



CÂMARA DOS DEPUTADOS

APENSADOS

Comissão de Legislação Participativa

AUTOR:

Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos

DATA DE ENTREGA

29/07/2014

EMENTA:

"Sugere Projeto de Lei para instituir o Sistema Federal de Ouvidorias, no âmbito do Poder Executivo.

DISTRIBUIÇÃO/REDISTRIBUIÇÃO/VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____	
Em: _____ / _____ / _____	Presidente: _____
A(o) Sr(a). Deputado(a): _____	
Em: _____ / _____ / _____	Presidente: _____
A(o) Sr(a). Deputado(a): _____	
Em: _____ / _____ / _____	Presidente: _____
A(o) Sr(a). Deputado(a): _____	
Em: _____ / _____ / _____	Presidente: _____
A(o) Sr(a). Deputado(a): _____	
Em: _____ / _____ / _____	Presidente: _____

PARECER:

DATA DE SAÍDA



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 144/2014
CADASTRO DA ENTIDADE

Denominação: Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos -
CEBESP

CNPJ:

Tipos de Entidades:

(X) Associação () Federação () Sindicato
() ONG () Confederação () Outros

Endereço: Rua Olívio Pinto nº 178, Bessa

Cidade: João Pessoa **Estado:** PB **Cep.:** 58.037-633

Fone: (83) 3246-1404

Correio-eletrônico: rubelyra@uol.com.br

Responsáveis: Rubens Pinto Lyra - Presidente

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que a documentação especificada nos Incisos "I" e "II" do art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, apresentada pela entidade supramencionada, encontra-se regularizada até a presente data e arquivada nesta Comissão à disposição de qualquer interessado.

Brasília, DF, 29 de julho de 2014.


Claudio Ribeiro Paes
Secretário-Executivo



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

João Pessoa, 28 de julho de 2014

À Sua Excelência

Deputado Zequinha Marinho

M.D. Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP)
da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar à Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei instituindo um sistema de ouvidorias, no âmbito do Poder Executivo Federal. Tal proposta foi aprovada, à unanimidade, pela Diretoria do Centro Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos (CEBESP).

Solicito ao eminente Deputado que a submeta à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, juntamente com a sua justificativa e demais documentos, que seguem anexo ao presente, necessários à apreciação da supramencionada proposta pela CDHLP e pelas instâncias competentes da Câmara dos Deputados.

Na expectativa de que a iniciativa legislativa em questão venha a merecer o beneplácito dos integrantes desse colendo órgão, despeço-me apresentando à Vossa Excelência as minhas

cordiais saudações.

Rubens Pinto Lyra
PRESIDENTE

PROJETO DE LEI Nº/2014

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. A Ouvidoria Geral da União, aqui também denominada OGU, tem como finalidade promover, mediante a participação popular, o respeito aos direitos do cidadão, a transparência e a eficácia da administração pública federal.

Parágrafo único. A OGU utilizará, sempre que possível, a informalidade no contato com os cidadãos, no encaminhamento de seus pleitos e, quando solicitada, na mediação de conflitos.

Art. 2º A Ouvidoria da Geral da União será dotada de plena autonomia funcional, administrativa e financeira, não estando vinculada a nenhum dos poderes de Estado.

Art. 3º O Ouvidor Geral da União deverá ser maior de 35 anos e ter notória atuação em defesa dos direitos da cidadania.

Art. 4º O Ouvidor Geral da União será escolhido pelo Congresso Nacional, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, a partir de lista tríplice elaborada por entidades representativas da sociedade civil.

Parágrafo único. Na hipótese de o mais votado na lista referida no caput deste artigo alcançar 50% dos votos das entidades supramencionadas, o seu nome será homologado pelo Congresso Nacional.

Art. 5º O Ouvidor Geral da União terá mandato de três anos, renovável uma única vez, com *status* e vencimentos correspondentes a de Ministro de Estado.

Art. 6º A União terá unidades de ouvidoria distribuídas em todos os órgãos da administração pública, direta e indireta.

Art. 7º Os cargos e a remuneração dos titulares das ouvidorias da administração direta serão correspondentes aos cargos e remunerações imediatamente inferiores aos dos dirigentes máximos dos órgãos fiscalizados.

Art. 8º As unidades de ouvidoria vinculadas à administração pública direta compartilharão com o Ouvidor Geral da União, sob sua supervisão técnica, as suas competências, no âmbito dos órgãos que fiscalizam.

Art. 9º. As unidades de ouvidorias, mencionadas no artigo anterior, serão dirigidas por ouvidores indicados pelo Ouvidor Geral da União, mediante consulta prévia às entidades representativas das áreas em que atuam, e por ele nomeados para um mandato de três anos.

