

MARCO AURÉLIO BASTOS

**A OUVIDORIA PÚBLICA NO PARANÁ**

**Monografia apresentada à disciplina de  
Metodologia Científica, Curso de  
Especialização em Administração  
Pública, Unibrasil.**

**Orientador: Prof. João Elias de Oliveira**

CURITIBA

2006

“Será o Ombudsman, como há quem pense, um Dom Quixote de lança  
sempre em riste para atacar os moinhos de vento da burocracia?”  
(Larry B. Hill)

## **RESUMO**

A presente monografia traça um panorama atual da Ouvidoria Pública no Estado do Paraná. Através desta pesquisa demonstra-se a evolução da instituição, desde a primeira experiência em Curitiba até os resultados alcançados no ano passado pela Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Também apresenta breve histórico sobre a origem e a universalização do Ombudsman, as definições e características do instituto, as diferenças entre o modelo escandinavo e as ouvidorias instaladas no Brasil, assim como, as vertentes, modelos e programas adotados pela administração pública brasileira e, em especial, paranaense que consolidaram a Ouvidoria Pública como um instrumento de participação popular e de controle social em nosso país.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família pela compreensão, paciência e apoio dispensado durante essa jornada, ao Prof. João Elias de Oliveira pela colaboração na realização deste trabalho e a todos os colegas, professores e funcionários da Unibrasil que compartilharam comigo a gratificante experiência de participar desse curso de especialização.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>07</b>
<b>3 O OMBUDSMAN.....</b>	<b>10</b>
3.1 A ORIGEM DO OMBUDSMAN.....	10
3.2 A UNIVERSALIZAÇÃO DO OMBUDSMAN.....	12
3.3 CARACTERÍSTICAS DO OMBUDSMAN CLÁSSICO.....	15
3.4 O OMBUDSMAN NO BRASIL.....	21
<b>4 A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>25</b>
<b>5 A OUVIDORIA PÚBLICA NO PARANÁ.....</b>	<b>36</b>
5.1 A EXPERIÊNCIA CURITIBANA.....	36
5.2 A OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ.....	41
5.2.1 ESTATÍSTICAS DA OUVIDORIA GERAL DO PARANÁ.....	49
5.3 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS E ÓRGÃOS DO PARANÁ....	56
5.3.1 MUNICÍPIOS DO PARANÁ.....	56
5.3.2 ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA .....	60
5.3.3 OUVIDORIAS UNIVERSITÁRIAS DO PARANÁ.....	65
5.3.4 A OUVIDORIA PÚBLICA EM OUTRAS ESFERAS DO GOVERNO.....	68
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>76</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo teve por finalidade pesquisar a evolução e a consolidação da Ouvidoria Pública no Estado do Paraná como um importante instrumento de participação popular na gestão pública e no controle da Administração Pública paranaense.

O interesse em pesquisar este tema foi por observar-se a importância da Ouvidoria Pública no processo de promoção da defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos, no incentivo ao exercício da cidadania, no controle social da administração pública e no aperfeiçoamento do aparelho estatal, que vem acarretando mudanças tanto no comportamento do cidadão em relação aos seus direitos como do Estado em relação aos direitos do cidadão.

Acredita-se que a Ouvidoria Pública desempenha um papel fundamental diante deste novo paradigma estatal que se apresenta, onde o Estado conclama a sociedade civil para dividir a responsabilidade da execução de parte dos serviços públicos, ampliando os mecanismos de controle, participação e cooperação com a administração pública.

Na primeira fase deste estudo, foram coletadas informações em obras especializadas, artigos em revistas nas áreas administrativa e jurídica, legislações e pesquisas na *internet*. Numa segunda fase, com a finalidade de obter-se dados complementares e informações recentes que espelhem o panorama atual das Ouvidorias paranaenses, foram feitas visitas a instituições públicas e entrevistas com ouvidores e funcionários.

O estudo realizado demonstra que a Ouvidoria Geral do Estado do Paraná continua servindo de modelo para outras ouvidorias criadas no país, mas, apesar do pioneirismo da instituição, muitos órgãos da administração pública não implantaram um modelo de Ouvidoria e outros que o fizeram a mantém em estado precário de funcionamento.

## 2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios de liberdade e igualdade entre os homens, conforme preceitua a Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, de 1789, em seu art. 1º "*os homens nascem e são livres e iguais em direitos*"<sup>1</sup>, consagra a democracia como um moderno modelo de gestão estatal. No entanto, o Liberalismo excluiu da participação nas instituições do Estado a grande maioria da sociedade formada por trabalhadores, restringindo à classe Burguesa o exercício da cidadania ao condicionar seu acesso à propriedade e à renda.

Somente a partir da segunda metade do século XIX, deu-se início às reações contra o Liberalismo e, conseqüentemente, a abertura gradual da participação popular na Administração Pública. A formação de grandes oligopólios e monopólios, bem como o fortalecimento da classe proletária, o aumento das demandas sociais e econômicas e a ampliação gradual do sufrágio universal, através de intensas lutas sociais, deu origem ao "Estado Interventor". De inativo o Estado passou a ser assistencialista, provedor de serviços sociais, atuando em todas as áreas da sociedade civil, abrindo terreno ao conceito de Estado Social de Direito.

Após a Segunda Guerra Mundial consolida-se o Estado Social e surge a idéia de Estado Democrático de Direito como explica Nuria Bellosó MARTÍN

*Y es esta evolución la que pretende traducir la fórmula Estado social de Derecho. El Estado sigue siendo un Estado de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos, pero es también un Estado Social, esto es, un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con la de aquellos sectores más desfavorecidos de la misma. Como señala PÉREZ ROYO, 'El Estado democrático tiene que convertirse inevitablemente en un Estado Social, en la medida en que tiene que atender y dar respuesta a las demandas de 'todos' los sectores de la sociedad y no exclusivamente a las de una parte de la misma.'*<sup>2</sup>

Desta forma, o Estado Democrático de Direito possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do Governo e no controle da Administração

---

<sup>1</sup> SCHILLING, Voltaire. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Terra Networks, São Paulo, 2002. Disponível em <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm>> Acesso em 15 out. 2005.

<sup>2</sup> MARTÍN, Nuria Bellosó. El control democrático del poder judicial en Españã. Curitiba: Moinho do Verbo, 1999. p. 26.

Pública, como afirma Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, em seu artigo *Participação Popular na Administração Pública* “É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.”<sup>3</sup>

A participação direta e indireta do cidadão na gestão pública é princípio consolidado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada em 1948 pela assembléia geral da Organização das Nações Unidas “Todo homem tem o direito a tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”<sup>4</sup>. Mas foi o fortalecimento da institucionalização democrática ocorrido na Europa e na América Latina, na década de 80, com o fim do comunismo na União Soviética, a democratização do Leste Europeu e a redemocratização ocorrida em vários países latino-americanos, que propiciou um crescimento vertiginoso da democracia participativa, reascendendo o interesse do instituto do Ombudsman na Europa e abrindo caminho para sua implantação na América Latina.

No Brasil, a participação popular está prevista na Constituição Federal de 1988, de forma direta através: do princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV); do devido processo legal (art. 5º, LIV); do direito de petição (art. 5º, XXXIV) e das ouvidorias Judiciárias e do Ministério Público (E.C. nº 45). De forma indireta através: do sufrágio universal (art. 1º, parágrafo único e art. 14); do Conselho da República, órgão consultivo do Presidente da República (art. 89); de órgãos de decisão de Administração Pública: na política agrícola (art. 187); na seguridade social (art. 194, parágrafo único); na saúde (art. 198, III); na assistência social (art. 204, II); na educação (art. 206, VI) e na proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º).<sup>5</sup>

Atualmente estamos diante de um novo paradigma estatal, os efeitos da globalização, das inovações tecnológicas, da massificação da educação, dos avanços da medicina e da elevação da expectativa de vida, despertaram novas

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, p. 127-139, jan./1993. p. 133.

<sup>4</sup> FONTES, Carlos. Navegando na Filosofia. Portugal, 1998. Disponível em <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm>> Acesso em 18 out. 2005.



necessidades e aspirações na população que aumentaram e diversificaram os serviços prestados pelo Estado. Diante desta realidade e da incapacidade de atender as novas demandas que estão surgindo, o Estado passa a dividir com a sociedade parte da responsabilidade da execução dos serviços públicos, adotando novos mecanismos de participação, cooperação e regulação, através da descentralização de ações, do controle social e da criação de modernos instrumentos de gestão entre eles as agências reguladoras e, mais recentemente, as parcerias público-privada. Este quadro nos remete a um desenvolvimento da relação da administração pública com os cidadãos, conduzindo a um modelo de gestão preocupado em prestar serviços de qualidade, de acordo com as prioridades e anseios da comunidade, é o verdadeiro comprometimento do Estado em ouvir a população.

É neste sentido que a Ouvidoria Pública constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para melhorar os serviços públicos.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

### 3 O OMBUDSMAN

#### 3.1 A ORIGEM DO OMBUDSMAN

Na busca de possíveis origens do Ombudsman, foram encontrados vários instrumentos de controle da administração que se assemelham com este instituto e poderiam ser apontados como seus antecedentes: na Grécia havia os *Euthynoi*, em Atenas, que eram cidadãos que exerciam vigilância sobre os funcionários públicos com o objetivo de assegurar o cumprimento de acordos ditados pelo Conselho dos Quinhentos e, em Esparta, o *Efhorat*, uma instituição que possuía poderes disciplinares sobre o rei e seus funcionários; na China, o *Yan* era o controlador da administração imperial chinesa; no Império Persa, o “Olho do Rei” era um auxiliar direto do Imperador Ciro, a quem cabia a supervisão de todos os funcionários; o *Tribunus Plebis*, na antiga Roma, era encarregado de garantir à plebe alguma proteção contra os abusos dos patrícios; em Veneza, o Conselho dos Dez exercia controle sobre a burocracia da cidade; o *Missi Domicini*, na igreja medieval cristã, era um mediador entre o príncipe e seus súditos; o Procurador Geral da Rússia, tinha a atribuição de fiscalizar os funcionários e auxiliares de Pedro “o Grande”; na Turquia, uma repartição superior de justiça exercia vigilância sobre os funcionários com o fim de assegurar a obediência islâmica. Essa repartição acabou inspirando o Rei Carlos XII a criar em seu país o cargo de Supremo Representante do Rei.

É consenso, porém, que o surgimento do Ombudsman ocorreu na Suécia quando o rei Carlos XII criou em 1713 o instituto do Supremo Representante (*Högste Ombudsmannen*) cuja atribuição era manter vigilância geral assegurando que os funcionários do governo exercessem suas funções devidamente de acordo com as leis e regulamentos. Em 1719 o Supremo Representante do Rei passou a chamar-se Chanceler da Justiça (*Justitiekansler*), contudo esta alteração não implicou em mudança de atribuição.

Durante um breve período, de 1766 a 1772, o Chanceler da Justiça passou a ser designado por um corpo representativo e não mais pelo rei, podemos considerar este período como o antecessor do instituto do Ombudsman. Após o golpe de Estado de 1772, encabeçado pelo rei Gustavo III, o Chanceler da Justiça voltou a ser um funcionário de confiança do rei adquirindo uma posição semelhante ao do

Ministro da Justiça. A partir de 1776, com o declínio da realeza, o Parlamento começou a nomear o Chanceler da Justiça, que passou a ser um mandatário daquela Casa, controlando em seu nome a administração e a justiça.

A nova política introduzida pela Constituição de 1809 estabeleceu uma divisão das atribuições do Estado entre o Rei e seu Conselho, o Parlamento e os Tribunais. Para manter o equilíbrio entre estes poderes, era necessário criar instrumentos que controlassem as atividades governamentais. Como o Chanceler da Justiça não tinha suficiente independência do monarca para poder proteger os cidadãos com eficácia, foi sugerido a criação de um instituto inteiramente independente do governo, surgindo assim o Ombudsman (*Justitieombudsman*), um “guardião das leis” designado pelo Parlamento para garantir os direitos coletivos e individuais do povo, zelando pelo seu bem-estar e defendendo-os das injustiças cometidas pelos funcionários do governo que exercem suas funções fora da legalidade. O primeiro Ombudsman foi nomeado em 1810.

Desta forma o Chanceler da Justiça passa a ter atribuições de representar a Coroa nos casos que afetem os direitos do Estado, vigiando a administração da Justiça e atuando contra juizes e funcionários que não cumpram com seu dever. Já o Ombudsman, como representante do Parlamento, tem como atribuições vigiar a forma de como juizes e funcionários do governo observam as leis e denunciar aqueles que atuam ilegalmente ou que não exerçam seus deveres corretamente.

Vale salientar que em relação aos magistrados, os membros da Suprema Corte de Justiça e da Suprema Corte Administrativa somente eram denunciados pelo Ombudsman se tivessem cometido uma falta muito grave, quanto aos demais juizes não havia limitação de controle, porém o Ombudsman nunca poderia alterar as decisões de um Tribunal.

Desde o início, a vigilância do Ombudsman compreendia também os comandantes e oficiais militares. Porém em 1915, após a reforma da organização militar, foi instituído o Ombudsman Militar (*Militieombudsman*) que passou a controlar a administração militar.

Uma nova reforma em 1967, que entrou em vigor em 1968, unificou o Ombudsman e o Ombudsman Militar, ficando suas funções a cargo de três Ombudsman, todos sob a mesma denominação original, *Justitieombudsman*. O exercício destas funções foram distribuídos de acordo com a matéria. O primeiro,

ficou com as atribuições referentes ao bem-estar social, tais como previdência social, assistência social e habitação. Ao segundo foi atribuído o sistema judiciário e assuntos militares. E ao último coube as queixas referentes a quaisquer repartições civis não compreendidas na jurisdição do primeiro. Atualmente existem quatro Ombudsman no Parlamento sueco: sendo dois dirigidos a matérias militares e dois dirigidos a matérias civis.

### 3.2 A UNIVERSALIZAÇÃO DO OMBUDSMAN

A concepção de um servidor público autônomo, cuja função principal é a de controlar e fiscalizar a legalidade dos atos praticados pela administração pública, bem como receber queixas e denúncias contra irregularidades de seus agentes, alcançou difusão em muitos países. Mas em quase todos, surgiram incertezas quanto a instituição do Ombudsman, não é por acaso que o segundo país a criar a instituição só o fez cem anos após a experiência sueca. Governantes e autoridades não olhavam com bons olhos a ingerência externa sobre sua administração, chefes de repartição tinham receio que o controle externo interferisse no funcionamento normal do expediente, os servidores tinham medo de serem criticados e receberem advertências e, finalmente, os parlamentares encaravam o Ombudsman como um rival no papel de intermediário entre a Administração Pública e a população.

Porém a experiência mostra que o temor e a rejeição inicial dão lugar ao respeito e a aprovação do instituto, como foi constatado numa pesquisa de opinião realizada entre servidores públicos da Nova Zelândia. Perguntados sobre como votariam quatro anos atrás se a proposta da criação do Ombudsman tivesse ido para votação, 47% dos presentes afirmaram que votariam contra. Entretanto, na data desta pesquisa, somente 3% dos servidores mantinham sua opinião sobre a instituição. Esta mudança é fruto da constatação por parte de autoridades, chefes e servidores que seus temores e incertezas não se concretizaram e que as ações do Ombudsman, em muitos casos, melhoraram os procedimentos e rotinas aplicados no serviço, além de resultarem em melhoria da imagem do serviço público.

Em outra pesquisa realizada no Canadá, com pessoas que já tinham sido atendidas pelo instituto, revelou que a maioria dos entrevistados considera muito eficaz o serviço prestado pela instituição na solução de seus problemas, destacando

a qualidade, a objetividade, a imparcialidade, a rapidez e a diplomacia dispensada pelo Ombudsman.

Com um intervalo de mais de cem anos a Finlândia, através da Constituição Republicana de 1919, foi o segundo país a criar o instituto do Ombudsman. Neste país coexistem o Ombudsman, que caracterizou-se como defensor dos direitos do indivíduo finlandês, controlando toda a administração pública, e o Chanceler de Justiça, uma herança herdada do domínio sueco, cuja característica principal é a de ser um conselheiro jurídico do governo. Atualmente existem diversos defensores que controlam direitos específicos da população, como é o caso do Defensor Público para a proteção do consumidor e o Defensor Público para os enfermos.

A seguir temos a promulgação da lei que criou na Dinamarca , em 1954, um Ombudsman para assuntos militares e outro para assuntos civis. Neste país não se admite controle do Ombudsman sobre juizes e sobre o próprio Parlamento, exceto quando os deputados exercem funções executivas. Sua atuação é exercida por meio de recurso administrativo, não contencioso. A criação do ombudsman na Dinamarca inspirou vários países da Europa a implantar este instituto, graças ao empenho de seu primeiro titular em divulgar as virtudes do Ombudsman.

Em 1957 a República Federal da Alemanha instituiu o Comissário Parlamentar para as forças Armadas e em 1962 o Parlamento Norueguês aprovou a instituição de um ombudsman para assuntos civis, inspirado no modelo dinamarquês. A Nova Zelândia, neste mesmo ano, foi o primeiro país do sistema da *Common Law* a implantar um Ombudsman. Designado pelo governador-geral, mediante recomendação da Câmara de Representantes, o Ombudsman neozelandês não dispõe de competência para fiscalizar atos dos Ministros de Estado, dos tribunais e de seus funcionários.

