

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

RODRIGO DIAS DE MOURA

**OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE  
CONTROLE SOCIAL E USO DA RAZÃO PÚBLICA**

SANTANA DA BOA VISTA, RS  
2023

RODRIGO DIAS DE MOURA

**OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE  
CONTROLE SOCIAL E USO DA RAZÃO PÚBLICA**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial à obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Trevisan

SANTANA DA BOA VISTA, RS  
2023

**RODRIGO DIAS DE MOURA**

**OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO  
DE CONTROLE SOCIAL E USO DA RAZÃO PÚBLICA**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial à obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovado em 27 de janeiro de 2023

---

**Marcelo Trevisan, Prof. Dr. (UFSM)**  
**(Presidente/Orientador)**

---

**Talita Gonçalves Posser, Prof<sup>a</sup>. Ms. (UFSM)**

---

**Nathália Rigui Trindade, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. (UFSM)**

SANTANA DA BOA VISTA, RS  
2023

## RESUMO

Este artigo aborda a temática da Ouvidoria Parlamentar Municipal como instrumento de controle social e uso da razão pública, isto é, a implementação das ouvidorias parlamentares municipais, no campo das Câmaras Municipais de Vereadores, auxilia a buscar uma comunicação direta entre o Poder Legislativo e a comunidade. Essa ferramenta surge como uma forma de garantir à comunidade o seu papel de agente de desenvolvimento, capaz de expressar suas vontades e colaborar para as mudanças institucionais. Diante disso, possui como objetivo geral estabelecer uma discussão sobre a ouvidoria parlamentar das Câmaras Municipais de Vereadores, sob a perspectiva de instrumento de controle social e uso da razão pública, e como objetivos específicos compreender o conceito do sistema de ouvidorias públicas e sua história, e destacar o papel da implantação da lei de acesso à informação referentes às ouvidorias parlamentares municipais. Para tanto, conduziu-se uma investigação bibliográfica sendo considerado um ensaio teórico. Os resultados evidenciaram que as ouvidorias se tornam um canal significativo frente à prevenção e combate à corrupção, já que recebem e acompanham denúncias de fraudes, além de atos lesivos ao erário, como por exemplo o nepotismo e conflitos de interesses relacionados a agentes públicos, contratados e licitantes. Assim, a ouvidoria assume um papel estratégico, pelo fato de ser um legítimo canal de comunicação entre o cidadão e o poder público.

**Palavras-chave:** Câmaras Municipais de Vereadores. Ouvidorias Parlamentares. Fiscalização. Lei de Acesso à Informação. Administração Pública.

## ABSTRACT

The theme of this article is: Municipal Parliamentary Ombudsman as an instrument of social control and use of public reason, where the implementation of municipal parliamentary ombudsman, in the field of Municipal Councils, helps to seek direct communication between the Legislative Power and the community, where this tool emerges as a way of guaranteeing the community its role as a development agent, capable of expressing its wishes and collaborating for institutional changes. In view of this, this article presents the problem of how the ombudsmen act in the control and inspection of the acts of the Municipal Legislative Power and, as a general objective, to establish a discussion about the parliamentary ombudsman of the Municipal Chambers of Councillors, from the perspective of an instrument of control and use of public reason, and as specific objectives to understand the concept of the public ombudsman system and its history, and to highlight the role of implementing the law on access to information regarding municipal parliamentary ombudsman offices. Thus, the present study uses a qualitative methodology, where data collection was carried out through a bibliographic investigation with several authors who helped in the conduct of this study. Therefore, the results showed that the ombudsmen become a channel of great significance in the face of preventing and combating corruption, as they receive and follow up on reports of corruption, fraud, in addition to acts harmful to the treasury, such as nepotism and conflict of interests, made by public agents, contractors and bidders. Thus, the ombudsman assumes a strategic role, as it is a legitimate channel of communication between citizens and public authorities.

**Keywords:** City Council of Aldermen. Parliamentary Ombudsman. Oversight. Freedom of Information Act. Public administration.

## 1. INTRODUÇÃO

Conforme Sartori (1994), o cidadão vem ocupando um lugar central nas democracias na atualidade, visto, que essa conquista no campo da democracia é ainda bem recente, um exemplo são os votos das mulheres que até o ano de 1930 não tinham tal direito no Brasil. Assim, nos dias atuais a participação de todos os cidadãos e cidadãs nas decisões políticas está diretamente ligada aos valores da democracia: igualdade e liberdade, onde a sociedade brasileira exerce o direito à democracia para todos os indivíduos de modo indistinto, não importando gênero, raça, cor ou opção religiosa.

