



RONALDO VIEIRA BENTO

**O PAPEL DA OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
NA ERA DO *COMPLIANCE***

BRASÍLIA

2021

RONALDO VIEIRA BENTO

**O PAPEL DA OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
NA ERA DO *COMPLIANCE***

Tese apresentada para conclusão de Mestrado  
Profissional em Direito Penal Econômico,  
Combate à Corrupção e *Compliance*, perante o  
Instituto Brasiliense de Direito Público.

BRASÍLIA

2021

## RESUMO

Nos dias atuais, vemos que o avanço no combate à corrupção ganha cada vez mais força, sobretudo pela ampliação dos meios de fiscalização e controle, que, com o grande aumento de casos desvios, passou a ganhar notoriedade tanto no âmbito público quanto privado. Analisando este cenário, o presente estudo buscou abordar a importância que a Ouvidoria Pública exerce como ferramenta de combate à corrupção, atuando principalmente na ampliação dos canais de comunicação que facilitam o diálogo entre o cidadão e o Estado. Nesta proposta, observou-se também como o *compliance* exerce, juntamente com a ouvidoria, suma importância no combate à corrupção. Em ambas as propostas, objetivou-se elucidar o avanço da democracia participativa, modelo de governança que se mostra fundamental para a construção de um Estado mais justo, livre e autônomo.

**Palavras-chave:** Ouvidoria Pública. *Compliance*. Controle Interno e Externo. Democracia Participativa. Ouvidor.

## ABSTRACT

As for the present day, we see that the advance in the fight against corruption is gaining more and more strength, especially due to the expansion of means of inspection and control, which, with the great increase in cases of deviation, started to gain notoriety in the private public sphere. Analyzing this scenario, this study seeks to address the importance of the Public Ombudsman's Office as a tool to fight corruption, acting mainly in the expansion of communication channels that facilitate dialogue between citizens and the State. In this proposal, it is also observed how compliance makes, together with the ombudsman, of paramount importance in the fight against corruption. In both proposals, the objective is to elucidate the advance of participatory democracy, a governance model that is fundamental for the construction of a more just, free and autonomous State.

**Keywords:** Public Ombudsman. Compliance. Internal and External Control. Participatory Democracy. Ombudsman.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Pirâmide dos cinco principais princípios para valores públicos .....	22
Figura 2 – Dimensões de análise da ouvidoria x atribuições .....	34
Figura 3 – Modelo de governança .....	40
Figura 4 – Dados da Ouvidoria do MJSP – Ano de 2019 .....	52
Figura 5 – Rede dos Serviços de Informações ao Cidadão .....	54
Figura 6 – Dados da ouvidoria do MJSP relativo ao ano de 2020 .....	55

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Pedidos LAI – Média diária .....	30
Gráfico 2 – Pedidos LAI – Acesso concedido.....	30

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Evolução da ouvidoria no mundo .....	10
Tabela 2 – Ouvidorias públicas no Brasil – 2009.....	16

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>8</b>
<b>3 ESCORÇO HISTÓRICO .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Origem da ouvidoria no cenário mundial .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2 Origem da ouvidoria no contexto brasileiro .....</b>	<b>12</b>
<b>3.3 Aspectos gerais da Lei Brasileira Anticorrupção .....</b>	<b>17</b>
<b>4 A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA NA APLICAÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i></b>	
<b>PÚBLICO .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 A ouvidoria como instrumento de integridade pública.....</b>	<b>20</b>
<b>4.2 A ouvidoria e o acesso à informação.....</b>	<b>24</b>
<b>4.3 A ouvidoria como ferramenta de transformação social na democracia participativa</b>	
<b>.....</b>	<b>33</b>
<b>4.4 A ouvidoria como instrumento de controle.....</b>	<b>37</b>
<b>4.5 A evolução do <i>compliance</i> como ferramenta de combate à corrupção.....</b>	<b>42</b>
<b>4.6 A ouvidoria e o <i>compliance</i> público .....</b>	<b>47</b>
<b>5 ANÁLISE EMPÍRICA DE DADOS DE OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DE</b>	
<b>JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>52</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, observa-se a exasperação do debate acerca dos danos advindos do cometimento da corrupção, compreendida em todos os seus níveis, enraizada e intrínseca à própria cultura brasileira, institucionalizada desde os primórdios que remontam ao próprio processo de descobrimento e colonização do Brasil. Nessa perspectiva, o estudo e a aplicação de mecanismos de controle interno e externo mostram-se cada vez mais fundamentais para a vitaliciedade do Estado Brasileiro.

Nesse sentido, explana-se, adiante, sobre como a evolução normativa avançou no Brasil, trazendo novos mecanismos e conceitos de transparência pública, ética e manuais de conduta que favoreceram a efetivação de uma fiscalização bilateral, tanto efetivada pelos órgãos de controle quanto pelas ouvidorias públicas.

Durante muitos anos, em nosso passado, pode-se notar como o sentimento de impunidade para desvios éticos e ímprobos sempre vigorou, havendo poucos meios de aferir a real destinação do orçamento público.

É nesse cenário que a figura da ouvidoria pública emerge, fundamentada nos pilares da integridade e transparência, dando voz ao cidadão que, com seu advento, passa a ter a faculdade de interagir e participar das melhorias necessárias aos serviços públicos.

Outrossim, entendendo-se a importância do *compliance*, tanto no âmbito público quanto privado, e objetivando-se um aprofundamento ainda maior no tema, impera questionar quais mecanismos podem, de forma eficaz e material, favorecer meios para a efetivação de medidas que obstem a perpetuação de ações corruptas, principalmente tratando-se do poder público e, conseqüentemente, de verbas públicas.

De igual forma, necessário se faz compreender quais instrumentos as ouvidorias públicas de fato facultam a seus servidores, bem como aos cidadãos de modo geral, no sentido de permitir que o *compliance* seja aplicado, materializando-se em atos concretos, hábeis a combater a corrupção e os atos lesivos ao poder público.

Para tanto, será primordial entender de onde se originou a figura do Ouvidor, como esse conceito passou a ser implementado na esfera pública e como o tema foi difundido na realidade brasileira, dentre outros aspectos fundamentais para a melhor compreensão do tema.

Por fim, compreendendo a origem histórica e normativa da ouvidoria pública, também será de suma importância analisar o contexto em que se originou, para a realidade brasileira, a figura do *compliance*, além dos mecanismos e das ferramentas trazidas para dentro do cenário público do Brasil.

## 2 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo, de cunho exploratório, utilizou-se de técnica bibliográfica, documental e de levantamento, no tocante aos procedimentos. De início, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, mediante a leitura e discussão dos documentos e obras de referência. Ultrapassada essa fase, passou-se aos referenciais teóricos para que fosse possível a abordagem desta problemática, articulando-se tais referenciais à legislação estrangeira e brasileira. Ademais, também pode ser considerada uma pesquisa descritiva, ao passo que objetiva descrever as características do fenômeno e estabelecer relações entre variáveis.<sup>1</sup>

Da mesma maneira, para além da abordagem teórica, debruçada sobretudo nos ensinamentos dos mais diversos doutrinadores do direito, prosseguiu-se a uma análise empírica de dados numéricos pertinentes ao tema.

---

<sup>1</sup> GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 42.

### 3 ESCORÇO HISTÓRICO

#### 3.1 Origem da ouvidoria no cenário mundial

Ao interlocutor hodierno, contemporâneo aos avanços democráticos ocorridos no Brasil principalmente após o ano de 1960, acostumado com a estruturação do Estado Brasileiro em sua forma democrática, tendo fácil acesso à informação, pode soar estranho o fato de que o surgimento das ouvidorias públicas remonta a séculos muito equidistantes de nossa realidade atual.

Desse modo, inicialmente, necessário se faz elucidar que as ouvidorias não foram institutos criados recentemente, mas que já estavam presentes desde as monarquias mais antigas, podendo-se observar, contudo, uma severa evolução e aprimoramento com o passar do tempo até que fossem transformadas em uma das maiores, senão a maior, forma de integração e de empoderamento da voz popular quando da gestão de serviços públicos.

Assim, para melhor entendimento do assunto, é necessário voltar-se ao ano de 1809, onde, na Suécia, surgira a figura do *Ombudsman*, ou, no mais simples português, Ouvidor. Esse profissional era incumbido de favorecer um meio de comunicação entre a população e a corte.<sup>2</sup>

Elucidando-se acerca do tema, urge aclarar que muito se fala a despeito da origem terminológica da palavra *ombudsman*. Segundo Odila de Lara Pinto (1998, p. 13), a informação mais precisa seria a de que:

A palavra *ombudsman* é de origem nórdica e, segundo Guillén, se decompõe no prefixo om, da raiz bud e do sufixo man. Sendo que: man, significa, em germânico ocidental (nórdico, gótico, holandês, alemão, frisão, anglo-saxão), homem. O termo bud equivalente ao alemão Bote, ao flamengo Bode, é o enviado, embaixador, delegado; e, om em alemão um e em holandês om, significa movimento ao redor de um ponto médio, em torno, em direção para. De modo que *ombudsman*, literalmente significa “homem que dá trâmite”. E, de acordo com Costa (1991), *ombud*, significa representante, delegado e *man*, homem. *Ombusman*, portanto, seria o procurador, defensor ou, ainda, aquele que representa.<sup>3</sup>

Dessa maneira, tem-se que a Suécia foi o país pioneiro no tema em apreço, criando a primeira figura do ouvidor (*ombudsmen*), já na primeira metade do século XIX. A partir daí,

---

<sup>2</sup> PORTAL EDUCAÇÃO. Curso: Ouvidores. Realizado na modalidade a distância, no período de 16 de junho a 15 de julho de 2014, com carga horária de 80 horas. Campo Grande, MS: [s.n.], 2014.

<sup>3</sup> PINTO, Odila de Lara. **Ombudsman nos bancos** – agente de mudanças nas instituições bancárias no Brasil. São Paulo: Musa, 1998. p. 13.

conforme se observará adiante, vários países no século XX, inicialmente da Europa, passaram a importar esse conceito para suas governanças.

Com isso, partindo-se da observância assertiva ocorrida na Suécia, sendo inegável os reflexos positivos naquele país, pode-se traçar a seguinte linha cronológica acerca da instituição da ouvidoria nos demais países europeus:

Tabela 1 – Evolução da ouvidoria no mundo

PAÍS	ANO
SUÉCIA	1809
DINAMARCA	1955
NORUEGA	1963

Fonte: Desenvolvida pelo autor.

Nesse ponto, são fundamentais os ensinamentos de Bruno Konder Comparato acerca do assunto:

A criação do *ombudsman* na Dinamarca, em 1955, marcou o interesse do resto do mundo pelo *ombudsman*. O primeiro ouvidor daquele país, o professor Stephen Hurwitz, foi um incansável entusiasta da nova instituição. O *ombudsman* dinamarquês foi também a fonte de inspiração do *ombudsman* da Nova Zelândia, inaugurado em 1962, o primeiro criado fora da Escandinávia e, sobretudo, em um país de língua inglesa, o que contribuiu muito para a difusão desta ideia.<sup>4</sup>

O impacto foi tão forte que, posteriormente, pode-se ter notícia, inclusive, da instituição de ouvidores em mais de 90 países, culminando na criação de um *Ombudsmen* supranacional que teria, inclusive, sido instituído para dirimir as denúncias de administrações errôneas no âmbito da União Europeia.<sup>5</sup>

Ademais, com o advento da Segunda Guerra Mundial, houve forte movimentação no sentido de expandir as garantias fundamentais e os Direitos Humanos com a forte exasperação do fortalecimento da participação popular tratando-se de Governança. É nesse cenário que a figura do *Ombudsmen* adquire protagonismo, ao passo que os países buscavam restringir as arbitrariedades ocorridas no âmbito de suas administrações públicas, urgindo-se que essa figura pública estivesse à frente desse controle.

<sup>4</sup> COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 45.

<sup>5</sup> AYENI, Victor O. The ombudsman around the world: essential elements evolution and contemporary issues. *In*: AYENI, Victor O.; REIF, Linda; THOMAS, Hayden. **Strengthening ombudsman and human rights institutions in commonwealth small and island states**. London: Commonwealth Secretariat, 2000.

Dessa forma, principalmente com a força e notoriedade da Revolução Francesa (1789), iniciou-se forte movimentação mundial no sentido das garantias inerentes ao ser humano (igualdade, liberdade e fraternidade), desaguando, pouco a pouco, na propagação do acesso às informações públicas, entendendo-se que uma boa governança não poderia estar dissociada da transparência governamental.

Esse fato evidenciou-se, portanto, futuramente, com a materialização do direito à solicitação e ao recebimento de informações, consubstanciado na *Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)*. Veja-se: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.<sup>6</sup>

Nesse mesmo sentido, trilham os ensinamentos de Ladislau Dowbor quando da necessidade do acesso à informação:

Grande parte da impressionante deficiência dos poderes locais em informação organizada deve-se ao fato de que as informações são elaboradas para abastecer ministérios, o tribunal de contas e outras instâncias externas, não sendo cruzadas, organizadas e integradas no nível municipal, que é onde o cidadão comum e a sociedade organizada mais poderiam transformar informação em participação cidadã.<sup>7</sup>

Com isso, ao longo do século XX, vários países passaram a adotar os passos trilhados pela Suécia, sobretudo com o advento das mudanças administrativas ocorridas entre os anos de 1915 e 1967, que resultaram, pois, em um novo molde, cujas atribuições eram divididas entre três *ombudsmen*: um primeiro destinava-se a cuidar da satisfação administrada; um segundo era responsável pelas pautas jurídicas e militares; e, por fim, um terceiro, que encabeçava todas as demandas cíveis.

Dessume-se, então, que, no contexto e na realidade da América Latina, a implementação do conceito de ouvidoria se deu de forma tardia, acontecendo apenas no final do século XX, após a redemocratização continental. Assim, no final do século XX, inauguraram-se ouvidorias públicas em Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991),

---

<sup>6</sup> DEVINE, Carol; HANSEN, Carol Rae; POOLE, Hilary. **Direitos Humanos**: referências essenciais. São Paulo: Edusp, 2007.

<sup>7</sup> DOWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2003. Disponível em: <http://www.transparencia.org/docs/ladis2003.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998).<sup>8</sup>

Com a expansão do conceito de ouvidoria, principalmente nos moldes elucidados para a América Latina, pode-se perceber o início do tema no Brasil, conforme se demonstrará no item subsequente.

