

Por José Silvino Filho – [Silvino.qualidade@gmail.com](mailto:Silvino.qualidade@gmail.com)

## OMBUDSMAN - OUVIDORIA

**Professor José Silvino Filho**

**Consultor de Projetos em Sistemas de Gestão da Qualidade e Documentação**

### Epígrafe

As palavras *ombudsman* e ouvidoria, embora sem registro etimológico de sinonímia, são aplicadas com a mesma significação. O *ombudsman* foi criado na Suécia, com legislação própria em 1809, competindo-lhe a nobre função de proteger os contribuintes contra a rudeza dos burocratas. No Brasil, a palavra ouvidoria foi primeiramente empregada no período colonial. A função do então ouvidor-mor era espionar as pessoas e depois delatá-las em Portugal.

De acordo com o Instituto Internacional de *Ombudsman* (IOI) “o papel do *ombudsman* é proteger as pessoas contra a violação dos direitos, abuso de poder, erro, negligência,

decisões injustas e de má administração, a fim de melhorar a administração pública e tornar as ações do governo mais abertas e os governantes e seus agentes mais responsáveis no cumprimento das suas obrigações perante os cidadãos”.

No Brasil, a Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável regimentalmente por “receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades federais do Poder Executivo”.

## POLÍTICAS DA QUALIDADE



Fonte: ignorada

Dignidade significa que todo indivíduo é o santuário de faculdades ou direitos sagrados cujo desrespeito é uma violência por parte de outros indivíduos ou pelo Estado. A razão ética de ser do Estado é a promoção da dignidade humana, bem como sua defesa.

*Mauro Borges*

## OMBUDSMAN - OUVIDORIA

### 1 Embasamento

Nos idos da década de 60, próximo à imposição do regime militar no Brasil, o titular deste *site* leu, com profunda admiração, o texto “Um Homem contra a Burocracia”, publicado na revista *Seleções do Reader’s Digest*, de Janeiro de 1964. O autor do referido texto, *George Kent*<sup>1</sup>, então argumentou, no primeiro parágrafo, que “ao contrário do que diz a experiência, há uma maneira pela qual o cidadão comum pode enfrentar vitoriosamente as autoridades constituídas. Essa maneira, descoberta e fartamente empregada no Norte da Europa, é a intervenção do ombudsman, um funcionário que protege os cidadãos contra a burocracia. Ombudsman quer dizer ‘delegado’ ou ‘agente’. Na Suécia, na Dinamarca e na Noruega é nomeado pelo Parlamento, perante o qual é responsável, cabendo-lhe a função de vigiar os burocratas para que não dominem com muita rudeza os contribuintes”. Esse “alfarrábio”, ainda conservado (!), serviu

de inspiração para produção desta nota técnica.

Segundo *Aurélio*<sup>2</sup> a palavra “ombudsman [do sueco *ombud*, ‘representante’, ‘deputado’, mais do inglês *man*, ‘homen’], nos países de democracia avançada como, por exemplo, a Suécia: 1 - Funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública. 2 - Pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma empresa, colocando-se no ponto de vista do público”.

De acordo com *Cotrim*<sup>3</sup> a palavra *ombudsman* “designa a pessoa incumbida pelo Estado de defender os direitos do cidadão. Recebe e investiga denúncias de irregularidades ou mau serviço de entidades públicas ou de seus funcionários e dá satisfação a quem reclamou. O vocábulo tem origem sueca. Vem de *unbothum*, comissão

e *mathr*, homem, e sua criação, no país nórdico, data de 1809, com legislação própria. No Brasil, o primeiro *ombudsman* surgiu em Curitiba em 1986 como uma espécie de ouvidor municipal. Na imprensa brasileira, o jornal pioneiro foi a Folha de São Paulo, que continua mantendo uma pessoa contratada para a função. Ela atua de forma independente, critica o material publicado e responde às críticas e sugestões dos leitores”. Vide na seção 3.1, desta nota técnica, um verbete sobre a Folha de São Paulo.

Conforme argumenta Vergottini<sup>4</sup>, “na realidade, o *ombudsman* funciona como instância de tutela de situações individuais, onde não existem remédios suficientes de caráter administrativo ou jurisdicional”. No que se refere ao universo de consumo, recomenda-se aos integrantes da cadeia de produção e comercialização que atentem para as determinações do Código de Defesa do Consumidor. Vide [Nota Técnica 25 – Foco no Cliente](#).