Diante disso, alcançar as pessoas tornou-se um dos objetivos principais dos sistemas políticos democráticos. Essa nova concepção democrática passa pela aproximação das políticas públicas aos cidadãos, pelo alcance das decisões políticas a essa cidadania e pela possibilidade do controle democrático por meio de práticas participativas (SARTORI, 1994).

No cenário brasileiro, a implementação das ouvidorias parlamentares municipais, no âmbito das Câmaras Municipais de Vereadores, vem a ser uma alternativa para buscar uma comunicação direta entre o Poder Legislativo e a comunidade. Essa ferramenta surge como uma forma de garantir à comunidade o seu papel de agente de desenvolvimento, capaz de expressar suas vontades e colaborar para as mudanças institucionais (CARDOSO, 2011).

Nos termos da lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, as ouvidorias parlamentares são uma instância de controle e participação social responsáveis pelo processamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às atividades parlamentares e aos serviços públicos prestados, sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2017).

Segundo Moraes (2009), as ouvidorias servem como um recurso democrático que visa o controle e avaliação em que permite acompanhar, sugerir e comentar a atuação política dos representantes do povo, colaborando para a construção e fortificação da democracia, com ética e transparência. Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo geral estabelecer uma discussão sobre a ouvidoria parlamentar das Câmaras Municipais de Vereadores, sob a perspectiva de instrumento de controle social e uso da razão pública, e como objetivos específicos compreender o conceito do sistema de ouvidorias públicas como também entender a sua história, além de destacar o papel da implantação da lei de acesso à informação referentes às ouvidorias parlamentares municipais.

Na esteira desses fatos, a justificativa para realizar o presente estudo é que a ouvidoria, como espaço público democrático, não se completa sem a interlocução com seu público-alvo. O exame dessa questão permitirá atender aos objetivos dessa pesquisa, construídos de forma a

contribuir para a melhoria dos serviços prestados, com mais subsídios para a tomada de decisão, tanto por parte da ouvidoria, quanto dos vereadores, que são o alvo maior na resolução das demandas por aquela registradas.

O interesse por estudar a atuação da Ouvidoria Parlamentar das Câmaras Municipais de Vereadores justifica-se a partir da leitura dos Relatórios Institucionais da Ouvidoria Parlamentar, publicizados nos respectivos sites institucionais, somado ao fato de o pesquisador já ter desempenhado a função de Secretário Geral na Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria, ator social integrante do sistema de comunicação governamental. Durante essa atuação, deparou-se algumas vezes, com situações nas quais a comunidade mostrava-se surpresa ao descobrir que existia um setor de Ouvidoria na Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria. Dessa forma, de maneira a estudar como se dá a interlocução entre o público e as instituições legisladoras locais é que se propôs esse estudo.

O presente estudo utiliza uma metodologia caracterizada como ensaio teórico, onde para o levantamento de dados foi realizada uma investigação bibliográfica com diversos autores que auxiliaram na condução desta pesquisa, abordando inicialmente o histórico dos sistemas de ouvidorias públicas e seu surgimento, as características da ouvidoria parlamentar municipal, além de contextualizar sobre a implantação de leis atinentes à pesquisa.

O artigo está organizado em sete seções: a primeira apresenta a introdução da pesquisa, na segunda seção é apresentado um breve histórico do sistema de ouvidorias públicas; a terceira descreve o surgimento das ouvidorias públicas no Brasil e sua base legal; a quarta descreve as características da ouvidoria parlamentar municipal; a quinta parte relata a importância da implantação da lei de acesso à informação para a ouvidoria parlamentar municipal; a sexta parte aborda o controle social e o uso da razão pública na ouvidoria parlamentar municipal; e por fim, são apresentadas as considerações finais.

## **2. BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE OUVIDORIAS PÚBLICAS**

De acordo Cyrillo (2015), em 1809, surge na Suécia, a primeira expressão formal da Ouvidoria como se compreende hoje, com a instituição do *ombudsman*, expressão que, conforme tradução trazida pelo autor, significa “homem que representa alguém”. Essa figura foi criada em um cenário pós-guerra para atender às necessidades da população que passara por uma crise econômica e o seu surgimento colaborou para o fortalecimento do Parlamento, a medida em que, mesmo sendo uma instituição ligada ao rei, impunha limitações ao poder absolutista real que vigorava à época.

Ainda conforme Cyrillo (2015), o *ombudsman* surgira num momento em que crescia a ideologia dos direitos individuais inalienáveis do homem frente ao Estado. Circunstâncias que resultaram em uma nova forma de relação entre governantes e governados, cabendo, então, ao *ombudsman* receber as reclamações dos cidadãos contra magistrados e agentes públicos e, conseqüentemente, sugerir a reformulação ou criação de leis. Desse modo, o *ombudsman* surge como uma resposta de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo forte intervencionismo do Estado, oriundos dos meios tradicionais de controle da administração, a partir do momento em que exerce uma fiscalização sobre os órgãos e agentes da Administração Pública.

