquisa é a sua finalidade. O mapeamento utiliza instrumentos já conhecidos de coleta, como os questionários.

- Cliente misterioso - A metodologia do cliente misterioso se baseia no recurso a indivíduos treinados para observar, experimentar e mensurar os processos de prestação do serviço, agindo como se fossem usuários reais. Estes indivíduos produzem relatos nos quais detalham suas experiências de forma objetiva e detalhada, que permitem avaliar a experiência real de utilização dos serviços públicos. A ideia é testar como o usuário realmente vivencia os serviços.

O Decreto n. 9.723, de 11 de março de 2019, determina que as avaliações da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários, de que trata o art. 24 da Lei n. 13.460/2017, serão feitas na forma definida em ato do Secretário de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

## Utilização das avaliações pelos gestores e pela sociedade

As pesquisas de satisfação podem subsidiar os processos de tomada de decisão, trazendo informações e dados sobre os usuários, suas necessidades, grau de satisfação, imagem e confiança institucional, entre outros aspectos. É competência das unidades setoriais do SisOuv (art. 10, VI, do Decreto n. 9.492/2018), produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.

A Lei n. 13.460/2017, em seu art. 23, § 2º, determina que:

*O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.*



De acordo com o art. 20-B do Decreto n. 9.094/2017, a publicação do ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e com melhor avaliação de serviços por parte dos usuários será competência da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, e será divulgada por meio do Portal de Serviços do Governo Federal.

Divulgar o resultado das avaliações e disponibilizar o ranking não apenas traz subsídios para reorientação dos serviços pelos órgãos ou entidades, mas oferece a possibilidade de controle por parte dos usuários com relação à qualidade da entrega dos serviços públicos.

## AS OUVIDORIAS E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Segundo a Constituição Federal, o acesso à informação é um direito fundamental. Veja o que diz o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição:

*Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

A Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece conceitos, procedimentos e prazos aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, viabilizando assim o exercício desse direito de forma rápida e descomplicada. No Poder Executivo federal, a LAI foi regulamentada por meio do Decreto n. 7.724/2012.

Logo no seu início, a LAI determina que os procedimentos dos quais ela trata devem ser executados de acordo com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

Art. 3º (...)

*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.

### ••• SAIBA MAIS •••

*O inciso I do art. 3º da LAI fundamenta o chamado PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO, o que significa dizer que o Poder Público deve conduzir-se de forma transparente, tornando públicos seus atos e as informações que produz ou detém. Uma eventual negativa de acesso à informação deve ser uma exceção e sua justificativa legal deve ser explicada ao usuário.*

Além de estabelecer prazos e procedimentos para o pedido de acesso à informação, o que chamamos de transparência passiva, a lei e seu regulamento indicam as informações mínimas que órgãos e entidades devem divulgar, em seus sítios na internet, independentemente de requerimento. Isso é o que chamamos de transparência ativa.

### ••• SAIBA MAIS •••

*TRANSPARÊNCIA PASSIVA é a ação de disponibilizar informações a partir de um pedido de acesso à informação.*

*TRANSPARÊNCIA ATIVA é disponibilização proativa de informações, em atendimento aos artigos 7º e 8º da LAI, além de outras leis, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).*

A LAI determinou que todos os órgãos e entidades públicas devem oferecer o serviço de acesso à informação. Para cumprir essa responsabilidade, cada órgão e cada entidade criou o seu Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Um número grande desses serviços

está ligado às ouvidorias e frequentemente os ouvidores desempenham papéis importantes na promoção do acesso à informação.

## Pedido de acesso à informação

Pedido de acesso à informação é uma demanda, direcionada aos órgãos e entidades da Administração Pública, sejam sujeitos de direito público ou privado, realizado por qualquer pessoa, física ou jurídica (como empresas e associações civis, por exemplo), que tenha por objeto um dado ou informação.

A LAI considera informação quaisquer “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (art. 4º, I).

No mesmo sentido, o Decreto n. 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, apresenta as seguintes definições:

*Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:*

*I - dado - sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;*

*II - dado acessível ao público - qualquer dado gerado ou acumulado pelo Governo que não esteja sob sigilo ou sob restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;*

*III - dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte;*

Os dados e informações de interesse do usuário podem estar armazenados em sistemas, bancos de dados ou registrados em documentos. Talvez eles precisem ser obtidos de forma diferente, e algumas vezes somente parte deles pode ser disponibilizada. Por isso, a LAI determina que, quando não for possível conceder acesso integral à informação por razões de sigilo, deve ser concedido acesso à parte não sigilosa, por meio de “certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo” (art. 7º, §2º).

Isso significa que, quando num mesmo suporte (documento ou banco de dados) houver, ao mesmo tempo, informações sem restrição de acesso e informações protegidas por

sigilo, é assegurado ao usuário o direito de conhecer o que for possível, seja a partir da entrega do documento com a ocultação (tarjamento) das informações sigilosas, seja a partir da elaboração de um novo documento que as descreva (extrato ou certidão).

A própria LAI traz alguns exemplos do que é possível obter a partir de um pedido de acesso à informação. Veja o que diz o art. 7º:

*Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;*

*II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

*III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;*

*IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

*b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*

O acesso a informações públicas é assegurado mediante a criação de serviços de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para o recebimento dos pedidos e para orientação das pessoas quanto ao acesso. Na Administração Pública Federal, foram criados os SICs (Serviços de Informação ao Cidadão), unidades físicas de atendimento, e o e-SIC, que é o sistema eletrônico dedicado

ao recebimento e resposta de pedidos de acesso à informação em meio virtual. Em 2015 o Governo Federal definiu o e-SIC como sistema central de pedidos de informação do Executivo federal, por meio da Portaria Interministerial n. 1.254/2015.