Segundo matéria de autoria do *International Ombudsman Institute* - Instituto Internacional de *Ombudsman* (IOI)<sup>8</sup> “em muitos países ao redor do mundo há um mediador que lida com queixas do público sobre as decisões, ações ou omissões da administração pública. O titular desse cargo é eleito pelo parlamento ou nomeado pelo chefe de estado ou de

governo, ou após consulta com o parlamento. O papel do *ombudsman* é proteger as pessoas contra a violação dos direitos, abuso de poder, erro, negligência, decisões injustas e de má administração, a fim de melhorar a administração pública e tornar as ações do governo mais abertas e os governantes e seus agentes mais responsáveis no cumprimento das suas obrigações perante os cidadãos. O cargo de provedor de justiça pode ser consagrado na constituição do país, regulado pela legislação, ou criado por um ato do legislador”. (...) “As raízes do *ombudsman* moderno podem ser rastreadas até ao *Justitieombudsman* (*ombudsman* de justiça), da Suécia, que foi criado em 1809. O escritório não se espalhou para outros países até o século XX, quando foi adotado em outros países escandinavos, na Finlândia (1919), Dinamarca (1955) e Noruega (1962). A popularidade da ouvidoria aumentou a partir do início dos anos 1960, com a comunidade desses países e de vários outros, principalmente europeus. Os países que estabeleceram o escritório: por exemplo, Nova Zelândia (1962), Reino Unido (1967), a maioria das províncias canadenses (a partir de 1967), Tanzânia (1968), Israel (1971), Porto Rico (1977), Austrália (1977 em âmbito federal, e 1972-1979, estadual), França (1973), Portugal (1975), Áustria (1977), Espanha (1981) e Holanda (1981)”. **Fica patenteado que o *ombudsman* deve ser proativo e agir em nome e defesa do povo.**

## 2 Representação Orgânica na Área Pública Brasileira

No Brasil, as palavras *ombudsman* e ouvidoria têm sido aplicadas como sinônimos, embora os lexicólogos e estudiosos desse tema não procedam tais registros. Observem as colocações feitas por Ribeiro e Martinez<sup>5</sup>: “Desde o Brasil Colônia fala-se em Ouvidoria, porém a figura do Ouvidor-Mor era totalmente oposta ao modelo clássico: em lugar de representar o cidadão — como no conceito sueco de *ombudsman* — ele espionava os cidadãos

(era ‘os olhos e ouvidos do Rei’) para posteriormente delatá-los em Portugal. Mais tarde, com a criação do governo geral do Brasil, foi criado o cargo de Ouvidor-Geral. Este tinha na verdade a função de Corregedor-Geral da Justiça, sendo responsável por exercer funções de juiz. Finalmente, em 1986, a prefeitura de Curitiba, capital do estado do Paraná, implantou a primeira ouvidoria pública de fato, no Brasil. Pode ser considerada,

portanto, recente a nossa experiência de ouvidoria com a função de representar o cidadão ou defender o povo”. Na área pública, argumentam as mesmas autoras (op.cit.), “as atribuições confiadas ao *ombudsman* são principalmente de inspeção; os procedimentos usados no desempenho dessas funções são de caráter administrativo e às vezes também parajurisdicional. Ao *ombudsman* cabem amplos poderes de inspeção, sinteticamente chamados de poder de informação, abrangendo os poderes de inspetoria, de exame da documentação das administrações controladas, de presença em debates de órgãos administrativos e, de quando em quando, também nos de órgãos jurisdicionais. Em que pesem diferenças de atuação e de subordinação, em sua imensa maioria os *ombudsman* criados na esfera governamental mantêm pontos em comum: agir de ofício; aceitar queixa individual e informal; solicitar levantamentos e investigações; apontar faltosos; sugerir a correção dos erros, com compensação ou ressarcimento; propor alterações na legislação em normas ou regras de trabalho

### 3 Representação Orgânica na Área Privada

Ribeiro e Martinez (op.cit) afirmam que “nas entidades privadas, o *ombudsman* entrou primeiro nas empresas jornalísticas, passando para o setor bancário e outros segmentos na sequência. No varejo é onde se tem percebido melhor a atuação do *ombudsman*, até pelo tipo de exposição do profissional, com milhares de clientes usuários dos serviços. As redes de lojas, especialmente de supermercados, passaram a adotar o cargo a partir do início da década de 90, após a criação do Código de Defesa do Consumidor. Há empresas, inclusive, que orientam o consumidor em seus direitos previstos nesse código”.