Parágrafo único. A nomeação de novo Ouvidor Geral da União faz cessar, automaticamente, o mandato dos titulares das ouvidorias da administração direta e dos integrantes dos seus Conselhos Consultivos.

Art. 10º Dos atos praticados pelos ouvidores da administração pública direta caberá recurso ao Ouvidor Geral da União.

Art. 11 Os ouvidores das autarquias e empresas da administração indireta serão escolhidos pelo órgão máximo destas, com base em lista tríplice elaborada por entidades representativas da área em que atuam.



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

Art. 12 Os ouvidores da administração indireta são nomeados pelo dirigente máximo do órgão em que atuam, para um mandato de 3 anos, admitida uma única renovação.

Art. 13 Os ouvidores da administração indireta, referidos no art. 9º, estão sujeitos à supervisão técnica do Ouvidor Geral da União.

Art. 14 São atribuições dos ouvidores do sistema federal de ouvidorias públicas:

- I- manifestar-se livremente a respeito dos assuntos de interesse da instituição em que atua e da ouvidoria que dirige, no âmbito interno e perante a sociedade;
- II- receber e encaminhar propostas, sugestões, reclamações e denúncias aos órgãos sujeitos à sua fiscalização, devendo estes conferir atendimento prioritário às demandas do ouvidor
- III- acompanhar a tramitação das demandas recebidas, formulando parecer sobre estas e dando ciência destes aos demandantes;
- IV- agir de ofício, na defesa dos direitos do cidadão, inclusive mediante elaboração de propostas e recomendações para o aprimoramento do funcionamento do órgão em que atua;
- V- requisitar quaisquer documentos ao órgão supramencionado, necessários ao atendimento ou acompanhamento das demandas recebidas, ou à avaliação institucional;
- VI- realizar investigações preliminares, solicitando, conforme o resultados destas, abertura de sindicância;
- VII- atuar como mediador de conflitos, caso seja solicitado pelas partes, no âmbito da instituição fiscalizada, desde que a resolução da questão em litígio repercuta no seu funcionamento.
- VIII- elaborar relatório semestral, a ser divulgado nos meios de comunicação do órgão em que atua, com a avaliação de suas políticas, do seu funcionamento e da atuação da ouvidoria.

§1º O Ouvidor assegurará, quando solicitado, o sigilo das manifestações.

§2º As demandas referidas no inciso III deste artigo, assim como a requisição de documentos, deverão ser atendidas pelo órgão responsável, no prazo de sete dias úteis, prorrogáveis por mais sete, mediante justificativa sumária, a critério do ouvidor, sob pena de responsabilidade.

§3º As propostas de aprimoramento institucional, formuladas na avaliação institucional, priorizarão as soluções de interesse coletivo.



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

Art. 15 A Ouvidoria Geral da União e as ouvidorias das unidades da administração direta e indireta serão dotadas de Conselhos Consultivos, presididos pelos respectivos ouvidores, com as seguintes atribuições:

I- receber e encaminhar as propostas, reclamações, denúncias e sugestões ao titular da ouvidoria onde atuam, relativas ao funcionamento desta;

II - avaliar o desempenho do ouvidor, formulando sugestões para o aprimoramento de sua atuação;

III - estimular a participação popular no órgão em que atua a Ouvidoria, no uso dos serviços desta e nas sugestões para a sua atuação;

IV - elaborar, quando for de sua competência, lista tríplice para o cargo de ouvidor na instituição em que atua.

Parágrafo único. O ouvidor deverá acompanhar todas as demandas que lhe forem encaminhadas pelo Conselho Consultivo e manifestar-se a respeito delas.

Art.16 Os membros dos Conselhos Consultivos terão mandato de três anos, sendo essa função considerada de natureza relevante e prioritária, em relação a quaisquer outras do serviço público.

Parágrafo único. Os integrantes dos Conselhos Consultivos não serão remunerados, sendo assegurado o ressarcimento das suas despesas para o comparecimento e participação nas suas audiências públicas e reuniões.

Art. 17 Os ouvidores terão direito a participar das reuniões do Conselho de Administração, ou similar, nos órgãos fiscalizados, sem direito a voto.

Art. 18 O Ouvidor Geral da União somente poderá ser destituído pela maioria absoluta do Congresso Nacional, mediante representação da Procuradoria Geral da República, ouvido o Conselho Consultivo da OGU, sendo-lhe assegurado amplo direito de defesa.

Art. 19 Os ouvidores das unidades das ouvidorias da administração direta somente poderão ser destituídos pelo Ouvidor Geral da União, mediante processo administrativo em que lhes será assegurado pleno direito de defesa, ouvidos os respectivos conselhos consultivos.