Nas décadas de 60 e 70 verificamos uma expansão vertiginosa da instituição do Ombudsman em todo o mundo. Merece destaque: a Inglaterra, cujo Comissário Parlamentar somente pode agir caso um pedido de investigação seja formulado por parlamentares; o Canadá, que implantou o Ombudsman primeiramente nas províncias e posteriormente no território nacional; os Estados Unidos da América, que criou Ombudsman em alguns Estados daquela federação, como Havaí, Nebraska, Iowa, New Jersey e Alasca; a França, cuja atuação do Mediador está condicionada à existência de um direito individual afetado e ao recebimento de queixas remetidas

pelos Deputados; Portugal, que define o Provedor de Justiça como órgão público independente com garantias de independência, inamovibilidade e imunidade; Trinidad e Tobago, que teve a primeira iniciativa de implantação do instituto na América Latina; e a Espanha, cujo Defensor do Povo tem na informalidade processual sua principal característica, controla toda a Administração Pública bem como “entes públicos personificados” inclusive o militar.

A proximidade histórica e cultural de Portugal e da Espanha com os países latino-americanos, influenciou a implantação do Ombudsman na América Latina que coincidiu, como não poderia deixar de ser, com o processo de democratização do Continente iniciado na década de 80.

Em 1983, na cidade de Caracas, Venezuela, aconteceu o primeiro encontro sobre o projeto “*Ombudsman para la América Latina*” que tinha como propósito discutir a implantação do Ombudsman nos ordenamentos dos países latino-americanos. Neste encontro foi criado o “*Instituto Latinoamericano del Ombudsman*”, com o objetivo de coordenar os esforços dedicados ao estudo, a proteção e a instauração da instituição nos diversos países da América Latina, segundo os termos da ata constitutiva e regulamentos aprovados neste encontro.

Além da experiência de Trinidad e Tobago, podemos assinalar as iniciativas da Guatemala, com a instituição do Procurador dos Direitos Humanos; do México, que teve sua primeira experiência instituindo, a nível municipal, o *Procurador de Vecinos*; da Argentina, que atua no âmbito da discricionariedade administrativa, um traço comum a quase todos Ombudsman latino-americanos; da Bolívia, que amplia seu leque de competências para além das atribuições peculiares do instituto do Ombudsman clássico, devido as profundas deficiências sociais encontradas na região; do Peru, que permite ao titular do instituto atuar em qualquer fase dos processos de *habeas corpus*; de Honduras, que, assim como a Bolívia, incluí no âmbito de sua competência atribuições que não são características do Ombudsman, tais como relações familiares, segurança alimentar, crianças desamparadas; do Paraguai e do Brasil, que instituíram o Ombudsman a nível regional ou setorial.

Embora algumas nações não tenham instituído o Ombudsman com jurisdição nacional, a implantação em algumas unidades territoriais serviram para iniciar o processo que viria a difundir a instituição em diversas organizações públicas e privadas, como ocorreu no Brasil. No âmbito comunitário, a primeira e mais

importante iniciativa foi a criação do Ombudsman europeu, em 1992, com abrangência sobre todos os países membros da comunidade, seu objeto de atuação se refere à má administração.

O sucesso da implantação do Ombudsman, tanto no seu modelo escandinavo quanto nas diversas variáveis encontradas mais recentemente, em países regidos por diferentes formas de governo, demonstra o poder de flexibilização e de adaptação do instituto, transformando-o numa instituição praticamente universal.

É preciso reconhecer, porém, que em muitas destas variáveis a instituição sofre limitações na sua jurisdição, ou na sua autonomia funcional, ou nos seus poderes, ou, ainda, na extensão de seu controle. Mas ainda assim, é inegável que, mesmo sofrendo limitações, a figura do Ombudsman apresenta inúmeros benefícios para os cidadãos, servidores públicos e Administração Pública.

### 3.3 CARACTERÍSTICAS DO OMBUDSMAN CLÁSSICO

Para assegurar a legalidade dos atos administrativos e os procedimentos dos agentes públicos, foram criados diversos tipos de controle. Como assinala Eduardo Lobo Botelho Gualazzi “O controle tende a assegurar a *coerência* da atividade administrativa: é um fator essencial de coordenação para o bom funcionamento interno da Administração. O controle assegura ainda que a Administração respeite as regras assentadas pelo poder político e não se imiscua nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos”<sup>6</sup>. Porém, as diversas espécies de controle existentes - administrativo, jurisdicional, político entre outros – cada qual com seus limites de ação, não foram suficientes para abranger todas as situações concretas que se apresentam na Administração Pública. Neste contexto o Ombudsman sueco surge como solução definitiva para o desejo de controle integral.

A natureza do Ombudsman clássico é a de um instrumento constitucional de controle da Administração Pública, das Forças Armadas e do Poder Judiciário. Como mandatário do Parlamento, o Ombudsman sueco era encarregado de controlar a observância das leis pelos tribunais e funcionários e de acionar perante os tribunais

---

<sup>6</sup> GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle Administrativo e Ombudsman. Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 81, v. 677, p. 17-27, mar./1992. p. 18.

competentes, aqueles que, no exercício de suas funções houverem, por parcialidade, favor ou qualquer outro motivo, cometido ilegalidade ou negligência ao executar os deveres de seu ofício.

Eduardo Lobo Botelho GUALAZZI considera que “o Ombudsman é o único instituto jurídico-administrativo que possibilita aos administrados realizar controle administrativo em relação às lacunas omissivas e comissivas, às zonas cinzentas e a certos abusos e distorções do poder discricionário, no âmbito interno da Administração Pública. O Ombudsman supre e supera a rigidez, a limitação e as deficiências eventuais das outras espécies de controle”<sup>7</sup>. Já para Manoel Eduardo Alves Camargo e GOMES “a instituição do Ombudsman é uma clara reafirmação do pronunciamento de André Legrand de que: ‘de maneira direta ou indireta, todos os meios de controle se apresentam como um meio de defesa dos direitos e interesses do cidadão’”<sup>8</sup>.

Ombudsman é um termo de origem germânica que significa representante. Existem várias definições para o Ombudsman, algumas simples, mas não menos correta, como a de Donald C. ROWAT “O Ombudsman é um delegado do Parlamento que investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte das repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções”<sup>9</sup>.

Outras mais amplas como a de Caio TÁCITO.

Trata-se de um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe são encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, expressivamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo<sup>10</sup>.

Outras, ainda, mais precisas como a do primeiro ouvidor brasileiro, Manuel Eduardo Alves Camargo e GOMES,

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 19.

<sup>8</sup> GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. O Ouvidor-Geral. Uma Experiência Municipal. Revista de Direito Público, São Paulo, a. 20, n. 83, p. 250-259, jul./set.1987. p. 253.

<sup>9</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombudsman: corregedor administrativo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 20.

<sup>10</sup> TÁCITO, Caio. Ombudsman – O Defensor do Povo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 171, n. 8, p. 15-25, jan./mar.1988, p. 18.



O *Ombudsman* é, basicamente, um instituto do direito administrativo de natureza unipessoal e não contenciosa, funcionalmente autônomo e formalmente vinculado ao legislativo, destinado ao controle da administração e, nessa condição, voltado para a defesa dos direitos fundamentais do cidadão.<sup>11</sup>

Devido as múltiplas formas e adaptações que a instituição escandinava sofreu ao migrar para outros países, não existe consenso entre os estudiosos quanto a definição do Ombudsman. No entanto, segundo Larry B. HILL, o Ombudsman clássico possui “algumas características definidoras”<sup>12</sup>: é instituído por lei; é funcionalmente autônomo; não integra a administração; independe operacionalmente, tanto do Legislativo quanto do Executivo; é um especialista; é um perito; não tem posição partidária; é normativamente universalista; defende os interesses da parte, mas não é um adversário da administração; qualquer pessoa pode vê-lo e entrar em contato com ele.

Ao longo do tempo o instituto sueco recebeu várias denominações pelo mundo: Comissário Parlamentar, na Alemanha e Nova Zelândia; Comissário Parlamentar para a Administração, na Inglaterra; Defensor Cívico, na Itália; Comissão Permanente de Investigação, na Tanzânia; Mediador, na França; Provedor de Justiça, em Portugal; Defensor do Povo, na Espanha e em alguns países latino-americanos; Procurador dos Direitos Humanos, na Guatemala; e Ouvidor, no Brasil.

Apesar da multiplicidade de formas e nomes que recebeu, de acordo com as peculiaridades de cada país onde foi instituído, o Ombudsman jamais perdeu sua principal qualidade, a de defender os direitos fundamentais do cidadão. A seguir serão elencadas as principais características do instituto que serviu de inspiração para as mais diversas nações:

### 3.3.1 Quanto à jurisdição

Segundo Manoel Eduardo Alves Camargo e GOMES “o ombudsman surge como um importantíssimo sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo Estado. A fiscalização exercida pelo *ombudsman* recai,

---

<sup>11</sup> GOMES, op cit., p. 252.

<sup>12</sup> LEITE, op cit., p. 53.

em regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta”<sup>13</sup>. Esta é a concepção do Ombudsman escandinavo que tem jurisdição em todo o país exercendo de forma ampla e genérica o controle sobre todos os órgãos da administração direta e indireta. Podemos encontrar em alguns países uma jurisdição limitada ao âmbito federal, estadual ou municipal da administração direta e/ou indireta ou, ainda, somente em determinados órgãos ou setores da administração pública, excluindo, muitas vezes de sua competência as Forças Armadas e o Poder Judiciário.

### 3.3.2 Quanto à autoridade

De natureza não contenciosa, o Ombudsman possui apenas o poder de investigação, crítica ou recomendação e certos direitos inerentes a sua função, como solicitar informações a funcionários públicos, requisitar qualquer documento, arquivo ou registro e ter livre acesso a todas as repartições públicas que estão sob sua jurisdição, para inspeções rotineiras ou para apuração de fatos ligados a algum caso específico. A unipessoalidade, traço fundamental do Ombudsman, lhe transfere autoridade e prestígio junto ao poder público. Sua autoridade é sobretudo moral, limitando-se a criticar, censurar, sugerir ou recomendar alguma providência para reparar o dano causado. Não lhe é permitido modificar ou anular ato ou decisões administrativas ou judiciais, não possui caráter coercitivo, não podendo, com exceção do Ombudsman sueco e finlandês, punir, advertir ou acusar junto aos tribunais os servidores faltosos.

### 3.3.3 Quanto à iniciativa das investigações

Geralmente as investigações são iniciadas a partir de reclamações ou denúncias dos cidadãos que podem ser feitas por carta, telefone, *internet* ou diretamente ao titular do cargo, sem qualquer formalidade. Porém, existem países que aceitam somente aquelas encaminhadas por membro do Parlamento, a fim de

---

<sup>13</sup> GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do Instituto do Ombudsman à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira. Curitiba: UFPR. 2000. p.49-124.

controlar a demanda. Em geral a reclamação deve ser apresentada dentro de um ano, mas o Ombudsman pode cuidar de uma reclamação já prescrita e, nesses casos, é como se ele estivesse agindo por sua própria iniciativa, já que na maioria dos países, o Ombudsman também pode fazer investigações por iniciativa própria quando toma conhecimento de alguma irregularidade ou ilegalidade durante as inspeções que realiza - na Suécia ele inspeciona pessoalmente as cadeias, hospitais para doentes mentais, instituições para tratamento de alcoólatras e orfanatos - ou através da mídia. Via de regra, não é exigido qualquer pré-requisito para que o cidadão formalize sua reclamação ou denúncia, mesmo que este seja estrangeiro, não esteja no pleno gozo de seus direitos políticos ou não seja o titular do direito lesado, sendo a facilidade de acesso da população ao Ombudsman uma de suas principais características. A única restrição se refere a denúncias anônimas que geralmente são preteridas.

O Ombudsman tem a prerrogativa de apurar ou não as reclamações recebidas, uma vez aceita é sua função iniciar o caso solicitando informações, colhendo provas, inspecionando repartições até que se chegue a uma conclusão final que será transmitida ao reclamante, às repartições e autoridades interessadas. Os resultados destas investigações não se limitam ao caso que as motivaram e, muitas vezes, suas recomendações, críticas ou sugestões produzem alterações nas normas, rotinas, critérios e atitudes que afetam a estrutura da repartição ou do órgão investigado, tornando o Ombudsman um agente ativo de mudanças, que muitas vezes, além de satisfazer o cidadão reclamante, contribui para melhorar e aprimorar os serviços públicos prestados a toda a coletividade.

Além de comunicar o resultado final de suas investigações para o cidadão que fez a denúncia ou reclamação, o Ombudsman apresenta anualmente ao Parlamento um relatório, com o resumo dos casos e recomendações mais importantes, das atividades exercidas e dados estatísticos, que é amplamente divulgado e distribuído aos órgãos e repartições públicas, constituindo importante elemento de pesquisa e orientação administrativa. Aliás, é por meio da publicidade que o Ombudsman adquire visibilidade pública, credibilidade junto a população e o respeito dos agentes públicos.

### 3.3.4 Quanto as suas qualificações

Uma das principais funções do Ombudsman, se não a principal, é dar ao cidadão a atenção que lhe é devida, tratando-o com o devido respeito, escutando com paciência seus reclamos, demonstrando que está sensibilizado com os problemas apresentados, deixando de lado experiências vividas que possam levar a pré-julgamentos, procurando resolver a situação com empenho e celeridade, tornando desta maneira a relação entre a administração e o cidadão a mais humana e informal possível.

Para desempenhar estas e outras funções exige-se qualificações do Ombudsman que vão além do notável saber, de sólidos conhecimentos jurídicos, de experiência na administração pública e do conhecimento da organização em que vai atuar, é preciso que o titular da instituição tenha elevado espírito público, senso de justiça e de equidade, sensibilidade social, habilidade nas relações públicas, equilíbrio, personalidade, ilibada reputação, reconhecida solvência moral e probidade a toda prova.

### 3.3.5 Quanto à nomeação

O Ombudsman é nomeado, designado ou eleito de acordo com a legislação e as peculiaridades de cada país. Desta forma podemos ter, por exemplo, a nomeação do Ombudsman pelo Legislativo, mediante aprovação do Executivo; pelo Executivo, mediante consulta do Legislativo; pelo Executivo mediante proposta de colegiados da sociedade civil; pelo Executivo através de nomeação por decreto.

Em qualquer caso, a autonomia funcional é característica indispensável para que o Ombudsman possa atuar com liberdade e eficiência. Para tanto é necessário que ele tenha uma série de garantias que possibilitem completa isenção nas suas ações, entre as quais mandato certo, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e previsão legal para os casos de cassação.

A doutrina aconselha que o mandato do Ombudsman seja de pelo menos cinco anos, sendo permitida a sua reeleição. Quanto a cassação, normalmente o Ombudsman somente terá seu mandato cassado nos casos de condenação por sentença passada em julgado por delito doloso ou negligência.

Em alguns países, a vinculação formal do Ombudsman ao Parlamento, como acontece no instituto escandinavo, tem suscitado muita polêmica entre estudiosos e doutrinadores. A subordinação ao Legislativo possibilita que o Ombudsman esteja exposto a manobras políticas e partidárias. Todavia, neste sistema, sua destituição do cargo somente se dará pela maioria dos parlamentares, o que lhe garante maior tranquilidade para exercer sua função. Por outro lado, se estiver vinculado ao Executivo poderá sofrer pressões da autoridade a que esteja subordinado, comprometendo sua imparcialidade quando estiver defendendo o cidadão por erros ou atos praticados por este poder. De qualquer forma, em ambos os modelos, a maioria das legislações proíbe que o Ombudsman exerça qualquer atividade política.

### 3.4 O OMBUDSMAN NO BRASIL

No Brasil, a primeira proposta de criação de um instituto que se aproxima ao modelo do Ombudsman sueco ocorreu em 1823 por iniciativa do Deputado constituinte José de Souza Mello, representante da Província de Alagoas, que apresentou um projeto estabelecendo a instituição em cada província de um “Juízo do Povo” para que a população pudesse recorrer nos casos de opressão para apresentar na Corte suas queixas.

Porém, somente a partir da década de 60 é que se começa a ser ventilada, entre intelectuais, acadêmicos e políticos, a idéia de se instituir o modelo escandinavo no Brasil. A abertura política iniciada nos anos 70 chamou a atenção para a fragilidade dos mecanismos de controle da Administração Pública brasileira e o distanciamento gerado pelo regime militar deixou a sociedade à margem do Estado, provocando a necessidade de serem criados instrumentos que promovam a participação popular na gestão pública, característica essencial do processo democrático.

Em 1975 foi editado o primeiro livro no Brasil sobre o assunto, *Ombudsman, corregedor administrativo: a instituição escandinava que o mundo vem adotando*, de Celso Barroso LEITE. E em 1977 é criado um cargo de Ombudsman no quadro de pessoal da Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda, que infelizmente nunca chegou a ser ocupado.

Durante o processo de redemocratização do país foram feitas várias tentativas junto ao Congresso Nacional no sentido de se introduzir o Ombudsman no Brasil. Em 1981, um grupo de parlamentares liderados pelo Deputado Mendonça Neto apresentou uma proposta de Emenda Constitucional, que pleiteava a criação de uma Procuradoria Geral do Povo, com a atribuição de investigar as violações da lei e dos direitos fundamentais do cidadão, mas a emenda foi arquivada por decurso de prazo. No mesmo ano, outra proposta de autoria do Deputado José Costa, sugeria a criação de uma Procuradoria-Geral do Legislativo. Em meados da década de 80 o Senador Marco Maciel apresentou um projeto propondo a instituição do Ouvidor Geral, com a incumbência de receber e apurar queixas ou denúncias de pessoas prejudicadas por ato da administração.