O processo de conscientização dos direitos do consumidor ainda é comedido, porém progressivo. Talvez fosse o caso de inclusão de disciplina específica nos currículos

da administração pública; divulgar amplamente seus relatórios”.

A Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), de acordo com a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é responsável regimentalmente por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades federais do Poder Executivo. A Ouvidoria-Geral também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários do serviço público prestado no âmbito do Poder Executivo Federal.

Uma relação das ouvidorias dos órgãos do Poder Executivo pode ser acessada no [site http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/RelacaoOuvidorias/](http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/RelacaoOuvidorias/).

escolares, pois quem não é conscientizado da extensão dos seus direitos não saberá como defendê-los. Em algumas organizações o *ombudsman* exerce não apenas atividades de inspeção, mas também de intervenção, quando a situação presente assim o exigir, tendo em vista prevenir consequências danosas para todas as partes interessadas (fornecedores, organização, clientes e beneficiários finais).

#### 3.1 Um exemplo a ser seguido

Em verbete à pag. 116, do seu Manual de Redação, o Grupo Folha<sup>6</sup> define: “*Ombudsman* – Representante dos interesses do leitor na estrutura do jornal. A Folha foi, em 1989, o primeiro jornal brasileiro a adotar a instituição. Cabe ao *ombudsman* atender os leitores da Folha e

encaminhar suas reclamações à Redação. As providências que se seguem são comunicadas a ele pela Direção de Redação, que centraliza todos os contatos. Diariamente, o *ombudsman* redige uma crítica interna, que circula na Redação e em áreas afins. Aos domingos, a Folha publica a coluna do *ombudsman*, em que ele faz uma crítica dos meios de comunicação,

particularmente do desempenho do próprio jornal. Suas observações e sugestões não têm caráter deliberativo. É facultado a todos os jornalistas da Folha responder às observações feitas pelo *ombudsman* tanto na crítica interna quanto na coluna semanal. Quem centraliza o trâmite desses casos e os arbitra é a Direção de Redação”.

## 4 Representações Orgânicas Externa e Interna

Nas organizações brasileiras conscientizadas da reciprocidade de direitos e obrigações nas relações de negócios com fornecedores e clientes, bem como dos direitos trabalhistas dos seus colaboradores, observa-se a tendência de a representação corporativa do escritório de *ombudsman* constituir-se em dois departamentos: o *ombudsman* externo e o interno.

### 4.1 Representação Orgânica Externa

A representação orgânica do *ombudsman* externo compreende um escritório de portas sempre abertas para fornecedores, clientes e beneficiários finais identificados na cadeia de produção e comercialização. É esperada uma atitude proativa do *ombudsman* comprometido com a prevenção e a erradicação das causas-raiz de diversos tipos de não conformidades (anomalias, falhas, defeitos, imperfeições, inconsistências) em bens de consumo, prestação de serviços e informações processadas, ao invés de apenas manter-se receptivo às manifestações de insatisfação das partes interessadas.

Dentre as suas competências constam o registro, acompanhamento, apuração, resolução e encaminhamento de resposta a qualquer pessoa pública ou privada que tenha originado um pleito onde a organização que representa conste como inadimplente e/ou faltosa ao colocar produtos defeituosos no mercado.

Tendo em vista a melhoria contínua do SGQ é aconselhável que *ombudsman* passe a somar esforços e colaborar com o Representante da Direção (RD), ou ainda melhor, que as duas funções sejam exercidas pela mesma autoridade na organização. É recomendável, outrossim, a observância da norma ABNT NBR ISO 10002:2005 – Gestão da Qualidade – Satisfação do Cliente – Diretrizes para Tratamento de Reclamações nas Organizações.

### 4.2 Representação Orgânica Interna

O *ombudsman* interno tem a incumbência de se fazer representar em todos os departamentos; e a sua clientela deve ser constituída do corpo colaboradores da organização, sem exceções de cargos e funções. A ele devem ser atribuídas regimentalmente competências para registrar ocorrências de abuso de poder, inspecionar evidências de violação de direitos, e, em casos extremos, mediar conflitos, intervir e atuar de forma preventiva em situações extremadas e/ou emergenciais. Deve preponderar o princípio de que as ações preventivas prevalecem sobre as ações punitivas.