Em termos práticos, para apresentar pedido de acesso, o usuário deve utilizar o sistema e-SIC, disponível para os órgãos e entidades da Administração Federal na Plataforma Fala.BR, em <http://falabr.cgu.gov.br>, podendo também ser acessado no site <http://www.acessoainformacao.gov.br>. Nele, preencherá um formulário padrão, cujas informações obrigatórias são o seu nome completo, documento de identificação válido e endereço físico ou eletrônico.

Vencida essa etapa, o usuário poderá apresentar quantos pedidos de acesso desejar, havendo campo para que possa descrever a informação que pretende receber, sendo necessário indicar o órgão que, supostamente, a detém.

O pedido deve ser descrito de um modo compreensível, que permita a recuperação da informação solicitada. O pedido também deve ser específico, permitindo que um servidor do órgão ou entidade que tenha familiaridade com o objeto do pedido possa recuperá-lo de maneira célere e precisa. Além de específico, o pedido deve ser razoável e proporcional e, por fim, a informação deve existir para que seja exigível.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Um aspecto muito importante da LAI é a vedação de quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público, registrada no parágrafo 3º do artigo 10 dessa Lei e reforçada no artigo 14 do Decreto nº 7.724/2012. Isto significa que o usuário não precisa explicar a razão do seu pedido ou dizer o que fará com a informação. Pedir é seu direito, não importa o porquê.*

### Pedidos que não têm o acesso à informação como objetivo

Os servidores responsáveis por processar os pedidos de acesso à informação muitas vezes se deparam com manifestações que não têm por objetivo o acesso à informação propriamente dito. No sistema e-SIC não há limitação daquilo que o usuário pode escrever em sua solicitação. Assim, é relativamente comum que sejam protocoladas manifestações de ouvidoria alheias ao acesso à informação, como denúncias, reclamações, solicitações de providências administrativas e consultas jurídicas.

Caso o servidor responsável pelo SIC verifique, no pedido de acesso, elementos de denúncia ou reclamação, por exemplo, deve orientar o usuário e reencaminhar o pedido para a ouvidoria do órgão ou entidade. No entanto, deverá garantir o acesso à informação solicitada, caso o pedido não represente, inteiramente, reclamação e/ou denúncia.

Na Administração Pública federal, como visto, as manifestações são apresentadas preferencialmente em meio eletrônico, por meio da Plataforma Fala.BR, de uso obrigatório pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal disponível em <http://falabr.cgu.gov.br>.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Ao receber um pedido no e-SIC, o gestor terá 5 dias úteis para verificar se realmente se trata de uma solicitação de informação. Caso avalie que o pedido é uma manifestação de ouvidoria, encaminha-o ao e-Ouv por meio do botão “Enviar para o e-Ouv”. Caso o usuário não concorde com a tramitação, ele poderá apresentar um pedido de reconsideração à CGU em até 10 dias a contar da notificação. A reconsideração será julgada em até 5 dias. Se improcedente, a manifestação será definitivamente enviada ao e-Ouv, no qual se iniciará o prazo que o órgão possui para respondê-la. Se a reconsideração for julgada procedente, o pedido permanecerá no e-SIC como recurso de 1ª Instância, devendo ser respondido em 5 dias e seguir os mesmos trâmites recursais dos pedidos de acesso à informação.*

Há ainda outro tipo de demanda que merece destaque, que é a consulta.

#### **CONSULTA: Situação na qual o usuário deseja receber do Poder Público um pronunciamento sobre uma condição hipotética ou concreta.**

As consultas tratam de situações muito específicas, não necessariamente já avaliadas pela Administração, em que por vezes estão em conflito legislações concomitantes. Atualmente, consultas não são aceitas como pedidos de acesso à informação quando o órgão não tenha realizado a análise de um caso semelhante e sobre ele produzido um documento, por exemplo, um parecer. Nesse caso, pode-se solicitar acesso ao documento, o que não configura consulta, mas, sim, verdadeiro pedido de acesso.

Uma outra possibilidade é aquela que ocorre quando o usuário apresenta ao órgão uma consulta jurídica. Veja o exemplo abaixo:

*“Sou funcionário de uma empresa pública. Caso eu seja promovido e, em decorrência da promoção, transferido para outro estado, minha esposa, que também é servidora pública federal, tem direito à remoção para o mesmo estado?”.*

A pergunta apresenta características que demandam estudo e análise quanto aos entendimentos acerca do tema: ele, empregado público, concorrerá a uma promoção e, como consequência dela, poderá ser removido. A remoção em decorrência de uma promoção à qual o interessado se inscreveu voluntariamente é considerada remoção de ofício? Sua esposa poderia ser removida ou seria redistribuída? Qual é o entendimento atual da Administração Pública Federal sobre o assunto? Enfim, a resposta a essas questões pressupõe a elaboração de um documento específico, com os elementos próprios à situação apresentada. Caso exista um parecer jurídico que tenha analisado situação semelhante no passado, este documento pode ser entregue como resposta ao pedido. Mas, se não existir, a Administração não está obrigada a produzir um parecer.