Apesar de todos os esforços dos parlamentares, foi a iniciativa privada que primeiro instituiu o Ombudsman no Brasil. Em 1985, a Rhodia introduz o instituto na sua estrutura organizacional seguida, em 1989, pelo jornal Folha de São Paulo - o primeiro órgão de imprensa no Brasil a ter um Ombudsman no seu quadro de funcionários. Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, várias empresas e organizações não governamentais foram estimuladas a seguir o mesmo caminho difundindo entre seus clientes o conceito e a importância do Ombudsman.

A primeira experiência concreta de se instituir o Ombudsman na Administração Pública brasileira aconteceu em 1986 com a criação da Ouvidoria Geral do Município de Curitiba, cuja finalidade era atuar na defesa dos direitos individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal. Na vanguarda da experiência nacional, Curitiba acolheu em agosto de 1987 o II Simpósio Latino-Americano do Ombudsman, do qual surgiu a Carta de Curitiba sobre o instituto do Ombudsman, editando princípios que, segundo Caio TÁCITO “balizariam a institucionalização do órgão como uma magistratura de persuasão, compatível com os organismos e formas tradicionais de controle do poder público”<sup>14</sup>.

Ainda no ano de 1986 o Governo Federal tomou, por duas vezes, a iniciativa de tentar instituir o modelo escandinavo no Brasil. Em maio, editou o Decreto nº 92.700 criando o Ouvidor Geral da Previdência Social cuja função era a de receber queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência

Social, bem como, de zelar pela boa administração dos serviços previdenciários, sugerindo medidas com esse objetivo. Contudo, foram desprezados alguns elementos essenciais na estruturação do órgão que comprometeram os resultados desta iniciativa. Em dezembro, através do Decreto nº 93.714 foi instituindo, junto à Presidência da República, a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão - CODICI com a incumbência de recolher reclamações contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas federais; representar contra o exercício abusivo ou ilícito da função administrativa; e recomendar providências que façam cessar a incorreção de comportamentos administrativos. Porém, a comissão teve sua atuação enfraquecida pelo fato de tratar-se de um colegiado e as experiências em outros países nos ensinam que a unipessoalidade é uma característica fundamental para o sucesso da instituição do Ombudsman.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1988 um anteprojeto de autoria da Deputada Raquel Capiberibe previa a criação do Defensor do Povo, inspirado nas constituições portuguesa, de 1976, e espanhola, de 1978, que teria a incumbência de zelar pelo efetivo respeito do Estado aos direitos assegurados na Constituição, apurando abusos ou omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias a sua correção ou punição. Mas apesar da pressão exercida pela opinião pública e do sucesso da experiência curitibana, no segundo substitutivo do Relator Bernardo Cabral, cedendo a pressões do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, a proposta foi abandonada.

Somente em 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, é que o legislador faz referência a participação popular na Administração Pública brasileira quando estabeleceu no § 3º do art. 37 que:

a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> TÁCITO, op cit., p. 23.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

Foram precisos 16 anos para o Congresso Nacional institucionalizar a Ouvidoria no Brasil, através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que trata da reforma do Poder Judiciário e estabelece a criação de Ouvidorias de Justiça nos Tribunais e no Ministério Público.



## 4 A OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL

A consolidação da democracia no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, estabeleceu canais de comunicação entre as instituições e os cidadãos que facilitaram a circulação das informações, aumentaram a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos junto à administração pública, ampliaram os mecanismos de controle e permitiram a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Entre esses canais situa-se o instituto da Ouvidoria, reflexo do crescimento da democracia participativa que aproximou o cidadão do governo e da gestão pública brasileira, atuando como agente indutor no processo de participação popular, através do diálogo e da disponibilização de informações, ampliando o exercício da cidadania, redirecionando o foco da administração pública para o atendimento ao cidadão e servindo como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público.

Esta aproximação diminui a desconfiança do cidadão em relação as instituições públicas ao perceber que suas reivindicações serão atendidas. Verifica-se, ainda, que, em decorrência da participação popular na administração pública, o cidadão tem a oportunidade de compreender o funcionamento da máquina administrativa e entender melhor como seus problemas individuais afetam questões de interesse coletivo. Como explica o Rubens Pinto LYRA “Os diferentes instrumentos de democracia participativa têm concorrido enormemente para que o cidadão compreenda que a satisfação do seu problema, na verdade, está ligada de forma umbilical ao aprimoramento da instituição no seu conjunto”<sup>16</sup>. O cidadão não consegue perceber a necessidade de integrar suas reivindicações específicas às questões de interesse geral. O usuário, através da participação, desenvolve a compreensão de que o atendimento a seu interesse particular depende da resolução de questões de caráter geral, que resolvam satisfatoriamente a todos os seus usuários.

O crescimento da democracia participativa, as pressões próprias do processo democrático, a percepção e a sensibilidade de alguns dirigentes públicos

---

<sup>16</sup> LYRA, Rubens Pinto. Ações de Cidadania. A Experiência da Universidade Federal da Paraíba e o Instituto da Ouvidoria. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 116-123.

provocaram uma expansão vertiginosa das ouvidorias em nosso País, embora de forma desordenada, de maneira bastante desigual e formatos distintos, devido ao fato de tal instituto não ter sido recepcionado pela Constituição Federal.

Segundo João Elias de OLIVEIRA, toda entidade da Administração Pública deve possuir um sistema sensível e eficaz que receba reclamações, reivindicações e denúncias permitindo que o cidadão tenha o direito de criticar e de ser ouvido proporcionando-lhe um sentimento de satisfação, respeito, dignidade e cidadania. É importante que os resultados colhidos pelo sistema de reclamação direcionem a atenção e os esforços do administrador para as áreas que necessitam de melhorias e aperfeiçoamentos, propiciando economia de dinheiro e tempo para o gestor público e, conseqüentemente, para toda a sociedade.

A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, ela participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão a Administração Pública nas suas relações com o público. Cabe ainda à Ouvidoria implantar ações e mecanismos que incentivem o exercício da cidadania e possibilite ao administrador público a capacidade de análise e alteração de procedimentos.

Apesar de vários autores não fazerem distinção entre os dois institutos, Rubens Pinto LYRA observa que o que distingue a Ouvidoria do instituto do Ombudsman é que o ouvidor tem uma ação voltada para o mérito administrativo, preocupada com a eficácia da Administração Pública, se ela está agindo com justiça e se está promovendo os direitos do cidadão. Ele exerce muito mais um controle interno em relação à instituição em que atua. Já a prerrogativa essencial do *Ombudsman* é o controle da legalidade, que é, para o ouvidor brasileiro, “uma atribuição subsidiária, restrita a investigações preliminares, cabendo à administração promover, quando solicitada, sindicâncias e inquéritos administrativos”<sup>17</sup>.

O controle do mérito administrativo pressupõe que o Ouvidor disponha de poder propositivo, e não punitivo, realizando a função de indutor de reformas estruturais e funcionando como fator de renovação na instituição que fiscaliza.

Outro aspecto que difere o Ombudsman da Ouvidoria refere-se a autonomia funcional. Na maioria dos países que consagra aquele instituto o titular possui absoluta autonomia em relação às demais autoridades para atuar plenamente nos

órgãos que controla. Já nas ouvidorias brasileiras, esta autonomia é questionada, uma vez que, geralmente, o Ouvidor é nomeado pelo dirigente máximo do órgão que fiscaliza e o seu cargo é demissível *ad nutum*.

Muitas são as discussões em torno do grau de autonomia do Ouvidor que é designado pela autoridade que dirige o órgão a ser fiscalizado. Alguns defendem que pouco adianta autonomia funcional se o titular da instituição não exerce sua atividade com isenção e imparcialidade na efetiva defesa dos direitos individuais, já que é o cidadão que avaliará sua atuação e o maior patrimônio do Ouvidor é sua credibilidade. Outros consideram a autonomia funcional fundamental para que o Ouvidor consiga defender o cidadão em sua plenitude diante dos erros e injustiças causados pelos agentes públicos, mesmo que estes ocupem cargos superiores na instituição que fiscaliza. Esta é a corrente defendida pela maioria dos entendidos na matéria e que sonham com um modelo de Ouvidoria mais parecido com as características escandinavas.

Não obstante encontrarmos no Brasil, a maior parte dos ouvidores sendo nomeados, através de Decreto, pelo dirigente máximo do órgão a que pertence, é comum encontrarmos nesses atos dispositivos que definem o grau de autonomia, independência e mandato do titular. Como já vimos, são poucos os exemplos de ouvidorias instituídas por lei e que tenham seus titulares indicados por representantes da sociedade civil ou conselhos de defesa dos direitos humanos, geralmente as Ouvidorias de Polícia e alguns municípios como os de São Paulo e Santo André. Este é um importante passo para consolidarmos a Ouvidoria Pública no Brasil, como explica Edson Luiz VISMONA “A lei tem papel de institucionalizar a Ouvidoria dentro da administração pública; ela deixa de ser um ato de vontade do governante e passa a ser um ato de vontade legítimo da população”.<sup>18</sup>

Segundo João Elias de OLIVEIRA, as diferenças entre o Ombudsman clássico e as ouvidorias brasileiras não impedem que estas atinjam os objetivos para as quais foram criadas. Entre estes objetivos ele destaca: o de inserir na Administração Pública as demandas dos cidadãos de modo informal e expedito; de sanar as incorreções da administração através das reclamações individuais ou

---

<sup>17</sup> LYRA, op cit., p. 119.

<sup>18</sup> VISMONA, Edson Luiz. Ações de Cidadania. A Experiência da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 56-66.

coletivas e da fiscalização popular; e de proporcionar aos cidadãos uma maneira alternativa de proteção dos direitos e interesses, individuais e coletivos, de forma mais célere e eficaz do que os tradicionais meios de defesa. Desta forma, encerra:

as Ouvidorias públicas brasileiras poderão constituir-se em um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação Administração/administrado, viabilizando a ampliação para o espaço necessário para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação de nossa democracia.<sup>19</sup>

Rubens Pinto LYRA, identifica três categorias de ouvidores no Brasil. O ouvidor pleno dotado de mandato certo, escolhido por um colegiado ou pela sociedade civil, que tem efetivas prerrogativas de controle do mérito da administração ou da legalidade, ou de ambos, conforme a natureza da ouvidoria. Uma segunda categoria composta por ouvidores que dispõem das mesmas prerrogativas do primeiro mas são elevados ao cargo através da nomeação. E, finalmente, temos um grande número de órgãos, denominados ouvidorias mas que, na verdade, são meras centrais de reclamação e balcões de atendimento.

Para Rubens Pinto LYRA existem, ainda, duas vertentes que surgiram no Brasil: a modernizadora que, apesar de não desprezar os direitos da cidadania, concentra seus esforços na valorização da eficácia, enfatizando o aprimoramento do serviço público e a modernização da máquina estatal, mantendo dependência ao poder fiscalizado. É a marca das primeiras ouvidorias que surgiram e que continua dominante no Brasil, como por exemplo a experiência do município de Curitiba. A outra vertente é a democrática cuja característica principal é a de ser criada de “baixo para cima”, mantendo seu foco no exercício da cidadania. Ao Ouvidor é garantido a sua autonomia e independência, assegurada pela atribuição de mandato certo e pela designação através da indicação de um colegiado independente formado por representantes da sociedade civil. O exemplo mais emblemático é o do Estado de São Paulo que tem seus ouvidores Estadual, Municipal e de Polícia indicados pelos respectivos Conselhos de Defesa de Direitos Humanos.

As duas vertentes têm contribuído, ainda que de forma desigual, para disseminar a Ouvidoria Pública em todo o território nacional e promover a participação popular na Administração Pública brasileira fomentando a cidadania em

nosso País. Vale ressaltar aqui que é comum encontrarmos muitas ouvidorias brasileiras que incorporam traços das duas correntes.

Contudo é importante, em qualquer das vertentes acima mencionadas, que o ouvidor brasileiro seja atuante, pró-ativo, imparcial, íntegro, independente, saiba manter sigilo, dê publicidade dos seus atos, tenha respeito pelo cidadão e senso de justiça. Deve exercer o papel de mediador seguindo parâmetros éticos e os princípios da legalidade, sendo capaz de resolver os problemas de forma rápida e amigável. Sua missão é oxigenar e vitalizar o serviço público, ser um parceiro da instituição em que atua e um agente efetivo de transformações na administração pública, contribuindo para melhorar e tornar mais acessível, ágil e eficaz os serviços prestados à comunidade.

Originalmente dirigido para a administração pública, o instituto do Ombudsman migrou para várias áreas da iniciativa privada, numa clara demonstração de sua potencialidade. Estimulados pelo Código de Defesa do Consumidor as empresas rapidamente enxergaram na instituição um eficiente instrumento de aproximação com o cliente que possibilita a interação da organização com o ambiente e a personalização do atendimento, transformando as reclamações e sugestões dos consumidores em produtos e serviços de melhor qualidade, além de consolidar a imagem da organização no mercado consumidor.

Citado como uma das legislações mais modernas em todo o mundo, o Código de Defesa do Consumidor tem como princípio incentivar os fornecedores<sup>20</sup> a criarem meios eficientes de controle da qualidade e da segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos para solução de conflitos. Com o objetivo de atender a este dispositivo as empresas identificaram no Ombudsman um ótimo instrumento para a prevenção de conflitos, criando desta forma um canal de comunicação direto com seu cliente.

O Código de Defesa do Consumidor é dirigido tanto para a iniciativa privada quanto para a administração pública direta ou indireta, uma vez que a definição de

---

<sup>19</sup> OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (org). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira. Curitiba: UFPR. 2000. p.173-175.

<sup>20</sup> O Código de Defesa do Consumidor define fornecedor, em seu art. 3º, como sendo toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

fornecedor segundo o art. 3º deste código, abrange a figura da pessoa jurídica pública. Prevê o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, a melhoria da sua qualidade de vida, a transparência e harmonia das relações de consumo.

Assim como o Ouvidor público, o Ombudsman ou Ouvidor privado representa a sociedade dentro da organização a que pertence, assumindo uma postura neutra, sem no entanto ferir aspectos corporativos da empresa, ele deve manter o equilíbrio emocional para enfrentar com harmonia os interesses da empresa e as necessidades e exigências do consumidor.

A partir da década de 90, culminando com o processo de democratização e da consolidação das instituições brasileiras, verificou-se um processo de expansão das ouvidorias em todo o território nacional, nas esferas federal, estadual e municipal, na administração pública direta e indireta e nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além das organizações privadas. Estava assim, consubstanciada, 180 anos após a sua criação na Suécia, a instituição do Ombudsman no Brasil, como se pode comprovar a seguir na exposição cronológica dos acontecimentos que contribuíram para a propagação da Ouvidoria no país.

Em 1991, O Paraná foi o primeiro Estado brasileiro a instituir uma Ouvidoria Geral. Com o objetivo de promover a defesa dos direitos humanos, dos interesses individuais e coletivos, trabalhando para o aperfeiçoamento do exercício da cidadania, através da abertura de canais de comunicação entre o cidadão e a administração pública, fornecendo meios adequados para que qualquer cidadão possa apresentar reivindicações, sugestões ou obter informações sobre a administração pública estadual.

A Lei nº 8.490, de 18 de novembro de 1992, instituiu a Ouvidoria Geral da República. Integrante do Ministério da Justiça, ela foi criada para centralizar a troca de informações entre os cidadãos e os órgãos da administração federal. Contudo, na prática, esta centralização não ocorreu já que foram criadas ouvidorias em vários órgãos da Administração Pública Federal, inviabilizando qualquer tentativa de centralizar informações. Em 2003, a Ouvidoria Geral da República é transferida para a Controladoria Geral da União e passa a se chamar Ouvidoria Geral da União. Desde então, vem incentivando a implantação de ouvidorias em todo o Poder Executivo Federal com ótimos resultados já que, somente naquele ano, foram

implantadas 45 unidades (acréscimo de 113% em relação a 2002), totalizando 85 ouvidorias na administração federal. Em 2004 lançou uma cartilha voltada para orientar a implantação de unidades de ouvidoria e, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, vem promovendo cursos de capacitação para novos ouvidores e servidores públicos.

Em 1992 foi criada na Universidade Federal do Espírito Santo a primeira Ouvidoria Universitária do Brasil. Atualmente existem, segundo dados do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários,<sup>21</sup> 46 ouvidorias universitárias no país, sendo 15 em instituições estaduais, 13 em instituições particulares, 12 em instituições federais, 5 em instituições comunitárias e 1 em instituição municipal de ensino superior. Estas ouvidorias proporcionam um canal democrático de comunicação entre alunos, professores, servidores e comunidade externa com a instituição de ensino.

Um acontecimento que merece destaque pela sua importância no processo de consolidação das ouvidorias no país, é a fundação da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores, no I Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman realizado em março de 1995 na cidade de João Pessoa. Uma iniciativa de cerca de vinte ouvidores públicos e ombudsman que tem contribuído muito com o avanço e o desenvolvimento da Ouvidoria no Brasil. Nestes dez anos a ABO, através de diversos encontros, oficinas e cursos, desempenha papel fundamental na instrução e orientação de profissionais ligados a defesa dos direitos do cidadão em todo o território nacional, expressando os valores e princípios que devem nortear sua atuação. Em 1997 a ABO aprovou, no III Encontro Nacional de Ouvidores/Ombudsman, o Código de Ética dos Ouvidores. Com sede em São Paulo a entidade conta atualmente com seccionais nos estados da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, criada em 1995, representou um avanço no processo de implantação das ouvidorias no Brasil, como explica Rubens Pinto LYRA “Foi gerada pela mobilização democrática e popular dos militantes dos direitos humanos, sob o manto protetor e com o apoio ostensivo de D.