É aconselhável que, a exemplo dos integrantes da CIPA<sup>9</sup> (cipeiros, no jargão institucional) e dos representantes sindicais, o *ombudsman* possua estabilidade ou garantia de emprego durante a vigência do

exercício administrativo para o qual foi nomeado. Quanto aos receios de retaliações e perseguições advindas de superiores hierárquicos arbitrários e rancorosos, inclusive considerando as possibilidades de um reclamante vir a sofrer assédio moral, é oportuno enfatizar a importância de a organização respeitar a legislação trabalhista

e de o postulante contar com o amparo advindo da representação sindical respectiva, pois o colaborador é um cidadão resguardado pelo estado de direito. Não se aplica mais a expressão “vá se queixar ao bispo”. Que prevaleça o princípio “*Dura Lex, sed Lex!*”

## 5 Secretaria da Transparência

É possível que se diga sobre a criação de uma secretaria da transparência: “surge uma luz no fim do túnel...”. Os leitores irônicos e pessimistas complementariam: “é o trem descontrolado, que vem em nossa direção...”. Os otimistas, ávidos por melhorias, diriam: “a corrupção tem os seus dias contados”. Mas os realistas dizem: “vamos dar um voto de confiança e aguardar o desenrolar dos acontecimentos”. Afinal, os três decretos que encerram o Plano de Transparência e Combate à Corrupção no Governo do Distrito Federal (GDF) somente foram assinados em 04 de fevereiro de 2011, conforme noticiou o jornal “Correio Braziliense”, em sua edição de 05 de fevereiro de 2011. Foram anunciadas as seguintes medidas (*ipsis verbis*):

### “Aumento da Transparência

- Criação da Secretaria de Transparência e Controle, com as novas subsecretarias de Transparência e Prevenção à Corrupção.
- Reformulação do Portal da Transparência e da **Ouvidoria**, com informações mais acessíveis via internet para o cidadão.
- Disponibilização em vídeo, na *internet*, das principais licitações.
- Reestruturação do Disque-denúncia, criando uma política de segurança aos denunciantes.

### Combate à Corrupção

- Prioridade para os processos disciplinares contra servidores envolvidos nos grandes casos de corrupção, como os da Caixa de Pandora.

- Auditorias emergenciais nas áreas de saúde, limpeza urbana e desenvolvimento social, no Pró-DF e nos contratos de informática.
- Processos administrativos contra empresas denunciadas por supostas fraudes nos governos anteriores.
- Os contratos terão cláusulas indicando um número de telefone 0800 para denúncias de irregularidades.

### Aperfeiçoamento da Gestão

- Redução do número de cargos comissionados, sobretudo aqueles de menor remuneração, que não permitem contratação de servidores mais qualificados.
- Balanço das obras inacabadas, com o estabelecimento de prioridades.
- Redução e simplificação de procedimentos.
- Criação de grupo de controle especial para a Copa do Mundo, com atuação preventiva.

### Ampliação dos Instrumentos de Combate e Prevenção da Corrupção

- Implantação do Sistema de Controle Interno nas secretarias, com a criação de assessorias de controle interno que façam o acompanhamento concomitante das situações, prevenindo problemas.
- Decreto regulamentando a vedação ao nepotismo no GDF.
- Decreto determinando que o acompanhamento e a fiscalização dos

maiores contratos sejam feitos obrigatoriamente por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego público.

- Envio de projeto de lei à Câmara Legislativa para aplicação da Lei da Ficha Limpa para ocupação de cargos comissionados no GDF.
- Assinatura de convênio com órgãos de controle para realização de ações conjuntas.

## **Fomento à Ética e à Participação da Sociedade**

- Fomento ao controle social com a realização de campanhas que esclareçam e incentivem a participação da juventude no acompanhamento dos gastos públicos.
- Elaboração do Código de Ética dos servidores distritais.
- Criação da Comissão de Ética para julgar o comportamento dos cargos mais elevados que não constituam desvio disciplinar, mas que possam implicar algum conflito ético.
- Fortalecimento dos conselhos como instrumentos de atuação do controle social.”