### ••• SAIBA MAIS •••

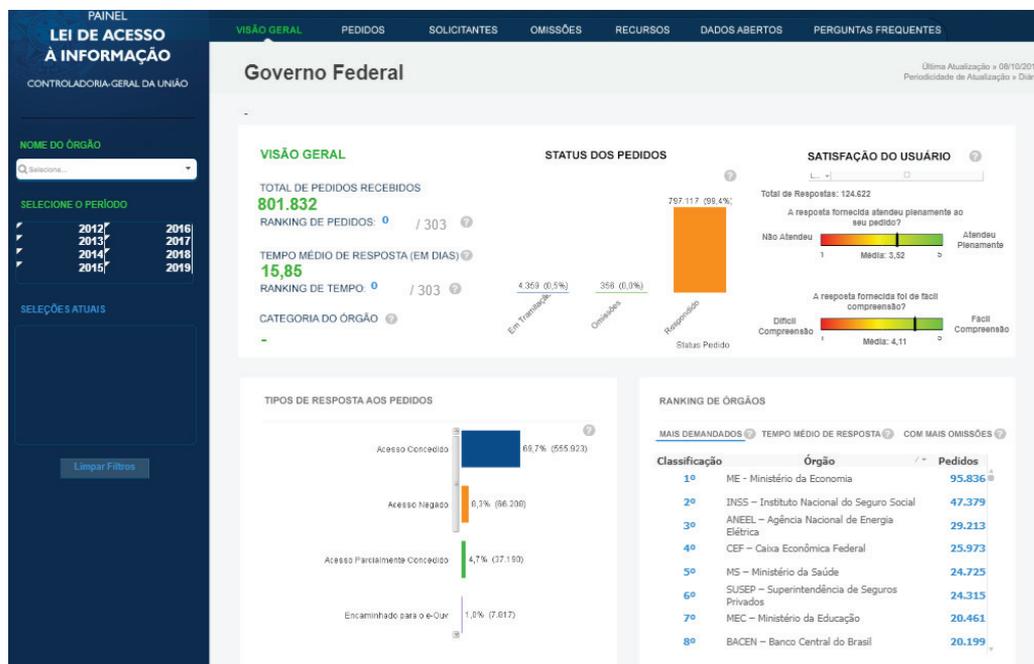
*Conheça a Busca de Pedidos e Respostas, disponível no link: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>, que permite que qualquer pessoa consulte os pedidos de informação, feitos com base na Lei de Acesso à Informação, direcionados aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal e as respectivas respostas fornecidas, com exceção dos pedidos que contenham informações restritas, como informações restritas (pessoais ou sigilosas).*

### Painel de monitoramento da Lei de Acesso à Informação

A ferramenta apresenta um panorama da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em que se pode consultar informações sobre número de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, transparência ativa, entre outros. Os dados são extraídos diariamente do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O painel pode ser acessado pelo link: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

No painel da **Lei de Acesso à Informação** é possível verificar os dados de satisfação dos solicitantes com as respostas oferecidas pelos órgãos e entidades, pois são apresentados os resultados da pesquisa de satisfação realizadas pelo e-SIC, na qual o cidadão informa se a resposta fornecida atendeu plenamente o seu pedido e se a resposta fornecida foi de fácil compreensão.

Além disso a ferramenta permite pesquisar e examinar indicadores de forma fácil e interativa, sendo possível identificar ainda quais são os assuntos, serviços públicos e órgãos mais demandados.



## Abrangência da Lei de Acesso à Informação

A LAI é uma lei nacional, ou seja, deve ser observada por todos os entes da federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso significa que os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo – incluindo os Tribunais de Contas – e Judiciário, além do Ministério Público e Defensorias Públicas, devem obedecer à LAI e estabelecer suas regulamentações próprias, observando o disposto na lei.

As entidades da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras instituições controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios – também estão submetidas à LAI, conforme disposto no art. 1º, I e II da LAI.

As entidades privadas sem fins lucrativos (organizações não governamentais – ONGs, por exemplo) que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, submetem-se à LAI no que se refere à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação.

Além disso, desde 2019 o Decreto n. 9.781/2019 também estabeleceu a obrigação para as entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições, de fornecer as informações referentes à parcela dos recursos provenientes das contribuições e dos demais recursos públicos recebidos.

No âmbito do Poder Executivo Federal, os pedidos de informação deverão ser apresentados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse dos recursos, nos termos do art. 64 do Decreto n. 7.724/2012.

## Prazos e procedimentos para acesso à informação

Os procedimentos para acesso à informação estão descritos nos artigos 10 a 14 da LAI. No entanto, no art. 5º, há importante determinação para sua efetividade:

*Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.*

Realizado o pedido de acesso, o órgão ou entidade que o recebeu deve conceder imediatamente a informação disponível. Caso isso não seja possível, deverá, em prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, desde que justificado para o requerente):

- a) Comunicar ao usuário a data, local e modo para que ele realize a consulta, efetue a reprodução de documentos ou obtenha a certidão na qual conste a informação solicitada;
- b) Indicar por que razão o pedido não pode ser, total ou parcialmente, atendido;
- c) Comunicar ao usuário que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o pedido a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

O órgão ou entidade deve oferecer meios para que o próprio usuário possa pesquisar a informação de que necessitar, sem, contudo, descuidar-se da informação. Isso significa que, caso o usuário solicite diversas informações que estão dispersas em uma série de documentos, cabe à Administração disponibilizar os documentos para que ele realize sua pesquisa, zelando pela sua integridade.