### 3.2 Origem da ouvidoria no contexto brasileiro

Entendendo-se, pois, o surgimento do conceito em destaque, é fundamental compreender que o conceito da ouvidoria brasileira foi inspirado no modelo de *ombudsman* da Suécia, criado há mais de 200 anos, e se fortaleceu com a Constituição de 1988, que vivamente incrementou níveis de participação democrática do cidadão/consumidor.<sup>9</sup>

Assim, em que pese sua efetivação somente ter ocorrido com a redemocratização, ocorrida em 1988, percebe-se a figura do “ouvidor” desde o Brasil Colônia, sendo que, naquele tempo, o ouvidor não tinha a tarefa de receber e analisar reclamações, mas, diferentemente, de reportar ao rei de Portugal o que aqui ocorria.

Esse ouvidor era popularmente conhecido como “ouvidos do rei”, sobretudo em razão de que, além de reportar ao rei todos os acontecimentos mais importantes, detinha igualmente a tarefa de manter a rigorosa aplicação das “leis das metrópoles”. Curioso observar que, com a emancipação das metrópoles, esse instituto português acabou por ser extinto após a declaração de independência do Brasil, em 1822.<sup>10</sup>

Desse modo, pode-se perceber que o modelo de ouvidoria brasileira foi totalmente inspirado no *Ombudsman* sueco, com mais de 200 anos de criação, fortalecendo-se somente com a promulgação da Carta Magna de 1988, que recebeu o título de “Constituição Cidadã” exatamente por implementar níveis antes inexistentes de participação popular na atividade pública, conforme depreende-se dos artigos 5º e 37º da CF/88, *in verbis*:

---

<sup>8</sup> SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do Tribunalado da Plebe. **Revista de Direito e Política**, 10 julho a setembro de 2006.

<sup>9</sup> BARROSO FILHO, José. Ouvidoria, *compliance* e auditoria interna são órgãos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, edição de 9 de outubro de 2015.

<sup>10</sup> GOV.BR. **História das ouvidorias**. Como surgiram as ouvidorias? 5 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 14 ago. 2021.

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

**IV** - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

**XXXIII** - 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;

[...]

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

**§ 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; (Grifamos).<sup>11</sup>

Outrossim, a CF/88 garantiu que a sociedade tivesse participação na gestão pública e nas políticas governamentais, favorecendo maior controle social:

Ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a Constituição alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão... As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição.<sup>12</sup>

Mais adiante, com a criação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990)<sup>13</sup> urgiu-se que se instituísse, de fato, a Ouvidoria nas demais instituições, podendo-se perceber que as empresas privadas passaram a se preocupar com a qualidade do serviço que estava sendo prestado, com a aprovação dos seus clientes, com a eficiência com a qual a empresa estava entregando seu trabalho, com a qualidade da produção e diversos outros fatores, que resultaram na criação desse mecanismo de atendimento ao cliente.

<sup>11</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>12</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União: Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Brasília: Controladoria-Geral da União: Ouvidoria-Geral da União, 2012. (Coleção OGU, Cartilha 1).

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

Posteriormente, em 1995, foi criada a Ouvidoria-Geral da República como parte da estrutura do Ministério da Justiça. Anos após, exatamente em 1999, o Estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais.<sup>14</sup>

Assim sendo, podemos afirmar, portanto, que, no cenário brasileiro, o conceito de ouvidoria foi inaugurado e implementado, primeiramente, pela iniciativa privada, que objetivava entregar suas atividades com mais transparência, estimulando, assim, o consumidor a perseguir, de forma plena, seus direitos perante as demais instituições.<sup>15</sup>

Desde então, e baseando-se nos conceitos trazidos pela Constituição Cidadã de 1988, pode-se verificar que a Administração Pública, seguindo a influência do que estava ocorrendo no meio privado, começou a se preocupar com a satisfação dos cidadãos, seus administrados, que eram usuários dos serviços públicos prestados pelo Estado, passando a, gradativamente, instituir as ouvidorias públicas.

Com a redemocratização, então, consubstanciada pela promulgação da nova Carta Cidadã, depreende-se que o princípio constitucional da eficiência foi evidenciado, ganhando novo destaque, conforme nos ensina João Elias Oliveira:

[...] consolidou uma aspiração social traduzida por uma nova postura cidadã, que exige o predomínio da gestão eficaz do bem público com a transparência e honestidade dos administradores, e a colocação da administração a serviço do cidadão através da criação de canais de comunicação que propiciem a ampliação da participação popular.<sup>16</sup>

Trilhando nesse sentido, observa-se que o formato atual das ouvidorias abarca um novo conceito de gestão, contemplando a transparência como mecanismo inerente ao controle da Administração Pública. O administrado, portanto, vale-se dos meios tecnológicos, que seguem em constante avanço, para, de forma mais célere e dinâmica, participar dessa interlocução, promovida pela ouvidoria, entre o cidadão e o Estado.

---

<sup>14</sup> GOV.BR. **História das ouvidorias**. Como surgiram as ouvidorias? 5 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 14 ago. 2021.

<sup>15</sup> LYRA, Rubens Pinto. Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa. *In*: CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (org.). **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012. p. 19-44.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. *In*: VISMONA, Edson Luiz (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores-Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 45-54.

Dessa forma, um excelente histórico abreviado em tópicos é trazido pela ouvidoria do Ipea, a fim de traçar os marcos históricos importantes para a evolução do tema das ouvidorias públicas no cenário brasileiro. Segue:<sup>17</sup>

- 1986 – Prefeitura de Curitiba/PR instala a 1ª Ouvidoria pública;
- 1986 – criada a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão vinculada à Presidência da República contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal;
- 1990 – Código de Defesa do Consumidor;
- 1992 – Ouvidoria-Geral da República na estrutura do Ministério da Justiça (MJ);
- 1995 – fundada a Associação Brasileira de Ouvidorias (ABO);
- 1998 – o Gabinete do Ministro da Justiça ganha competências para desenvolver as atividades de Ouvidoria-Geral da República;
- 1998 – Ouvidoria do Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS (1ª da Administração Pública Federal);
- 1999 – o usuário do serviço público do Estado de São Paulo ganha lei para sua proteção e defesa;
- 2000 – o Secretário Nacional de Direitos Humanos do MJ recebe funções de Ouvidor-Geral da República;
- 2001 – institucionalizada a Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda (MF);
- 2001 – Corregedoria-Geral da União criada como parte da Presidência da República;
- 2001 – implantação da Ouvidoria do TRT da 14ª Região, através do Ato GP/132/2001;
- 2002 – competências de Ouvidoria-geral do MJ transferida para a Corregedoria, com exceção das relativas às de direitos humanos, que permaneceram no MJ;
- 2002 – Ouvidoria-Geral da República cria na Corregedoria;
- 2003 – a Corregedoria-Geral da União ganha *status* de Controladoria-Geral da União (CGU), mantendo, dentre as suas competências, as atividades de Ouvidoria-geral;

---

<sup>17</sup> OUVIDORIA IPEA. **Histórico das Ouvidorias.** Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com\\_content&view=article&id=726&Itemid=38](https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=726&Itemid=38). Acesso em: 16 abr. 2021

- 2003 – Criada a Ouvidoria do Servidor Público Federal, em 28 de outubro de 2003.

Com a evolução do tema e o aprofundamento na prestação dos serviços, pode-se notar uma enorme e crescente evolução das ouvidorias no Brasil, sendo que, conforme detalha a Controladoria-Geral da União, atualmente existem mais de 1.000 ouvidorias implementadas nos mais diversos órgãos, instituições e entidades do Poder Público, conforme pode-se depreender da Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Ouvidorias públicas no Brasil – 2009

<b>Ouvidorias públicas no Brasil – 2009<sup>1</sup></b>	
<b>Esfera de governo</b>	<b>Quantidade</b>
Poder Executivo Federal	151
Ouvidorias-gerais dos estados	21
Ouvidorias estaduais	470
Ouvidoria-Geral do Distrito Federal	1
Governo do Distrito Federal	54
Ouvidorias municipais	255
Ouvidorias de polícia	17
Poder Judiciário	60
Ouvidorias do Poder Legislativo	14
<b>Total</b>	<b>1.043</b>

Fonte: Ouvidoria-Geral da União  
 Nota: <sup>1</sup> Estimativa de outubro de 2009.

Dessa forma, é inegável que cada vez mais instituições e empresas públicas têm demonstrado enorme interesse na satisfação e no contentamento dos cidadãos quando dos serviços públicos, podendo-se depreender que, atualmente, várias ouvidorias são criadas de forma espontânea, sem que haja uma norma imperativa e impositiva nesse sentido. Com isso, comprova-se que os diversos gestores públicos reconhecem os enormes benefícios e impactos positivos causados pela atividade de ouvidoria, que favorece um relacionamento com o público e proporciona o aprimoramento de processos gerenciais.

Com tamanha grandeza e impacto prático a ouvidoria, entendida em sua complexidade, figura como mecanismo fundamental ao exercício da cidadania. Desse modo, adiante será delineado, com mais ênfase, seu enorme poder, tratando-se de mudanças e avanços sociais.

### 3.3 Aspectos gerais da Lei Brasileira Anticorrupção

Tratando-se dos aspectos fundamentais à correta compreensão da importância e dos impactos da ouvidoria e do *compliance* público, necessário se faz que alguns elementos acerca da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013,<sup>18</sup> sejam trazidos no presente estudo.

A referida Lei Anticorrupção foi promulgada com o ímpeto de estabelecer novos mecanismos, sobretudo medidas preventivas de *compliance*, de modo a favorecer e a garantir mais transparência às relações jurídicas entre o setor privado e o público.

Desse modo, é importante que se elucide, por oportuno, que se trata de mais uma Lei a complementar os demais normativos legais que já visavam combater a corrupção. Diferentemente do que muitos acreditam, não se trata de uma mitigação de outros diplomas legais que se prestam a trazer aspectos e elementos no combate à corrupção, mas sim de uma norma suplementar capaz de fortalecer tal prevenção.

Nesse viés, a Lei anticorrupção trouxe aspectos inovadores e importantes acerca da pauta, instituindo, sobretudo, sanções de natureza econômica para pessoas jurídicas que, ao se relacionarem negocialmente com o poder público, eventualmente cometam atos ilegais,<sup>19</sup> tal como as sanções previstas no art. 9º da referida Lei, que acabam por atacar, de forma direta, a saúde financeira empresarial.

Outrossim, verifica-se a escolha do legislador infraconstitucional pela atribuição de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, conforme consta nos arts. 1º e 2º da referida Lei, transcritos a seguir:

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>19</sup> MOREIRA, Egon; BAGATIN, Andreia. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas - Responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 64, jul./set. 2014.

Art. 2º - **As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente**, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. (Grifamos).<sup>20</sup>

Depreende-se, pois, do estudo da Lei Anticorrupção, que se trata de uma irrelevância, para fins de responsabilização, se determinada pessoa jurídica possui, ou não, constituição formal quando pratica os atos lesivos ao erário arrolados no artigo 5º da mesma Lei.

Vale notar, aqui, que tal inovação debruça-se sobre o ímpeto do legislador em romper com os paradigmas de determinados diplomas legais que, por vezes, não promoviam o devido ressarcimento aos cofres públicos por inexistir previsão normativa para responsabilização objetiva, como é o caso, a título de exemplo, da Lei n. 8.666/1993.<sup>21</sup>

Outro considerável ponto a ser observado, sem dúvidas, é a previsão de desconsideração da personalidade jurídica de forma compulsória. Segue-se o art. 14º da referida Lei:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Esse normativo legal trouxe, de fato, uma severa mudança na forma de responsabilização das empresas que negociam com o poder público, principalmente por não objetivar a extinção da pessoa jurídica, mas, diferentemente, apenas haver sua desconsideração temporária para que os patrimônios das pessoas físicas que comandam tais empresas sejam atingidos, garantindo-se mais viabilidade de ressarcimento aos cofres públicos.

Ademais, outro notável avanço trazido pela Lei Anticorrupção foi a imposição da obrigação de que as empresas estejam em total conformidade não só com os parâmetros dessa Lei, bem como com seus decretos e regulamentos, o que facilitou a implementação de mecanismos de *compliance* público, conforme pode-se notar da Portaria n. 909, da Controladoria Geral da União (CGU).

Verificou-se, a bem da verdade, a inovação nas definições da função social da empresa, sendo que o combate à corrupção se tornou, de fato, componente objetivo e exigível após a vigência da Lei Anticorrupção.

---

<sup>20</sup> BRASIL, 2013.

<sup>21</sup> MOREIRA; BAGATIN, 2014.

Apesar dos inúmeros pontos positivos trazidos pela Lei em destaque, vale notar que sua criação foi uma resposta ao clamor social por mais lisura nos processos que envolvem orçamentos públicos. De igual modo, vários foram os avanços que inovaram a conjuntura normativa existente à época, o que favoreceu o fortalecimento da integralização dos programas de *compliance* no âmbito público.

Conforme se sabe, o *compliance* é um forte aliado do controle público, atuando nas mais diversas camadas da árdua luta contra a corrupção, problema este tão forte e vigente em nosso País. É nesse sentido que vale a observância destacada acerca do *compliance* público, bem como dos aspectos que permearam sua evolução ao longo do tempo até que se tornasse uma ferramenta do poder público, conforme será explanado adiante.

## 4 A IMPORTÂNCIA DA OUVIDORIA NA APLICAÇÃO DO *COMPLIANCE* PÚBLICO

### 4.1 A ouvidoria como instrumento de integridade pública

Inicialmente, a fim de nortear a amplitude de atividade de ouvidoria, a Ouvidoria-Geral da União, em sua cartilha para implementação de uma unidade de ouvidoria,<sup>22</sup> conceitua o objetivo da ouvidoria pública como “buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando ao aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas”.<sup>23</sup>

Seguindo nas orientações, indica, ainda, de modo exemplificativo, atividades típicas de ouvidoria pública, sendo elas:

[...] receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias e representações; responder ao interessado acerca das manifestações apresentadas; acompanhar as providências adotadas até a obtenção da solução que o caso requer; sugerir a adoção de medidas visando o aperfeiçoamento na prestação do serviço público; organizar e interpretar as informações colhidas das áreas técnicas sobre assuntos de sua competência; estimular as ações de democracia participativa; e apoiar as ações de transparência, tanto na modalidade ativa quanto na passiva.<sup>24</sup>

Dessa forma, analisando-se a amplitude e complexidade das atividades exercidas por uma ouvidoria pública, difícil se torna, para não dizer impossível, vislumbrar o êxito, bem como o cumprimento de tais objetivos, sem que a integridade estivesse presente nesse cotidiano.

Cumprir informar, portanto, que a integridade pública se refere ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns, de maneira a sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

A conceituação da integridade pública se faz necessária, portanto, exatamente para que os operadores da *res* pública jamais desenvolvam políticas públicas ou atuem de modo a sublimar os anseios da coletividade em detrimento do favorecimento parcial e individual.

---

<sup>22</sup> OGU – Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria**. 5. ed. Brasília, DF: OGU, 2012. p. 12. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem, p. 20.