Segundo Lyra (2000), embora o *ombudsman* coloque em evidência o mau uso do poder administrativo, não pode substituir, com a sua ação, a da Administração Pública, ou do órgão objeto de controle. Sua pessoa não tinha competência para anular, reformar ou mesmo alterar os atos objetos de sua investigação, além de não ter poderes punitivos, atuando como uma “magistratura de persuasão”. Assim, era necessário que o *ombudsman* fosse dotado de autonomia funcional, para que sua atuação fosse eficaz, não podendo o mesmo estar sob a influência de autoridades.

Ao longo do século XX, outros países, baseados na experiência da Suécia, passaram a instituir a figura do *ombudsman* como a Finlândia (1919); Dinamarca (1955); Noruega (1962); Grã-Bretanha (1967); Canadá (1967) e Espanha (1981). Chegando à América Latina, no final do mesmo século, primeiramente na Argentina, em 1983 e, em 1989 no Brasil. O primeiro *ombudsman* brasileiro foi concebido no âmbito do jornal Folha de São Paulo, com a criação de uma coluna cujo editor tinha a missão de criticar o próprio jornal, baseado na perspectiva de seus leitores (CYRILLO, 2015).

Na atualidade, a figura do *ombudsman* está presente na administração pública e na iniciativa privada em vários países, servindo como um canal de comunicação por meio do qual a população se manifesta, garantindo um relacionamento democrático do governo e demais organismos com a sociedade, mediante a participação do cidadão nas ações da administração pública (CYRILLO, 2015).

Uma vez que o foco deste trabalho é analisar a Ouvidoria Parlamentar Municipal, faz-se necessário entender como se deu o processo de desenvolvimento dessa ferramenta no nosso país ao longo do tempo, contextualizando-se os momentos políticos nos quais o Brasil se encontrava. Nesse contexto, a ouvidoria pública surge e desenvolve-se no sentido de colaborar com a inserção do povo no dia a dia da Administração Pública.

Para Santos et al. (2017), no tocante à trajetória da ouvidoria pública no Brasil, a figura do ouvidor público não é recente, ela remonta ao Brasil Colônia. Todavia, diferentemente das

atribuições atuais, naquela época o “ouvidor das capitanias” deveria remeter à corte portuguesa as situações vivenciadas na colônia, além de outras atividades de natureza jurídica.

Diante disso, Lyra (2000, p. 62), menciona que “há um lapso na historiografia brasileira daquela época até a década de 1960, quando, de fato, começam a despontar artigos veiculados na imprensa nacional, matérias científicas e pronunciamentos feitos por deputados e senadores”. Nesse período, compreendido a partir da década de 1960, a Administração Pública já se encontrava em forte processo de profissionalização e burocratização, muito devido aos esforços do Departamento de Administração do Setor Público, criado em 1936.

Entretanto, ainda segundo Lyra (2000), apesar dos avanços e profissionalização na administração pública, o regime militar que se implantou no Brasil, em 1964, havia obstruído completamente os canais formais e informais de controle da Administração Pública que a ligavam à sociedade civil. A censura instaurada aos meios de comunicação, às artes, aos livros, às organizações sociais e a qualquer tipo de oposição acabou por limitar qualquer controle que, porventura, a sociedade teria direito sob a Administração Pública.

Para o autor Lyra (2000), tratava-se de uma sólida aliança entre burguesia, tecnocracia e corporação militar, consorciada ao capital estrangeiro, que reforçava sua legitimação com o atendimento pontual e descoordenado das demandas sociais mais emergentes, em que a cidadania era uma difusa sombra regulada pelo Estado, não exercendo sobre ele qualquer controle. Na realidade, versava-se sobre um forte golpe na democracia do país, com sérias consequências negativas para as camadas da sociedade brasileira que não faziam parte daquela aliança instalada, onde vários direitos civis, políticos e sociais foram alijados do povo.

Segundo Bresser-Pereira (2016), a transição democrática, no Brasil, começou a ocorrer em 1977, quando a burguesia começou a romper com o Pacto Autoritário-Modernizante, representado pelos governos ditatoriais que se instalaram, desde 1964, e se aliou às forças populares, dando início ao Pacto Democrático-Popular de 1977, que levaria à campanha das “Diretas já”, em 1984, e à transição democrática no final desse mesmo ano.