---

<sup>21</sup> FUNDAÇÃO NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS. Universidades Integrantes do FNOU. Disponível em <<http://www.unisc.br/fnou/universidades.htm>> Acesso em 12 jan. 2006.

Paulo Evaristo Arns, então Cardeal-Arcebispo de São Paulo”.<sup>22</sup> Sua característica principal é a autonomia funcional, uma vez que o Ouvidor de Polícia não pode pertencer ao quadro de servidores da polícia e sua nomeação é feita pelo Governador do Estado mediante lista tríplice indicada pelo Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo, conselho este composto na grande maioria por entidades independentes do governo. Essa experiência pioneira contribuiu para, em 1999, ser instalado o Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia cujo o objetivo principal é desenvolver coletivamente projetos que fortaleçam os órgãos de controle interno e externo das polícias.

A promulgação da Lei nº 10.294, sancionada pelo Governador Mário Covas em 20 de abril de 1999, instituiu a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo. Esta Lei é um marco no processo de implantação de Ouvidorias no Brasil porque estabelece um sistema de ouvidorias que abrange todos os órgãos da administração pública direta e indireta do Estado, assim como as concessionárias de serviços públicos. Com atribuições de: receber sugestões, reclamações e denúncias, visando a melhoria dos serviços públicos; corrigir erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; apurar atos de improbidade e de ilícitos administrativos; prevenir e corrigir atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na lei; e proteger os direitos dos usuários e a garantia da qualidade dos serviços prestados. Há de se ressaltar que o regulamento das Ouvidorias de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Decreto nº 44.074/99), assegura aos ouvidores do serviço público estadual o exercício da função pelo período mínimo de um ano, com total independência e autonomia sem qualquer ingerência político-partidária, visando garantir os direitos do cidadão usuário do serviço público. O sistema é composto por 120 ouvidorias interligadas pela internet, contribuindo para aperfeiçoar os serviços públicos e consolidar o instituto no Estado de São Paulo.

Com o objetivo de atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos no âmbito do Judiciário Estadual, foi instituída no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, pela

---

<sup>22</sup> LYRA, Rubens Pinto. Prevenção e mediação de conflitos: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e de justiça. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 160, p. 163-178, out./dez.2003. p. 173.



Resolução nº 11/99, a primeira Ouvidoria do Poder Judiciário brasileiro. Seu titular tem como atribuições receber denúncias e reclamações; apontar incorreções na prestação jurisdicional; sugerir medidas de aprimoramento dos serviços jurisdicionais; e esclarecer dúvidas sobre o funcionamento do Judiciário. Atualmente existem ouvidorias judiciárias nos Tribunais de Justiça do Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina, este último somente com ouvidoria interna, no Superior Tribunal de Justiça, nos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal de Justiça Militar.

A Câmara de Deputados aprovou, em sessão solene no dia 14 de março de 2001, a Resolução nº 19 que dispõem sobre a criação da Ouvidoria Parlamentar. Composta por um Ouvidor Geral e dois Ouvidores Substitutos, designados pelo Presidente da Câmara, para mandato fixo de dois anos, tem como competência, entre outras atribuições: receber e examinar as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, ilegalidades ou abuso do poder e mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos; e propor medidas para sanar as violações e as ilegalidades para regularizar os trabalhos legislativos e administrativos. Nas Assembléias Legislativas existem ouvidorias nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul. Já no Legislativo municipal, há apenas as ouvidorias da Câmara dos Vereadores de Fortaleza e de Foz do Iguaçu.

No mesmo ano, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da Lei Complementar nº 036, de 26 de novembro de 2001, criou sua Ouvidoria Geral com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados pela instituição e de receber informações sobre atos de gestão praticados pela Administração Direta ou Indireta nas esferas estadual e municipal. Após, foram instituídas ouvidorias nos Tribunais de Contas da União, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Roraima.

Com o objetivo central de debater o funcionamento das Ouvidorias no Poder Judiciário foi realizado em Brasília, nos dias 18 e 19 de agosto de 2005, o I Encontro Nacional de Ouvidorias Judiciárias. Nesse encontro, foi elaborada a Carta de Brasília

buscando a valorização das Ouvidorias Judiciárias, adequando-as à nova realidade brasileira e, em especial, à reforma do Poder Judiciário; recomendando a regulamentação da atividade de Ouvidoria em todos os Tribunais do país; destacando a importância e a troca de experiências entre as Ouvidorias; aprovando a adoção de metodologias bem sucedidas, que possam ser utilizadas por outras Ouvidorias; promovendo o intercâmbio permanente entre as Ouvidorias Judiciárias; e caracterizando a atividade de Ouvidoria nos Tribunais como uma mídia ou canal de comunicação permanente do cidadão com o Poder Judiciário brasileiro. Como não poderia deixar de ser, a Reforma do Judiciário foi um dos temas mais discutidos neste encontro uma vez que a Emenda Constitucional nº 45 institucionaliza a Ouvidoria Judiciária quando acrescenta à Constituição Federal, além de outros dispositivos, o § 7º do art. 103-B que estabelece:

A União, inclusive no Distrito Federal e nos territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça<sup>23</sup>

E o § 5º do art. 130-A que estabelece:

Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público<sup>24</sup>.

Neste sentido, o Conselho Nacional de Justiça deu início recentemente a uma consulta pública para o cidadão opinar sobre a criação de Ouvidorias de Justiça que irão funcionar como representações do Conselho Nacional de Justiça nos estados. A proposta prevê a implantação de uma Ouvidoria de Justiça em cada Estado, sediada nas respectivas capitais, composta por um Coordenador, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; o Ouvidor do Tribunal de Justiça do Estado, o Ouvidor do Tribunal Regional Federal e o Ouvidor do Tribunal Regional do Trabalho, como membros natos; um representante de entidade da sociedade civil com atividades relacionadas à proteção dos direitos humanos; um representante de

---

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

<sup>24</sup> Id.

entidade do setor empresarial; um representante de central sindical de trabalhadores e um professor de Curso de Direito, com mais de cinco anos de experiência, como membros eleitos. O Coordenador da Ouvidoria e os membros eleitos terão mandato de dois anos, permitida uma recondução. Entre as competências da Ouvidoria da Justiça, a que mais chama atenção diz respeito ao recebimento de reclamações ou representações por excesso de prazo contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, prestadores de serviços notariais e de registro.

Em decorrência da Emenda Constitucional nº 45, o Ministério Público de Santa Catarina criou, pela Lei Complementar nº 298, de 4 de outubro de 2005, a primeira Ouvidoria do Ministério Público, como órgão auxiliar na estrutura organizacional, com a finalidade de estabelecer canais permanentes de comunicação com os cidadãos catarinenses e contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da Instituição. Seguindo o mesmo caminho, foram instituídas ouvidorias no Ministério Público da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e no Ministério Público de Contas do Distrito Federal. Existe, também, projetos de lei tramitando nas Casas Legislativas dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

## **5 A OUVIDORIA PÚBLICA NO PARANÁ**

### **5.1 A EXPERIÊNCIA CURITIBANA**

No início de 1986, o então prefeito de Curitiba Roberto Requião solicitou ao Dr. Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes um estudo sobre a viabilidade técnica para implantar no município um instituto baseado no modelo escandinavo do Ombudsman.

Como não havia experiência similar no país capaz de fornecer dados suficientes para garantir o sucesso de um projeto que envolve questões políticas e sociológicas de alta complexidade, chegou-se a conclusão que antes da institucionalização definitiva do instituto era necessário criar condições para um estudo experimental que permitisse aferir as reais conveniências de sua implantação. Dessa maneira optou-se pela realização de uma experiência-piloto com duração de 6 meses para, ao final, ser avaliada a possibilidade e a viabilidade de implantar um projeto definitivo.

Em 21 de março de 1986, através dos Decretos nº 215 e 216, respectivamente, foi instituído a função de Ouvidor Geral da Prefeitura Municipal de Curitiba e designado como titular desta função o Dr. Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, dando início formal a Ouvidoria Geral como um órgão auxiliar, de apoio administrativo e técnico. O Decreto nº 215/86 estabelece a natureza unipessoal da função, cabendo ao Chefe do Poder Executivo a designação do Ouvidor Geral. Quanto a delimitação da competência, o referido Decreto fixa a atuação do Ouvidor de forma ampla e genérica, cabendo a este a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela Administração Pública Municipal, competindo ao Ouvidor Geral as seguintes atribuições: receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias, de inquéritos administrativos e de auditorias aos órgãos competentes; recomendar a anulação ou correção de atos contrários à lei ou às regras da boa administração representando, quando necessário, os órgãos superiores competentes; sugerir medidas de aprimoramento da organização e das atividades da Administração Pública Municipal, em proveito dos administradores.

O Ouvidor Geral exerce suas funções sob os princípios da legalidade, justiça, eficácia e da moralidade administrativa. Ele não pode rever ou anular atos ou decisões administrativas e seu parecer não tem qualquer caráter de coerção, limitando-se a apresentar sugestões e recomendações. Para desempenhar suas atividades, o Ouvidor Geral tem acesso a quaisquer repartições e documentos da Administração Pública Municipal, articula-se com o Conselho de Gabinete, a Coordenação de Programas da Secretaria Municipal de Planejamento, a Secretaria Municipal de Administração e a Procuradoria Geral do Município. Além disto, existe a obrigatoriedade de todos os servidores municipais apoiarem e prestarem informações ao Ouvidor em caráter prioritário e em regime de urgência.

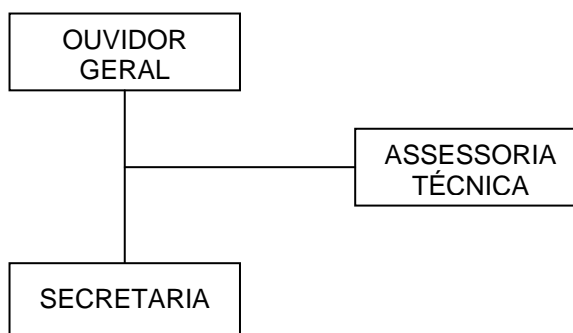
Qualquer pessoa, brasileira ou estrangeira, física ou jurídica que resida ou exerça atividades no Município de Curitiba, inclusive o menor de idade, que se considere lesada por ato da Administração Pública Municipal, poderá dirigir-se ao Ouvidor Geral. Exige-se que o cidadão identifique-se em formulário próprio, porém, quando solicitado, o anonimato é mantido diante de outros órgãos da administração. Os atendimentos são divididos em: reclamações (manifestações contra atos ou omissões de servidor público municipal que lesem um direito legítimo do cidadão), solicitações (pedidos apresentados à Ouvidoria) e sugestões (colaborações apresentadas à Ouvidoria, que contribuam para a melhoria de serviços públicos).

Acolhida a reclamação, solicitação ou sugestão e julgando-a procedente, o Ouvidor informa à repartição envolvida solicitando ao seu responsável informações e esclarecimentos que possam lhe ajudar nas investigações e, caso seja necessário, realiza inspeções nos setores que estão sendo objeto de investigação, podendo, ainda, solicitar documentos, dados e informações de outros órgãos públicos que lhe ajudem a elucidar o problema. Concluído o processo, o reclamante é chamado à Ouvidoria para tomar ciência das providências tomadas a partir de sua reclamação ou, caso ele não compareça, lhe é enviada uma carta. É elaborado um relatório circunstanciado encaminhado as autoridades envolvidas sugerindo ou recomendando mudanças de rotinas, procedimentos ou padrões que contribuam para melhorar o serviço que foi alvo de reclamação. Há a possibilidade do Ouvidor Geral rejeitar e determinar o arquivamento, mediante despacho fundamentado e comunicação ao interessado, das queixas ou denúncias que lhe são dirigidas, assim como, questões pendentes de decisão judicial não serão objeto de sua apreciação.

A cada bimestre o Ouvidor elabora um relatório apresentando o desempenho global da instituição, as quantidades de solicitações acolhidas e indeferidas, o resumo das providências tomadas para solucionar os casos e as sugestões e recomendações encaminhadas as repartições públicas.

Cabe aqui uma observação quanto ao excesso de formalismo empregado na Ouvidoria de Curitiba. Alvo de muitas críticas o formalismo, neste caso, é perfeitamente justificado por tratar-se esta experiência de um projeto-piloto cujo objetivo principal é a produção de resultados que servirão como fonte de pesquisa para a implantação de um projeto definitivo. Além disto, não se pode esquecer que o formalismo é inerente à burocracia e está enraizado na administração pública brasileira há muitos anos.

A estrutura da Ouvidoria Geral, de acordo com o Regimento Interno do órgão, aprovado em abril de 1986, possui uma reduzida estrutura formada por uma assessoria técnica, composta por quatro técnicos de nível superior, e uma secretaria, composta por cinco assistentes e auxiliares administrativos.



A ampla cobertura dada pela imprensa local, com manchetes espirituosas como *Ombudsman: Curitiba oficializa o palavrão* ajudaram a popularizar a instituição, provocando uma situação inusitada quando os cidadãos curitibanos começaram a procurar a Ouvidoria oito dias antes de sua inauguração. Para não decepcionar a opinião pública o Ouvidor decidiu iniciar os trabalhos informalmente, contabilizando neste período 110 atendimentos com solução de 90% dos casos.

No ano de implantação, a Ouvidoria Geral de Curitiba realizou 1.252 atendimentos, sendo que destes, 834 foram solucionados, 4 indeferidos e 414 encontravam-se pendentes de solução.

Em artigo publicado na *Revista de Direito Público*, Manoel Eduardo Alves Camargo e GOMES elabora, apesar do pouco tempo de funcionamento da Ouvidoria Geral, uma análise dos resultados alcançados pelo instituto e ressalta que, apesar do Ouvidor ser considerado, num primeiro momento, uma figura meramente decorativa, sua posição como membro do alto escalão do governo, seu livre acesso ao Prefeito e, principalmente, a publicidade dedicada a seus atos, resultaram em “recomendações de considerável influência, confundidas, às vezes, como determinações imperativas”<sup>25</sup>. No período analisado, constatou-se que não foi considerado o porte das reclamações, sendo todas tratadas como relevantes e os danos causados pela administração municipal reparados. Os interesses coletivos também “não escapam à vigilância do instituto” já que a unidade de planejamento submete a apreciação da Ouvidoria a maior parte dos programas e projetos a serem implantados.

Fato que muito chamou a atenção, inclusive de estudiosos do assunto, é a iniciativa da população curitibana em levar sugestões que contribuam para melhorar os serviços públicos municipais. Com muita sensibilidade a Ouvidoria entendeu que ali estava se formando, voluntariamente, um excelente canal de participação na gestão pública capaz de oxigenar a administração municipal, desta forma as contribuições foram encaminhadas aos órgãos competentes para serem apreciadas ou rejeitadas com a devida fundamentação e apreciação do autor.

No trabalho realizado, referente ao período de março a dezembro de 1986, Gleisi Heisler NEVES, do Centro de Desenvolvimento Cívico e Municipal do IMAB<sup>26</sup> explica que as reações do funcionalismo municipal em relação à instituição mostraram-se positivas, devido a imparcialidade do Ouvidor e de sua equipe na apuração de queixas contra servidores e pelo fato de que muitos funcionários públicos encontraram na instituição um caminho ágil e fácil de apelar contra atos administrativos que lesaram seus direitos.

Com base na experiência acumulada no projeto-piloto e de sua avaliação qualitativa ter apresentado resultados satisfatórios, foi elaborado um projeto de lei, discutido e aprovado no II Simpósio Latino Americano de Ombudsman, realizado em

---

<sup>25</sup> GOMES, op cit., p. 256.

<sup>26</sup> NEVES, Gleisi Heisler. Ouvidor municipal: um defensor do povo – O caso de Curitiba. Curitiba: IBAM, 1987.

agosto de 1987 na capital paranaense. No documento de encaminhamento ao Prefeito, Manoel Eduardo Alves Camargo e GOMES pondera:

Na elaboração deste projeto procurei consagrar a vinculação ao Poder Legislativo, o caráter não contencioso do órgão, sua unipessoalidade, a natureza de controle dos atos administrativos e, nesta condição, de defesa dos direitos e interesses legítimos do cidadão, a publicidade de seus atos, a ausência de poderes decisórios com atribuições de investigação e recomendação, garantias de inamovibilidade, autonomia funcional e administrativa, além de outros elementos que a experiência de um ano indicam não comprometer a exequibilidade da iniciativa.<sup>27</sup>

Infelizmente, logo após o projeto de lei ter sido encaminhado à Câmara Municipal de Curitiba, foi retirado pelo Prefeito Municipal, em face de “uma crise, sem precedentes na história do Município, entre Legislativo e Executivo”<sup>28</sup>.

No dia 10 de abril de 1990 a Ouvidoria Geral foi consagrada pela Lei Orgânica do Município de Curitiba, mas até o presente momento, não foi regulamentada. De qualquer maneira será transcrita neste trabalho para fins didáticos.

Art. 64 – Ao Ouvidor, órgão autônomo de controle interno e de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, vinculado ao Poder Legislativo, sem poder decisório, compete em especial:

I – receber e apurar as reclamações e denúncias, quanto à atuação do Poder Público Municipal, ou agir de ofício, recomendando à autoridade administrativa as providências cabíveis, nos casos de morosidade, ilegalidade, abuso de poder, omissão, negligência, erro, ou violação dos princípios constitucionais e desta Lei Orgânica.