Nesse viés, importante se mostra o elo entre os conceitos de *compliance* e integridade pública. Bindilatti Carli de Mesquita, com base nas normas da Controladoria-Geral da União, nos ensina que

[...] o *compliance* público poderia ser conceituado como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.<sup>25</sup>

Assim sendo, para entender melhor a conceituação do tema em destaque, a CGU define a integridade como requisito das agências públicas ou corporativas que atuam em consonância com os princípios e as normas que orientam a sua gestão. Dessa forma, a promoção de uma política de integridade pública é uma medida necessária para o fomento da confiabilidade social no Estado e em suas instituições. A manutenção de um forte grau de integridade pública, em conjunto com o desenvolvimento da cultura organizacional, fundamentada nos mais altos padrões e valores de condutas, é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado.<sup>26</sup>

De igual modo, objetivando-se demonstrar a fundamental importância do tema, a pensadora S. Uman sintetizou, em seu estudo, os cinco principais princípios para valores públicos, propondo uma pirâmide que os elenca em níveis hierárquicos, a saber:

---

<sup>25</sup> BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, Camila. O que é *compliance* público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Journal of Law and Regulation**, v. 5, n. 1, p. 147-182, 5 maio 2019.

<sup>26</sup> CGU – Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017.

Figura 1 – Pirâmide dos cinco principais princípios para valores públicos



Fonte: Adaptado de Ulman.<sup>27</sup>

Conforme depreende-se da imagem acima, a autora elenca, em seus estudos, a integridade pública como pilar dos demais princípios públicos, tornando-se evidente que, apesar da suma importância que os demais princípios possuem, pode-se entender que a integridade ocuparia o pico entre eles.

Outrossim, segue a supracitada autora aclarando que o princípio da legalidade é valor basilar e norteador para o operador público, que tem o dever de agir sempre nos limites legais previamente impostos. Igualmente, a transparência garante que a atividade pública seja fiscalizada e controlada pela sociedade, facultando que o cidadão possa ter acesso a documentos públicos, bem como a informações de interesse coletivo. No caso da imparcialidade, ela se trata de expressa vedação ao tratamento desigual e parcial entre pessoas que se encontrem em condições análogas. A responsabilidade, no meio público, traz o dever da tomada de ações conscientes, seguindo à risca as normas reguladoras de sua atividade, podendo responder por eventuais desvios perante a sociedade e os demais órgãos competentes.<sup>28</sup>

Nesse mesmo sentido, vale observar, também, o conceito de integridade pública trazido pela Controladoria-Geral da União, que a define como “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”.<sup>29</sup>

Igualmente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define que a integridade é uma pedra fundamental da boa governança, uma condição para que

<sup>27</sup> ULMAN, Simona-Roxana. Approaches to Public Integrity. *CES Working Papers*, n. 2, p. 340-356, 2015.

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>29</sup> BRASIL. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 1994. Seção 1, p. 1.

todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também sejam efetivas.

Para essa mesma OCDE, uma gestão íntegra se materializa com a realização de medidas que reforcem a aplicação da integridade, de forma a prevenir a corrupção e demais violações ocorridas no bojo de uma organização, visando não somente prevenir atos corruptos, bem como incentivar a que os atores públicos se valham de decisões que respeitem a ética pública em suas atuações rotineiras.<sup>30</sup>

Ademais, a OCDE desenvolveu um quadro acerca da gestão da integridade alicerçado em três bases fundamentais: instrumentos, processos e estruturas, como mostrado no Quadro 1:

Quadro 1 – Instrumentos, processos e estruturas da gestão da integridade

	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>PROCESSOS</b>	<b>ESTRUTURAS</b>
<b>Principais</b>	Códigos, regras, orientação, treinamento e aconselhamento sobre integridade, divulgação de conflitos de interesse, etc.	Processo global contínuo de desenvolvimento da integridade, processos de desenvolvimento contínuo de instrumentos individuais, projetos pontuais de introdução ou alteração de instrumentos, etc.	Atores, gestão.
<b>Complementares</b>	Integridade como critério de seleção e promoção de pessoal, aspectos de integridade dos procedimentos de adjudicação de contratos e gestão de contratos, incluindo a integridade na ferramenta de avaliação da qualidade, etc.	Processos de gestão de pessoal, contratação e gestão de contratos, gestão financeira, etc.	Gestão de pessoal, gestão de contratos, gestão financeira, etc.

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.<sup>31</sup>

Conforme denota-se do referido quadro, primeiro tem-se os instrumentos hábeis a coibir atos de corrupção e as demais violações à integridade. Desse modo, apesar da relevância de tais instrumentos, estes somente resultarão em eficácia caso sejam envoltos por processos e estruturas, consistindo, respectivamente, no planejamento e na implementação deste bem, como na organização da gestão da integridade daquele.<sup>32</sup>

Nesse sentido, trilha também a orientação da Organização das Nações Unidas (ONU) acerca da gestão de riscos, a fim de obter o fortalecimento da integridade pública. A Convenção

<sup>30</sup> OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Principles for integrity in public procurement**. Genebra: OCDE, 2009.

<sup>31</sup> Idem, ibidem.

<sup>32</sup> Idem, ibidem.

das Nações Unidas contra a Corrupção definiu que um de seus objetivos é “promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”, sendo que, com certa frequência, edita normativos periódicos com recomendações e alertas dos danos oriundos da corrupção no âmbito da administração pública.<sup>33</sup>

Em razão da breve explanação acerca da integridade pública, é notório que se trata de um tema de extrema relevância, objeto de estudo de doutrinadores e organismos internacionais, pois, notadamente, se trata de princípio basilar na árdua luta contra a corrupção e na construção de um Estado forte, justo e democrático.

#### **4.2 A ouvidoria e o acesso à informação**

Outro ponto fundamental em um estado democrático e eficiente é a participação social. Com efeito, a democracia não se esgota no voto durante a eleição, mas na efetiva e diária participação na definição das políticas públicas e no seu controle pela sociedade. Se antigamente a participação se dava em praças públicas, com poucos detentores de direitos políticos, atualmente ela decorre de amplas formas de atuação social, potencializadas pelas ferramentas da internet.

Nesse cenário, é inegável que as ouvidorias públicas desempenham papel social de cunho essencial, principalmente porque “a participação cidadã na gestão do Estado se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as Consultas Populares, o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas e as Ouvidorias”.<sup>34</sup>

Desse modo, falando-se de ouvidoria pública, infere-se que se trata de instrumento autêntico da democracia participativa, ao passo que legitima o cidadão comum a ingressar com seus pleitos e anseios no âmbito da Administração Pública, dando poder e voz às críticas, sugestões e denúncias, que acabam por contribuir no processo de lapidação dos atos e serviços prestados pelo Estado.

---

<sup>33</sup> ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Genebra: UNODC, 2004.

<sup>34</sup> LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. **Revista Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate** (UFPB), João Pessoa, p. 119-152, 2004.

Nesse diapasão, acerca da democracia participativa e da própria consensualidade dentro da Administração Pública, onde a eficiência governamental é perseguida, nos ensina Diogo de Figueiredo Neto, um dos maiores administrativistas contemporâneos, que:

A participação e a consensualidade tornam-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).<sup>35</sup>

Igualmente, nas lições do professor Luciano Ferraz, a criação das ouvidorias, no cenário jurídico brasileiro, amoldou-se como remédio para curar o déficit da participação popular:

Em suma, o ordenamento jurídico brasileiro consagra uma pletera de instrumentos que preconizam a participação de diversos segmentos da sociedade, tudo na busca da legitimidade no exercício do poder, em face da descrença generalizada nos meios de exercício da democracia representativa.<sup>36</sup>

Cumpre frisar, aqui, que as sociedades contemporâneas, dotadas de enorme pluralidade e diversidade, passaram a cobrar do Poder Público um novo modelo de governança, hábil a escutar os anseios individuais e coletivos de grupos sociais.

Esses personagens sociais passaram a exercer o papel de guardiões da coisa pública, funcionando os procedimentos práticos da Administração Pública como reais antídotos na luta contra a discricionariedade nos atos públicos, ao passo que a regulamentação da atividade pública é limitada ao plano dogmático, que ainda possui a influência de um modelo ultrapassado de gestão, sempre carregado de enormes burocracias e arbitrariedades em favor de seletos grupos dominantes.

Acerca desse papel primordial, tanto na luta contra a burocratização estatal quanto na tarefa de elidir discricionariedades, impera a observância dos valiosos ensinamentos do professor Rubens Pinto Lyra:

O fato de auscultar os problemas que dizem respeito ao cotidiano credencia o ouvidor a agir como crítico interno. Assim, a partir das demandas que lhe são encaminhadas, monta uma verdadeira radiografia da instituição, contribuindo com os administradores na identificação dos problemas sistêmicos, na correção das injustiças e na proposição de novos procedimentos, atuando como agente de mudança. Nesse sentido, compete-lhe aferir, a partir do exame das práticas desenvolvidas na instituição como um todo (e não apenas no nível da gestão), a capacidade desta de assimilar os princípios que embasam a administração pública, já mencionados. Deve-

---

<sup>35</sup> MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 41.

<sup>36</sup> FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 94, jul./dez. 2006.

se interrogar até que ponto os mecanismos institucionais e as práticas dominantes reproduzem o clientelismo, o corporativismo, a passividade do servidor público, a formalidade e a lentidão administrativa. Ou, ao contrário, favorecem a eficiência, a participação cidadã na gestão institucional, a avaliação de desempenho de seus servidores e sua interação com a comunidade a que servem.<sup>37</sup>

Desse modo, a instrumentalização da Administração Pública, dotada de canais de ouvidoria permanentes, fortalece o lastreamento de suas decisões, ao mesmo tempo em que passa a internalizar tendência e preferências sociais, conforme reitera Fabrício Motta Alegretti:

Superada a doutrina que entendia haver processo somente no exercício da função jurisdicional, admite-se que a processualização das atividades administrativas, por possibilitar um maior conhecimento do modo de atuar e também a dialética com o cidadão, é tendência que acompanha a consolidação do princípio democrático. Nestes termos, o ato administrativo passa a ser estudado dentro do contexto procedimental, formado pelas fases e formalidades que precedem sua edição e que devem ser permeadas, obrigatoriamente, pelos princípios administrativos. [...] A ascensão do processo administrativo marca o triunfo da consensualidade sobre a imperatividade e traz consigo a garantia de controle não só da manifestação da vontade da Administração, mas também de seu iter de formação.<sup>38</sup>

Ademais, o controle da Administração Pública muda com a possibilidade de que todos os membros da sociedade façam parte da tomada de decisões emanadas pelo Estado, bem como que todos sejam corresponsáveis por fiscalizar, gerir o patrimônio público e sugerir a solução para eventuais problemas e falhas.

Entendendo-se, pois, a extrema relevância que as ouvidorias públicas possuem em uma democracia participativa, é notória sua suma importância na instrumentalização da promoção dos Direitos Sociais.

Nesse panorama, Romero e Sant'anna são assertivos ao traçar o panorama da ouvidoria pública em relação ao acesso à informação:<sup>39</sup> “[...] além de garantir a possibilidade de reclamar da qualidade dos serviços públicos, essa rede de ouvidorias públicas veio facilitar o acesso à informação pública. Assim, a sociedade passou a ter um canal aberto de acesso à informação”.

---

<sup>37</sup> LYRA, 2004.

<sup>38</sup> ALEGRETTI, Fabrício Motta. Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (coord.). **Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson de Abreu Dallari**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

<sup>39</sup> ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014. p. 190. Ver, também: SANTA CATARINA. **Decreto n. 1.2017, de 21 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a estruturação e administração do Sistema Administrativo da Ouvidoria, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e estabelece outras providências. Santa Catarina, SC: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2008/001027-005-0-2008-002.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

De fato, conforme observa-se do ensinamento supracitado, as ouvidorias públicas figuram como reais canais facilitadores não somente do acesso à informação, bem como da transparência pública.

Para além disso, sobretudo hodiernamente, em meio à pandemia e às restrições aos direitos e às garantias fundamentais, as ouvidorias públicas continuam atendendo ao cidadão via acesso *online*, o que possibilita o recebimento, o processamento e a adoção de medidas de denúncias apresentadas por pessoas que podem se valer dos serviços de ouvidoria dentro de suas casas, respeitando os limites impostos pela quarentena.

Essa modalidade de atendimento é fundamental, pois favorece que o Poder Público não se furte ao seu dever de apurar, com seriedade, as intercorrências ocorridas no bojo de seus órgãos, apurações estas que não se mostraram interrompidas com o advento das medidas de enfrentamento ao Covid-19.

Nesse aspecto, vale analisar a importância da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527, sancionada pelo Presidente da República em 18 de novembro de 2011, com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, cujos dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.<sup>40</sup>

A referida Lei trouxe a imposição de que órgãos da Administração Pública direta e indireta promovessem, no âmbito de suas instituições, um vasto acesso à informação, ampliando-se a transparência pública. Romero e Sant'Anna nos ensinam que a LAI resultou em forte alteração prática em pouco tempo, ao mesmo passo em que sedimentou que determinadas informações outrora ocultas emergissem aos olhos da sociedade, como explicam os autores:<sup>41</sup>

A administração pública passou a ser obrigada a colocar à disposição do cidadão uma gama de informações até então mantidas encobertas pela burocracia estatal. Além de agora oferecerem ao público os chamados portais da transparência, os órgãos também passaram a atender prontamente às mais diversas solicitações de informações (Romero; Sant'Anna, 2014, p.190).

A publicação da Lei de Acesso à Informação significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e para o sucesso das ações de prevenção à corrupção no

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>41</sup> ROMERO; SANT'ANNA, 2008, p. 190. Ver, também, SANTA CATARINA, 2008.

País. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública.<sup>42</sup>

Necessário se faz, portanto, analisar os canais de acesso à informação que a LAI trouxe, principalmente por se tratar de programas que possuem acesso remoto via *online*, desempenhando papel de suma importância em tempos de crise.