## **6 Considerações Finais**

É perceptível a tendência de as empresas privadas, principalmente as jornalísticas, empregarem a palavra *ombudsman*, enquanto na área pública, a preferência recai na palavra ouvidoria para a denominação da unidade organizacional encarregada do encaminhamento aos pleitos dos cidadãos desgostosos, lesados em atos de boa-fé ou prejudicados em suas transações comerciais, financeiras e geração de demandas de serviços públicas. Para o autor desta matéria fica a impressão de que o ouvidor se limita a cumprir a função de ofício relacionada ao conceito etimológico de ouvir o reclamante (receber e encaminhar os pleitos das partes interessadas), sem qualquer compromisso quanto às apurações decorrentes... É bom lembrar que o contribuinte é o cliente, é aquele que sustenta e, por conseguinte, é a razão de ser de toda a estrutura governamental dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

É irrelevante a denominação atribuída à unidade organizacional: *ombudsman* ou ouvidoria. Não importa se a etimologia de um termo faz reportar à missão nobre da função relativa à sua criação (a defesa do contribuinte contra a inaptidão e o desdém do estado); enquanto o outro termo pode permanecer impregnado do ranço histórico

da função indigna de espionar (ser os olhos e ouvidos do rei) para depois delatar o contribuinte. Relevante é a essência, a razão pela qual a unidade organizacional foi criada, a missão a cumprir. O que importa realmente é a significação do seu emprego em nossos dias. Importa, acima de tudo, que a alta direção da organização mantenedora proporcione:

- respaldo estatutário e regimental que garanta a independência e autonomia de ação à unidade organizacional;
- destinação e alocação de recursos específicos para sustentação da unidade organizacional;
- compreensão e disseminação da missão da unidade organizacional;
- garantia de imunidade e investidura de poder de ofício, para que o responsável não se intimide diante dos titulares da estrutura hierárquica organizacional;
- ênfase requerida à transparência administrativa, principalmente se se referir à área pública;
- determinação de viabilizar e considerar, indistintamente, queixas individuais e informais;
- comprometimento ético de que a unidade organizacional vai investigar e denunciar indícios de transações delituosas às autoridades competentes;

- levantamentos e investigações sobre evidências de infrações em contratos e prestações de serviços por terceiros;
- apoio irrestrito à realização de auditorias de verificação e exaçoção na gestão de contratos;
- processos de indicação de infratores, com base em evidências comprovadas;
- diligência na apuração de casos de desrespeito à dignidade das pessoas, difamações, injúrias, calúnias e assédio moral;
- disposição e lisura na apuração, correção de erros, retratação e compensação por danos morais e materiais aos demandantes;
- propostas de atualizações e/ou alterações na legislação, nas normas, códigos de ética, procedimentos e instruções de trabalho, de modo a prevenir a obsolescência normativa e documental;
- divulgação ampla dos seus relatórios de casos solucionados, de impedimentos e de impactos provocados por desmandos e intransigências injustificadas de dirigentes;
- comprometimento com os fundamentos estabelecidos em políticas sobre responsabilidade social, conforme disposto nas normas ABNT NBR 16001:2004 - Responsabilidade Social - Sistema da Gestão – Requisitos e ABNT NBR ISO 26000:2010 – Diretrizes sobre Responsabilidade Social.

---

Referências:

- 1 - KENT, George – Um homem contra a burocracia. *In*: Seleções do *Reader's Digest*, Nº 264, de Janeiro de 1964;
- 2 - Dicionário Aurélio;
- 3 - COTRIM, Correio Braziliense de 02.01.2005;
- 4 - VERGOTTINI, Giuseppe de – *In*: BOBBIO, Norberto – Dicionário de Política. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986;
- 5 – RIBEIRO, Maria Augusta Carneiro<sup>1</sup>, MARTINEZ, Ângela Vega<sup>2</sup> *biblioteca. iapg.org.ar/iapg/ArchivosAdjuntos/Oil&Gas\_Rio\_2006/IBP\_1874.pdf*  
– ver também: ([http://www.editoravalete.com.br/site\\_petroquimica/edicoes/ed\\_301/301\\_art.html](http://www.editoravalete.com.br/site_petroquimica/edicoes/ed_301/301_art.html));
- 6 – Manual de Redação: Folha de São Paulo/ - São Paulo: Publifolha, 2010;
- 7 - GIANGRANDE, Vera – O cliente tem mais do que razão: A importância do OMBDSMAN para a eficácia empresarial. São Paulo: Editora Gente, 1997;
- 8 - <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>;
- 9 - CIPA