O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, exceto quanto aos custos para a reprodução de documentos. É boa prática não exigir o pagamento de valores de menor monta por exemplo, para cópia de poucas páginas de um documento ou processo.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Em uma perspectiva comparada, diferentemente do Brasil, a Irlanda estabeleceu em 2003 valores fixos para o exercício do direito de acesso. Assim, cobram-se 15 euros para pedidos; 75 euros para recursos internos e 150 euros para recursos direcionados ao Comissário de Informação (Ombudsman).*

Sempre que o pedido de acesso à informação não for totalmente atendido, por tratar-se de informação com restrição de acesso, o usuário deve ser informado sobre a possibilidade de recurso, os prazos e as condições para sua interposição. Também deve ser indicada a autoridade responsável pela apreciação do recurso. Tais informações devem constar nos campos próprios das respostas e dos recursos no sistema e-SIC, uma vez que tornam transparentes os procedimentos de solicitação de revisão das respostas.

É direito do usuário obter o inteiro teor da decisão que negou seu pedido de acesso, por certidão ou cópia. Sua disponibilização no sistema e-SIC é considerada uma resposta oficial, dispensando solenidades, uma vez que os atos administrativos em geral devam se pautar pela celeridade, informalidade e eficiência.

### **Clareza e concisão na linguagem utilizada nas respostas aos pedidos de acesso a informações**

A linguagem utilizada nas respostas aos pedidos de acesso a informações deve buscar ao máximo a aproximação entre a Administração Pública e o usuário. Em capítulo anterior, foram vistas as orientações sobre linguagem cidadã e inclusiva, mas é oportuno reforçar que a informação oferecida pelo emissor deve ser clara e concisa, de maneira a possibilitar a compreensão da mensagem de forma significativa pelo receptor.

A disseminação clara e acessível de informações empodera o usuário e possibilita sua atuação efetiva no controle social.



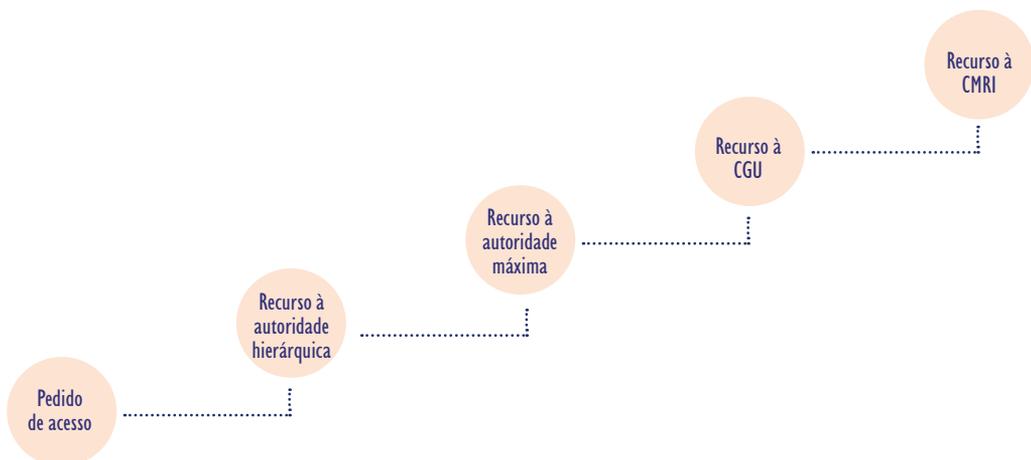
*Prezado Senhor, este SIC participa que sua pretensão não será recepcionada por conter inegável inovação em sede de foro recursal. Para o atendimento deste novo pleito, faz-se imprescindível a interposição por meio do sistema eletrônico apropriado.*



*Prezado Cidadão, seu recurso não poderá ser atendido por conter questões não tratadas no pedido inicial. Sugerimos que faça nova solicitação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).*

## Recursos

Os procedimentos e prazos para interposição e resposta a recursos estão previstos nos arts. 15 a 20 da LAI. Caso o pedido de acesso seja negado, o usuário pode recorrer no prazo de 10 dias a contar da sua ciência. O recurso é dirigido à autoridade hierarquicamente superior ao servidor responsável pela elaboração da resposta inicial. Esse recurso deve ser analisado no prazo de 5 (cinco) dias.



É facultado ao usuário, no âmbito do Poder Executivo federal, apresentar um segundo recurso. Trata-se de mais uma possibilidade de recurso que ocorre no âmbito do próprio órgão ou entidade que recebeu o pedido e o negou. Este recurso é dirigido à autoridade máxima do órgão/entidade e os prazos são os mesmos: 10 dias para que o usuário recorra e 5 dias para que a autoridade máxima o decida.