Inicialmente, cumpre destacar a importância do **Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo (e-OUV)**, um canal integrado para encaminhamento de manifestações (denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios) a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, criado pela Controladoria-Geral da União, disponibilizado na Internet com funcionamento 24 horas.<sup>43</sup>

De igual forma, para gerenciar as solicitações realizadas ao Poder Executivo Federal no âmbito da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União (CGU) disponibiliza, aos gestores e aos cidadãos, o **e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão)**. Trata-se de um sistema eletrônico via *web*, que funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação. Seu uso é obrigatório no Poder Executivo Federal, conforme a Portaria Interministerial n. 1.254.<sup>44,45</sup>

O objetivo do **e-SIC** é organizar e facilitar o procedimento de acesso à informação tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública. O **e-SIC** permite que qualquer pessoa – física ou jurídica – encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, é possível acompanhar o cumprimento do prazo de resposta, consultar as respostas recebidas, entrar com recursos, apresentar reclamações, entre outras ações.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> GOV.BR. **Acesso à informação e ouvidoria em uma única plataforma.** Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/aceso\\_info.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/aceso_info.aspx). Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/e-ouv>. Acesso em: 20 maio 2020.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>45</sup> BRASIL. **Portaria Interministerial n. 1.254, de 18 de maio de 2015.** Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-interministerial-no-1-254-de-18-de-maio-de-2015>. Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

A Ouvidoria-Geral da União, conhecendo os desafios técnicos e orçamentários enfrentados pelos órgãos e pelas entidades públicas, e ciente da importância da oferta de um bom serviço de ouvidoria para o usuário de serviços públicos, desenvolveu um sistema para as ouvidorias, oferecido gratuitamente a todos os membros da Rede Nacional de Ouvidorias, denominado **Fala.BR**.<sup>47</sup>

Trata-se de um sistema Web, bastando o acesso à internet para que cidadãos ou entidades da administração direta e indireta valham-se de seus recursos. Em 2019, o **e-Ouv** foi integrado à Plataforma Fala.BR, que envolve também o sistema **e-SIC** e os procedimentos para tratamento dos pedidos de simplificação. Ainda assim, o **e-Ouv** e o **e-SIC** continuam existindo, com as suas respectivas peculiaridades.<sup>48</sup>

Para que se torne palpável, portanto, a importância desses sistemas *online* em tempos de quarentena, os órgãos e as entidades federais já responderam a 3.467 pedidos de acesso à informação relacionados ao novo coronavírus (Covid-19). O número corresponde a 15,2% do total de pedidos respondidos (19.288) desde a criação da nova categoria sobre a pandemia, no dia 27 de março, no e-SIC. Essas e outras estatísticas fazem parte da última versão do Informe Semanal da LAI, levantamento atualizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) até a última sexta-feira (15/05/2020).<sup>49</sup>

Outro importante levantamento, realizado pelo “Informe Semanal da LAI”, constatou uma forte exasperação de protocolização de pedidos diários, após a publicação do Decreto que instituiu a quarentena como medida de distanciamento social, como se nota no Gráfico 1.<sup>50</sup>

---

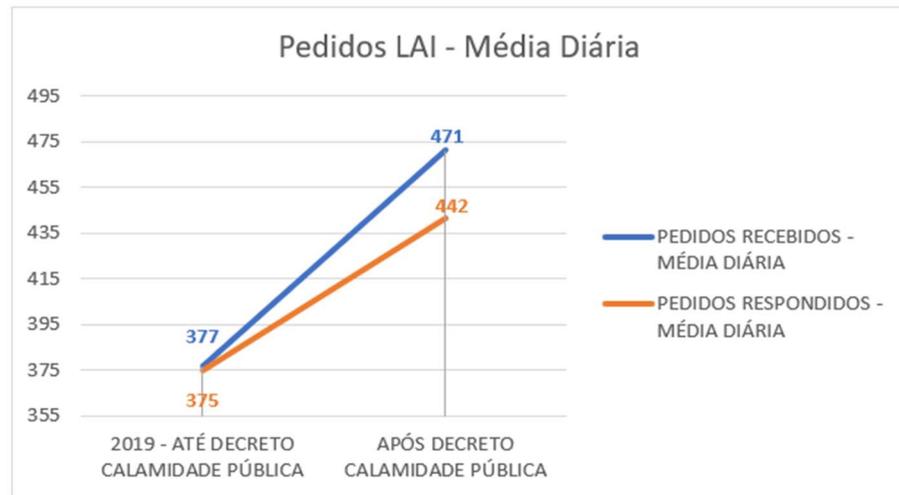
<sup>47</sup> Disponível em: <https://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/sistema-falabr>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>48</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>49</sup> GOV.BR. **LAI**: Governo Federal responde cerca de 3,5 mil pedidos relacionados à Covid-19. 18 de maio de 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/acaoinformacao/pt-br/noticias/2020/05/lai-governo-federal-responde-cerca-de-3-5-mil-pedidos-relacionados-a-covid-19>. Acesso em: 20 maio. 2020.

<sup>50</sup> Idem, *ibidem*.

Gráfico 1 – Pedidos LAI – Média diária



Fonte: GOV.BR.<sup>51</sup>

Nota-se, inclusive, um aumento no nível de satisfação dos usuários em relação às informações prestadas pelos sistemas *Online* após o referido decreto, o que indica que a qualidade prestada ao cidadão se manteve incólume nesse período de crise, a exemplo do Gráfico 2:<sup>52</sup>

Gráfico 2 – Pedidos LAI – Acesso concedido



Fonte: GOV.BR.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> GOV.BR, 2020a.

<sup>52</sup> GOV.BR. **LAI**: Governo Federal mantém atendimento de pedidos após estado de calamidade. 28 de abril de 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/noticias/2020/04/lai-governo-federal-mantem-atendimento-de-pedidos-apos-estado-de-calamidade>. Acesso em: 20 maio 2020.

<sup>53</sup> Idem, ibidem.

De igual modo, com uma gestão focada no aumento da participação social nos processos decisórios e no avanço da transparência, a Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) obteve, em 2019, um incremento de aproximadamente 192,45% na participação de ouvidoria. No ano, foram recebidas e analisadas 9.335 manifestações, enquanto, em 2018, cerca de 3.192 registros foram atendidos.

A maior parte das manifestações de ouvidoria recebidas em 2019 foram solicitação de informação (1.853), reclamação (1.346) e denúncias (1.152). As demandas exigem tratamento técnico específico de análise e apuração. Do total de denúncias recebidas pela Ouvidoria-Geral no ano passado, 839 (72,83%) casos foram encaminhados aos órgãos de competência para investigação. Os demais, cerca de 313 registros, foram arquivados por falta de indícios de materialidade e veracidade do fato.

A fim de visualizar melhor tal importância e projeção, podemos imaginar diversas situações práticas que seriam amparadas pela atividade de ouvidoria, como, por exemplo, o cidadão que se sinta violado pelo excesso da força policial em tempos de quarentena; usuário de transporte público insatisfeito com a escassez de veículos em tempos de crise; paciente que não recebeu o devido atendimento em hospitais públicos, controle de gastos e corrupção, como aconteceu nos Estados com a compra de respiradores, etc.

Todas as hipotéticas situações narradas inegavelmente poderiam ser alvo de denúncias no bojo das respectivas ouvidorias públicas competentes de cada órgão responsável pela prestação dos referidos serviços. Dessa forma, quando se imagina a infinitude de possibilidades onde a ouvidoria poderia figurar como instrumento de promoção do exercício dos Direitos Sociais, a lista é realmente incontável.

Outro importante instrumento de promoção dos Direitos Sociais em tempos de crise, exercido também através dos canais de ouvidoria pública, é a transparência ativa e passiva, com a constante publicação dos gastos e convênios nos *sites* governamentais, bem como por meio dos pedidos feitos em razão da Lei de Acesso à Informação para obtenção de dados, respectivamente.

A fim de entender melhor o tema, Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, aduz, acerca da transparência ativa:

Nós chamamos de transparência ativa a divulgação espontânea, proativa, de informações, pelo Estado, pelos meios disponíveis. Claro que hoje, na era da internet, o meio eletrônico, a própria internet foi eleita o canal prioritário pelo legislador. Na

verdade, com exceção dos municípios com menos de dez mil habitantes, todos os demais entes deverão publicar o rol mínimo de informações que a lei prevê na internet. São informações referentes à estrutura organizacional, funcionamento dos órgãos, competências, o quem é quem, o horário de funcionamento, despesas, repasses, convênios, licitações e contratos e perguntas mais frequentes. A lei é expressa em prever que nós, Estado, deveremos trabalhar para identificar aquilo que nos é mais demandado pela sociedade e nos anteciparmos para colocarmos isso proativamente na internet, a fim de facilitar que o cidadão encontre essa informação. Já a transparência passiva é a obrigação do Estado de atender pontualmente os pedidos de acesso à informação que nos serão apresentados.<sup>54</sup>

No tocante à “transparência passiva, a Lei de Acesso à informação dispõe, em seu artigo 9º, a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC)<sup>55</sup> em todos os órgãos e entes da administração pública”:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:  
 I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:  
 a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;  
 b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;  
 c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e  
 II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.<sup>56</sup>

Dessa forma, denota-se significativa ampliação das estruturas informacionais da Administração Pública, adotando medidas que fortaleceram não só a propagação de importantes dados e documentos públicos, mas também o próprio combate à corrupção.

Percebe-se, pois, que os canais de ouvidoria continuam publicando informações de transparência ativa, com a exposição de gastos públicos, e atendendo aos requerimentos feitos mediante a Lei de Acesso à Informação e pelo SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), o que possibilita, mesmo em tempos de crise, que o exercício dos direitos sociais permaneça incólume.

Dessa feita, infere-se que, apesar de o assunto ser recente e suas projeções danosas ainda infinitas, as ouvidorias públicas desempenham papel fundamental nesse momento sombrio de crise, amoldando-se às novas realidades, a fim de respeitar os decretos de restrição aos direitos fundamentais.

<sup>54</sup> VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: [http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso\\_informacao\\_texto.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso_informacao_texto.pdf?sequence=1). Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>55</sup> BRASIL, 2011

<sup>56</sup> Idem, ibidem.

### 4.3 A ouvidoria como ferramenta de transformação social na democracia participativa

Analisando-se a breve explanação acerca do contexto histórico que alicerçou a criação do conceito de Ouvidoria, é notório que sua implementação na América Latina se deu de forma tardia. Em virtude disso, denotando-se que, para a realidade brasileira, muitos avanços no tema ainda não de ocorrer, necessário se faz que o campo dogmático se preste a observar o potencial protagonismo da ouvidoria enquanto ferramenta de transformação social.

É inegável que as ouvidorias públicas desempenham papel social de cunho essencial, principalmente porque “a participação cidadã na gestão do Estado se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as Consultas Populares, o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas e as Ouvidorias”.<sup>57</sup>

Ademais, para grande parte dos doutrinadores e pesquisadores do tema, a ouvidoria figura, inclusive, como instituto que tem o poder de interferir e alterar a realidade social, amoldando-se como ferramenta da participação social e de gestão pública.

Aclarando ainda mais este pensamento, Fortes aduz que:

[...] a aposta é de que as Ouvidorias Públicas possam ser consideradas como mais um instrumento capaz de viabilizar o diálogo permanente entre interessados e afetados a se manifestarem sobre o mau funcionamento da coisa pública e que pode ser efetiva na construção de inclusões de atores autônomos, com ampla participação social no centro das tomadas de decisão.<sup>58</sup>

Nesta esteira, em que pese, conforme exposto, o modelo de ouvidoria ter se originado há mais de duzentos anos atrás, sua grande proliferação se deu após a Segunda Guerra Mundial, onde, de forma inequívoca, os governos passaram a se preocupar com a efetivação dos direitos humanos, incentivo à fiscalização pública e com a participação social, de forma respectiva.

Trilhando nesse mesmo caminho, veio a preocupação com a severa corrupção que assola o Brasil, problema este que se deriva da própria obscuridade de informações e da pouca participação social nas tomadas de decisões públicas e governamentais.

Sabendo-se disso, é evidente a importância da ouvidoria pública, que passou a ser utilizada como forte instrumento da democracia participativa, possibilitando não somente o

---

<sup>57</sup> LYRA, 2004.

<sup>58</sup> FORTES, Ninon de Miranda. **As Ouvidorias Públicas como um espaço de inclusão da cidadania**. Belo Horizonte: [s.n.], 2009. p. 6. Disponível em <http://www.abominas.org.br/>. Acesso em: 6 maio 2021.

acesso do cidadão ao poder público, mas, para além disso, a própria evolução da transparência dos processos públicos, que acaba por dificultar atos corruptos.

Dessa maneira, buscando compreender melhor o tema, Aline Regina Santos et al., quando da publicação do artigo “O papel da ouvidoria pública: análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã”, realizaram profunda pesquisa no ímpeto de traçar as dimensões de atuação da ouvidoria pública.<sup>59</sup>

Para tanto, com base nas competências desenvolvidas e descritas pela Ouvidoria-Geral da União, efetivaram uma pesquisa empírica direcionada a diversos ouvidores públicos, a fim de que um padrão acerca da dimensão funcional da atividade de ouvidoria pudesse ser traçado.

Assim, vale observar a figura abaixo, que elucida, de forma eficaz, a dimensão e a atuação de uma ouvidoria pública:

Figura 2 – Dimensões de análise da ouvidoria x atribuições

<b>Dimensão</b>	<b>Atribuições</b>
<b>Dimensão funcional</b>	Receber as manifestações dos cidadãos.
	Encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.
	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.
<b>Dimensão gerencial</b>	Encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado.
	Elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão.
<b>Dimensão cidadã</b>	Divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação.
	Estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação ( <i>website</i> da instituição, telefone, e-mail).
	Estimular que o cidadão cobre por serviços públicos de maior qualidade.

Fonte: Santos et al.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> SANTOS, Aline Regina. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 22 set. 2021.

<sup>60</sup> Idem, ibidem.

Da análise da figura acima, além de perceber-se a amplitude da atuação da ouvidoria, verifica-se ser impossível haver fluidez nos serviços por ela prestados acaso a redemocratização não tivesse trazido tantos avanços na democracia participativa.

Prosseguindo no estudo, neste cenário, tratando-se de ouvidoria pública, infere-se que se trata de instrumento autêntico da democracia participativa, ao passo que legitima ao cidadão comum ingressar com seus pleitos e anseios no âmbito da Administração Pública, dando poder e também voz às críticas, sugestões e denúncias que acabam por contribuir no processo de lapidação dos atos e serviços prestados pelo Estado.

Ademais, podemos analisar, segundo a lista traçada por Caiden, Macdermot e Sandler, as inúmeras vantagens percebidas com a criação de um *ombudsman* exposta no *International Handbook of the Ombudsman*, sobretudo no elo entre ouvidoria e princípios democráticos, a saber:<sup>61</sup>

- proteção dos direitos individuais;
- rapidez e eficiência na investigação e resolução de queixas individuais;
- uma revisão justa e objetiva dos problemas dos cidadãos;
- oportunidade de interromper um ato de má administração, antes que seus resultados impliquem danos mais graves;
- capacidade de identificar e sugerir reformas administrativas;
- oportunidade para um administrador ser ouvido por uma autoridade respeitada e imparcial;
- mais um canal de comunicação e interpelação do governo pelos cidadãos, frequentemente perdidos diante de uma máquina administrativa cada vez maior e mais complexa;
- um agente fiscalizador;
- um mecanismo independente de controle de qualidade, que se contrapõe à força do mercado;

---

<sup>61</sup> CAIDEN, Gerald E.; MACDERMOT, Niall; SANDLER, Akle. The institution of ombudsman. In: CAIDEN, G. **International handbook of the ombudsman**. Westport: Greenwood Press, 1983. v. 1.