II – orientar e esclarecer a população sobre os seus direitos; propor, por meio dos institutos previstos nesta Lei, o aperfeiçoamento da legislação municipal, e representar aos órgãos competentes, nos casos sujeitos ao controle destes, quanto constatar irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

§1º - O Ouvidor tem amplos poderes de investigação, devendo as informações por ele solicitadas ser prestadas em quinze dias úteis, sob pena de responsabilidade, goza de independência, autonomia administrativa e financeira, estando compreendidos, nos fins para os quais instituído, os meios para o cumprimento de sua função.

§2º - O Ouvidor será eleito pela Câmara Municipal, pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, após arguição pública, entre cidadãos de notório conhecimento de administração pública, de idoneidade moral e reputação ilibada.

§3º - O cargo de Ouvidor terá a mesma remuneração de Secretário Municipal, estando sujeito às mesmas normas sobre direitos e deveres aplicáveis a este e aos servidores municipais, no que couber, não podendo estar filiado a partido político.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> GOMES, Do Instituto do Ombudsman ..., p.49-124.

<sup>28</sup> Ibid., p. 70.

<sup>29</sup> Id.



Sob o pretexto da vinculação ao Poder Legislativo, consagrado no referido dispositivo da Lei Orgânica, o então Prefeito Jaime Lerner extinguiu a Ouvidoria Geral do Município de Curitiba.

Durante o período que esteve vigente, a Ouvidoria de Curitiba sofreu dois focos de resistência. Um partiu das autoridades que viram na atuação do Ouvidor uma intromissão externa em suas atividades. O outro dos Vereadores que se sentiram ameaçados com a presença da figura do Ouvidor substituindo-os no papel de intermediários entre os cidadãos e a Administração Pública.

A versão curitibana do Ombudsman também foi alvo de muitas críticas, principalmente dos defensores do modelo escandinavo puro, que alegaram que a Ouvidoria foi instituída em caráter precário, o fato de integrar a estrutura do Poder Executivo, a falta de mandato fixo; o alto grau de dependência funcional e financeira ao governante, a forma de elegibilidade do titular e demais elementos não previstos ou adaptados a realidade brasileira.

Apesar das reações e críticas recebidas, ficou comprovado diante dos resultados positivos alcançados no curto prazo em que vigorou, a viabilidade, a aceitação e a utilidade da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Curitiba como instrumento de controle da Administração Pública Municipal e de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos curitibanos.

## 5.2 A OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

A primeira ouvidoria estadual instituída no Brasil foi a Ouvidoria Geral do Estado do Paraná, criada como órgão de controle interno do governo, por iniciativa do Governador do Estado Roberto Requião, através do Decreto nº 22, de 15 de março de 1991, com o objetivo principal de promover a defesa dos direitos humanos e dos interesses individuais e coletivos dos paranaenses.

Assim como no modelo curitibano optou-se pela unipessoalidade do cargo. O Ouvidor Geral exercerá suas funções como Secretário Especial, com prerrogativas de Secretário de Estado e será designado pelo Chefe do Poder Executivo.

Modelo para muitas ouvidorias públicas criadas posteriormente no Brasil, a Ouvidoria Geral do Paraná foi criada através de decreto do Chefe do Poder Executivo sem a participação de órgãos colegiados, ou seja, de cima para baixo.

Pelo fato da nomeação do Ouvidor ser de livre escolha do governante, sem mandato certo e pela sua atuação estar voltada para a eficácia e a modernização do serviço público, a Ouvidoria Geral pode ser enquadrada na vertente modernizadora de acordo com a classificação de Rubens Pinto LYRA.

Atuando na defesa dos princípios de legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, publicidade administrativa e na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos, contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública Estadual, a Ouvidoria Geral do Paraná sofreu sucessivas mudanças desde sua criação.

A primeira delas ocorreu através do Decreto nº 468, de 1º de março de 1995, sancionado pelo então Governador do Estado Jaime Lerner, reeditando o ato que criou a Ouvidoria Geral do Paraná. Basicamente este dispositivo altera a competência do Ouvidor Geral, no meu entender corretamente já que não parece ser atribuição primordial do ouvidor fiscalizar atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, muito menos organizar, orientar e executar auditorias e análises de custos dos órgãos integrantes do Poder Executivo. Desta maneira, a partir da vigência deste Decreto, passou a ser competência do Ouvidor Geral: receber reclamações e denúncias, encaminhá-las aos órgãos atinentes; acompanhar os procedimentos com vistas aos esclarecimentos necessários e informar aos interessados; realizar por iniciativa própria, inspeções e auditorias, com a finalidade de apurar a procedência de reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas; determinar, quando cabível, a instauração de sindicâncias e inquéritos administrativos aos órgãos competentes; realizar auditoria, sindicância e processo administrativo, por determinação do Chefe do Poder Executivo ou por solicitação dos Secretários de Estado.

Alguns autores entendem que as atividades do Ouvidor vão muito além da investigação de reclamações e denúncias sobre irregularidades da administração, cabendo, ainda, ao titular da Ouvidoria recomendar a anulação ou correção de atos que vão de encontro a lei; prezar pela defesa dos direitos das minorias sociais; estar atento as situações de risco dos direitos humanos; promover a cidadania, educando e informando à população sobre seus direitos como cidadão; fazer sugestões que visem o aperfeiçoamento da máquina administrativa e dos serviços públicos prestados à população.

Com a finalidade de cumprir sua função institucional de promover a defesa dos direitos e interesses do cidadão contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública estadual, a Ouvidoria Geral implantou em 1995 um projeto que serviu de modelo para várias ouvidorias espalhadas pelo país, denominado SISDANIA – Sistema Integrado da Cidadania. Envolvendo uma série de programas, este projeto foi idealizado com o propósito de permitir que a população tenha acesso a diversos canais de comunicação, que englobam desde a recepção de reclamações e denúncias até ações pedagógicas e didáticas. Integrando diversos segmentos da sociedade, a proposta do SISDANIA visa unificar os órgãos públicos em busca da racionalização e permitir que os servidores públicos trabalhem como multiplicadores da Ouvidoria, agindo na busca de soluções imediatas e de medidas que previnam eventuais danos a serem causados à população em decorrência da ação ou omissão do governo.

O projeto SISDANIA é composto de programas divididos em quatro grupos de acordo com sua finalidade:

- a) de recepção e atendimento: Alô Cidadão, Telecidadão, Selo Cidadão, Ouvidor na Internet, Canal Aberto;
- b) de expansão e parceiras: Ouvidor Municipal, Ouvidor da Casa, Ouvindo a Comunidade, Quero meus pais;
- c) de informação e esclarecimento: Cidadão: é o seguinte..., Ouvindo com Qualidade, Núcleo de Documentação de Extensão e Pesquisa; e
- d) pedagógicos: Ouvidor Mirim (premiado em 1977 pela Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças), Ouvidor Ambiental.

Muitos destes programas continuam sendo executados até hoje com enorme sucesso, apesar das constantes mudanças sofridas pela Ouvidoria Geral.

Com a finalidade de adequar a estrutura funcional da Ouvidoria conforme as suas reais necessidades, foram colocados à disposição do Ouvidor Geral, através do Decreto nº 31, de 1º de janeiro de 1999, dois cargos de Assessor Especial; um cargo de Assessor; e um cargo de Auxiliar Técnico, todos em comissão e pertencentes à Casa Civil, além de servidores efetivos, em número necessário, para atuação nas áreas técnica e administrativa, cedidos pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

Dentro do processo de reestruturação organizacional do Poder Executivo Estadual, promovida pela Lei nº 13.305, de 4 de janeiro de 2001, onde órgãos foram extintos ou transformados e atribuições foram redefinidas, o Governador do Estado, através do Decreto nº 3.440, de 23 de janeiro de 2001, instituiu a Ouvidoria Geral do Estado, a nível de assessoramento, na estrutura da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, criando o cargo de Assessor da Governadoria e extinguindo o cargo em comissão de Secretário Especial com função de Ouvidor Geral, criado pelo Decreto nº 468, de 1º de março de 1995. Neste processo de reestruturação, os cargos em comissão à disposição da Ouvidoria passaram a pertencer a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania. A finalidade, competência, atribuições e demais dispositivos permaneceram iguais aos estabelecidos em 1995.

Decorridos dois anos da reestruturação, o Governador do Estado Roberto Requião cria, através do Decreto nº 442, de 3 de fevereiro de 2003, a Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral do Estado do Paraná, com o objetivo principal de fortalecer o relacionamento da administração pública com a população e de fiscalizar e avaliar as ações do Poder Executivo estadual, buscando mais eficiência e transparência em suas ações.

Cabe aqui um comentário, o fato da Corregedoria e da Ouvidoria, apesar de ambos serem órgãos de controle, estarem reunidas numa mesma Secretaria poderia causar dúvidas na população e até entre os servidores públicos menos informados sobre qual o papel desse órgão. Entretanto, parece-me que está sendo feito um bom trabalho de divulgação e esclarecimento sobre quais são as competências de cada instituto, como podemos constatar na matéria vinculada nas notícias do *síte* da Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral, ao afirmar que a Ouvidoria “tem se fortalecido como o canal certo para que a população faça as suas sugestões e reclamações sobre o governo”<sup>30</sup> e “A Corregedoria tem se firmado como o “braço forte” da administração estadual no que se refere à fiscalização de suas atividades e na sugestão de melhorias em suas ações”.<sup>31</sup>

De um modo geral, ao Secretario Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral compete: assistir direta e imediatamente ao Governador do Estado, nos

---

<sup>30</sup> PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticiascompletas.php?noticia=7>> Acesso em 20 jan. 2005

<sup>31</sup> Id.

assuntos e providências que sejam atinentes à defesa do patrimônio público e dos interesses do cidadão; fiscalizar os atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em todas as suas fases; planejar, organizar, orientar e executar auditorias e análises de custos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública; receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas, determinando, quando cabível, a instauração de sindicâncias e inquéritos administrativos aos órgãos competentes; e acompanhar, fiscalizar e sugerir a implementação das políticas públicas no âmbito da Administração Pública do Estado, premendo pela eficácia e efetividade.

Cabe ainda, ao titular da Secretária, no estrito exercício de sua competência: decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis; determinar procedimentos e a instauração de processos administrativos a seu cargo, constituindo as respectivas comissões, bem como requisitar as instaurações de processos que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável; acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso nos órgãos ou entidades do Poder Executivo estadual; realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na Administração Pública, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências, ou a correção de falhas; requisitar procedimentos e processos administrativos, ainda que arquivados; requisitar aos órgãos e às entidades estaduais os funcionários necessários à constituição das comissões, bem como qualquer servidor indispensável à instrução do processo; e propor medidas e sugerir ações necessárias a evitar a reincidência de irregularidades constatadas; proceder o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, referentes à lesão, ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Sempre que constatar omissão da autoridade competente o Secretário Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral, deverá instaurar sindicância e processo administrativo, podendo, também, avocar processos já em curso nos órgãos e entidades da Administração Pública, a fim de corrigir-lhes o andamento, promovendo, inclusive, aplicação de penalidade administrativa cabível aos responsáveis.

Esta última atribuição nos apresenta uma novidade quando prevê a possibilidade do Ouvidor Geral aplicar penalidade administrativa, alterando um traço inerente das ouvidorias brasileiras, o de não possuir caráter punitivo.

O Ouvidor Geral não poderá anular, revogar ou modificar os atos administrativos que estão sob sua apreciação, nem intervir em questões pendentes de decisão judicial.

A Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral está vinculada à Casa Civil e conta, para o desempenho de suas atribuições, com um cargo de Assessor Especial; quatro cargos de Assessor Técnico; dois cargos de Assessor Especial; nove cargos de Assessor Administrativo; quatro cargos de Assessor; três cargos de Assistente; e dois cargos de Auxiliar, todos em comissão e pertencentes à Casa Civil, além do número de servidores efetivos necessários para a atuação nas áreas técnica e administrativa cedidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Qualquer cidadão poderá fazer reclamações, denúncias, sugestões ou elogios à Ouvidoria Geral, através de atendimento pessoal, correspondência, telefone ou *internet*, mesmo que estas sejam anônimas - exceto as de cunho pessoal. No caso de denúncia anônima o denunciante deve apresentar o maior número de informações e detalhes sobre o fato para que possa ser investigada. A denúncia anônima deve sempre ser tratada com cautela pela Ouvidoria, já que fatos inverídicos podem tratar-se de manipulação da administração pública e prejudicar um servidor sem que ele tenha cometido qualquer ilegalidade. De acordo com a gerência de atendimento da SEOG, dos 4.201 procedimentos instaurados, de janeiro até a terceira semana de agosto de 2005, 19,6% foram feitas por pessoas que preferiram não se identificar.<sup>32</sup> Vale ressaltar que a maioria das legislações sobre ouvidoria pública veda expressamente o anonimato.

Em qualquer dos casos, reclamações e denúncias, anônimas ou não, são instaurados procedimentos encaminhados aos órgãos responsáveis pela área em que ocorreu a infração. A diferença é que as anônimas sofrem uma análise prévia onde é verificado se há indícios de irregularidades nas informações prestadas e,

---

<sup>32</sup> PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=99>> Acesso em 20 jan. 2005

após concluída as investigações, o denunciante anônimo deverá solicitar à Ouvidoria o parecer sobre o caso.

Com o firme propósito de expandir suas ações e aproximar cada vez mais a população do governo estadual, a Ouvidoria Geral mantém três programas de expansão e parceria que asseguram a todos os cidadãos, mesmo aqueles que se encontram nas regiões mais remotas do Estado, um atendimento rápido e de qualidade.

O programa Ouvidores da Casa foi concebido originalmente, em abril de 1995, com a finalidade de responsabilizar e integrar os órgãos do Poder Executivo, através da formação de agentes multiplicadores da Ouvidoria, reduzindo o formalismo e a burocracia, além de possibilitar ao cidadão reivindicar diretamente ao órgão reclamado. Atuando em parceria com a Ouvidoria Geral, atualmente existem 55 servidores, de diversas autarquias, empresas públicas e secretarias de Estado, designados para exercerem a função de ouvidor em suas respectivas unidades de trabalho. Quando a Ouvidoria Geral recebe alguma reivindicação relacionada com um dos órgãos que integra o programa, o caso é registrado, analisado e encaminhado para o respectivo Ouvidor da Casa apurar os fatos, fazer as devidas recomendações e comunicar ao cidadão quais providências foram tomadas para atender sua reivindicação.

Outro programa de expansão e parceira é o Convênio da Cidadania, voltado para a interiorização da Corregedoria e Ouvidoria Geral do Estado, tem por objetivo integrar a instituição e as Prefeituras Municipais. Através do Convênio da Cidadania, servidores são nomeados pelos respectivos prefeitos para exercerem a função de ouvidores municipais e passam a receber as denúncias, reclamações sugestões e elogios dos munícipes, tornando-se agentes multiplicadores da Ouvidoria Geral. As reivindicações destinadas ao Governo estadual são encaminhadas à Ouvidoria na capital do Estado para os procedimentos de praxe, as demais são apuradas pelo próprio Ouvidor Municipal. Já as reivindicações recebidas pela Ouvidoria Geral destinadas as prefeituras são encaminhadas para os respectivos ouvidores municipais apurar os fatos, fazer as devidas recomendações e comunicações ao cidadão. Hoje existem 77 municípios das mais variadas regiões participando deste programa, auxiliando no fortalecimento da ouvidoria no interior do Estado.

O terceiro programa vem causando um grande impacto na comunidade paranaense. O Procuvo Você foi idealizado em 1995 com o nome de Quero meus pais e desempenha um importante papel auxiliando cidadãos a encontrarem pessoas desaparecidas, reunindo familiares que perderam o vínculo pelos mais diversos motivos. Segundo a Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral do Estado, desde novembro de 2003, quando foi reestruturado, até novembro de 2005 foram recebidos mais de 1,3 mil pedidos de busca sendo localizadas 292 pessoas<sup>33</sup>. O tempo para solucionar um caso varia de um mês a um ano e as buscas por pessoas desaparecidas são feitas a partir de banco de dados com a ajuda do Ministério Público.

Além dos programas desenvolvidos, a Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral desenvolve e estimula a implantação de ouvidorias em todo o Estado através de seminários, encontros e cursos. Recentemente promoveu, em Curitiba, o Encontro dos Ouvidores Municipais e dos Órgãos do Poder Executivo do Paraná reunindo representantes dos municípios que firmaram o Convênio da Cidadania e ouvidores de secretarias, autarquias e estatais paranaenses, com o objetivo de promover a integração e a troca de experiência entre os participantes da rede de ouvidores do Paraná.

Preocupada em atender a crescente demanda registrada nos últimos anos, a Ouvidoria Geral desenvolveu em parceria com a CELEPAR um sistema de atendimento informatizado capaz de registrar e acompanhar os processos com maior agilidade e segurança, permitindo o envio dos procedimentos instaurados para os órgãos responsáveis e as respostas para os cidadãos. Testado e aprovado, o sistema OUV é utilizado pelos municípios que participam do programa Convênio da Cidadania e por algumas ouvidorias municipais e estaduais como a Prefeitura de Paranaguá e os Estados do Ceará, Pernambuco e Mato Grosso, entre outros.

---

<sup>33</sup> PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticais/ouvidoria/noticiascompletas.php?noticia=3>> Acesso em 20 jan. 2005



### 5.2.1 ESTATÍSTICAS DA OUVIDORIA GERAL DO PARANÁ

Utilizada como uma ferramenta de apoio pela Ouvidoria, a estatística é uma poderosa fonte de pesquisa que auxilia o administrador público a traçar metas, tomar decisões, identificar tendências e mensurar o grau de satisfação da população em relação aos serviços públicos.