Esse pacto tinha como objetivos principais a luta pela democracia e a redução das desigualdades, sendo esta uma exigência dos trabalhadores que sofreram durante todo o governo militar com uma forte concentração de renda das classes dominantes. O entendimento entre os líderes democráticos era de que se precisava buscar um Estado de Bem-Estar social (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Para Chaves (2014), a partir de 1975, o movimento oposicionista ao regime militar passou a atuar de forma mais organizada, pois mudaram de pequenos grupos de guerrilheiros e estudantes revoltados confrontando a polícia para grandes mobilizações da sociedade civil, atuando de forma organizada com o mesmo idealismo. Com a adesão sistemática dos

segmentos aliados da aliança, esses movimentos de resistência, ao mesmo tempo em que se fortaleciam como agentes do processo político, ampliavam seus horizontes de luta, alargando o universo reivindicatório de solicitação da cidadania. Percebendo a pressão da sociedade, o Governo iniciou um processo de transição democrática que ficou conhecido como “abertura”, o que na verdade foi mais uma forma de tentar adiar a transição da iniciativa para redemocratizar o país.

Sendo assim, desde o período de 1977, os empresários, em especial os do ramo industrial, haviam começado a se desligar do governo militar e optaram pela democratização do país. Eles foram aliados de movimentos que já vinham lutando pela democratização, como intelectuais de esquerda, trabalhadores, estudantes, igreja, classe média assalariada e outros setores da sociedade.

Em meio a todo esse movimento de luta, em resposta à pressão burocrática decorrente de um Estado com visíveis características tecnocráticas, a bibliografia nacional sobre o *ombudsman* desponta de forma significativa a partir da década de 1970.

Conforme Lyra (2000, p. 65):

Aduza-se que, à gradativa dificuldade de respostas sociais do governo para o atendimento da crescente demanda social, somaram-se o peso do custo da Administração Pública patrocinado pelo inchamento do aparelho estatal, agravado pelo fato de ser financiado pela contínua emissão de moeda, o que gerava aumento da inflação.

Dessa forma, a participação passava a ser o reclamo geral provindo não só de setores que sempre estiveram excluídos da aliança, mas também de outros grupos que a deixaram pela incapacidade de o regime atender aos seus interesses. Informados pelo corporativismo, pressionaram para que houvesse espaço para a abertura de controle dentro do Estado. Era a abertura que se precisava para a retomada e expansão do sistema de ouvidorias no Brasil, como forma de introduzir o cidadão na Administração Pública, um canal de comunicação entre sociedade e Estado.

### **3. O SURGIMENTO DAS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL E SUA BASE LEGAL**

Santos et al. (2017), relatam que, somente em 1986, a primeira ouvidoria pública com a proposta de atendimento ao cidadão, no país, foi instituída, a Ouvidoria Municipal de Curitiba. Entretanto, desde 1985, com a redemocratização, a sociedade brasileira tem buscado se organizar, na tentativa de garantir seus direitos e questionar eventuais práticas de agentes públicos que deixem de cumprir seu real papel de atender aos anseios da sociedade.

Dispositivos legais esses que foram previstos pela Constituição de 1988, ao definir os nossos direitos e garantias individuais e pelo Código de Defesa do Consumidor de 1990, considerado um marco na instituição da ouvidoria no Brasil.

Para Lyra (2011), a expansão das ouvidorias está relacionada à nova sociabilidade política que se disseminou, em todos os países, nos anos de 1980 e 1990, com resistência da sociedade brasileira ao regime militar, o que se tornou viável a partir do momento em que eram criados instrumentos de estímulo à participação popular.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como por alterações posteriores, em seu Art. 37, § 3º; prevê a existência de lei específica para disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998), (BRASIL, 1998).

A partir de então, observa-se a institucionalização da ouvidoria pública, com destaque para a criação da ouvidora-geral da República, em 1992, na época, vinculada ao Ministério da Justiça. Outro importante passo para o desenvolvimento das ouvidorias no Brasil, foi dado com a Medida Provisória nº 2.216/2001, que criou a Corregedoria-Geral da União, órgão que integrara a Presidência da República. Em 2002, o Decreto nº 4.490/2002 cria a Ouvidoria-Geral da República na estrutura regimental da Corregedoria-Geral da União. Em 2003, a Lei nº 10.683/03, transforma a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União (CGU), mantendo dentre as suas competências as atividades de Ouvidoria-Geral.

Todavia, em 2004, a Lei nº 10.689/2004 altera a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria Geral da União (OGU), que pelo Decreto nº 4.785/2003, estabeleceu a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2004).

Lyra (2011), ressalta que a ouvidoria pública se apresenta como um instrumento da democracia participativa, na medida em que transporta o cidadão comum para o âmbito da administração, a partir do momento em que esse, com suas críticas, sugestões, denúncias e opiniões, pode colaborar para o desenvolvimento da administração.