Em seguida, caso a autoridade máxima tenha mantido a negativa de acesso, caberá recurso à CGU, assim descrito pela LAI e pelo Decreto n. 7.724/2012:

Lei n. 12.527/2011

*Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:*

*I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;*

*II - a decisão de 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;*

*III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e*

*IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.*

*§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.*

*§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.*

*§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.*

## Decreto n. 7.724/2012

*Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

*§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos.*

*§ 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.*

*Art. 24. No caso de negativa de acesso à informação, ou às razões da negativa do acesso de que trata o caput do art. 21, desprovido o recurso pela Controladoria-Geral da União, o requerente poderá apresentar, no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os procedimentos previstos no Capítulo VI.*

Em síntese, cabe à CGU avaliar as razões apresentadas pelo órgão/entidade e verificar se essas justificativas estão de acordo com as possibilidades previstas em lei. Como explicado anteriormente, deve-se observar o Princípio da Máxima Divulgação quando da análise dos pedidos, inclusive nas instâncias recursais. Uma negativa de acesso é uma exceção que será avaliada pela CGU por ocasião da análise do recurso de terceira instância.

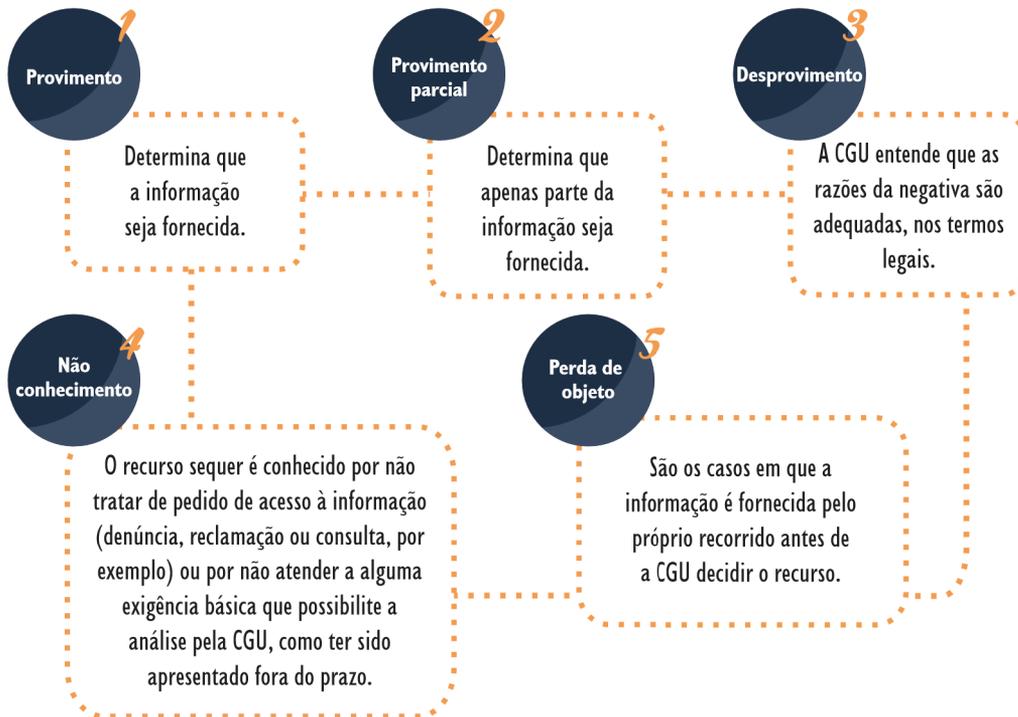
Em recursos de menor complexidade, a CGU pode emitir sua decisão em 5 dias. Entretanto, o Decreto n. 7.724/2012 facultou à CGU a possibilidade de solicitar esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos. Nessas situações, aplica-se o Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018, que regulamentou a Lei nº 13.460/2017, de 26 de junho de 2017, adotando-se o prazo de 30 dias, contados da data do recebimento do recurso, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa, para decisão da CGU.

A CGU pode tomar os seguintes tipos de decisão, após receber um recurso de acesso à informação:

- Provitimento: Determina que a informação seja fornecida;
- Provitimento parcial: Determina que parte da informação seja fornecida;
- Desprovitimento: Entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais;

- Não conhecimento: O recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação (denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo) ou por não atender a alguma exigência básica que possibilite a análise pela CGU, como, por exemplo, ter sido apresentado fora do prazo.
- Perda de objeto: São os casos em que a informação (ou parte dela) é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir sobre o recurso.
- Acolhimento – Diante da omissão reiterada, determina que o órgão preste uma resposta ao usuário.

## Os cinco tipos de decisão



Quando a negativa de acesso não encontra amparo legal, a CGU propõe a chamada perda de objeto do recurso, uma espécie de resolução negociada que ocorre durante a instrução do processo. Essa proposta se baseia na interpretação dos precedentes já julgados pela própria CGU, da legislação em vigor e mesmo de decisões judiciais que tenham tratado sobre o assunto. A resolução negociada abre a possibilidade para que o órgão detentor disponibilize diretamente a informação ao usuário, garantindo sua efetiva entrega, bem como gera oportunidade de reflexão para alteração da cultura organizacional e o fomento à transparência pública.

Nos casos em que o órgão mantiver seu posicionamento, negando acesso à informação, a CGU pode decidir pelo provimento do recurso, determinando o efetivo atendimento à demanda. Quando isso ocorre, define-se um prazo para que o órgão forneça a informação ao demandante. Uma vez exarada a decisão, o recorrido deve proceder à entrega da informação, sob pena de responsabilização.

A prerrogativa que a CGU possui para determinar a entrega da informação decorre da própria LAI, que diz que “[...] a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei”.

No momento em que a decisão da CGU é inserida no sistema e-SIC, tanto o recorrente (usuário) como o recorrido (órgão/entidade) são informados, por meio de e-mails enviados automaticamente. É nesse momento que se dá a ciência da decisão e, a partir daí, inicia-se a contagem do prazo para o seu cumprimento.