- promoção de processos políticos e administrativos que levam em conta os cidadãos;
- mecanismo de avaliação da aceitação do governo por parte da opinião pública;
- instituição para a promoção e proteção dos direitos humanos; e
- uma garantia individual em prol de um governo justo.

Nesse diapasão, a lição exposta nos mostra a importância de um modelo de governança participativo, comunicativo e transparente, que empodere a voz cidadã, por vezes tímida, em meio aos árdios gritos, com heranças oligárquicas, exarados pela ponta da pirâmide social, sobretudo pela forte ligação entre a atividade de ouvidoria e os princípios democráticos expostos.

Ademais, vale observar a própria definição trazida pelo manual de orientações acerca da criação de uma ouvidoria pública, editada pela CGU:

A ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a administração pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.<sup>62</sup>

Dessa feita, denota-se que o exercício da cidadania corrobora com a própria definição da atividade de ouvidoria, sendo evidente sua importância no processo de construção de uma democracia participativa.

O documento segue aclarando que, acerca do papel da ouvidoria pública, este amolda-se como “não o de procurar e apontar defeito na ação da instituição, mas funcionar como um controle social da qualidade do serviço público, auxiliando na busca de solução para os problemas existentes na instituição”.<sup>63</sup>

Cumprido frisar, aqui, a suma importância que a ouvidoria pública desempenha como forte instrumento de mudança social, além da necessidade de os cidadãos a enxergarem como ferramenta basilar na construção de um Estado transparente, justo e eficaz. Para tanto, os ouvidores públicos têm papel fundamental no fortalecimento do instituto como um todo, principalmente por figurarem como verdadeiros imperadores de mudanças na promoção da

---

<sup>62</sup> OGU, 2012, p. 17.

<sup>63</sup> Idem.

justiça social, devendo promover o constante estímulo para que os cidadãos não se calem e participem cada vez mais desse incansável processo de lapidação estatal.

Ademais, as ouvidorias públicas são relevantes na promoção da redemocratização de um Estado que atue de forma cada vez mais transparente, combatendo-se, também, o enorme câncer endêmico-social que assola o Brasil: a corrupção. Nesse ponto, ainda que este não seja o enfoque adotado no presente estudo, impera ressaltar como os canais de denúncia, por meio das ouvidorias públicas, têm figurado como forte mecanismo de emersão de crimes e improbidades que outrora permaneciam ocultas, afundadas nas profundezas dos mais escabrosos esquemas massivos de corrupção.

Ultrapassado esse adendo, insta trazer à baila, também, que a ouvidoria assevera enorme proteção e garantia ao cidadão quando, em conjunto com as instituições e os mecanismos competentes, recebe o dever constitucional de instrumentalizar a promoção e a defesa dos Direitos Humanos. Nesse liame, torna-se tarefa quase impossível a idealização de um Estado forte, justo e igualitário que não respeite a dignidade da pessoa humana.

Assim, percebe-se, portanto, que se trata de um campo muito vasto, com inúmeras projeções para o futuro, o que possibilita o surgimento de inúmeras possibilidades que venham a inovar, a aprimorar e a fortalecer os mecanismos de combate às ilegalidades no âmbito público.

#### **4.4 A ouvidoria como instrumento de controle**

Retomando parte do que já se expôs nos tópicos anteriores, percebe-se que os recursos públicos derivam do povo, que os entrega ao Estado por meio dos diversos tributos devidos, por meio dos quais se possibilita que os serviços públicos sejam prestados.

Os governantes, então, devidamente investidos em seus cargos pela população, eleitos exatamente para gerirem tais recursos, precisam agir não só em respeito ao princípio constitucional da legalidade, bem como de modo a suprir as carências sociais das demandas diversas que emanam da própria vida em sociedade.

Com o advento da promulgação da Carta Cidadã de 1998, a figura do ouvidor público ganhou realmente força e destaque, sobretudo no cenário brasileiro, de modo que os avanços na compreensão desse novo Estado resultaram na necessidade de que, dentro de um processo

construtivo de uma sociedade democrática, o atributo da atividade de controle não se limitasse ao próprio gestor público.

Ao se deparar com tal situação de progresso no entendimento do tema, a Ouvidoria Pública passou a realizar um papel ainda mais primordial nessa construção, sendo ela a portavoza de um chamado social para, dividindo responsabilidades, deveres, tarefas, e ampliando o controle público, se aproximar do cidadão de modo a favorecer a participação deste na própria Administração Pública.

Acerca do tema, nos ensina Siraque que:

Controle social. [...] é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo.<sup>64</sup>

Nesse contexto, a participação do cidadão se mostra, nesse processo democrático, necessária tratando-se do controle social, ao passo que:

[...] pressupõe inclusão social pela participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo que os cidadãos possam controlar, por meio de mecanismos diretos, a ação do Estado e da administração pública, verificando se as decisões atendem às expectativas da sociedade no que tange à construção do bem comum.<sup>65</sup>

Como consequência do próprio modelo de governo republicano, temos que o controle social figura como protagonista, de forma a possibilitar a transparência da atuação pública; ao mesmo tempo, deverasmente, os próprios cidadãos possuem a tarefa de fiscalizar e exigir eficácia quando do exercício de seus representantes eleitos na entrega e efetivação dos serviços públicos.

Nesse ponto, ensina-nos Lyra acerca do elo entre democracia participativa e ouvidorias:

O espaço da democracia participativa é aquele em que o cidadão é o protagonista da formação dos atos do governo e da gestão pública. Ora, por meio da Ouvidoria, o cidadão também se torna protagonista da gestão pública, na medida em que as sugestões do Ouvidor são acatadas pela instituição que ele fiscaliza.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

<sup>65</sup> CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. *In*: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público.** Estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011.

<sup>66</sup> LYRA, Rubens Pinto. **A experiência da Universidade Federal da Paraíba e o Instituto da Ouvidoria.** Ouvidoria da UFPB, 2001. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/experiencia.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

A figura do ouvidor público, além de extremamente importante tratando-se da atividade de controle e fiscalização, é indispensável à própria saúde da Administração Pública, figurando como instrumento de efetivação da Justiça.

Desse modo, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

*O Ombudsman é um órgão de controle ou fiscalização da atividade estatal, atribuído a um ou mais indivíduos, com amplos poderes de investigação e de recomendação. Embora haja muita diversidade quanto ao alcance de sua ação, ela abrange sempre toda a administração pública, e em muitos países a própria justiça.*<sup>67</sup>

Em que pese a ouvidoria pública atuar de forma a cooperar com a atividade de fiscalização do controle interno, não se confunde sua atuação com a Auditoria interna, Procuradoria ou, ainda, Corregedoria. Trata-se de atuação completamente distinta, sendo que cada uma delas possui sua importância própria dentro da Administração Pública como um todo.

Nesse sentido, faz-se necessário que a ouvidoria consiga interagir e dialogar com uma atuação conjunta com os órgãos de controle interno, evitando-se, assim, que haja uma ação isolada ou que uma unidade se sobreponha a outra.

Nos ensinamentos de Antunes, é preciso que

[...] as unidades administrativas existentes e responsáveis pelas atividades façam chegar à alta administração as informações necessárias às decisões gerenciais efetivas no alcance de suas estratégias. Informações, que permitam a mensuração ou monitoração das atividades para embasamento de medidas a serem tomadas.<sup>68</sup>

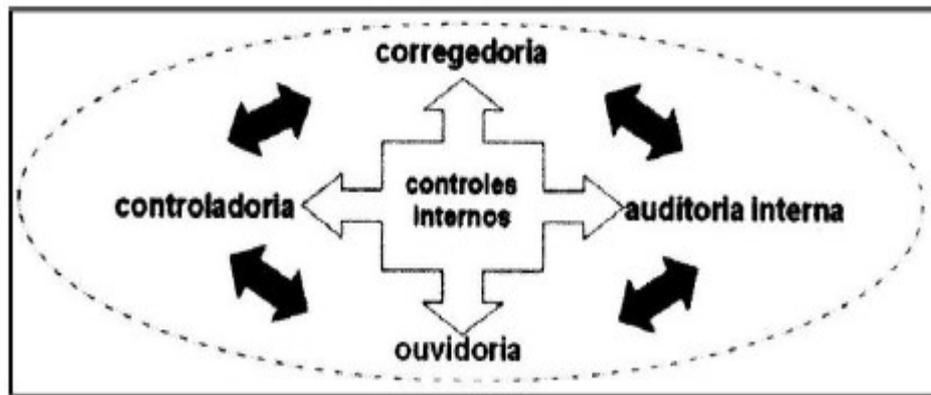
O autor supracitado segue ensinando-nos de forma didática, traçando o modelo ideal de atuação entre as unidades de controle, a fim de que se possibilite um modelo de governança que seja, de fato, eficaz quando se trata da atividade de controle:

---

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89.

<sup>68</sup> ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A Ouvidoria em sua Bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. *In*: AGUIAR, Sylvana M. Brandão de (org.). **Gestão pública: práticas e desafios**. v. VIII. Recife: Bagaço, 2009. p. 492-548.

Figura 3 – Modelo de governança



Fonte: Antunes.<sup>69</sup>

Conforme depreende-se da imagem acima, várias são as modalidades e os órgãos que atuam no controle interno, figurando a Ouvidoria apenas como um desses importantes meios de garantir a efetividade e a transparência dos serviços públicos.

Dessa maneira, tem-se que a Corregedoria atua como um órgão dentro de uma organização, sendo servível para orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta de seus membros. Sem contato com o público externo, ela realiza atividades internas, como inspeções e emissão de relatórios.

Difere-se, portanto, o conceito de controle social e controle interno por este destinar-se, conforme visto, a somar esforços com a própria população, que tem o dever de fiscalizar a destinação dada aos tributos e, conseqüentemente, aos serviços públicos, sendo que aquele é o controle efetivado pelo próprio órgão que emana o ato a ser analisado, visando-se apurar eventuais responsabilidades públicas, de forma a evitar o cometimento de ilícitos que atentem contra os princípios constitucionais que regulam a atividade da Administração Pública.

De outro lado, entende-se como controle externo aquele exercido por um órgão diferente do que originou o ato a ser “fiscalizado”, exercendo-se, para tanto, as próprias atribuições conferidas em Lei, órgãos estes indispensáveis à própria manutenção da Administração Pública, garantindo seu funcionamento.

Nesse sentido, a regulamentação legal do controle externo está prevista no próprio art. 70, da Constituição Federal de 1988:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade,

<sup>69</sup> ANTUNES, 2009.

economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.<sup>70</sup>

Conjuntamente com o artigo acima, o art. 37 da CF/88 materializa o objeto de fiscalização do controle externo ao delimitar os princípios norteadores da administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.<sup>71</sup>

Para que não restem dúvidas, vale lembrar que não se confunde, igualmente, o conceito de ouvidoria pública com a atividade do Ministério Público. Conforme depreende-se do artigo 127 da CF/88, trata-se de uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.<sup>72</sup>

Outrossim, nos termos do art. 71 da CF/88, o Tribunal de Contas também se difere da atividade de ouvidoria, pois é uma instituição que tem por finalidade exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, das entidades da administração direta e da administração indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Além disso, faz parte do Poder Legislativo, auxiliando-o no planejamento fiscal e orçamentário anual.

Desse modo, o controle social deve ser entendido como a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, bem como a de opinar sobre as questões que irão influenciar as políticas públicas. Ressaltam-se, dentre essas vias, as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias.

É nesse sentido que se verifica, então, a extrema importância da atividade de ouvidoria na árdua luta não só contra a corrupção em si, mas, de igual modo, no próprio controle social. Somando esforços às demais forças que atuam no controle interno e externo, o papel da

---

<sup>70</sup> BRASIL, 1988.

<sup>71</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>72</sup> Idem, *ibidem*.

ouvidoria se mostra vital no processo de lapidação da prestação dos serviços públicos, dando empoderamento às normas que instrumentalizam sua atividade prática.

#### 4.5 A evolução do *compliance* como ferramenta de combate à corrupção

Ultrapassados os breves aspectos que alicerçaram a instituição de ouvidoria no Brasil, e entendendo-se o contexto histórico que os permeou, impera observar a extrema influência e importância que os canais de ouvidoria desempenham tratando-se de *compliance* público.

Nos dias atuais, onde se pode notar a exasperação do debate acerca dos danos advindos do cometimento da corrupção, compreendida em todos os seus níveis, enraizada e intrínseca à própria cultura brasileira, institucionalizada desde os primórdios que remontam ao próprio processo de descobrimento e colonização do Brasil, o estudo e a aplicação do *compliance* mostram-se cada vez mais fundamentais para a vitaliciedade do Estado.

Ademais, se trata de um instituto completamente fundamental à Administração Pública. Nas lições de Nascimento:

[...] cabe evidenciar o que se compreende por *Compliance* público, programa de integridade pública, como a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas promovendo, com isso, a gestão da integridade na esfera pública.<sup>73</sup>

Outrossim, entendendo-se a importância do *compliance*, tanto no âmbito público quanto no privado, e, objetivando-se um aprofundamento ainda maior no tema, urge questionar quais mecanismos podem, de forma eficaz e material, favorecer meios para a efetivação de medidas que obstem a perpetuação de ações corruptas, principalmente tratando-se do poder público e, consequentemente, de verbas públicas.

Para tanto, visa-se, de igual modo, delinear a suma importância das ouvidorias públicas e de seus instrumentos, principalmente quando da materialização dos anseios sociais, gerando-se transformações para aprimorar o funcionalismo público, inclusive no sentido de coibir ilegalidades – incluindo-se a corrupção –, sobejamente oculta aos olhos dos órgãos de controle.

---

<sup>73</sup> NASCIMENTO, Juliana Oliveira. **Compliance público**: o caminho para a integridade na Administração Pública. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/compliance-p%C3%BAblico-o-caminho-para-integridade-na-lec>. Acesso em: 28 nov. 2020.

Ocorre que, curiosamente, se trata de um conceito existente no Brasil desde a década de noventa do século passado, devendo-se tal crescimento, dentre outros fatores, à Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012, que modificou a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998), ampliando, de forma grandiosa, os setores que passaram a, obrigatoriamente, ter programas de *compliance*, assim considerados como o conjunto de políticas, procedimentos e controles internos com vistas à prevenção à lavagem de dinheiro.<sup>74</sup>

A temática veio a atingir seu ponto máximo com o advento de operações bem-sucedidas, como a “Operação Lava Jato”, onde se evidenciou o impacto positivo que programas de *compliance* poderiam ter, principalmente tratando-se da responsabilização objetiva de empresas que se valeram da corrupção em detrimento do próprio enriquecimento ilícito, algo até então inédito.