Devido as diversas transições ocorridas na Ouvidoria Geral, a mudança de metodologia de coleta de dados e a inexistência de informações correspondentes aos períodos de 1991 a 1994 e de 2001 e 2002, não será possível apresentar todos os resultados alcançados pela Ouvidoria. Apesar disso procurou-se, através da apresentação desses dados, dar uma idéia de como se comportou a Ouvidoria Geral do Estado nesses quatorze anos de sua existência.

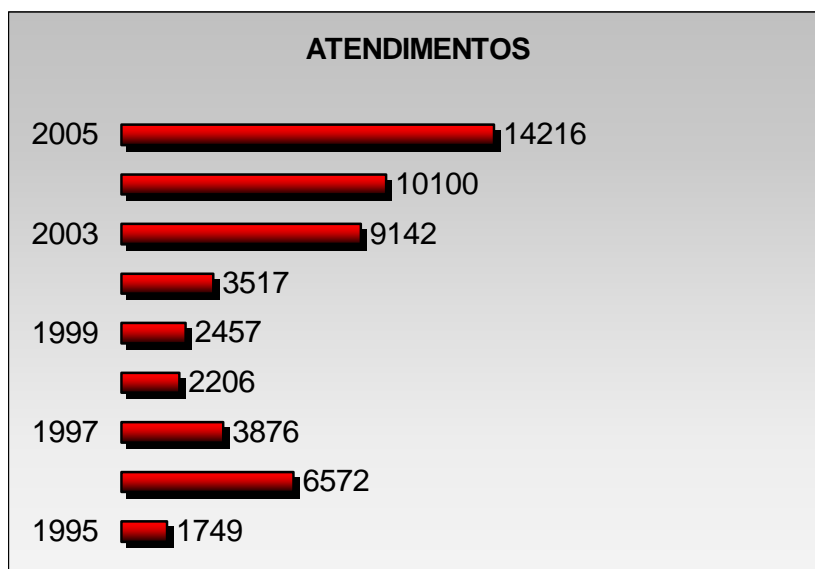
#### 5.2.1.1 Atendimentos realizados nos períodos de 1995 a 2000 e 2003 a 2005

O número de atendimentos realizados pela Ouvidoria Geral entre 1995 e 2005 demonstra o quanto cresceu a participação popular na administração pública paranaense. Enquanto em 1995 foram registrados 1.749 atendimentos em 2005 foram contabilizados 14.216, um recorde batido pela Ouvidoria do Estado. Este resultado é atribuído, como observa o Ouvidor Luiz Carlos DELAZARI<sup>34</sup>, entre outros motivos, à campanha publicitária vinculada em anúncios na televisão, rádio, painéis e *outdoors* e ao aumento da conscientização do cidadão em relação aos seus direitos.

---

<sup>34</sup> PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=63>> Acesso em 20 jan. 2005

Gráfico 1 – Atendimentos entre 1995 e 2005



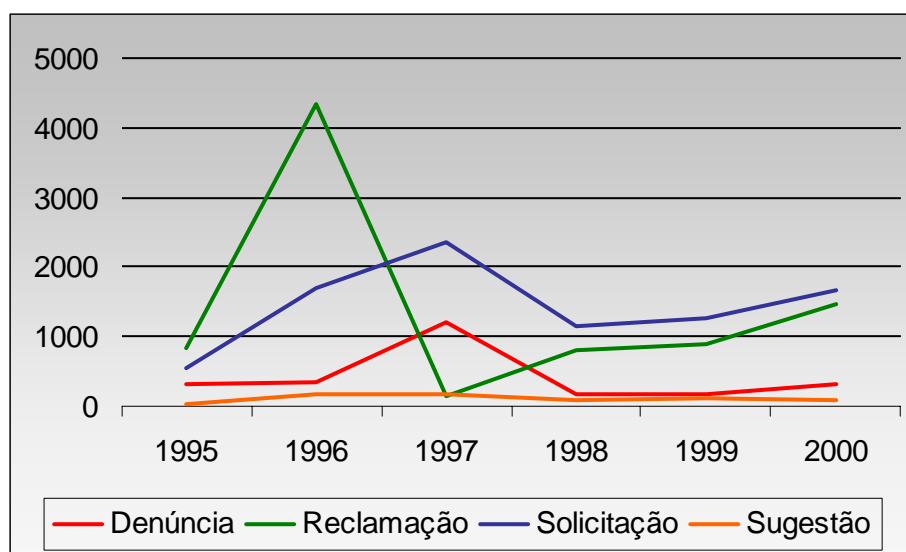
Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

Quanto a natureza dos atendimentos, dos 20.379 atendimentos registrados no período de 1995 a 2000, a maioria referia-se às solicitações (43%) e reclamações (42%), seguidos de denúncias (13%) e de sugestões (3%).

Tabela 1 – Natureza dos atendimentos entre 1995 e 2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%
Denúncia	329	359	1207	166	186	313	2560	13
Reclamação	844	4335	135	816	888	1459	8477	42
Solicitação	546	1693	2363	1148	1263	1655	8668	43
Sugestão	30	185	171	78	120	90	674	3
Total geral	1420	6213	2669	2042	2271	3204	20379	100

Gráfico 2 – Natureza dos atendimentos entre 1995 e 2000

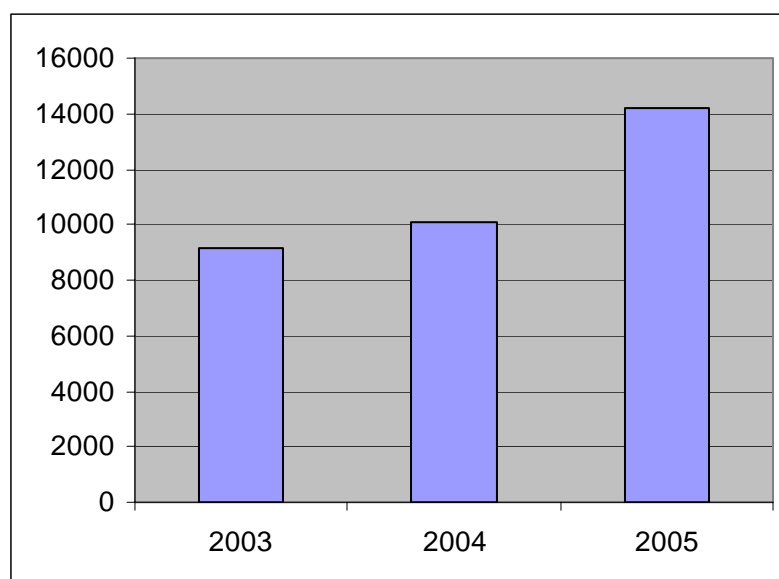


Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

A maior parte das solicitações feitas neste período referiam-se aos serviços públicos e a informações sobre o governo. Quanto as reclamações a maioria era relacionada com a prestação de serviços públicos institucionais (falta de água, multas de trânsito, aumento de tarifas, problemas na pavimentação de estradas, ausência de policiamento, demora na emissão de documentos, etc.), com o mau atendimento de servidores públicos (descortesia, arrogância, lentidão e ineficiência) e com a burocracia nas repartições públicas (lentidão na tramitação de processos, falta de informações, excesso de documentos, etc). Este resultado demonstra a necessidade do Estado investir na capacitação e na adoção de códigos de conduta dos funcionários públicos, na conscientização do funcionalismo sobre a importância do usuário de serviço público, na modernização do aparelho estatal e na desburocratização da administração pública.

No período compreendido entre 2003 e 2005 não há registro quanto a natureza dos atendimentos, somente em relação a quantidade. Em 2003 foram registrados 9.142 atendimentos, no ano seguinte 10.100 e em 2005 foram 33.458 contatos feitos com a Ouvidoria. Um aumento significativo explicado pelas campanhas publicitárias realizadas no último ano.

Gráfico 3 - Atendimentos entre 2003 e 2005



Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

Dos atendimentos realizados no período analisado, a grande parte das denúncias se concentram na área de segurança pública (abuso de poder, prostituição, drogas e vandalismo).

O pequeno número de sugestões e elogios feitos no período, pode ser explicado pela falta de cultura do brasileiro em participar com a administração pública, uma herança deixada pela ditadura militar.

Quanto aos canais de comunicação, o telefone continua sendo o meio mais utilizado pela população para entrar em contato com a instituição. Para o Ouvidor Luiz Carlos DELAZARI<sup>35</sup>, isto se explica pela comodidade que o telefone proporciona ao cidadão e pelo fato da ligação ser gratuita. Um dado relevante é o crescimento constatado na utilização da *internet* pelo cidadão. Enquanto em 1996 a Ouvidoria registrou somente 67 atendimentos através deste meio, em 2005 foram registrados 3.811, sendo o segundo canal de comunicação mais utilizado pela população.

---

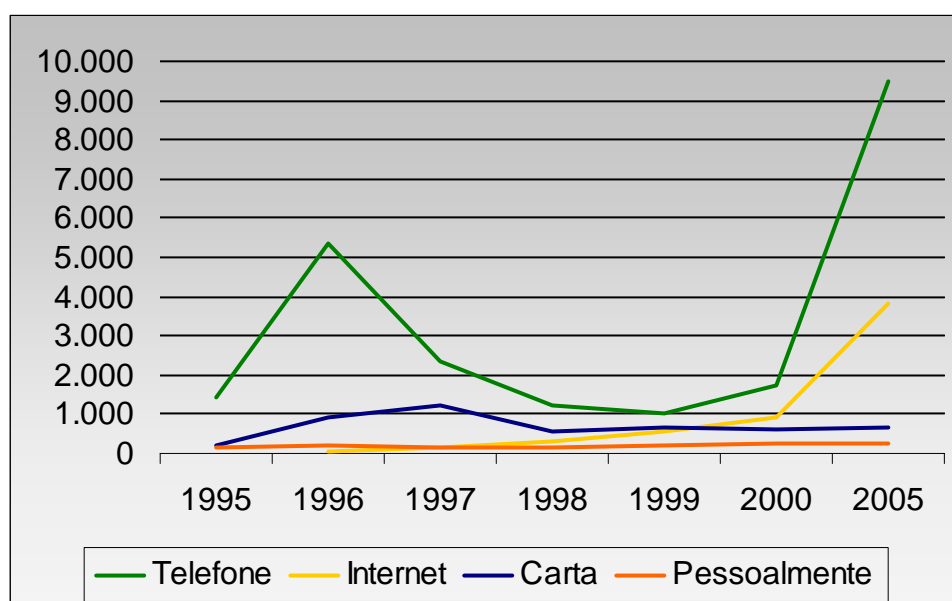
<sup>35</sup> PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=119>> Acesso em 20 jan. 2005

Como não há registro dos meios comunicação utilizados pelos cidadãos nos anos de 2003 e 2004, será analisado apenas o período de 1995 a 2000 e 2005. Dos 20.379 atendimentos feitos pela Ouvidoria, no período de 1995 a 2000, 64% foram realizados através de ligações telefônicas, 20% por carta, 10% pela *internet* e 6% pessoalmente. Destes, 89% foram atendidos satisfatoriamente. Em relação a 2005 foram 14.216 atendimentos sendo 67% realizados através de ligações telefônicas, 26% pela *internet*, 5% por carta e 2% pessoalmente. Verificamos um substancial aumento na utilização da internet e uma queda vertiginosa no uso da correspondência, reflexo da popularização do computador nos últimos anos.

Tabela 2 – Canais de comunicação de 1995 a 2000 e 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%	2000	%
Telefone	1.411	5.382	2.363	1.199	1.036	1.712	13.103	64	9.496	67
Internet	-	67	135	283	559	939	1.983	10	3.811	26
Carta	209	933	1.207	554	656	604	4.163	20	647	5
Pessoalmente	129	190	171	172	206	262	1.130	6	262	2
Total geral	1.749	6.572	3.876	2.208	2.457	3.517	20.379	100	14.216	100

Gráfico 4 - Canais de comunicação de 1995 a 2000 e 2005



Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

#### 5.2.1.2 Procedimentos instaurados entre 2003 a 2005

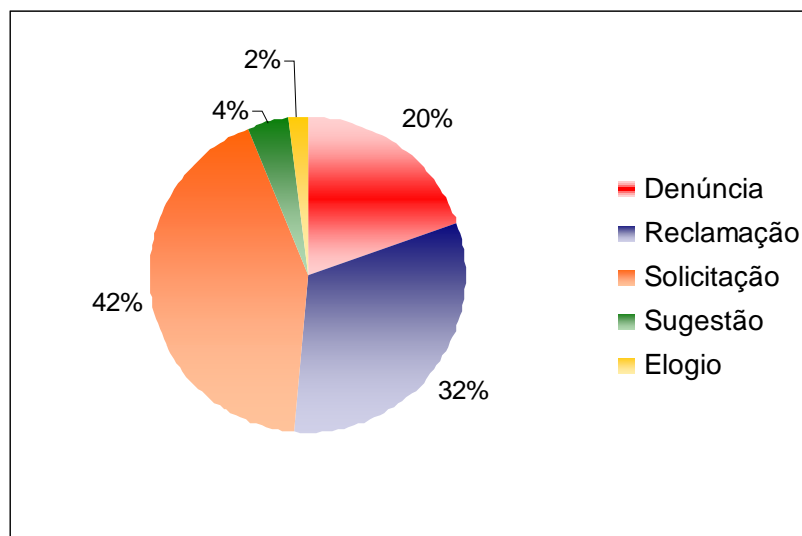
Desde 2003 a Ouvidoria Geral do Estado vem controlando os procedimentos instaurados na própria Ouvidoria e nas instituições que integram a rede de ouvidores. Procedimentos instaurados são os registros (denúncias, reclamações ou sugestões) que serão apurados pela Ouvidoria ou encaminhados para serem apurados pelos órgãos competentes.

Em 2003 foram instaurados na Ouvidoria Geral 2.735 procedimentos, sendo 52% provenientes de solicitações, 25% de reclamações, 16% de denúncias, 5% de sugestões e 2% de elogios. Em 2004 houve um aumento de 59,7% em relação ao ano anterior, totalizando 4.368 procedimentos instaurados, sendo 43% procedentes de solicitações, 32% de reclamações, 19% de denúncias, 4% de sugestões e 2% de elogios. Já em 2005 o aumento registrado em comparação a 2004 foi de 48,3% sendo instaurados 6.478 procedimentos, dos quais 38% são de solicitações, 34% de reclamações, 22% de denúncias, 4% de sugestões e 2% de elogios.

Tabela 3 – Procedimentos instaurados na Ouvidoria do Estado entre 2003 e 2005

	2003	2004	2005	Total	%
Denúncia	449	815	1420	2684	20
Reclamação	675	1383	2225	4283	32
Solicitação	1411	1926	2444	5781	42
Sugestão	149	169	257	575	4
Elogio	51	75	132	258	2
Total Geral	2735	4368	6478	13581	100

Gráfico 5 - Procedimentos instaurados na Ouvidoria do Estado entre 2003 e 2005

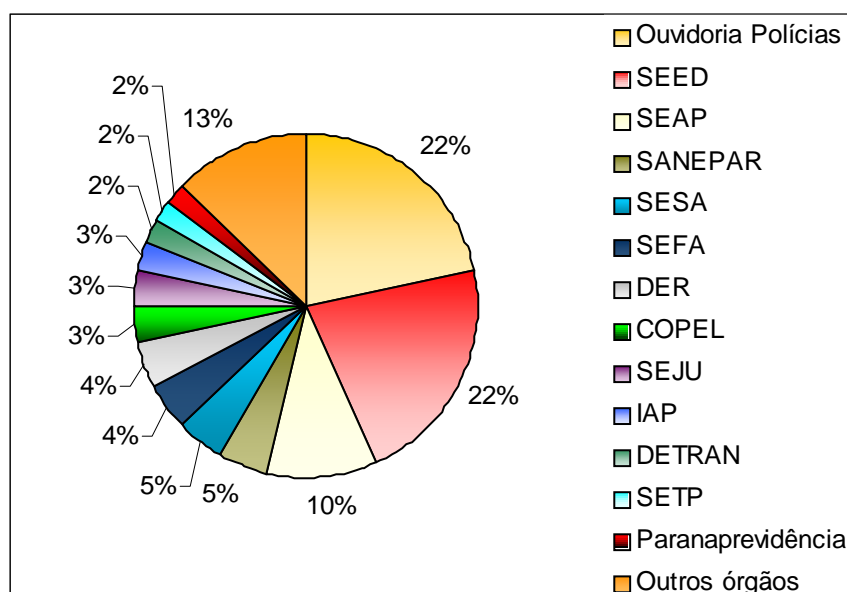


Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

Através de um levantamento feito pela Ouvidoria Geral foi constatado que 90% dos procedimentos instaurados diariamente são destinados a apenas 13 das 110 instituições do Poder Executivo. Em 2005 foram instaurados 3.783 procedimentos nos órgãos que integram a rede de ouvidores do Estado. A Ouvidoria da Polícia do Estado é a instituição mais requisitada com 21,8% dos casos, seguida de perto da Secretaria de Estado da Educação (21,6%), da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (10,1%), Sanepar (4,9%), Secretaria de Estado da Saúde (4,5%), Secretaria de Estado da Fazenda (4,4%), Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (4,3%), Copel (3,4%), Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (3,4%), Instituto Ambiental do Paraná (2,9%), Departamento de Trânsito do Paraná (2%), Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (2%), Paranaprevidência (1,9%) e demais órgãos (12,8%).