O sistema e-SIC foi configurado para disponibilizar uma aba específica nos casos de recursos providos pela CGU. É na aba “Cumprimento da Decisão” que deve ser comprovado o atendimento à decisão da CGU.

O órgão ou entidade deve, portanto, dentro do prazo definido na decisão, inserir a informação solicitada no sistema, onde é possível, inclusive, adicionar anexos.

Uma vez inserida a informação no e-SIC, o recorrente tem o prazo de 30 dias para denunciar o descumprimento da decisão (no próprio sistema), seja por entender que a informação inserida na aba “Cumprimento da Decisão” não corresponde àquela solicitada, seja por ela estar incompleta ou por divergir da decisão da CGU. Interposta a denúncia ou de ofício, a CGU realizará a análise do cumprimento, podendo inclusive buscar novos esclarecimentos junto ao recorrido, de forma a se posicionar sobre o integral cumprimento da decisão. Nesse processo, podem ser envolvidas as demais áreas da CGU, como a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno ou ainda a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

## ••• SAIBA MAIS •••

*Consulte o sítio <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx> e conheça as decisões da CGU e da CMRI em recursos contra negativa de acesso a informações.*

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é a quarta e última instância recursal administrativa em caso de pedido de acesso à informação. A CMRI, órgão colegiado, composto por representantes de órgãos/entidades do governo, foi criada pela LAI e regulamentada pelo Decreto n. 7.724/2012 (alterado pelo Decreto n. 9.690/2019) e se reúne mensalmente, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias.

A CMRI tem diversas competências no âmbito do Poder Executivo Federal, que se dividem em três blocos:

- decidir os recursos interpostos contra decisões da CGU em pedidos de acesso à informação;
- exercer atribuições vinculadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas;
- estabelecer orientações normativas para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI e do Decreto n. 7.724/2012.

Em face da negativa de acesso mantida pela CGU, pode o usuário, via e-SIC, encaminhar recurso à CMRI no prazo de 10 (dez) dias contados da decisão da CGU. Nesse caso, conforme estabelece o Regimento da CMRI, a CGU instrui o recurso e o encaminha para a Comissão, que decidirá até a terceira reunião ordinária subsequente à interposição do recurso.

## ••• SAIBA MAIS •••

*Embora a CMRI se reúna uma vez por mês (no mínimo), ela não é obrigada a decidir todos os recursos na primeira reunião. O recurso pode ser julgado até a terceira reunião ordinária realizada após sua interposição. Além de decidir os recursos contra decisões da CGU, a CMRI também tem atribuições relacionadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas. A CMRI também é instância recursal nos pedidos de desclassificação de informações.*

Por fim, a CMRI tem a competência para estabelecer orientações normativas que auxiliem na interpretação e aplicação da Lei e do Decreto n. 7.724/2012.

Nesse sentido, é importante destacar as oito súmulas aprovadas pela CMRI desde janeiro de 2015, que devem ser observadas na aplicação da LAI por todos os atores envolvidos:

Nº	ASSUNTO	SÚMULA	OBSERVAÇÃO
01/2015	Procedimento específico	“Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido.”	É importante ressaltar que a Súmula prevê a indicação de canal específico quando ele for efetivo. Ou seja, caso o usuário demonstre que não foi possível obter a informação por meio do canal indicado, a Lei de Acesso à Informação pode ser utilizada.
02/2015	Inovação em fase recursal	“É facultado ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha: i) ao objeto do pedido inicial ou; ii) ao objeto do recurso que tiver sido conhecido por instância anterior - devendo o órgão ou entidade, sempre que não conheça a matéria estranha, indicar ao interessado a necessidade de formulação de novo pedido para apreciação da matéria pelas instâncias administrativas iniciais.”	Quando o usuário inova em sede recursal, o órgão pode escolher não conhecer do recurso (em respeito ao princípio do duplo grau de jurisdição) ou pode optar por conhecer do recurso (considerando os princípios da eficiência e da economicidade, entre outros). Contudo, é importante destacar que na justificativa da Súmula, a CMRI estabelece: “(...) não poderá o órgão deixar de conhecer de matéria que tenha sido objeto de apreciação por instância inferior sob o pretexto de que tal matéria não conste no pedido original.”

Nº	ASSUNTO	SÚMULA	OBSERVAÇÃO
03/2015	Extinção por classificação da Informação	“Observada a regularidade do ato administrativo classificatório, extingue-se o processo cujo objeto tenha sido classificado durante a fase de instrução processual, devendo o órgão fornecer ao interessado as informações previstas no parágrafo 1º do art. 19 do Decreto nº 7.724/12.”	Súmula alterada em 15/03/2018. Cumpre lembrar que as informações só podem ser classificadas nas hipóteses previstas nos artigos 23 e 24 da Lei de Acesso à Informação!
04/2015	Procedimento para desclassificação	“O pedido de desclassificação não se confunde com o pedido de acesso à informação, sendo ambos constituídos por ritos distintos e autuados em processos apartados. Nos termos dos artigos 36 e 37 do Decreto 7.724, de 2012, o interessado na desclassificação da informação deve apresentar o seu pedido à autoridade classificadora, cabendo recurso, sucessivamente, à autoridade máxima do órgão ou entidade classificador e, em última instância, à CMRI.”	Esse entendimento se aplica mesmo quando a informação for classificada no curso do processo de acesso à informação, que deve ser extinto e reiniciado como pedido de desclassificação de informação.
05/2015	Conhecimento - Autoridade que profere a decisão	“Poderão ser conhecidos recursos em instâncias superiores, independente da competência do agente que proferiu a decisão anterior, de modo a não cercear o direito fundamental de acesso à informação.”	As instâncias podem conhecer de recursos julgados por autoridades incompetentes, mas o órgão não pode alegar a nulidade de seus próprios atos em face de tal incompetência.