Para muitos estudiosos, a referida operação deflagrou o maior escândalo de corrupção já enfrentado pelo Brasil, inexistindo outro episódio dessa estirpe que se comparasse às dimensões então reveladas pelas investigações competentes.

Nessa linha, vale observar o relato de Macedo e Yoneya:

Esquema de propinas instalado na Petrobrás entre 2004 e 2014 foi eleito o segundo maior caso de corrupção do mundo, aponta pesquisa da ONG Transparência Internacional. A estatal petrolífera brasileira desponta entre os maiores escândalos de malfeitos em todo o planeta. O esquema na Petrobrás, desmontado na Operação Lava Jato, supera, na avaliação dos entrevistados, outros capítulos marcantes de fraudes, como o caso Fifa (1.844 votos) e o do ex-presidente panamenho Ricardo Martinelli (10.166 votos), acusado pelo desvio de US\$ 100 milhões.<sup>75</sup>

Ademais, a referida operação trouxe à tona a abertura massiva de inquéritos policiais que, por vezes, contaram com a cooperação internacional de diversos países, a fim de punir os sujeitos passivos e ativos de corrupções as mais diversas possíveis, o que demonstrou a força da mudança legislativa da citada Lei, mormente utilizada para fundamentar as diversas fases da referida operação.

Pois bem, posto isso, entendendo-se o principal motivo que alavancou o tema a outro patamar de destaque, tanto no plano acadêmico quanto profissional, importa entender melhor o que vem a ser o referido conceito de *compliance*. Inicialmente, buscando-se a própria

---

<sup>74</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance na Nova Lei de Lavagem de Dinheiro. **Revista Síntese – Direito Penal e Processual Penal**, ano XIII, n. 75, p. 22-30, ago.-set. 2012.

<sup>75</sup> MACEDO, Fausto; YONEYA, Fernanda. Petrobrás é o segundo maior escândalo de corrupção do mundo, aponta Transparência Internacional. **Estadão**, 10 fev. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/petrobras-e-o-segundo-maior-escandalo-de-corrupcao-do-mundo-aponta-transparencia-internacional/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

construção etimológica, o termo *compliance* possui origem no verbo “*to comply*”, advindo da língua inglesa, que significa **cumprir, satisfazer, obedecer, estar de acordo com algo**.<sup>76</sup>

Dessa forma, tem-se que o conceito do termo epigrafoado é extremamente amplo, referindo-se, no âmbito corporativo, a políticas e procedimentos internos de empresas, visando ao cumprimento de determinadas regras em um sentido amplo.<sup>77</sup>

Nesse mesmo sentido, nos ensina Vanessa Alessi Manzi que *compliance* é “o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”.<sup>78</sup> Ainda tratando-se da vasta amplitude terminológica que o *compliance* possui no Brasil, pondera Giovani Agostini Saavedra que,

[n]o Brasil, *compliance* tem sido compreendido, de um lado, apenas como parte da implementação das “boas práticas” da *corporate governance*. Nesse caso, *compliance* é entendido como um “mandamento ético”, o qual deveria melhorar o relacionamento da empresa com os *stakeholders* e com o mercado. (2) Por outro lado, no âmbito das Ciências Criminais, o significado desse conceito para o Direito Penal e para a Criminologia e os reflexos do seu desenvolvimento para a política criminal ainda não foram devidamente explorados. A exceção digna de nota fica por conta dos debates acerca dos chamados “deveres de compliance”, discutidos como um dos aspectos dos crimes de lavagem de dinheiro. (3) Ademais, o debate internacional sobre criminal compliance parece ser totalmente desconhecido no Brasil. Com o presente artigo, pretende-se apresentar, muito brevemente, alguns aspectos desse novo ramo de pesquisa das Ciências Criminais.<sup>79</sup>

Outrossim, frisa o referido autor que “esse novo âmbito de pesquisa tem sido designado pela doutrina jurídico-penal internacional como criminal *compliance*, ou seja, o estudo dos controles internos e outras medidas que podem ser adotados em empresas e instituições financeiras com o fim de prevenção de crimes”.<sup>80</sup>

Por fim, o referido autor nos traz uma importante conceituação, tendo em vista a similitude dos institutos do *Compliance* Criminal e o Direito Criminal Econômico, *in verbis*:

Portanto, a primeira característica atribuída ao termo *Compliance* Criminal é prevenção. Diferentemente do Direito Penal tradicional que trabalha na análise *ex post* de crimes, ou seja, apenas na análise de condutas comissivas ou omissivas que já

<sup>76</sup> Conforme dicionário Michaelis online, disponível para consulta no sítio eletrônico UOL <https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/busca/ingles-portugues-moderno/comply/>. Acesso em: 3 jul. 2019.

<sup>77</sup> COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010; e MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil**: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008. p. 3-4.

<sup>78</sup> MANZI, 2008, p. 15.

<sup>79</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan. 2011.

<sup>80</sup> SAAVEDRA, 2012, p. 24-25.

violaram de forma direta ou indireta algum bem jurídico digno de tutela penal, o *Compliance Criminal* trata o mesmo fenômeno a partir de uma análise *ex ante*, ou seja, de uma análise dos controles internos e das medidas que podem prevenir a persecução penal da empresa ou instituição financeira. Exatamente por isso, o objetivo do *Compliance Criminal* tem sido descrito como a “diminuição ou prevenção de riscos *compliance*.”<sup>81</sup>

Por fim, pode-se conceituar que a prática de *compliance* está diretamente ligada à implantação de decisões do ponto de vista ético-concorrencial, de cima para baixo, ou seja, é uma medida vertical e hierárquica, a ser aplicada a partir da direção das empresas ou de gestores públicos. Estabeleceu-se, portanto, como política pública a partir de um marco regulatório legislativo e deverá ser avaliada pelo Judiciário, em algumas situações previstas na Lei n. 12.846/2013.<sup>82</sup>

Nesse sentido, a despeito da Lei Anticorrupção, o estudioso Fábio Osório Medina assevera que:

Fortalece as ferramentas e o controle, amplifica os instrumentos repressivos e cria sanções novas. E não bastasse isso, a responsabilidade objetiva das empresas, ou seja, se um funcionário entre milhões é flagrado cometendo um ilícito de improbidade empresarial, independente de culpa ou dolo, a empresa pode ser punida. E exige que as empresas criem mecanismos de implantação das normas. Isso vai gerar um custo enorme no mercado, o chamado custo *compliance*, as empresas terão que atuar prevendo auditorias, consultorias, comitês independentes para coibir atos ilícitos dos seus funcionários. E, caso ocorra, se a empresa tiver adotado as medidas poderá incorrer em redução de pena, podendo até excluir da responsabilidade. Mas há um custo que deverá ser implantado em todo o mercado, que não se encontra regulado. Não sabemos qual será o impacto das empresas que contratam com o poder público, por as exigências relacionadas a *compliance* pode se tornar exigência em processos licitatórios para priorizar aquelas que trabalham com a sustentabilidade jurídica e ética.<sup>83</sup>

Desse modo, a referida Lei Anticorrupção direciona, ainda, para mecanismos e procedimentos internos, que, mediante o fomento de denúncias e técnicas de fiscalizações, possam resultar na aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, nos seguintes termos:

Art. 7º. Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

[...]

<sup>81</sup> SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Compliance Criminal: Revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual*. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, v. 8, n. 15, p. 248, maio-ago. 2016.

<sup>82</sup> GÓIS, Veruska Sayonara de. A Lei de Compliance e sua Configuração enquanto Política Pública Regulatória para o Setor Privado Brasileiro. **Revista Controle**, v. XII, n. 2, dez. 2014.

<sup>83</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 30.

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.<sup>84</sup>

Urge frisar, ademais, que apesar do avanço e da suma importância do supracitado artigo para a evolução do tema, é sabido que este, *de per se*, não expurgará atos de lesividade à Administração Pública. Ocorre que, com esse avanço normativo, passa-se a aplicar a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica que porventura cometa atos ilícitos contra o Estado, o que não afasta, mas coíbe, de forma preventiva, que tais desvios ocorram.

Sarmento assevera, nesse sentido, que:

[...] importante ressaltar que ‘a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica’ (art. 7º, VIII, da Lei nº 12.846) não afasta a responsabilidade da pessoa jurídica. Por mais eficiente e eficaz que sejam os programas de compliance da empresa, isso apenas será considerado para fixação reduzida da sanção que será aplicada (art. 7º, *caput*, da Lei nº 12.846).<sup>85</sup>

Impera observar, aqui, que o *compliance* por vezes não sugere grandes transformações legislativas, propondo-se a impulsionar uma política hábil a estabelecer padrões éticos de comportamento na Administração Pública, sobretudo de forma a garantir a efetivação das Leis já preexistentes no próprio ordenamento jurídico.

Isso se faz necessário para que a aplicação das leis seja mais eficaz, conforme nos ensina Marcus Braga, *in verbis*:

[...] uma Administração Pública mais aderente, mais íntegra, protegida de riscos, não pode dispensar os avanços trazidos pela discussão do compliance, que se materializa pela criação de normas, pela realização de treinamentos e pela criação de estruturas que promovam essas ideias, fugindo da ideia sedutora de tratar o compliance como um modismo administrativo e percebendo este como um mecanismo de promoção da integridade, necessidade básica dos grupos humanos.<sup>86</sup>

Dessa maneira, entendendo-se, pois, a relevância e o conceito do *compliance* para o enfrentamento da corrupção, faz-se necessário, de igual modo, compreender como as ouvidorias públicas podem atuar de modo a implementar mecanismos que resultem na preservação do bom funcionamento dos órgãos públicos e, conseqüentemente, de seus serviços prestados à população.

<sup>84</sup> BRASIL, 2013.

<sup>85</sup> SARMENTO, Leonardo. **Crítica:** Lei Anticorrupção, suas lacunas e provável inefetividade. **JusBrasil**, p. 2, jan. 2015. Disponível em: <https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/164272926/critica-lei-anticorrupcao-suas-lacunas-e-provavel-inefetividade>. Acesso em: 4 ago. 2020.

<sup>86</sup> BRAGA, Marcus. Por um mundo com mais “compliance”. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4192, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31415>. Acesso em: 10 jul. 2021.

#### 4.6 A ouvidoria e o *compliance* público

As ouvidorias públicas desempenham papel social de cunho essencial, principalmente porque “a participação cidadã na gestão do Estado se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as Consultas Populares, o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas e as Ouvidorias”.<sup>87</sup>

Desse modo, tratando-se das ouvidorias públicas, infere-se que se trata de instrumento autêntico da democracia participativa, ao passo que legitima ao cidadão comum ingressar com seus pleitos e anseios no âmbito da Administração Pública, dando poder e também ouvido às críticas, sugestões e denúncias que acabam por figurar como processo de lapidação dos atos e serviços prestados pelo Estado.

Dessa forma, observando-se os tópicos anteriores, bem como o ensinamento trazido acima, é de fácil verificação que, nos termos em que timidamente já se expôs, a atividade de ouvidoria é uma excelente aliada do *compliance* público, amoldando-se como importante ferramenta no combate às condutas lesivas ao bom funcionamento da prestação estatal.

Em um primeiro início, pode soar estranho qualquer tipo de ligação entre o *compliance* e o Poder Público, pois, em tese, o referido instituto teria sido criado de forma a adequar empresas e as mais diversas sociedades empresariais às normas legais vigentes.

Urge elucidar, aqui, que neste trabalho não se objetiva exaurir toda a conceituação história, bem como a conseqüente evolução do *compliance* ao longo do tempo, mas, diferentemente, traçar uma breve conceituação do instituto, de forma a facilitar sua conexão com os instrumentos e mecanismos de atividade de ouvidoria pública.

Assim sendo, pode-se entender por *compliance* o termo utilizado para designar as ações que objetivam mitigar riscos, prevenir corrupção e fraude nas organizações, independentemente do ramo de atividade.<sup>88</sup>

De igual forma, o referido termo origina-se do verbo da língua inglesa “to comply”, que significa agir conforme as regras. Trata-se, portanto, de normas conjuntas com a previsão de

---

<sup>87</sup> LYRA, 2004.

<sup>88</sup> SANTOS, Renato de Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

diretrizes destinadas a regular e a segmentar condutas, seja no âmbito de empresas privadas ou perante os órgãos de fiscalização e regulação, respeitando os padrões previamente impostos por tais normas.

Entretantes, para Coimbra e Manzi, significa “o ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”.<sup>89</sup>

Vale notar, pois, que se pode ter como marco originário da conceituação do tema o advento da criação do Banco Central Americano, em 1913, onde as instituições financeiras – no ímpeto de formarem um sistema financeiro que atuasse de forma mais maleável, mas que, ao mesmo tempo, oferecesse mais segurança e estabilidade – instituíram medidas de *compliance* para que tal aperfeiçoamento fosse possível. Pode-se notar, adiante, que, em 1929, com a quebra da Bolsa de Valores de New York, criou-se o plano econômico e intervencionista chamado “New Deal”.<sup>90</sup>

Ademais, insta salientar que o *compliance* não se limitou a trazer conceitos éticos de conduta apenas em empresas privadas, sendo notório que, com o passar do tempo, cada vez mais se pode perceber a evolução do tema também no setor público.

No Brasil, o tema foi protagonizado com a publicação da Lei Anticorrupção – Lei n. 12.846, de 2013, que trouxe a definição de *compliance* como sendo “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (art. 7º, VIII, da Lei Anticorrupção).<sup>91</sup>

Apesar de a referida Lei não conter, de forma expressa, a palavra *compliance*, além de sugerir a criação dos mecanismos supracitados, estimula-se o fomento à efetivação de denúncias nos casos de desvios éticos, de forma a prever a necessidade da elaboração, no âmbito da pessoa jurídica, de um código de conduta.

Nota-se também, da atenta análise da lei, que se objetiva estipular padrões éticos sobretudo na relação negocial entre o poder público e o setor privado, estabelecendo, também,

---

<sup>89</sup> COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2.

<sup>90</sup> MANZI, 2008.

<sup>91</sup> BRASIL, 2013.

punições de responsabilizações diversas para a eventual quebra de tais condutas, de modo a coibir lesividade ao erário.

Vale observar que tais reprimendas legais, diferentemente do que ocorria no passado, não se limitam a responsabilizar apenas as pessoas jurídicas eventualmente envolvidas em desacertos com o setor público, mas também há a persecução das respectivas pessoas físicas que as conduzem de forma indevida.