Atualmente, entende-se que o efetivo funcionamento das ouvidorias depende, cada vez mais, de sua integração sistêmica, para que se relacionem de forma colaborativa, sem hierarquia, mas em rede, com troca de informações e experiências, de tal forma que se tenha um sistema participativo.

Conforme entendimento da Controladoria Geral da União (2012):

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 (CGU, 2012, p. 8).

A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, de forma a permitir que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas e os serviços. Com base na análise das manifestações recebidas, pode servir de referência para informar aos dirigentes do órgão sobre a existência de problemas, ao mesmo tempo em que pode conduzir às mudanças e melhorias do órgão. Constituindo-se, assim, em um instrumento a serviço da democracia.

#### **4. CARACTERÍSTICAS DA OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL**

No que se refere à ouvidoria parlamentar municipal, se apresenta como um verdadeiro instrumento da democracia participativa, a partir do momento em que tenha a possibilidade de transportar o cidadão comum para o âmbito da administração. Este, por sua vez, por meio de uma ouvidoria que funcione devidamente, pode ganhar voz ativa, na medida em que suas denúncias, sugestões ou críticas sejam acolhidas pela administração, podendo contribuir para a correção e o aprimoramento dos atos da administração (LYRA, 2011).

Lyra (2011) menciona ainda que muito do crescimento recente em relação ao número de ouvidorias públicas deu-se em virtude do próprio êxito das experiências participativas, associado à necessidade cada vez mais sentida da população de instrumentos que, assegurando maior transparência no funcionamento do Estado, inibam a corrupção e o desperdício, e aumentem, na mesma proporção, a moralidade e a eficiência da administração pública. Soma-se a isso a facilidade de acesso e a celeridade proporcionados pela ouvidoria que acabam atuando como elementos que humanizam a relação entre administração e administrado, democratizando o acesso do cidadão comum à administração.

Menezes (2017, p. 13) apresenta como características das ouvidorias públicas no Brasil:

- integram a administração, vinculadas que são aos respectivos órgãos ou entidades;
- atuam na mediação das relações entre sociedade e Estado;
- oferecem subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública e;
- não possuem poder de coerção e, dessa forma, sua ação se concretiza por meio da magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares.

Assim, a ouvidoria, ao mesmo tempo em que tem por propósito buscar soluções para as demandas dos cidadãos, procura oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando a melhoria da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas. Assim, a atuação da ouvidoria é capaz de aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados pela administração (MENEZES, 2017).

O papel da ouvidoria parlamentar não é o de procurar e apontar defeito na ação da Câmara Municipal, mas funcionar como um controle social da qualidade do serviço público, auxiliando na busca de solução para os problemas existentes. Por isso, fomenta a participação e conscientiza a população a respeito do direito de receber um serviço público de qualidade (CGU, 2012).

Conforme ensinamento de Lyra (2011), no Brasil, dois modelos de ouvidoria pública são praticados. No primeiro, onde se enquadram a maioria das ouvidorias do país, a ouvidoria é criada de cima para baixo, mediante norma editada pela própria autoridade a ser fiscalizada; a nomeação do ouvidor se dá por livre escolha dessa mesma autoridade e; a atuação se dá voltada para a busca da eficácia e da modernização administrativa. No segundo modelo, que vem se consolidando nos últimos anos, de caráter bem mais democrático, a ouvidoria é criada de baixo para cima: o ouvidor possui mandato certo e independência perante o órgão fiscalizado, além de sua atenção voltada para a garantia da justiça e cidadania.

Esse segundo modelo, inclusive é o aplicado nas Câmaras Municipais de Vereadores, onde os ouvidores não são escolhidos pelo Presidente da Câmara e sim pelo colegiado de Vereadores.

A ouvidoria poderá trabalhar com dois tipos de público: interno e externo. O público interno são os servidores/empregados da entidade que utiliza, de forma democrática, a ouvidoria como canal para manifestar seus anseios: denunciando, representando, elogiando, criticando ou sugerindo. E o público externo: são pessoas ou grupos de pessoas que demandam os serviços oferecidos pela entidade e utilizam a ouvidoria como canal para se manifestarem (CGU, 2012).

Assim, qualquer cidadão, seja do público interno ou externo, pode apresentar, sem ônus, manifestação à ouvidoria, e sua atuação se dá de tal forma que torna viável uma administração participativa, nos moldes apresentados acima. Para a ouvidoria alcançar seus

objetivos é necessário que as informações fluam de maneira rápida e sem nenhum entrave burocrático dentro da instituição a qual pertence.