Art.20 Ao Ouvidor Geral e aos ouvidores das unidades de ouvidoria será vedado o exercício de qualquer atividade político-partidária.

Art. 21 O Poder Executivo disporá de cento e oitenta dias para adequar a estrutura e o funcionamento das ouvidorias deste Poder ao disposto nesta lei.

Art. 22. As Ouvidorias das Agências Reguladoras serão regidas por legislação própria.

Art. 23 Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

PROPOSTA DE PROJETO DE LEI

Institui o sistema federal de ouvidorias, no âmbito do Poder Executivo.

JUSTIFICATIVA

Dois fatores pesaram decisivamente na rápida expansão, a partir do final dos anos setenta, dos institutos unipessoais de defesa dos direitos do cidadão e de modernização da administração pública, como o *Defensor del Pueblo* (denominação do Ombudsman, na Iberoamérica) e, no caso do Brasil, das ouvidorias públicas brasileiras. De um lado, a consolidação da democracia na península ibérica, influenciou, em particular, o continente latino-americano. Com efeito, os países deste, na década de oitenta, retomaram, sobre bases novas, a construção de sua institucionalidade jurídico-política, doravante fincada, não apenas na democracia representativa, mas, também, na participativa. Do outro, o crescimento e a complexidade crescente da burocracia dos Estados democráticos modernos, tornou imperativa a criação dos institutos de defesa da cidadania, supramencionados. Pois, somente estes, graças à sua unipessoalidade, dispõem da necessária agilidade e informalidade para interferir no cotidiano da gestão pública. No caso das ouvidorias, igualmente, devido à sua proximidade com cidadão, visto que estão disseminadas em todos os institutos da administração pública, em todos os seus níveis. A atuação do ouvidor alcança o âmago desta, possibilitando resgatar direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da Justiça para assegurar a sua efetividade. Por outro lado, é o conjunto das práticas administrativas que se beneficiam da interferência construtiva do ouvidor, na medida em que só ele é dotado de elementos de análise, externos ao gestor, sobre a qualidade daquelas práticas, provenientes de quem é mais autorizado para avaliá-las: o próprio cidadão.

Ocorre, porém, que, com a rejeição do *Ombudsman* (Defensor do Povo), em 1987 - de que as ouvidorias são o sucedâneo - pelo Congresso Constituinte - a institucionalização destas ocorreu de forma voluntarista, espontânea, e, em geral, não desprovida de ingredientes autoritários. Estes, em tese, incompatíveis com a idoneidade daquele instituto, mas que terminaram por conferir a moldura institucional da ampla maioria das ouvidorias.

Como resultado desse processo, temos um conjunto atomizado destas, sem coordenação técnica nem homogeneidade político-institucional; com baixo *status* funcional, quase todas subordinadas ao gestor e escolhidas por critérios político-partidários - a começar pelo titular da Ouvidoria Geral da União, mas alcançando todos os ouvidores da administração direta do Poder Executivo Federal. Referido processo debilitou as ouvidorias, comprometendo a construção de uma identidade institucional, com seus titulares desprovidos de independência em relação ao gestor. E, portanto, destituídos da credibilidade de que gozam os que são escolhidos por órgão independente, com a participação da sociedade.



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

Na dicção de Manoel Eduardo Gomes, primeiro ouvidor público do Brasil

Hoje, quando um cidadão, vítima de lesão de um direito, procura os serviços de uma ouvidoria pública, não tem recursos para saber se estará diante de um mero balcão de reclamações, ou de um ombudsman com poderes, prerrogativas e competências para uma efetiva e exitosa defesa do que se convencionou denominar de “boa administração” (GOMES, 2014:7).

Não obstante, existe uma parcela minoritária de ouvidorias – porém de destacada atuação e representatividade social - que construiu outro modelo, baseado nos princípios de autonomia perante o gestor, e de participação democrática na gestão da ouvidoria. Foi a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, instituída em 1995, pelo então Governador Mário Covas - e na sua esteira, diversas outras ouvidorias de polícia - que encarnaram pioneiramente a concepção de ouvidoria, acima referida.

Na sequência, as características da ouvidoria de polícia paulista foram reproduzidas e aperfeiçoadas pelas ouvidorias das Defensorias Públicas do país, de conformidade com a Lei Complementar Federal nº 132, de 7.10. 2009. Os titulares dessas ouvidorias são externos à instituição e escolhidos por órgão independente do gestor, com a participação da sociedade na escolha do ouvidor. Elas são, ademais, dotadas de colegiados de natureza consultivo-propositiva, que formulam sugestões para o aprimoramento do órgão em que atuam, avaliam a atuação do ouvidor e incorporam setores representativos da sociedade na definição das políticas das Defensorias Públicas. Em outras áreas – notadamente a universitária, a de saúde, e em algumas importantes cidades do país - como São Paulo e Santo André – existem ouvidorias que também incorporam os princípios de autonomia e de participação democrática na escolha do ouvidor e na gestão da ouvidoria .