Outra edição normativa de suma importância para o avanço do tema no Brasil, que trouxe novos modelos de governança ao País, foi a Instrução Normativa Conjunta do MP/CGU n. 1, de 10 de maio de 2016, que regulamenta procedimentos no âmbito do poder federal.<sup>92</sup>

Podendo-se analisar os diversos conceitos e mecanismos de controle trazidos pela citada instrução normativa, destaca-se o art. 2º, § 1º, que trouxe a conceituação do termo americano *accountability*, que define claramente a política de *compliance* no âmbito público:

[...] conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações [...].<sup>93</sup>

Nesse diapasão, o *compliance* público exige que os procedimentos internos, baseados nos códigos de conduta, que devem ser editados pelos órgãos públicos, respeitem os preceitos de um modelo de boa governança e os parâmetros da integridade pública.

É nesse mesmo sentido que Claudio Coelho, ao analisar o exemplo trazido pela Lei n. 13.303/2016, elucida que:

[...] o estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *Compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do Diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. Daí também a relevância de uma Auditoria Externa, para evitar que haja qualquer irregularidade na Auditoria Interna, tomando o modelo de Gestão extremamente confiável [...].<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério Público. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa n. 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

<sup>93</sup> Idem, ibidem.

<sup>94</sup> COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. O *compliance* na Administração Pública e a Lei 13.303/16. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, p. 12, 2017. Disponível em: <http://www.faculdadeguanambi.edu.br/revistas/index.php/Revistadedireito/article/view/103>. Acesso em: 25 jul. 2021.

Esses parâmetros, trazidos igualmente pela Lei supracitada, estipulam novos mecanismos não só de análise de mercado nas situações contratuais entre o poder público e o privado, mas, também, preceitos de integridade que acabam por desaguar na própria transparência pública, dando mais lisura às relações negociais citadas, impondo a necessidade, por exemplo, da divulgação anual de relatórios, de cartas subscritas pelos membros do Conselho de Administração com indicadores e objetivos, adequação do estatuto social às normas e às autorizações legislativas para suas criações e demais medidas.

É nesse exato ponto que a atividade de ouvidoria, de braços dados com os mecanismos de *compliance*, consegue dar vida a políticas públicas que se limitavam, no passado, a desenvolver códigos éticos de condutas perante os mais diversos órgãos públicos.

Com o advento da publicação da Lei Anticorrupção – apesar do grande avanço do *compliance* que, no Brasil, ganhou força legal para ser implementado não somente em empresas privadas, como no passado, mas, agora, dentro dos próprios órgãos públicos – depreendeu-se forte edição de normas éticas que, *de per se*, não eram hábeis a afastar as infrações as quais visava-se impedir.

Entendendo-se, portanto, que o *compliance* visa construir medidas diversas para antever atos de corrupção e desvios éticos, percebe-se a fundamental importância das atividades de ouvidoria em conjunto com as medidas de *compliance* no âmbito público.

É nesse viés que, por exemplo, a denúncia de condutas lesivas, antiéticas, ou, ainda, criminosas, dentro de repartições públicas, recebida no seio da ouvidoria, pode empoderar materialmente algo que no passado ficava por vezes às escondidas, proliferando o sentimento de descrédito e impunidade dentro do serviço público.

Imperioso notar, igualmente, que ambos os conceitos, tanto de ouvidoria quanto de *compliance*, surgiram no âmbito privado e, com o passar dos anos, foram evoluindo e se mostraram totalmente pertinentes e importantes também para a boa conduta da prestação pública de serviços.

Diariamente, no Brasil, novas notícias e escândalos de corrupção emergem, trazendo um sentimento de angústia, somado ao descrédito da população com o manejo do orçamento público que, não raras vezes, é feito de forma indesejada e desrespeitosa.

Muito se justifica, é claro, pela jovem república brasileira, somada a uma democracia igualmente recente, o que nos leva à reflexão acerca da necessidade de evolução não só ideológica, como normativa, para aprimorar os processos de transparência pública e demais meios de coibir a ilicitude dos atos ímprobos que tanto assolam o País.

Dessa inquietação emergem, conforme pode-se notar, conceitos e mecanismos de integridade pública, como o *compliance* e a ouvidoria, que se originaram no meio empresarial privado e foram aproveitados para a construção de normas e políticas públicas de transparência.

Ambos os mecanismos, somados a outras medidas, trazem mais publicidade e credibilidade à construção de processos de controle social, sobretudo na garantia do necessário respeito aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública, visando-se a adequação da utilização dos recursos públicos aos parâmetros legais.

Dessa maneira, podemos rememorar a criação de mecanismos diversos, como a Lei Anticorrupção, a Política Nacional de Dados Abertos, o Marco Civil da Internet e a Lei de Acesso à Informação, que exemplificam o resultado do repúdio social à malversação dos recursos públicos.

Assim sendo, ainda que seja notória a necessidade de melhoria e avanços normativos, carecendo, portanto, de mais empenho nesse sentido, é visível que grandes foram os avanços trazidos pelos novos mecanismos de controle social e integridade, sobretudo com a integralização dos conceitos do *compliance*, aliados aos efeitos práticos trazidos pela atividade de ouvidoria.

## 5 ANÁLISE EMPÍRICA DE DADOS DE OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

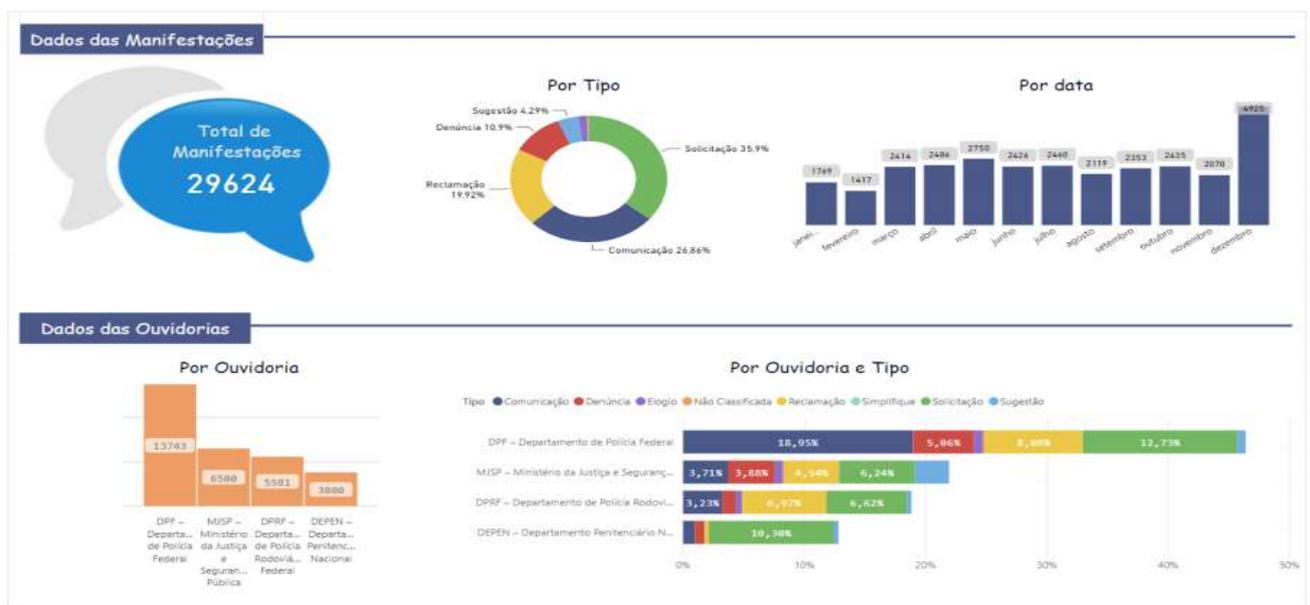
Conforme observa-se ao longo do transcurso do presente estudo, a ouvidoria, sobretudo no âmbito público, desempenha função primordial e essencial para a sociedade, figurando, inclusive, como mecanismo de controle acerca da prestação pública de serviços.

Desse modo, necessário se faz, aqui, adentrar de forma prática em uma análise quantitativa acerca da atividade de ouvidoria e seus reflexos, a fim de depreender, através de números e dados, como a rotina de uma ouvidoria pública pode surtir impactos realmente expressivos.

Para tanto, elegeu-se a Ouvidoria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobretudo nos dados extraídos do exercício compreendido entre os anos de 2019 e 2020.

No período de 01/01/2019 até 31/12/2019, a rede de Ouvidorias do Ministério da Justiça e Segurança Pública tratou, internamente, de 29.624 manifestações de ouvidoria pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV, divididas da seguinte forma:

Figura 4 – Dados da Ouvidoria do MJSP – Ano de 2019



Fonte: Relatório MJSP<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> BRASIL. **Ouvidoria-Geral – Relatório de atividades 2019**. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/sumario/relatorio-de-atividades-2019-versao-final.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sumario/relatorio-de-atividades-2019-versao-final.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

No tocante especificamente à Ouvidoria-Geral do MJSP, foram recebidas e tratadas internamente 6.500 manifestações, o que representou um acréscimo de mais de 250% nas manifestações em comparação com o ano de 2018, no qual foram recebidas e tratadas 1.853 manifestações.<sup>96</sup>

No mesmo período, a Ouvidoria-Geral recebeu e, após análise preliminar, encaminhou 2.835 demandas para outros órgãos. Dessa forma, somando-se o que foi tratado internamente com o que foi encaminhado, podemos totalizar 9.352 manifestações.<sup>97</sup>

Observa-se, pois, desses dados, que inúmeras manifestações foram tratadas, bem como houve o redirecionamento de 2.385 demandas para órgãos diversos. Esse número materializa empiricamente parte do que se expôs em tópicos anteriores, demonstrando a importância da atividade conjunta entre diversos órgãos no controle interno e externo.

Desse modo, ainda que a manifestação tenha sido demandada em órgão diverso, prontamente efetiva-se o redirecionamento da matéria para que a área competente, apesar de diversa do MJSP, receba e devidamente proceda ao tratamento adequado da manifestação.

Quanto aos atendimentos presenciais, foram realizados 396 atendimentos presenciais em 2019 na Ouvidoria-Geral. Destes, 206 foram transformados em manifestação no e-OUV e Fala.BR. Em 2018, 68 atendimentos presenciais na Ouvidoria-Geral foram transformados em manifestações. Comparativamente, houve um aumento de 202,94% atendimentos presenciais que foram transformados em manifestações no Fala.BR.

Esse dado também é extremamente significativo, podendo materializar a interlocução próxima existente entre o Estado, personificado na ouvidoria pública, e o cidadão, que por vezes opta pelo contato próximo, físico e pessoal para expor seus anseios, denunciar ilícitos, protocolar manifestações de acesso à informação e valer-se de todos os serviços prestados e oferecidos por ela.

Vale elucidar, aqui, que nem todas as manifestações produzem, de fato, efeito ou são proveitosas. É exatamente por isso que se exige uma análise minuciosa de cada manifestação, tendo como resultado que, das 1.152 denúncias recebidas, 313 foram arquivadas por falta de indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade, enquanto 839, representando 72,83%

---

<sup>96</sup> BRASIL, 2019.

<sup>97</sup> Idem, ibidem.

do total, após análise preliminar do fato, foram encaminhadas aos órgãos de competência para apuração.

De igual modo, houve 1.101 comunicações de irregularidades recebidas, 379 delas arquivadas por falta de indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade, enquanto 722, representando 65,58% do total, após análise preliminar do fato, foram encaminhadas aos órgãos de competência para apuração.

Tratando-se das demandas de Acesso à Informação, cumpre aclarar que o atendimento aos pedidos de acesso à informação no âmbito do MJSP é realizado pela Rede do Serviço de Informação ao cidadão – Rede SIC. A rede é composta pelo SIC Central e por SIC setoriais em cada uma das seguintes unidades: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Arquivo Nacional, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Fundação Nacional do Índio.

Abaixo podem ser vistos alguns dados atinentes à atuação de toda a Rede dos Serviços de Informações ao Cidadão, sob a competência da Ouvidoria-Geral do MJSP:

Figura 5 – Rede dos Serviços de Informações ao Cidadão



Fonte: MJSP – Relatório Anual<sup>98</sup>

<sup>98</sup> BRASIL, 2019.

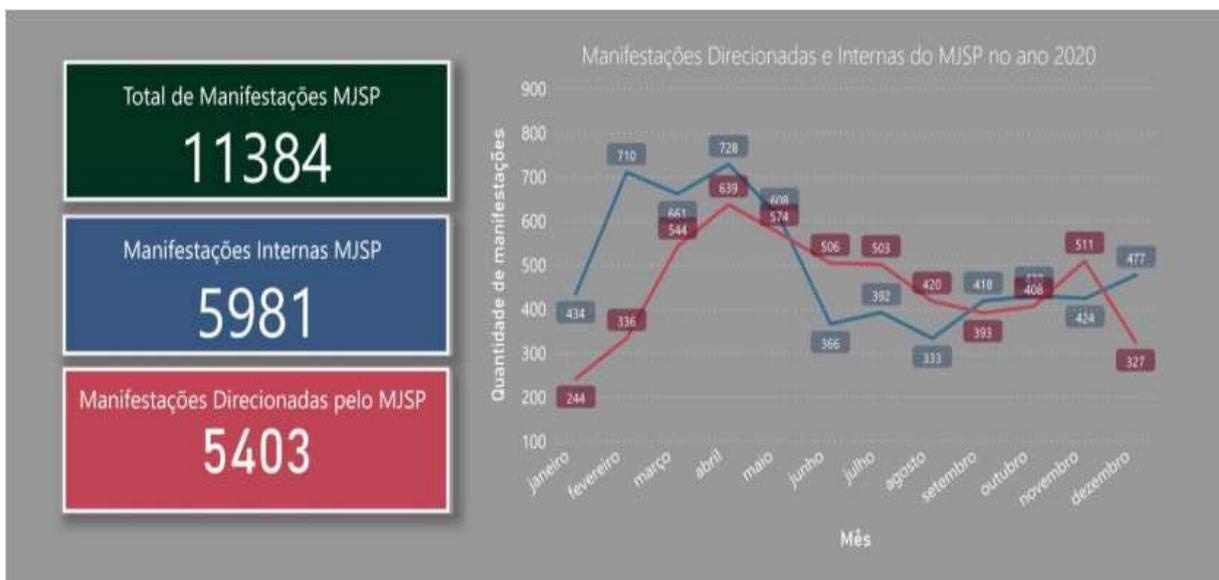
Na Figura 6, pode-se notar que foram respondidos 1.742 pedidos de acesso à informação no ano de 2019, o que dá uma média mensal de 145 pedidos; no mesmo período, foram reencaminhados 1.001 pedidos para outros órgãos.

Já adentrando as atividades desenvolvidas no ano de 2020, é importante observar que foi criado, pela Controladoria-Geral da União (CGU), o painel “Lei de Acesso à Informação”, que apresenta um panorama da implementação da norma no Poder Executivo Federal.