A concentração de procedimentos instaurados nessas áreas de governo é considerada normal pelo Ouvidor Geral do Estado, já que representam os segmentos que mais prestam serviços públicos à população e que possuem mais pontos de atendimentos distribuídos pelo Paraná.

Gráfico 6 - Procedimentos instaurados por órgão em 2005



Fonte: Ouvidoria Geral do Estado

### 5.3 AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS E ÓRGÃOS DO PARANÁ

Existem muitos municípios, órgãos, secretarias de estado, autarquias e empresas públicas paranaenses que têm estrutura própria de ouvidoria e atendem diretamente as reivindicações da população. Porém não há um banco de dados que centralize as informações das Ouvidorias do Paraná, o que torna impossível listar todas as instituições do Estado.

#### 5.3.1 Municípios do Paraná

Desde a experiência da Ouvidoria Geral de Curitiba, relatada neste trabalho, vários municípios implantaram ouvidorias em sua estrutura organizacional, a maioria seguindo o modelo das ouvidorias já instaladas no Brasil, instituídas por decreto e ligadas diretamente ao Chefe do Poder Executivo.



#### 5.3.1.1 Ouvidoria Geral do Município de Paranaguá

Primeira ouvidoria municipal criada no Paraná após a experiência curitibana, a Ouvidoria Geral do Município de Paranaguá foi instituída em 4 de novembro de 1993 pela Lei nº 1.797, que constituiu as Secretarias do Município. Órgão de assessoramento, a Ouvidoria Geral tem como atribuições o recebimento de sugestões que melhorem as ações da Prefeitura e a apuração de queixas da população quanto a falhas e omissões da Administração Pública Municipal.

Deixada de lado nas últimas gestões, atualmente a Ouvidoria de Paranaguá está passando por um processo de modernização e poderá contar em breve com o sistema de atendimento informatizado OUV, desenvolvido e utilizado pela Ouvidoria Geral do Estado.

#### 5.3.1.2 Ouvidoria Municipal de Maringá

Instituída pela Lei Complementar nº 79/94 como órgão da Administração Direta da Prefeitura de Maringá, a Ouvidoria Municipal tem por competências: coordenar, organizar e orientar as atividades de recebimento de reclamações individuais e coletivas que apontem a ocorrência de irregularidades; dar atendimento a toda reivindicação dos munícipes; levantar documentação para exame, quando se tratar de ouvidoria, auditoria e ou licitação, para verificação da correção e exatidão dos atos e fatos sujeitos a registro e apuração; verificar a autenticidade de documentos, e a partir destes emitir relatórios sobre a necessidade ou não de verificação de sua legalidade por comissão processante, para instauração de sindicância administrativa; e possibilitar a realização e execução de auditoria decorrente de denúncia ou reclamação efetuada no âmbito da Administração Municipal. Em 2005 a Ouvidoria Municipal passou a denominar-se Diretoria do Espaço da Cidadania e Ouvidoria.

#### 5.3.1.3 Ouvidoria Geral do Município de Foz do Iguaçu

Criada pela Lei nº 2.362, de 23 de janeiro de 2001, que dispõe sobre a reestruturação organizacional da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, a Ouvidoria Geral do Município integra a Secretaria Municipal de Governo.

Consoante com o objetivo de aprimorar os serviços prestados à população, mediante o planejamento de suas atividades, a Ouvidoria Geral de Foz do Iguaçu tem como atribuições estabelecer e manter os canais de contato e relacionamento de natureza informal com a comunidade, bem como supervisionar o perfeito desempenho dos canais de natureza formal e possibilitar o aprimoramento das ações e serviços da administração pública municipal.

O Ouvidor Geral da cidade exerce sua função atendendo pessoalmente os cidadãos que o procuram para solucionar seus problemas ou fazer reclamações. Uma vez recebida a reclamação, denúncia ou sugestão do cidadão, o Ouvidor Geral notifica o órgão responsável para que preste explicações sobre as causas do problema, apure os fatos e apresente sugestões para solução da pendência, funcionando, deste modo, como um controlador da qualidade do serviço público municipal.

#### 5.3.1.4 Ouvidoria Geral de Almirante Tamandaré

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré criou, através do Decreto nº 45, de 6 de junho de 2005, a Secretaria Extraordinária de Ouvidoria do Município, como órgão de assessoramento do Prefeito.

Compete ao Secretário de Ouvidoria receber reclamações, comentários e sugestões dos usuários, visando a busca de soluções para os problemas; encaminhar as reivindicações aos órgãos do poder Executivo Municipal, acompanhando e avaliando as providências que forem tomadas para solucionar os casos; representar os interesses do cidadão em toda a esfera do governo municipal; e informar adequadamente à direção da organização sobre indicativos de satisfação dos usuários.

A Secretaria de Ouvidoria incentiva a participação popular convidando o munícipe a exercer sua cidadania, através da ação e colaboração de cada cidadão,

para que o governo possa realizar as modificações e aperfeiçoamentos na administração pública municipal.

#### 5.3.1.5 Ouvidoria Geral do Município de Campina Grande do Sul

Com o objetivo de suprir as principais necessidades da comunidade através da identificação dos anseios de seus cidadãos, a Prefeitura de Campina Grande do Sul instituiu a Ouvidoria Municipal, através da Lei nº 32, de 14 de dezembro de 2004, estabelecendo um elo de ligação entre a população e o poder público do Município.

Dotada de autonomia funcional e administrativa, a Ouvidoria Municipal de Campina Grande do Sul é o órgão de assessoramento responsável pelo registro das demandas sociais e reclamações da população em relação ao desempenho da administração, tendo como atribuições: zelar pela legalidade, moralidade e eficiência dos atos da Administração do Município, direta, indireta ou fundacional, sugerindo medidas para a correção de erros, omissões ou abusos dos órgãos da Administração; promover a observação das atividades sob o prisma da obediência às regras da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade com vistas à proteção do patrimônio público; receber e apurar a procedência das reclamações, denúncias e sugestões que lhe forem dirigidas, recomendando aos órgãos da Administração as medidas necessárias à defesa dos direitos dos cidadãos; e promover estudos objetivando minimizar a burocracia, prejudicial ao bom andamento da máquina administrativa.

As reivindicações podem ser feitas pessoalmente ou pelo telefone e serão respondidas, conforme garante o Ouvidor, num prazo máximo de até 48 horas.

No sentido de maximizar a capacidade que o município tem para atender as demandas sociais, a Ouvidoria viabiliza, de forma ágil e dinâmica, as ações que a população reivindica junto a prefeitura, fazendo com que o cidadão participe do processo de construção da cidade.

Conforme balanço realizado no primeiro ano de funcionamento da Ouvidoria, foram atendidas 1.767 solicitações, respondidas no prazo máximo de 48 horas,

sendo que 80% dos casos foram solucionados. “São os campinenses participando e ajudando a melhorar a máquina administrativa municipal”<sup>36</sup>, avalia o Ouvidor Geral.

Existem outros municípios no Paraná que contam com ouvidoria própria em sua estrutura organizacional, porém é impossível descrever a característica de cada um deles pela dificuldade encontrada em conseguir informações detalhadas. Contudo, o mais importante é constatar que o trabalho de interiorização, iniciado pela Ouvidoria Geral do Estado há dez, motivou muitas cidades a criarem suas ouvidorias ou a fazerem parte do programa Convênio da Cidadania.

### 5.3.2 Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta

#### 5.3.2.1 Ouvidoria da Polícia do Estado do Paraná

Criada pelo Decreto nº 2.026, de 9 de maio de 2000, a Ouvidoria da Polícia do Estado do Paraná foi instituída na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Segurança Pública, com a finalidade de estabelecer um meio de comunicação entre a sociedade e a Administração Pública na área de segurança pública estadual.

Compete a Ouvidoria da Polícia receber sugestões, sobre o funcionamento dos serviços policiais; apurar e verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos, irregulares ou que violem os direitos individuais ou coletivos praticados por funcionários da área de segurança pública; propor a instauração de sindicância e inquéritos destinados à apuração das responsabilidades administrativas; propor a adoção de providências para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pelos órgãos e entidades que integram a Secretaria de Segurança Pública (Departamentos da Polícia Civil, da Polícia Militar e de Trânsito); elaborar e publicar periodicamente relatório de suas atividades.

Ao contrário do que ocorre na maioria das Ouvidorias de Polícia instituídas no Brasil, onde o titular do cargo é indicado por representantes da sociedade civil ou

---

<sup>36</sup> PARANÁ, Prefeitura Municipal de Campina Grande do Sul, 2005. Disponível em: <[http://www.pmcgs.pr.gov.br/index.php?a=mostra\\_materia\\_capa.php&tipo=17&ID\\_MATERIA=73](http://www.pmcgs.pr.gov.br/index.php?a=mostra_materia_capa.php&tipo=17&ID_MATERIA=73)> Acesso em 27 jan. 2005

conselhos de defesa dos direitos humanos, não podendo pertencer ao quadro de funcionários da polícia, o Ouvidor da Polícia do Paraná é designado pelo Governador do Estado para exercer o cargo pelo período de um ano, escolhido entre funcionários públicos de carreira, ativo ou inativo. Contudo, a Ouvidoria é integrada por um grupo técnico composto por representantes da Procuradoria Geral do Estado, de entidade de classe dos Advogados e de Conselhos Comunitários de Segurança.

De acordo com a Secretaria Especial da Corregedoria e Ouvidoria Geral do Estado, em 2005 foram instaurados 824 procedimentos na Ouvidoria da Polícia, representando 21,8% de todos os processos iniciados nas instituições que compõem a rede de ouvidorias estaduais do Paraná, terminando o ano na primeira colocação entre os procedimentos instaurados nos órgãos da administração pública do Estado. Confirmando a importância dessa Ouvidoria para a sociedade paranaense.

#### 5.3.2.2 Ouvidoria da Secretaria de Estado da Saúde

A Ouvidoria da Secretaria de Estado da Saúde é um instrumento eficaz de participação popular que atende a todos os cidadãos paranaenses, usuários do Sistema Único de Saúde e contribui para o aperfeiçoamento das ações e serviços prestados pela rede pública de saúde, identificando as carências específicas em cada região do Estado.

A Ouvidoria da Saúde tem independência para receber as reivindicações dos usuários do sistema de saúde e encaminhá-las aos órgãos competentes para que as providências sejam tomadas. Os casos são acompanhados individualmente até sua conclusão e informação ao cidadão sobre as ações realizadas pelos órgãos responsáveis. Ao tomar ciência sobre denúncias ou reclamações de condutas impróprias, a Ouvidoria age prontamente no sentido de defender os direitos do cidadão, exigindo a apuração, investigação, instauração de sindicância e, se for o caso, abertura de processo administrativo para punir os servidores faltosos, contribuindo assim no combate à prática de corrupção no serviço público. Quando solicitado o anonimato, é preservada a identidade do cidadão e o sigilo absoluto sobre as informações fornecidas.

Ao Ouvidor da Secretaria de Saúde cabe atender os cidadãos sem qualquer preconceito ou pré-julgamento; agir com justiça, integridade, transparência e imparcialidade; preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos; e resguardar o sigilo das informações.

Atuando na melhoria de qualidade do serviço prestado e no estímulo à participação do cidadãos, a Ouvidoria de Saúde atende os 398 municípios paranaenses com o auxílio de 22 representantes das regionais de saúde. Esta regionalização facilita o trabalho dos ouvidores e agiliza o atendimento ao usuário que, na maioria dos casos, procura a Ouvidoria pedindo informações e orientações sobre medicamentos, marcação de consultas, internamentos e vigilância sanitária que são encaminhadas diretamente aos órgãos responsáveis (postos de saúde, hospitais, Secretarias Municipais ou regionais de saúde). Atualmente a sede em Curitiba realiza em média 700 atendimentos mensais, sendo a maior parte destes por telefone.

#### 5.3.2.3 Ouvidoria da Secretaria de Estado da Educação

Com sede em Curitiba, a Ouvidoria da Secretaria de Estado da Educação é um órgão que está subordinado diretamente à Diretoria Geral e tem como objetivo principal ser um elo de ligação entre a comunidade escolar (alunos, professores, funcionários, familiares e sociedade organizada) e a rede de atendimento educacional Municipal, Estadual ou Federal.

Composta por 33 ouvidores que atuam na sede e nos núcleos regionais de educação do Estado, a Ouvidoria da Secretaria de Educação recebe as mensagens e as encaminha aos órgãos competentes para que sejam prestadas as informações e atendidas as solicitações, proporcionando aos usuários o retorno de seus encaminhamentos. Porém uma das ações mais eficientes da Ouvidoria é a orientação dos cidadãos no encaminhamento de suas pretensões, pois historicamente o grande volume de reclamações ocorrem por falta de informações mais precisas sobre seus direitos e obrigações do usuário.

Todos os encaminhamentos solicitados à Ouvidoria de Educação podem ser feitos pessoalmente, por telefone ou por escrito (carta, fax, e-mail ou internet). Em situações na qual o usuário possa sentir-se ameaçado ou constrangido, a Ouvidoria

mantém a sua identidade sob o mais absoluto sigilo. A maioria das reclamações refere-se a falta de material escolar. Em 2004 somente a sede da Ouvidoria registrou 3,1 mil atendimentos.

#### 5.3.2.4 Ouvidoria da Copel

A Ouvidoria da Copel foi criada em 1994 e está vinculada diretamente à Presidência. Tem como objetivo principal receber, analisar e encaminhar os processos oriundos da solicitação de informações, sugestões, reclamações, denúncias e questionamentos diversos dos clientes, cidadãos e empregados, garantindo desta forma os direitos da comunidade perante a Companhia e contribuindo como canal de comunicação com o público para aumentar a satisfação e o aperfeiçoamento dos produtos e serviços da Empresa.

A Ouvidoria é formada por uma equipe de nove funcionários que podem ser contatados pelos clientes por telefone, *e-mail*, formulário eletrônico, correspondência ou pessoalmente. Hoje, somente 0,1% dos 3,2 milhões de clientes da Copel procura mensalmente a Ouvidoria para reclamar sobre os serviços prestados pela Companhia. Reclamações sobre valores da conta de luz, pedidos de ressarcimento por causa de aparelhos queimados, informações sobre corte de luz e denúncias, são as maiores reivindicações dos cidadãos que procuram a Ouvidoria da Copel.

Pela Resolução nº 456/200 da Aneel a Copel tem até 30 dias para responder as solicitações encaminhadas. No entanto, a empresa informa as providências tomadas em relação ao pedido em prazos geralmente inferiores a 10 dias.

#### 5.3.2.5 Ouvidoria do ParanaPrevidência

A Ouvidoria da ParanaPrevidência permite que o servidor ativo, inativo ou pensionista exerça sua cidadania através da crítica, denúncia e cobrança de seus direitos, atuando desta forma como agente multiplicador de informações sobre os serviços prestados. As participações, sugestões e reivindicações de seus usuários são encaradas pelos Administradores da instituição como forma indutora de melhoria no atendimento, atuando efetivamente na qualidade de sua gestão.

Criada como órgão de assessoramento na aferição do grau de satisfação do usuário, pelo Decreto nº 720, de 10 de maio de 1999, compete à Ouvidoria receber e processar as sugestões, reclamações e denúncias sobre a licitude, a probidade e a eficiência da atuação previdenciária e médico-hospitalar da Parana Previdência, bem como de sua gestão administrativa, financeira, contábil, patrimonial, atuarial e de recursos humanos; solicitar aos órgãos colegiados e às demais unidades da Parana Previdência esclarecimentos necessários ao desempenho da Ouvidoria; formalizar sugestões e recomendações a todas as unidades integrantes da estrutura organizacional; e informar aos interessados com relação ao encaminhamento dado às suas reclamações, sugestões e críticas.

As reivindicações poderão ser efetuadas diretamente na Ouvidoria da Parana Previdência, sobretudo quando necessário resguardar discricção e sigilo ou por telefone, correspondência, *e-mail* ou *internet*.

#### 5.3.2.6 Ouvidoria do Instituto Agronômico do Paraná - IAPAR

Com sede em Londrina e pólos regionais em Ponta Grossa e Pinhais, além de 17 estações experimentais em todo o Estado, O Instituto Agronômico do Paraná implantou sua Ouvidoria com o objetivo de atender as reclamações e sugestões dos usuários, na grande maioria agricultores e pecuaristas.

#### 5.3.2.7 Ouvidoria da Biblioteca Pública do Paraná

Criada em julho de 1991 para representar o usuário junto à direção da instituição, a Ouvidoria da Biblioteca Pública do Paraná estabelece com o cidadão um elo responsável pela melhoria dos serviços oferecidos, expandindo a capacidade popular de participação, avaliação e fiscalização. O Ouvidor da Biblioteca Pública tem como principais atribuições registrar, apurar e responder as manifestações recebidas através de urnas coletoras, telefone, fax, *e-mail*, correspondência ou pessoalmente, além de fazer sugestões e recomendações que contribuam para melhorar os serviços e atividades prestados aos usuários.



### 5.3.3 Ouvidorias Universitárias do Paraná

Atualmente existem no Paraná cinco universidades estaduais, doze faculdades estaduais, quatro hospitais universitários estaduais, duas universidades federais e um hospital universitário federal. Entretanto, há somente três Ouvidorias universitárias estaduais e uma federal. Em 1993 foi instalada na Universidade Estadual de Londrina, a primeira Ouvidoria Universitária do Paraná que foi desativada em 1999, seguindo uma tendência que se tornou comum nas universidades brasileiras que criam e desativam suas ouvidorias de acordo com a postura do reitor.