Nº	ASSUNTO	SÚMULA	OBSERVAÇÃO
06/2015	Inexistência da Informação	<p>“A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.”</p>	<p>A declaração de inexistência de informação é suficiente para o atendimento do pedido, mas as instâncias revisoras podem determinar sua produção em algumas situações. Na justificativa da Súmula, destaca-se precedente no seguinte sentido: “(...) Na Decisão nº 268/2014, (ref. Proc. nº 60502.002541/201457), a CMRI declarou perdido o objeto do recurso após solicitar que o órgão demandado produzisse a informação considerada necessária ao exercício de suas competências legais.”</p>
07/2015	<p>Conselhos profissionais - Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de Conselho profissional.</p>	<p>“Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012.”</p>	<p>Apesar de geralmente constituídas sob a forma de autarquias, o que resulta na submissão ao regime de acesso à informação previsto na Lei de Acesso a Informação, a natureza pública singular das entidades de fiscalização profissional não implica que integrem a estrutura do Estado nem tampouco que façam parte do Poder Executivo federal, de modo que não cabe atribuir à CGU e à CMRI o poder revisional das respostas a pedidos de acesso às informações proferidas por conselhos profissionais.</p>

Nº	ASSUNTO	SÚMULA	OBSERVAÇÃO
08/2018	Inadmissibilidade de Recursos	“Não caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações contra decisão de não conhecimento proferida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011.”	Esta súmula não impede que, nos termos do §2º do art. 63 da Lei 9.784, de 1999, atos ilegais sejam revistos de ofício pela Administração, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.

## Reclamação

A CGU deve realizar o monitoramento da LAI no que se refere aos seus prazos e procedimentos. A fim de tornar esse monitoramento efetivo, o Decreto n. 7.724/2012 disciplinou a chamada Reclamação Infrutífera. Mas antes de conhecê-la, veja-se o que vem a ser a “Reclamação”. É importante diferenciar a Reclamação aqui estudada da reclamação vista na Seção “O que não é um pedido de informação”. Aquele tipo de manifestação de ouvidoria diz respeito ao conceito mais comum de reclamação, isto é, expressão de insatisfação com determinado serviço.

A Reclamação de que se trata agora se refere a um procedimento especificamente criado pelo Decreto n. 7.724/2012 para o Poder Executivo federal. Quando o órgão ou entidade não responde a um pedido inicial de acesso à informação no prazo regulamentar, o usuário pode apresentar uma Reclamação, no prazo de 10 dias, à autoridade de monitoramento da LAI, que deverá se manifestar no prazo de 5 dias.

### ••• SAIBA MAIS •••

*Autoridade de Monitoramento: prevista no art. 40 da LAI, é a autoridade designada, no âmbito de cada órgão ou entidade, para monitorar a implementação da LAI e recomendar as medidas necessárias ao seu fiel cumprimento.*

Caso esta reclamação não tenha resultado, ou seja, caso o órgão/entidade continue a se omitir quanto ao seu dever de responder ao pedido de acesso, pode o usuário recorrer à CGU (reclamação infrutífera). Neste caso, ao constatar que a omissão persiste, a CGU determina ao órgão/entidade que apresente uma resposta ao pedido. Cumpre destacar que

a decisão da CGU de acolhimento das reclamações infrutíferas determina a apresentação de resposta ao pedido inicial, e não a entrega da informação solicitada, pois não é possível, diante da omissão, avaliar eventuais fundamentos para negativa de acesso (sigilo legal, classificação da informação, informações pessoais, etc.).

### ••• SAIBA MAIS •••

*PEDIDO DE ACESSO > Prazo de resposta: 20 + 10 dias > Omissão > Prazo para reclamar para autoridade de monitoramento: 10 dias > RECLAMAÇÃO > Prazo para o órgão sanar a omissão: 5 dias > Caso a omissão persista, o usuário tem o prazo de 10 dias para reclamar à CGU > CGU determina que seja oferecida uma resposta.*

## Canais específicos de atendimento ao usuário

Finalmente, cabe destacar que a Lei de Acesso à Informação criou um novo instrumento de relacionamento entre a sociedade e o Estado, porém não extinguiu os canais de comunicação previamente existentes. Em alguns casos, a Administração Pública recebe pedidos que poderiam ser atendidos por meio do Serviço de Informações do Cidadão. No entanto, se houver canais mais específicos e eficientes para determinados tipos de demandas, o SIC não se mostra necessariamente como o melhor canal de comunicação entre o órgão/entidade e o usuário.

Esse tema foi objeto da Súmula nº 1/2015 da CMRI:

*PROCEDIMENTO ESPECÍFICO - Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido.*

Em síntese, a CMRI entendeu que, caso exista um canal ou procedimento específico e efetivo para obtenção da informação solicitada por meio de um pedido de acesso, é suficiente que a Administração Pública, na resposta inicial ao pedido, indique a existência deste canal/procedimento. Este entendimento justifica-se já que o processo administrativo de acesso à informação não prejudica nem elimina formas específicas anteriormente constituídas de relacionamento entre Administração e administrados.

