

Entre *ombudsman* e a Ouvidoria-Geral da União a partir da Lei nº 13.460/2017: considerações para o fortalecimento das ouvidorias no Brasil

Between ombudsman and the General Ombudsman of the Union from law no. 13,460/2017: considerations for the strengthening of ombudsman offices in Brazil

José Sérgio da Silva Cristóvam(1); *Paulo Ricardo Maroso Pereira*(2); *Thanderson Pereira de Sousa*(3)

1 Professor Adjunto de Direito Administrativo (Graduação, Mestrado e Doutorado) da UFSC. Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutorado Sanduíche junto à Universidade de Lisboa – Portugal (2012). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Membro fundador e Presidente do Instituto Catarinense de Direito Público (ICDP). Membro fundador e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC) e membro efetivo da Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA) e da Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA). Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC) e membro da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS) e da Red de Derecho Administrativo Contemporaneo (REDAC).

E-mail: jscristovam@gmail.com | ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8232-9122>

2 Doutorando em Direito pelo PPGD/UFSC. Mestre e Especialista em Direito Público pela UFRGS. Bacharel em Direito pela Fundação do Ministério Público (FMP/RS) e em Ciências Sociais pela UFRGS.

E-mail: paulo.rmp@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4500-2280>

3 Doutorando em Direito Administrativo pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), Bolsista Capes/Proex. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC) (2019). Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC), do Grupo de Pesquisa em Serviços Públicos e Condições de Efetividade (PPGD/UFC) e da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS).

E-mail: thandersonsousa@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0725-3572>

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 18, n. 2, e4774, maio-agosto, 2022 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: agosto 16, 2022; Accepted/Aceito: novembro 30, 2022;

Publicado/Published: janeiro 02, 2023]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i2.4774>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

Busca-se analisar comparativamente a figura do *ombudsman* sueco e suas variações, sobretudo na Europa, e as ouvidorias brasileiras, tendo como paradigma a Ouvidoria-Geral da União a partir da Lei nº 13.460/2017. A problemática está diretamente relacionada com a necessidade de conhecer as origens e características do *ombudsman* originado na Suécia, sua expansão pelo mundo, o processo de discussão sobre sua inserção no Brasil e a captação de suas funções pelas ouvidorias, a indicar pontos de aperfeiçoamento de tais instituições. Utiliza-se abordagem do tipo dedutiva, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que o *ombudsman*, no arquétipo sueco, é instituição independente e, portanto, robusta na proteção de direitos e fiscalização do cumprimento da lei. O debate para a implantação, no Brasil, do Defensor do Povo, conservando as principais características do exemplo escandinavo, não logrou êxito, ocorrendo a absorção de funções pelo Ministério Público e ouvidorias. Contrastando as peculiaridades do *ombudsman* e da Ouvidoria-Geral da União, é perceptível distinções que afetam em termos quantitativos e qualitativos a atuação da Ouvidoria na proteção de direitos e na fiscalização da gestão pública no cumprimento das leis, a evitar a má administração.

Palavras-chave: *Ombudsman*; Ouvidorias; Ouvidoria-Geral da União; Controle da Administração Pública.

Abstract

It seeks to analyze comparatively the Swedish ombudsman figure and its variations, especially in Europe, and the Brazilian ombudsman offices, having as paradigm the General Ombudsman Office of the Union from Law No. 13,460/2017. The problem is directly related to the need to know the origins and characteristics of the ombudsman originated in Sweden, its expansion around the world, the discussion process about its insertion in Brazil and the capture of its functions by ombudsman offices, to indicate points for improvement of such institutions. The deductive approach is used, with bibliographic and documentary research techniques. The conclusion is that the ombudsman, in the Swedish archetype, is an independent institution and, therefore, robust in the protection of rights and monitoring of compliance with the law. The debate for the implementation, in Brazil, of the Ombudsman, preserving the main characteristics of the Scandinavian example, was unsuccessful, with the absorption of functions by the Public Prosecutor's Office and Ombudsman's Offices. In contrasting the peculiarities of the ombudsman and the Ombudsman of the Union, it is noticeable distinctions that affect in quantitative and qualitative terms the performance of the Ombudsman in the protection of rights and the monitoring of public management in compliance with the law, to avoid maladministration.

Keywords: Ombudsman; Brazilian ombudsman; Ombudsman-general of the Union; Control of Public Administration.

1 Introdução

A figura do *ombudsman* surgiu na Suécia, em 1809, por ocasião da Constituição mais antiga da Europa. O instituto possui, em sua essência, o fito de controlar as ações e agentes da Administração Pública, considerada em uma concepção ampla. Para além disso, outra função do *ombudsman* é a persecução da observância da legalidade, dada a independência que possuem os servidores públicos no sistema sueco.

O *ombudsman* ganhou, após mais de cem anos de criação, a realidade mundial, sendo adotado em diversos países para além da rota escandinava. No Brasil, a adoção do *ombudsman* enfrentou debates e questões institucionais fortes, em demasia. À vista disso, o processo legiferante esbarrou em muitas dificuldades com relação à figura originária encontrada na experiência sueca, fazendo com que as funções de *ombudsman* ficassem concentradas no Ministério Público e nas ouvidorias no contexto pós-Carta de 1988.