Conforme ensinamento da CGU (2012), na Administração Pública, o bom funcionamento da ouvidoria depende da existência de um regime democrático, com sistema legislativo claro, definido e favorável à defesa dos direitos dos cidadãos. Ainda de acordo com o Órgão, cabe à ouvidoria pública as seguintes atribuições:

- receber manifestações dos cidadãos, interpretá-las e buscar soluções para o caso, visando o aprimoramento do processo de prestação do serviço público;
- contribuir para o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados;
- buscar a satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos;
- informar adequadamente a direção da organização sobre os indicativos de satisfação dos usuários;
- funcionar como instrumento de interação entre a organização e a sociedade;
- privilegiar a visão do cidadão como sujeito de direitos, prezar por sua autonomia, instrumentalizando-o para que seja o promotor da resolução de seu problema;
- informar os cidadãos que trazem suas demandas específicas, quais são os órgãos que devem ser acionados, quais são suas responsabilidades e de que forma a resposta poderá ser cobrada (CGU, 2012, p. 22).

Além de estabelecer esse canal de comunicação com a sociedade, a ouvidoria de um órgão público também é responsável por intermediar a relação entre os órgãos a que pertencem e a Ouvidoria-Geral da União, no tocante ao fornecimento de informações e coleta de dados que contribuirão para a formulação de políticas e procedimentos visando maior efetividade às atividades das ouvidorias. O que faz Biagini e Gomes (2013) entenderem que a ouvidoria é um instrumento fundamental, ou mesmo primordial, para que haja o controle social, permitindo que a sociedade seja realmente parte integrante de um Estado de contexto democrático.

## **5. A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL**

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conforme afirma a CGU (2012, p. 16) “é um marco na história social, política e normativa do Brasil. É sem dúvida, uma importante ferramenta jurídica de prevenção à corrupção”. Tal afirmativa pode ser confirmada a medida em que a LAI fortalece os procedimentos democráticos ao determinar o acesso imediato à informação a qualquer interessado; prever a possibilidade do solicitante entrar com um recurso para ter acesso a uma informação negada e prever sanção ao agente público que o fizer sem amparo legal.

Tais garantias podem ser observadas no Art. 7º da citada Lei:

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

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

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

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

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

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

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

VII - informação relativa:

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

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

Nesse contexto, a ouvidoria pública assume um importante papel na implantação da LAI, a partir do momento em que a mesma atua como um elo de ligação entre a Administração Pública e o cidadão, levando destes as denúncias, reclamações, sugestões e pedidos de informações e tentando resgatar daquela as melhorias necessárias para a qualificação do serviço público.

Todavia, para tal condição é preciso que as ouvidorias criem condições organizacionais capazes de possibilitar a operacionalização da LAI, com um fluxo de informações efetivo capaz de atender às necessidades do cidadão que a ela procura, com informações relevantes e de qualidade.

## **6. CONTROLE SOCIAL E O USO DA RAZÃO PÚBLICA NA OUVIDORIA PARLAMENTAR MUNICIPAL**

Para que haja efetivo controle social, é preciso haver democracia. Isso significa dizer que o primeiro elemento, controle social, é consequência do segundo, democracia. O regime político, a democracia ainda é um processo recente na América Latina. O regime democrático possui dois componentes considerados indispensáveis à sua existência: o cidadão, no nível micro, e o Estado, no nível macro (O'DONNELL, 2011).

Para O'Donnell (2011, p. 164), cidadão é “aquele que, sendo portador de diversas identidades e interesses, está legalmente autorizado e amparado para expressar-se nessas redes de discurso e poder agir em consequência”. Outro requisito é a liberdade de expressão, pois, como bem diz Dahl (2001, p. 110), “sem a liberdade de expressão, os cidadãos logo perderiam sua capacidade de influenciar o programa de planejamento das decisões do governo”. Por essas razões, a democracia participativa se mostra como o modelo mais adequado à submissão do controle social por parte dos cidadãos, e, portanto:

[...] define-se com base na participação cidadã e na deliberação em espaços públicos, em contraposição à democracia representativa, onde a sociedade política atua e representa os interesses da sociedade civil, ou seja, é a primeira quem possui o monopólio da representação legítima (DE MARIO, 2011, p. 49).

Esse agir do cidadão no exercício do seu direito de fiscalizar a ação estatal é que se configura o controle social, o 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 (CARDOSO, 2011, p. 201).

Neste sentido, o princípio da participação popular inserido na Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional 19/98, no artigo 37, §3º, permite ao cidadão reclamar quando da ocorrência da má prestação dos serviços públicos. Esse dispositivo legitima o instituto das ouvidorias parlamentares e fortalece as ações daquelas que surgiram naquele momento do país.

Além dos instrumentos mencionados por Bresser-Pereira (2005), as ouvidorias públicas parlamentares municipais também estão inseridas nesse contexto de estudo e de reflexão, pois representam uma forma de controle social com um formato institucional próprio, diferente das organizações públicas às quais tiveram que se adequar a um modelo gerencial.