Ante a existência de canais específicos, a demanda do usuário será processada por meio do SIC apenas se ficar demonstrada a ausência de efetividade do canal indicado, seja em razão da ausência de prazos e procedimentos pré-determinados, ou porque fique demonstrada a inobservância destes.

Como exemplos de canais específicos podemos citar aqueles decorrentes da Carta de Serviços ao Usuário, uma vez que apontam os meios e formas de acesso aos serviços públicos pelos usuários.

Portanto, os canais específicos, desde que constituídos com prazos e procedimentos que se mostrem efetivos para o atendimento da demanda do usuário, devem ser priorizados. Em sentido contrário, caso o usuário não tenha seu pedido atendido por meio do canal específico, é importante frisar que ele poderá dirigir sua solicitação à Administração Pública por meio da LAI.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Eduardo Espíndola e. A mediação na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Monografia de conclusão de curso (Especialização em Direito de Energia Elétrica). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2014.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros, 2003.

BARBOSA, Águida Arruda. Mediação Familiar: Estado da Arte da Mediação Familiar Interdisciplinar no Brasil. *Revista Brasileira de Direito de Família*. Porto Alegre: Síntese, IB-DFAM, v. 8, n. 40, p. 140-144, fev.-mar. 2007.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The mass protests of March and April 2015 in Brazil: a continuation of June 2013?, *Int'l J. Const. L. Blog*, Apr. 29, 2015. Disponível em <http://www.iconnectblog.com/2015/04/the-mass-protests-of-march-and-april-2015-in-brazil-a-continuation-of-june-2013/>. Acesso em fevereiro de 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Cadernos temáticos ANEEL, v. 8, Solução de divergências – mediação. Brasília, dezembro de 2008. Disponível em [http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/CT\\_%208\\_Mediacao.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/CT_%208_Mediacao.pdf). Acesso em fevereiro de 2018.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Cartilha Orientações para Implantação de uma unidade de ouvidoria*. Brasília, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Cartilha Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 3ª Edição. Revista, Atualizada e Ampliada. Brasília, 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Defesa do usuário e desburocratização (material do aluno)*. Brasília: Esaf, 2017.

BRASIL, Procuradoria-Geral da União. *Cartilha Excelência no Atendimento e Boas Práticas da PGU*. Brasília, 2010.

BROWN, H.; MARRIOT, A., *ADR: Principles and Practise*. London: Sweet & Maxwell, 1999.

DEUSTCH, Morton. *A Resolução do Conflito: processos construtivos e destrutivos*. New Haven (CT) Yale University Press, 1977 – traduzido e parcialmente publicado em AZEVEDO, André Gomma de (org.) *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

CARDOSO, A. S. R. *Ouidoria Pública e Democracia*. In: CARDOSO, A. S. R.; LYRA, R. P. (orgs). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

CASABONA, Marcial Barreto. *Mediação e lei*. *Revista do Advogado*, n. 62, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE. *Assédio moral no trabalho: reaja e denuncie*. 2 ed. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cnts.org.br/cartilhas>. Acesso em fevereiro de 2018.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2014.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; GUIMARÃES FILHO, Paulo André Caminha. *Por que temer o povo? O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14)*. Rio de Janeiro, *Revista Direito e Práxis*, v. 6, p. 104-133, 2015.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. *Construindo o conceito de competência*. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 5, n. spe, 2001. Disponível em [http://www.anpad.org.br/rac/rac\\_vol\\_05\\_edesp\\_frames.html](http://www.anpad.org.br/rac/rac_vol_05_edesp_frames.html). Acesso em fevereiro de 2018.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio Moral: a violência perversa no cotidiano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

LUCENA, Gentil J. Competências Conversacionais – um diferencial no gerenciamento de projetos. *Revista Mundo PM*, Edição 34, agosto de 2010.

PIM, J. E. Um mundo sem morte matada é possível: apontamentos sobre a transição para um paradigma do não matar. In: PELIZZOLI, Marcelo (org.). *Cultura de Paz: a alteridade em jogo*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Saúde Pública. Manual da humanização. Disponível em <http://www.humanizasaude.rs.gov.br/site/artigos/manual>. Acesso em fevereiro de 2018.

ROMÃO, José Eduardo Elias. *Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do Direito de Jürgen Habermas*. Brasília, Maggiori, 2005.

SÁ, Marilene de Castilho. A fraternidade em questão: um olhar psicossociológico sobre o cuidado e a “humanização” das práticas de saúde. *Interface* (Botucatu), Botucatu, 2013.

SANTOS, Fabiano; POGREBINSCHI, T. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, 2011, pp. 259-305.

TOSTES, Anjuli. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público - Apontamentos sobre a Lei 13.460/2017 e Normas Regulamentadoras. Recife: Nossa Livraria, 2018.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. São Paulo: Método, 2014. p. 54.

YARN, Douglas H. *Dicionário de Resolução de Conflitos*. São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999.

Conheça os cursos gratuitos oferecidos pela Ouvidoria-Geral da União  
[www.cgu.gov.br/ouvidoria](http://www.cgu.gov.br/ouvidoria)

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