#### 5.3.3.1 Ouvidoria Geral da Universidade Federal do Paraná

Pela Resolução nº 75, de 11 de junho de 1997, o Conselho de Administração cria a Ouvidoria Geral da Universidade Federal do Paraná, como órgão assessor do Conselho Universitário, na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos da comunidade universitária.

O Ouvidor Geral é indicado e escolhido pelo Conselho de administração, sendo nomeado pelo Reitor para um mandato de dois anos, permitida sua recondução para o mesmo período. São atribuições do Ouvidor Universitário receber e apurar a procedência das reclamações ou denúncias que lhe forem dirigidas e, quando cabível, propor a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos e auditorias; recomendar a anulação ou correção de atos contrários à lei; sugerir e propor medidas de aprimoramento da organização dos atos administrativos e das atividades da Universidade; e rejeitar e determinar o arquivamento mediante despacho fundamentado, de qualquer reclamação ou denúncia que lhe seja dirigida.

#### 5.3.3.2 Ouvidoria Universitária da Universidade do Centro Oeste

A UNICENTRO instituiu sua Ouvidoria Universitária em 2001 na perspectiva de atender aos interesses da comunidade acadêmica. É de sua competência prestar assistência direta e imediata à Reitoria, nos assuntos e providências relativos a defesa do patrimônio público e dos interesses dos cidadãos.

Objetivando atender a finalidade a que se destina, a Ouvidoria oferece diversos meios de comunicação com a Reitoria, promovendo a defesa dos direitos e interesses da comunidade acadêmica contra quaisquer atos e omissões que venham a afetar o trabalho nos setores dessa instituição de ensino e possibilitando que a população faça reclamações, denúncias, solicitações, sugestões ou elogios sobre qualquer atividade ligada à Universidade.

Visando ampliar sua atuação a Ouvidoria implantou recentemente um sistema que possibilita o atendimento via *internet*, tornando mais fácil o acesso de estudantes, professores, servidores e, principalmente, a comunidade em geral.

#### 5.3.3.3 Ouvidoria Geral da Universidade Estadual de Maringá

Instituída em 18 de abril de 2005, a Ouvidoria Geral da Universidade Estadual de Maringá é um órgão de assessoria voltado à comunicação com a comunidade interna e externa para mediação de conflitos, visando buscar a melhoria dos serviços prestados pela Universidade; corrigir erros, omissões, desvios ou abusos na prestação de serviços; apurar atos de improbidade e de ilícitos administrativos; inibir procedimentos incompatíveis com o direito à informação e à qualidade na prestação dos serviços; e proteger os direitos dos usuários.

O ouvidor geral, servidor docente ou técnico de nível superior, será escolhido pelo Conselho Universitário mediante lista tríplice encaminhada pelo Reitor. Seu mandato será de dois anos, permitida uma recondução.

Compete ao ouvidor geral: analisar o material encaminhado à Ouvidoria e encaminhá-lo aos órgãos e setores afetos, instituindo prazos para elaboração de respostas formais; avaliar o correto atendimento das solicitações, observando o andamento dos compromissos assumidos com o usuário pelos órgãos da Universidade; solicitar dos órgãos o encaminhamento das respostas nos prazos estipulados, acompanhando o seu cumprimento; apresentar relatórios de atividades trimestrais à Reitoria; agir com integridade, transparência, imparcialidade e justiça; e resguardar o sigilo das informações.

As reclamações, denúncias ou solicitações poderão ser feitas através de formulário eletrônico, correspondência, fone, fax ou pessoalmente. Serão aceitas

manifestações anônimas, caso haja indicação do manifestante. O prazo máximo para resposta dos órgãos e setores afetos é de 15 dias úteis, impreterivelmente.

#### 5.3.3.4 Hospital Universitário do Oeste do Paraná

A Ouvidoria do Hospital Universitário do Oeste do Paraná tem como objetivo receber as reivindicações dos usuários enviadas por carta, *e-mail* ou pessoalmente, para poder realizar melhorias e aperfeiçoamentos na administração hospitalar.

#### 5.3.3.5 Outras Ouvidorias Universitárias do Paraná

Tramita na Assembléia Legislativa um projeto de lei de autoria do Deputado Estadual Mário Sérgio Bradock, que cria a função de Ouvidor-corregedor em todas as universidades e faculdades estaduais do Paraná. De acordo com o projeto, a Ouvidoria será um órgão de assessoramento administrativo que irá receber reclamações, denúncias e sugestões da comunidade acadêmica e da sociedade em geral; acompanhar as providências adotadas pelos órgãos competentes; propor ao reitor a implementação de medidas administrativas cabíveis; propor aos órgãos da administração a edição, alteração e revogação de atos normativos internos, com vistas ao aperfeiçoamento acadêmico ou administrativo da instituição; e sugerir medidas que melhorem a organização e o funcionamento da instituição.

O ouvidor será mediador em conflitos de interesse e divergências internas e promoverá a divulgação de suas ações, visando a melhor consecução de seus objetivos; deverá encaminhar relatório semestral de suas atividades ao Conselho Universitário e à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e ensino Superior; e promover a pesquisa de opinião junto a segmentos da comunidade universitária, buscando subsidiar as suas ações. Deverá, também, entre outras coisas, receber reivindicações da comunidade, mesmo àquelas sem identificação, justificadas as razões do anonimato; recusar e determinar o arquivamento de manifestações improcedentes; e promover diligências para esclarecer a questão em análise, agindo com integridade, transparência, imparcialidade e justiça.

O ouvidor será escolhido, entre docentes, servidores técnico-administrativos ou qualquer pessoa que atenda aos requisitos exigidos para o preenchimento do

cargo, através de votação mediante lista tríplice elaborada pela comunidade, em escrutínio secreto. O mandato do ouvidor será de dois anos, em data não coincidente com a eleição para Reitor, sendo permitida uma única reeleição. Sua destituição dependerá de prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

À Ouvidoria serão assegurados plena autonomia e independência no exercício de suas atribuições; acesso direto a docentes, servidores, documentos e informações, no âmbito das instituições de ensino; e a arregimentação de servidores que possam contribuir para a realização de tarefas específicas e temporárias. Caberá à Reitoria prover as condições mínimas, materiais e humanas, para o adequado funcionamento da Ouvidoria.

#### 5.3.4 A OUVIDORIA PÚBLICA EM OUTRAS ESFERAS DO GOVERNO

##### 5.3.4.1 Poder Legislativo

A Câmara Municipal de Foz do Iguaçu é a única Casa Legislativa paranaense que tem em sua organização administrativa uma Ouvidoria Parlamentar. Criada pela Resolução nº 25, de 15 de abril de 2005, tem por finalidade a coordenação das atividades de recebimento, exame e encaminhamento aos órgãos competentes das reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas, relativos à violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais, ilegalidade ou abuso de poder; mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos do Poder Legislativo Municipal.

O Ouvidor Parlamentar é nomeado pelo Presidente da Câmara, ouvidos os demais membros da Mesa Diretora, e tem como atribuições: receber denúncias de atos de improbidade administrativa e de irregularidades executadas por agentes políticos e servidores públicos do Poder Legislativo Municipal; propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos; propor providências que entender necessárias ao aperfeiçoamento institucional da Câmara Municipal; comunicar condutas de agentes políticos e públicos do Poder Legislativo Municipal, que possam caracterizar a prática de ilícito no exercício da função pública; sugerir a medida para a preservação e a defesa do interesse público; ter vista, no recinto da Casa, mediante autorização do Presidente, de proposições legislativas, atos e

contratos administrativos; e mediante despacho fundamentado, remeter ao arquivo as comunicações não identificadas e aquelas desprovidas de argumento verossímil.

#### 5.3.4.2 Poder Judiciário

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não conta com uma Ouvidoria Judiciária em sua estrutura organizacional, apesar dos benefícios que este instituto pode trazer tanto para o jurisdicionado quanto para o próprio judiciário, através de sua função indutora de reformas estruturais, de conscientização crítica das deficiências da instituição em que atua e da busca pela maior eficiência nos serviços jurisdicionais.

Não obstante o Congresso Nacional ter rejeitado a inclusão, na Emenda Constitucional nº 45, da proposta que obriga os Tribunais de Justiça a criarem ouvidorias de justiça, as pressões da opinião pública e as recentes deliberações, dos representantes das Ouvidorias Judiciárias do Brasil (vide Carta de Brasília) e do Conselho Nacional de Justiça (consulta pública sobre a criação de Ouvidorias de Justiça nos Estados), leva a crer que os Tribunais que ainda não implantaram ouvidorias em suas organizações, o façam em breve.

#### 5.3.4.3 Ministério Público

Assim como o Tribunal de Justiça, o Ministério Público do Estado do Paraná ainda não possui Ouvidoria em sua instituição. Entretanto, desde 30 de dezembro de 2004, esta é uma exigência constitucional expressa no art. 130-A, § 5º da Emenda Constitucional nº 45 e, a exemplo dos Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul e de São Paulo, o Ministério Público do Paraná deverá, em breve, estar enviando Projeto de Lei à Assembléia Legislativa propondo a criação da Ouvidoria.

#### 5.3.4.4 Tribunal de Contas

A Ouvidoria do Tribunal e Contas do Estado do Paraná foi recentemente criada pela Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Aprovada pela

Resolução nº 1, de 24 de janeiro de 2006, a Ouvidoria está vinculada à Corregedoria Geral e tem como objetivo receber reclamações e críticas sobre atos dos agentes públicos jurisdicionados; receber sugestões de aprimoramento dos serviços prestados pelo Tribunal; apurar a veracidade das informações; e proceder a comunicação aos interessados sobre as medidas tomadas para atender as solicitações.

## 6 CONCLUSÃO

As Ouvidorias Públicas instituídas no Paraná firmaram-se como um importante mecanismo de participação popular agindo como interlocutores entre a sociedade civil paranaense e a administração pública do Estado. Essa participação remete a melhores serviços prestados à comunidade, mais eficácia e eficiência no serviço público e maior transparência nas ações governamentais. Desse processo evolutivo do Estado originou-se um novo tipo de controle, o controle social. Através desse controle a sociedade é capaz de interagir com o Governo na formulação das políticas públicas e na execução da gestão pública, acompanhando e fiscalizando as ações do Estado e avaliando os objetivos e seus resultados. Porém, para o cidadão exercer efetivamente esse controle, são necessários dispositivos que promovam e incentivem a participação popular e facilitem o acesso da comunidade à administração pública. É nesse sentido que a Ouvidoria Pública se torna um importante instrumento de controle social.

O estudo realizado nos remete as seguintes conclusões: a) a evolução da Ouvidoria Pública no Paraná, desde a experiência realizada na cidade de Curitiba até o final de 2005, demonstra a importância que essa instituição representa para a sociedade paranaense ao promover a participação efetiva da comunidade na gestão pública, a defesa dos direitos do cidadão, a transparência dos atos administrativos e a modernização da administração pública; b) o Governo do Paraná não tem medido esforços no sentido de ampliar a ação da Ouvidoria Geral no Estado. Investindo na reestruturação do órgão, no desenvolvimento de tecnologias, no incremento de programas que multiplicam a figura do Ouvidor nas cidades do interior e nos demais órgãos do Estado e na divulgação das atividades exercidas pelo instituto, através de campanhas publicitárias, a Ouvidoria está se consolidando como uma instituição que atende aos interesses e anseios da população, permitindo que o cidadão participe da administração pública estadual e exerça sua cidadania; c) o trabalho desenvolvido pela Ouvidoria vem modificando o comportamento dos cidadãos paranaenses que, ao constatar que suas reivindicações estão sendo atendidas, começam a participar cada vez mais na gestão pública. Através de suas reclamações, denúncias e sugestões é possível a identificação e o planejamento de ações que visam modernizar o aparelho estatal, melhorar os serviços prestados à

comunidade e tornar mais transparente as atividades exercidas pelos agentes públicos; d) somente em 23% dos municípios paranaenses existem ouvidorias próprias ou implantadas através do programa Convênio da Cidadania; das 24 instituições de ensino superior do Estado somente 3 contam com ouvidorias universitárias; há apenas uma ouvidoria parlamentar nas Casas Legislativas do Estado; e a criação de ouvidorias no Tribunal de Justiça e no Ministério Público estadual, não tem avançado além do debate e da proposição de idéias a respeito; e) não obstante as Ouvidorias Públicas do Paraná estarem fundadas no modelo qualificado como modernizador, na classificação de Rubens Pinto LYRA, o ideal seria que fosse adotado outro formato que conferisse ao Ouvidor mais autonomia funcional diante do órgão fiscalizado e que a escolha do titular recaísse sobre pessoas sem vínculo com a administração pública, indicadas para um mandato certo por representantes da sociedade civil.

Enfim, esta pesquisa demonstra que apesar dos avanços realizados no sentido de fortalecer a Ouvidoria Pública no Paraná, há um longo caminho a ser percorrido, para que esse importante instrumento de participação popular e de controle social chegue a todos os paranaenses em todas as esferas do governo.



## REFERÊNCIAS

MARTÍN, Nuria Belloso. El Control Democrático del Poder Judicial en Españã. Curitiba: Moinho do Verbo, 1999. p. 26.

ROWAT, Donald C. El Ombudsman: el defensor del ciudadano. Tradução: Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

FILHO, Marcos J. T. do Amaral. O Ombudsman e o Controle da Administração. São Paulo: EDUSP, 1993. p. 22-141.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, p. 127-139, jan./1993. p. 133.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle Administrativo e Ombudsman. Revista dos Tribunais, São Paulo, a. 81, v. 677, p. 17-27, mar./1992. p. 18.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. O Ouvidor-Geral. Uma Experiência Municipal. Revista de Direito Público, São Paulo, a. 20, n. 83, p. 250-259, jul./set.1987. p. 253.

LEITE, Celso Barroso. Ombudsman: corregedor administrativo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 20.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – O Defensor do Povo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 171, n. 8, p. 15-25, jan./mar.1988, p. 18.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. O Ouvidor Geral e o Ombudsman: duas instituições distintas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 23, n. 92, p. 257-261, out./dez.1986.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do Instituto do Ombudsman à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (org). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira, Curitiba: UFPR. 2000. p.49-124.

ESPÍNOLA, Humberto Pedrosa. Ações de Cidadania. A Experiência do Poder Executivo. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 43-47.

GARCEZ, Manoel Francisco Correia. Ações de Cidadania. A Experiência Pioneira do Estado do Paraná. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 67-70.

LAZARINI, Marilena. Ações de Cidadania. A Expectativa Social para Construção de um Modelo de Ouvidoria que Atenda as Necessidades do Cidadão. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 104-108.

ARANHA, Márcio Iório. Ações de Cidadania. O Novo Modelo Brasileiro de Regulação Setorial e o Papel da Ouvidoria da Câmara dos deputados. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 109-115.

LYRA, Rubens Pinto. Ações de Cidadania. A Experiência da Universidade Federal da Paraíba e o Instituto da Ouvidoria. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 116-123.

VISMONA, Edson Luiz. Ações de Cidadania. A Experiência da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. In: Seminário Ações da Cidadania. n. 169. Brasília, 2001. (Série Ação Parlamentar). p. 56-66.

OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria do Estado do Paraná. In: LYRA, Rubens Pinto (org). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira. Curitiba: UFPR. 2000. p.173-175.

MARQUES, João Benedicto de Azevedo. A Ouvidoria e o Sistema Penitenciário. In: VISMONA, Edson Luiz (cord). A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial. p.95-102.

OLIVEIRA, João Elias de. A Ouvidoria e a Administração Pública. In: VISMONA, Edson Luiz (cord). A Ouvidoria no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial. p.23-28.

LYRA, Rubens Pinto. Prevenção e mediação de conflitos: a atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e de justiça. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 40, n. 160, p. 163-178, out./dez.2003. p. 173.

NEVES, Gleisi Heisler. Ouvidor municipal: um defensor do povo – O caso de Curitiba. Curitiba: IBAM, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a emenda constitucional nº 47. 10. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2005. 327 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE OUVIDORES UNIVERSITÁRIOS. Universidades Integrantes do FNOU. Disponível em <<http://www.unisc.br/fnou/universidades.htm>> Acesso em 12 jan. 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. Código de Ética do Ouvidor/Ombudsman. Fortaleza, 1997. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/codetica.htm>> Acesso em 26 jan. 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES. Decálogo do Ouvidor. São Paulo. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/decalogo.htm>> Acesso em 26 jan. 2006.

SCHILLING, Voltaire. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Terra Networks, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm>> Acesso em 15 out. 2005.

PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticiascompletas.php?noticia=7>> Acesso em 20 jan. 2006.

FONTES, Carlos. Navegando na Filosofia. Portugal, 1998. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/declaracao.htm>> Acesso em 18 out. 2005.

PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=99>> Acesso em 20 jan. 2006.

PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticias.php?noticia=3>> Acesso em 20 jan. 2006.

PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=63>> Acesso em 20 jan. 2006.

PARANÁ. Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/noticias/ouvidoria/noticia.php?idNoticia=119>> Acesso em 20 jan. 2006.

PARANÁ, Prefeitura Municipal de Campina Grande do Sul, 2005. Disponível em: <[http://www.pmcgs.pr.gov.br/index.php?a=mostra\\_materia\\_capa.php&tipo=17&ID\\_MATERIA=73](http://www.pmcgs.pr.gov.br/index.php?a=mostra_materia_capa.php&tipo=17&ID_MATERIA=73)> Acesso em 27 jan. 2006.

## **ANEXO 1 – CÓDIGO DE ÉTICA DO OUVIDOR/OMBUDSMAN**

## **ANEXO 2 – DECÁLOGO DO OUVIDOR**

## **ANEXO 3 – DECRETOS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**