Nesse painel há informação sobre números de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil de solicitantes, transparência ativa, entre outros aspectos. Os dados são extraídos do Fala.BR. No painel, é possível comparar dados de órgãos com a média do Governo Federal e da categoria da entidade pesquisada.<sup>99</sup>

Dessa forma, é possível analisar os dados de atuação da ouvidoria do MJSP referentes ao ano de 2020:

Figura 6 – Dados da ouvidoria do MJSP relativo ao ano de 2020



Fonte: Relatório Anual CGU<sup>100</sup>

Nota-se, aqui, que a facilitação e aproximação dos mecanismos de ouvidoria à população resultou em dados práticos quantitativos, que foram exasperados em relação ao que ocorria no passado.

<sup>99</sup> Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>100</sup> Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

Com o advento dos avanços digitais nos meios de protocolização de denúncias de ouvidoria, pode-se observar que o cidadão passou a utilizar os canais de acesso com mais comodidade e facilidade. Isso representa um ganho não só para a ouvidoria institucional em si, mas, sobretudo, para a população que coopera com o controle social ao manifestar-se ao estado.

Todos os dados apresentados, a partir de uma tímida análise empírica e quantitativa acerca dos dados de ouvidoria percebidos no MJSP nos anos citados, denotam a importância dessa nobre atividade pública, que objetiva oferecer mais lisura e transparência à prestação dos serviços públicos.

É nesse viés que, de forma enfática, os dados numéricos possibilitam a verificação de tudo que foi abordado neste presente estudo, podendo-se conjecturar, a partir da experiência prática do MJSP, em uma escala nacional, a dimensão da importância e dos efeitos práticos que as milhares de ouvidorias públicas espalhadas pelos mais diversos órgãos públicos do País trazem positivamente.

Com a crença nessa lenta mudança, que exige garra, força e empenho, urge a esperança que move a Nação na construção de um País mais justo, transparente e efetivo com os recursos arduamente aferidos dos mais diversos tributos exigidos à população.

É necessário, portanto, que não somente creia-se nessa mudança, bem como que o cidadão se valha dos canais de acesso públicos ao Estado, como a ouvidoria, para que tal construção aconteça de forma mais célere, concreta e eficaz.

## 6 CONCLUSÃO

Com todo o exposto, pode-se concluir, pois, que as ouvidorias públicas representam verdadeiras ferramentas indispensáveis ao Estado, principalmente no sentido de favorecer a inclusão de todos os interessados no aprimoramento da administração da coisa pública, ao passo que, com opiniões e sugestões, trazem ao Poder Público meios de aferir a qualidade da prestação dos serviços.

A ouvidoria pública, conjuntamente com outros mecanismos advindos da Carta Magna Cidadã, figura como instrumento primordial ao tratar-se da democratização e da inclusão social do administrado, exasperando as oportunidades aos cidadãos que porventura forem injustiçados pelo Poder Público.

Entrementes, como instrumento de inclusão social, as ouvidorias favorecem, ainda, o aumento da cidadania, ao passo que se amoldam como instrumento de controle social para com o Estado.

Não se olvida, pois, que, ao passo que a ouvidoria se mostra como instrumento fundamental nesta construção de uma democracia participativa, também deve-se atentar para o potencial perigo que gestores com más intenções, nas mãos de tais ferramentas, podem trazer à administração pública.

A gama de informações, inclusive sigilosas, que passam na mão do Ouvidor público são inúmeras, o que denota sobretudo a seriedade com a qual o trabalho de ouvidoria deve ser desenvolvido.

É exatamente pensando nisso que, assertivamente, foram criados os princípios que regem não somente a administração pública como um todo, mas, especificadamente, a própria atividade de ouvidoria que, conforme se percebeu ao longo deste estudo, tem seus próprios princípios norteadores da atividade do ouvidor.

Outrossim, com a mudança demonstrada, principalmente na forma de gerir o bem público, se evidencia que os canais de ouvidoria trouxeram uma instrumentalização para conectar a soberania popular com seus respectivos Direitos Fundamentais, criando um meio de verbalizar e efetivar, na prática, tais direitos.

As ouvidorias públicas exercem, pois, o importante papel de intermediadoras dos interesses sociais e do Poder Público, objetivando dirimir os litígios, sempre de forma imparcial,

sem nenhum critério parcial, de modo a facultar que ambas as partes sejam favorecidas, tanto o cidadão que ganha voz quanto o Estado que passa a aprimorar seus serviços.

Nesse diapasão, sabendo-se da importância do *compliance* público, principalmente no combate à corrupção, é inegável que o cidadão, por meios dos canais de ouvidoria, exerce papel relevante na primazia dessa árdua luta.

Pode-se notar, portanto, que os avanços trazidos pelo *compliance* no setor público foram de grande valia para o aprimoramento do combate à corrupção, de modo a implementar medidas que garantissem maior eficácia da aplicação das leis já previstas no ordenamento jurídico.

Nesta esteira, a ouvidoria favorece uma enorme cooperação do cidadão que, por vezes, noticia condutas errôneas ao Poder Público: acaso não houvesse os canais de ouvidoria, talvez essas denúncias jamais chegassem às autoridades competentes.

A gama de atuação das atividades de ouvidoria pública são diversas, razão exata pela qual sua permanência e garantia mostra-se primordial ao exercício e à efetivação da democracia participativa proposta pela Constituição de 1988.

Ademais, o empoderamento dado ao cidadão, que outrora sequer participava dos processos e procedimentos públicos, se mostraram fundamentais sobretudo através das ferramentas e dos mecanismos trazidos pela evolução da ouvidoria no âmbito público.

O fomento de programas e normas e integridade e controle público, portanto, se mostra necessário ao clamor social no sentido do desenvolvimento de uma sociedade justa e transparente, que não seja flagelada pelos infortúnios advindos da corrupção.

Tanto o *compliance* quanto a ouvidoria trouxeram, para além dos ganhos práticos, uma conscientização social nesse sentido, ao turno que promoveu o avanço de políticas públicas, materializadas em leis e normativos que, de fato, efetivassem de forma prática políticas de controle antes meramente positivadas formalmente no ordenamento jurídico.

Dessa forma, ainda que atualmente haja muito bloqueio e receio por parte tanto dos gestores públicos quanto dos cidadãos, é necessário romper com os paradigmas anteriormente vigentes, a fim de que o avanço no combate à corrupção, por meio também do *compliance* e da ouvidoria, continue resultando em resultados positivos ao Estado.

Assim, o sentimento de descrédito e ineficácia dos mecanismos de combate à corrupção, que apesar da diminuição nos últimos anos ainda persiste, podem ser transmutados em casos assertivos e concretos de êxito no fortalecimento da construção de um Estado mais transparente, que efetivamente puna agentes de atos ilícitos contra a Administração Pública.

Para tanto, necessário se faz que a sociedade dê voz a tais ilícitos e, conjuntamente com as ferramentas apresentadas neste estudo, participe e coopere com o aprimoramento dos serviços prestados pelo Estado.

O presente estudo objetiva, por fim, além de elucidar, de forma tímida, a importância das ouvidorias públicas, incentivar que os interlocutores se valham dos inúmeros canais de ouvidoria, a fim de cooperarem não só com a lapidação dos serviços públicos, mas, sobretudo, com a atividade de *compliance* público para o fortalecimento e o crescimento da nossa Nação.

## REFERÊNCIAS

- ALEGRETTI, Fabrício Motta. Princípios constitucionais aplicáveis aos concursos públicos. *In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (coord.). **Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson de Abreu Dallari.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 20-22.*
- ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A Ouvidoria em sua Bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. *In: AGUIAR, Sylvana M. Brandão de (org.). **Gestão pública: práticas e desafios.** v. VIII. Recife: Bagaço, 2009. p. 492-548.*
- AYENI, Victor O. The ombudsman around the world: essential elements evolution and contemporary issues. *In: AYENI, Victor O.; REIF, Linda; THOMAS, Hayden. **Strengthening ombudsman and human rights institutions in commonwealth small and island states.** London: Commonwealth Secretariat, 2000. p. 15*
- BARROSO FILHO, José. Ouvidoria, *compliance* e auditoria interna são órgãos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, edição de 9 de outubro de 2015.
- BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, Camila. O que é *compliance* público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Journal of Law and Regulation**, v. 5, n. 1, p. 147-182, 5 maio 2019.
- BRAGA, Marcus. Por um mundo com mais “compliance”. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4192, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31415>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo.** Brasília: Controladoria-Geral da União: Ouvidoria-Geral da União, 2012. (Coleção OGU, Cartilha 1).
- BRASIL. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 1994. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. **Ouvidoria-Geral – Relatório de atividades 2019.** Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/sumario/relatorio-de-atividades-2019-versao-final.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/sumario/relatorio-de-atividades-2019-versao-final.pdf). Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 1.254, de 18 de maio de 2015.** Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-interministerial-no-1-254-de-18-de-maio-de-2015>. Acesso em: 31 ago. 2021

BRASIL. Ministério Público. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa n. 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

CAIDEN, Gerald E.; MACDERMOT, Niall; SANDLER, Akle. The institution of ombudsman. In: CAIDEN, G. **International handbook of the ombudsman.** Westport: Greenwood Press, 1983. v. 1.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. *In:* LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público.** Estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011. p. 11-15.

CASTRO, José Nilo de. Planejamento cidadão. *In:* WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (coord.). **Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson de Abreu Dallari.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 8.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Manual de Serviço de Ouvidorias.** Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade.** Brasília: CGU, 2017.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. O *compliance* na Administração Pública e a LEI 13.303/16. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, p. 12, 2017. Disponível em: <http://www.faculdadeguanambi.edu.br/revistas/index.php/Revistadedireito/article/view/103>. Acesso em: 25 jul. 2021.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações.** São Paulo: Atlas, 2010.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 45.

DEVINE, Carol; HANSEN, Carol Rae; POOLE, Hilary. **Direitos Humanos: referências essenciais**. São Paulo: Edusp, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2003. Disponível em: <http://www.transparencia.org/docs/ladis2003.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FERRAZ, Luciano. Novas formas de participação social na administração pública: conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 94, p. 20-21, jul./dez. 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FORTES, Ninon de Miranda. **As ouvidorias públicas como um espaço de inclusão da cidadania**. Belo Horizonte: [s.n.], 2009. p. 6. Disponível em <http://www.abominas.org.br/>. Acesso em: 6 maio 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 42.

GÓIS, Veruska Sayonara de. A Lei de Compliance e sua Configuração enquanto Política Pública Regulatória para o Setor Privado Brasileiro. **Revista Controle**, v. XII, n. 2, p. 40. dez. 2014.

GOV.BR. **Acesso à informação e ouvidoria em uma única plataforma**. Disponível em: [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/aceso\\_info.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/aceso_info.aspx). Acesso em: 13 maio 2020

GOV.BR. **LAI: Governo Federal mantém atendimento de pedidos após estado de calamidade**. 28 de abril de 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br/noticias/2020/04/lai-governo-federal-mantem-atendimento-de-pedidos-apos-estado-de-calamidade>. Acesso em: 20 maio 2020.

GOV.BR. **LAI: Governo Federal responde cerca de 3,5 mil pedidos relacionados à Covid-19**. 18 de maio de 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br/noticias/2020/05/lai-governo-federal-responde-cerca-de-3-5-mil-pedidos-relacionados-a-covid-19>. Acesso em: 20 maio. 2020.

GOV.BR. **História das ouvidorias**. Como surgiram as ouvidorias? 5 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LYRA, Rubens Pinto. **A experiência da Universidade Federal da Paraíba e o Instituto da Ouvidoria**. Ouvidoria da UFPB, 2001. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/experiencia.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. **Revista Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate** (UFPB), João Pessoa, p. 119-152, 2004.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa. *In*: CARDOSO, Antônio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (org.). **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012. p. 19-44.

MACEDO, Fausto; YONEYA, Fernanda. Petrobrás é o segundo maior escândalo de corrupção do mundo, aponta Transparência Internacional. **Estadão**, 10 fev. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/petrobras-e-o-segundo-maior-escandalo-de-corrupcao-do-mundo-aponta-transparencia-internacional/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MEDINA, Fábio Osório (Entrevista). Menna, Vinícius. Novos mecanismos vão gerar um custo enorme no mercado? **Tribuna do Norte**, 2014.

MOREIRA, Egon; BAGATIN, Andreia. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas - Responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 64, jul./set. 2014.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. **Compliance público: o caminho para a integridade na Administração Pública**. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/compliance-p%C3%BAblico-o-caminho-para-integridade-na-lec>. Acesso em: 28 nov. 2020.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Principles for integrity in public procurement**. Genebra: OCDE, 2009.

OGU – Ouvidoria-Geral da União. **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria**. 5. ed. Brasília, DF: OGU, 2012. p. 12. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. *In*: VISMONA, Edson Luiz (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores-Ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 45-54.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Genebra: UNODC, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

OUVIDORIA IPEA. **Histórico das Ouvidorias**. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com\\_content&view=article&id=726&Itemid=38](https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=726&Itemid=38). Acesso em: 22 abr. 2021.

PINTO, Odila de Lara. **Ombudsman nos bancos** – agente de mudanças nas instituições bancárias no Brasil. São Paulo: Musa, 1998.

PORTAL EDUCAÇÃO. Curso: **Ouvidores**. Realizado na modalidade a distância, no período de 16 de junho a 15 de julho de 2014, com carga horária de 80 horas. Campo Grande, MS: [s.n.], 2014.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014. p. 190.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance Criminal: Revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, v. 8, n. 15, p. 248, maio-ago. 2016.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance na Nova Lei de Lavagem de Dinheiro. **Revista Síntese – Direito Penal e Processual Penal**, ano XIII, n. 75, p. 22-30, ago.-set. 2012.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan. 2011.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 1.2017, de 21 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a estruturação e administração do Sistema Administrativo da Ouvidoria, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e estabelece outras providências. Santa Catarina, SC: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2008/001027-005-0-2008-002.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANTOS, Aline Regina. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 22 set. 2021.

SANTOS, Renato de Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SARMENTO, Leonardo. **Crítica: Lei Anticorrupção, suas lacunas e provável inefetividade**. **JusBrasil**, p. 2, jan. 2015. Disponível em: <https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/164272926/critica-lei-anticorrupcao-suas-lacunas-e-provavel-inefetividade>. Acesso em: 4 ago. 2020.

SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do Tribunado da Plebe. **Revista de Direito e Política**, 10 julho a setembro de 2006.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

ULMAN, Simona-Roxana. Approaches to Public Integrity. **CES Working Papers**, n. 2, p. 340-356, 2015.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: [http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso\\_informacao\\_texto.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso_informacao_texto.pdf?sequence=1). Acesso em: 13 maio 2020.

VILANOVA, Fátima. A Ouvidoria no Ceará. *In*: SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto (org.). **Ombudsmen-Ouvidores**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.