Seguindo esse diapasão, a Resolução nº 3, do Conselho Nacional de Política Penitenciária acaba de aprovar, no dia 18 do mês em curso, a instituição, no âmbito federal e estadual, de ouvidorias com características semelhantes às previstas no projeto de lei: aqui apresentado: externas à administração, com seus titulares dotados de mandato e escolhidos a partir de listas triplas elaboradas por entidades da sociedade civil, além de contarem com Conselhos Consultivos (DOU: nº 13:139).

A proposta apresentada no referido projeto de lei pretende instituir, em todo o país, uma rede de ouvidorias no serviço público federal, englobando a administração direta e indireta, que porá termo ao isolamento das unidades de ouvidorias e sua ausência de autonomia e de legitimação social e política, conforme o sistema de escolha do ouvidor e de gestão de ouvidoria, supramencionados. Tal sistema assegura a unidade da atuação das ouvidorias da administração pública, já que o Ouvidor Geral da União nomeará – ouvida a sociedade civil – os ouvidores dos diferentes setores da administração direta, supervisionando tecnicamente todo o sistema de ouvidorias. Já a escolha dos ouvidores da administração indireta se fará no âmbito desta, pelos colegiados máximos das autarquias, fundações e empresas públicas, com a participação consultiva da sociedade. Preocupamos, também, com que o projeto em comento, ao detalhar as atribuições do ouvidor e dos conselhos consultivos, garanta, *ipso facto*, que os princípios da autonomia e da participação democrática tenham plena efetividade. E, ainda, que o *mínus* do ouvidor não seja confundido com uma profissão, não podendo os titulares das



CEBESP

Centro Brasileiro de Estudos
Sociais e Políticos

ouvidorias se perpetuarem em seus cargos.

Vê-se que, apesar de restrito, como explicitado acima, à administração pública federal, o sistema de ouvidorias, objeto do projeto de lei que ora apresentamos, terá inegáveis repercussões no conjunto das ouvidorias do país, condicionando fortemente os Estados da Federação a organizar seus sistemas de ouvidorias à imagem e semelhança do que vier a ser adotado pelo Poder Executivo Federal. Contudo, é importante frisar que as atribuições conferidas à Ouvidoria Geral da União e às unidades de ouvidoria da administração direta e indireta em nada colidem com as dos Poderes do Estado brasileiro, nem com as dos órgãos que os compõem ou os auxiliam, ou com o Ministério Público. Com efeito, a ouvidoria encarna o que classicamente se denomina *magistratura da persuasão*.

Nos dizeres de um antigo ouvidor da Universidade de Brasília, professor Érico Weidle

A atuação do ombudsman não é contenciosa, ou seja, sua atividade não é jurisdicional. Portanto, não está ligada a conselhos ou sujeita a procedimentos da Procuradoria Jurídica ou Auditoria. A sua ação não é coercitiva, atuando movido pela sua moral, pelo respeito constituído através da imparcialidade de suas ações. É de fato um poder sem poderes, que desta própria condição paradoxal concretiza sua base de apoio e força (1995: 70).

Por fim, não é despidendo lembrar que a institucionalização do sistema proposto importará em despesas orçamentárias bastante limitadas, já que todos os órgãos administração direta – com raras exceções – e a maior parte dos que compõem a administração indireta – já contam com unidades de ouvidoria.

O sistema federal de ouvidorias para o qual solicitamos o beneplácito dessa ilustre Comissão, se aprovado, resgatará a ouvidoria pública como um instrumento idôneo para a defesa dos direitos do cidadão. Dessa forma, assegurará a esse órgão as atribuições de que necessita para garantir que o atendimento às suas demandas não seja limitado pelos interesses do governante, pelos seus humores pessoais ou pelas suas características político-ideológicas. Isto se tornará possível pelas garantias inscritas no ato normativo que instituirá o sistema federal de ouvidorias proposto. Entre estas, com especial destaque, aquelas que se refere ao perfil do seu principal titular: histórico de defensor dos direitos do cidadão, e, por isso, respeitado perante a sociedade; autônomo perante o gestor e distante dos interesses político-partidários, genéticamente presentes nas ouvidorias da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU), nº 139, p.38. 23.7.2014.

GOMES, Manuel Eduardo Camargo. *Prefácio*. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2014. 350 p.

WEIDLE, Érico. *O ouvidor universitário*. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). Ouvidorias públicas no Brasil. João Pessoa: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1995. 103 p.