Destaca-se a importância da lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Nessa guarida as ouvidorias parlamentares municipais são uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

Importante salientar que as ouvidorias no Poder Legislativo Municipal são estabelecidas por leis ordinárias ou resoluções, que diferem de município para município, sendo um importante canal de grande eficácia e comprometido, pois permite a busca

permanente da satisfação do seu cidadão, tendo uma função mediadora de conflitos e também promotora do bom relacionamento entre governantes e governados.

Posto isso, Oliveira (2001) menciona que ouvidoria possibilita ganhos de imagem, aumento da satisfação dos usuários, além de possibilitar uma maior confiança no relacionamento e maior apoio popular em relação ao Governo. Assim, propagar a cultura da ouvidoria no meio municipal se constitui um importante recurso para a transformação institucional permanente, o que auxilia nas mudanças e ajustes em suas atividades e processos, levando sempre em conta as demandas da sociedade.

Logo, pelos estudos realizados, verifica-se que a ouvidoria parlamentar é um instrumento relevante e eficaz para a realização do controle social pelos cidadãos. Vale ressaltar que o arcabouço institucional da Ouvidoria irá depender do modelo de gestão adotado pela Câmara Municipal de Vereadores.

Conceituar a razão pública tem seu centro nos valores morais e políticos de um povo que, passados pelo crivo da maioria, se materializam em leis. Aqueles que rejeitam a democracia constitucional com o seu critério de reciprocidade rejeitarão, naturalmente, a própria ideia de razão pública. Ou seja, democracia, para Rawls (2004), é indispensável da razão pública, e a razão pública, indispensável da democracia.

Mediante o uso público da razão, este que se dá através da política, e do desenvolvimento de discursos que promovem o pensamento coletivo em prol de uma sociedade. Kant (1999) por meio de seus pensamentos relaciona essa prática aos temas referentes ao esclarecimento do cidadão e à liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

Desse modo, mesmo que o uso público da razão possua uma relação de parentesco mais evidente frente à democracia, a utilização privada da razão também é parte constitutiva e crucial para o exercício de um governo democrático. Pois, no cotidiano das relações de poder, o uso privado da razão é um procedimento muito mais recorrente do que o uso público da razão. Isso não poderia acontecer de outra forma, afinal, se as instituições públicas se orientassem apenas pelo uso público da razão, não seria possível cumprir com eficiência as suas atribuições. Isto é, não seria possível dar conta das diferentes demandas que são direcionadas a essas instituições. Nestes casos, o uso público da razão comprometeria a própria aplicabilidade da lei ou o oferecimento dos serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas (GOMES, 2000).

O principal propósito das ouvidorias parlamentares, é colaborar para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas têm

condições reduzidas de quebrar o ciclo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Embora essas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, as possibilidades de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão são limitadas. A ouvidoria parlamentar, por meio de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições políticas e administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. Através de instituições como as ouvidorias, os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado (CARDOSO, 2010).

Assim, a condição de autonomia das ouvidorias parlamentares municipais é, portanto, um requisito indispensável ao uso público da razão. No entanto, ainda que essa seja uma condição necessária, não é suficiente para que as ouvidorias alcancem todo o potencial que delas se espera.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo apresentado permitiu analisar o histórico do sistema de ouvidorias públicas, o surgimento das ouvidorias públicas no Brasil e sua base legal, as características da ouvidoria parlamentar municipal, a importância da implantação da lei de acesso à informação para a ouvidoria parlamentar municipal, a abordagem do controle social e o uso da razão pública na ouvidoria parlamentar municipal estudos esses que auxiliaram a entender melhor a temática, pois um sistema de ouvidoria frente ao poder público local é fundamental, na proporção de que pode colaborar com a Administração Pública a ter condições de melhorar seu atendimento, além de poder ter uma melhor avaliação das prioridades diante de suas ações.

Desse modo, o estudo demonstrou que a implantação das Ouvidorias Parlamentares Municipais por ser um instrumento de controle e fiscalização dos atos do Poder Legislativo Municipal, possui um papel importante para a democracia, entre eles, a prevenção à corrupção. Pois as ouvidorias se tornam um canal de grande significância frente à prevenção e combate à corrupção, já que recebem e acompanham denúncias de corrupção, fraude, além de atos lesivos ao erário, como por exemplo o nepotismo e conflito de interesses, feitos por agentes públicos, contratados e licitantes.

Assim, com o intuito de atender ao objetivo geral e específicos deste estudo que foi de estabelecer uma discussão sobre a ouvidoria parlamentar das Câmaras Municipais de Vereadores, sob a perspectiva de instrumento de controle social e uso da razão pública, além

de entender o conceito do sistema de ouvidorias públicas e sua historicidade e a implantação das leis de acesso a informação. Diante disso, acredita-se que essa pesquisa colaborou ao demonstrar, por meio da revisão bibliográfica, a relevância das ouvidorias parlamentares municipais como instrumento de acesso à cidadania, de modo que a transparência da gestão pública, propiciada pela ferramenta de comunicação estudada, é fundamental no processo democrático. Assim, a ouvidoria assume um papel estratégico, pelo fato de ser um legítimo canal de comunicação entre o cidadão e o poder público.

Dessa forma, cabe lembrar aqui limitações do presente artigo. Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica e não uma pesquisa de campo, não foram realizadas entrevistas com servidores e atores políticos (Presidentes de Câmaras de Vereadores, Ouvidores Parlamentares e Vereadores).

Portanto, a partir do estudo, verificou-se que há um campo aberto para pesquisa nessa área, já que as ouvidorias parlamentares municipais não possuem estudos realizados de forma mais ampla sobre seu desempenho. Por sua vez, a temática do controle social tem sido discutida na literatura da ciência política e gestão pública, precisando ser aprofundada no campo da transparência dos atos públicos.

Como recomendação para estudos futuros, sublinha-se a importância de aprimorar os mecanismos de participação do cidadão, o controle social e o acesso às políticas e serviços, sendo importante avançar, ainda mais, no desenvolvimento das ouvidorias parlamentares municipais. De tal forma que se permita levantar deficiências e lacunas provenientes desses nichos e, assim, oportunizar a sugestão de implementação de novos serviços ou modificações nos disponíveis.

## REFERÊNCIAS

BIAGINI, Liane; GOMES, Marta Lopes. Ouvidoria: uma reflexão como instrumento de controle. **Revista dos Mestrados Profissionais**, Recife, v. 2, n. 1, p. 235-251, jan./jun. 2013. ISSN 2317-0115.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm) > Acesso em 01 junho. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) > Acesso em 01 junho. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm) > Acesso em 11 de jun 2022.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. 2009. 1o Encontro Nacional de Ouvidorias Parlamentares. Seminário da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. 2010. Ouvidoria da Câmara dos Deputados – Ouvidoria Parlamentar: O que é? Para que serve? Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

BRASIL. **Senado Federal**. 2013. Ouvidoria do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria>. Acesso em: 20 agost. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 20, nº 3, p. 5 – 24, jul./set. 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**. v. 36, nº 2 (143), p. 237 - 265, abr./jun., 2016.

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

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidorias públicas e privadas: análise comparativa**. In: \_\_\_\_\_ (Org.). Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.

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.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.480). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1480.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1480.pdf) > Acesso em 06.fev.2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. Coleção OGU. 5. ed. Controladoria

Geral da União: Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>> Acesso em 20 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa conjunta CRG/OGU, de 24 de junho de 2014**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-crg-ogu-01-2014.pdf>> Acesso em 20 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa “Coleta OGU 2021”**. Disponível em <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/relatorios/arquivos/coletaogudiagramado-corrigido.pdf>> Acesso em 20 ago. 2022.

CHAVES, Christine de Alencar. **A face anônima da democracia moderna**. Anuário Antropológico, Brasília, v. 22, n. 1, p. 249-257, 2014.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

DE MARIO, Camila Gonçalves. **Ouvidorias públicas municipais no Brasil**. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

GOMES, M. E. A. C. **Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil**. In: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000. p. 49-124.

KANT, I. **Crítica da razão pura**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

LYRA, Rubens Pinto. O Ouvidor universitário. **Revista Política & Trabalho**, n. 16, ano 2000, pp 85-100. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6457/4033>> Acesso em 20 junh. 2022.

\_\_\_\_\_. **A ouvidoria pública e a questão da autonomia**. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Do tribuno da plebe ao Ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011, 290p.

LYRA, Rubens Pinto y CONSTENLA, Carlos R. (Orgs). **La ouvidoría en Brasil y la cuestión de la autonomía**. In: \_\_\_\_\_. **Defensorías del pueblo y ouvidorías: nuevos conceptos y perspectivas**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LIMA NETO, Fernando Cardoso. **As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil**. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com\\_content&view=article&id=980&catid=27](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=980&catid=27)> Acesso em 25 jun. 2022.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **Encarando os desafios da governança pública no Brasil do século XXI**. BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v.19, n.1, p.67-81, abr./jun. 2009.

OLIVEIRA, João Elias. **A ouvidoria e a administração pública**. In: **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>> Acesso em 05julh. 2022.

\_\_\_\_\_. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

RAWLS, John. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SANTOS, A. R., Costa, J. I. P., Burguer, F., & Tezza, R. (2017, setembro). **O papel da ouvidoria pública**: Uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. XL Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Costa do Sauipe, BA.