Desse modo, a problemática que impulsiona esta pesquisa trata da indispensabilidade de se conhecer as principais características do *ombudsman* – tal como instituído na Suécia, para, em seguimento, compreender a dinâmica envolvida na inserção da figura no cenário brasileiro e suas capacidades, especificamente a partir da Ouvidoria-Geral da União, comparativamente. Assim, busca-se promover interação a respeito do *ombudsman*, sua origem e desenvolvimento, debate no Brasil, bem como as potencialidades relacionadas à conjuntura de salvaguarda dos cidadãos e cidadãs. Metodologicamente, emprega-se uma abordagem do tipo dedutiva, com amparo nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Por desfecho, conclui-se que o *ombudsman* na Suécia representa verdadeira instância de guarida dos cidadãos e cidadãs em detrimento da ação estatal prejudicial, contando com as características de previsão constitucional, representação da legislatura, independência, eletividade e vigilância administrativa. Essa configuração é totalmente distante da realidade brasileira, que por questões político-institucionais emplacou não propriamente o instituto, mas suas funções, que foram absorvidas pelo Ministério Público e, por conseguinte, pelas ouvidorias na condição de instrumentos de proteção dos cidadãos e cidadãs e manifestação da democracia representativa.

Constata-se que o arranjo normativo brasileiro não permite a afirmação da existência do *ombudsman*, vez que a representação do Poder Legislativo e a independência, por exemplo, não são características observadas, havendo mitigação das capacidades que o instituto possui – em seus termos originários – para promover a defesa do interesse público. A aproximação da ouvidoria brasileira ao instituto do *ombudsman* (tal qual no modelo escandinavo) depende da revisão de suas características, o que pode maximizar a atuação efetiva/adequada das ouvidorias, a fortalecer o padrão de participação democrática.

2 Ombudsman: considerações históricas, popularização e recepção no ordenamento brasileiro

Instituição peculiar do contexto sueco e que atraiu atenção internacional é o *Justitieombudsman* (J.O. ou *ombudsman*¹ - termo mais popular). O *ombudsman* tem por natureza substancial a ideia de proteção da legalidade e é, no modelo originário, eleito pelo *Riksdag* (Parlamento) para fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos² na Administração Pública em sentido amplo. Teve sua origem na Constituição sueca de 6 de junho de 1809, com funcionamento a partir de 1810.³

Pode-se afirmar que, estruturalmente, o *ombudsman* está fundamentado na proteção dos cidadãos e cidadãs contra ilegalidades praticadas por servidores públicos. Assim, há uma atuação voltada para a vigilância do cumprimento das leis com vistas a impedir violação de direitos e, igualmente, a proposição de medidas visando a inviabilidade de ofensas futuras e a má administração.

De acordo com Steven Anderman,⁴ o *ombudsman* funciona como uma espécie de instrumento verificador, econômico e acessível, de queixas, agindo nos papéis de investigador e inspetor, detendo autoridade sancionatória contra infratores – abarcando penalizações administrativas ou criminais (caso em que há necessidade de um procedimento próprio junto ao Poder Judiciário).

É relevante apontar, igualmente, que o *ombudsman* tem atuação que não choca diretamente com poderes políticos propriamente ditos, uma vez que a organização administrativa da Suécia é, de certo modo, distinta inteiramente de outros sistemas

-
- 1 A expressão *ombudsman*, na conjuntura sueca, significa representante ou advogado. Esses indivíduos estão presentes nas mais diversas áreas da sociedade na Suécia, tanto no setor público quanto no setor privado. Há *ombudsman* para a defesa do consumidor, a imprensa, para promoção da igualdade de gêneros e, também, para estabelecimentos bancários. A título de esclarecimento, nesta pesquisa tratar-se especificamente sobre o *ombudsman* vinculado ao *Riksdag*, responsável por apurar o cumprimento das leis. Sobre o tema, ver: NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do *ombudsman* na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 1984, p. 33. Ainda, cumpre destacar que a palavra *ombudsman* encontra traduções variadas na literatura, como provedor, ouvidor, mediador ou provedor de justiça civil, por exemplo. Sobre o tema, ver: DOLAN, Paul. *Creating state ombudsmen: a growing movement*. *National Civic Review*, [s.l.], v. 63, n. 5, p. 250-254, maio 1974; CHAPMAN, Brian. The Ombudsman. *Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 303-310, dez. 1960; KLEIN, Rudolf. Ombudsman into Mediateur. *The Political Quarterly*, [s.l.], v. 47, n. 1, p. 92-94, jan. 1976; JÄGERSKIÖLD, Stig. *Swedish Ombudsman*. *University Of Pennsylvania Law Review*, [s.l.], v. 8, n. 109, p. 1077-1099, maio 1961. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review. Acesso em: 19 jul. 2022.
 - 2 ANDERMAN, Steven D. *The Swedish Justitieombudsman*. *The American Journal Of Comparative Law*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962.
 - 3 NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do *ombudsman* na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 1984.
 - 4 ANDERMAN, Steven D. *The Swedish Justitieombudsman*. *The American Journal Of Comparative Law*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962.

construídos pelo mundo. No modelo sueco há separação entre atuação política e administrativa. O Governo e seus ministros possuem atuação política para a fixação de diretrizes gerais para a execução das finalidades públicas, estando, pois, fora da competência do *ombudsman*.⁵ A concreção das atividades públicas, obedecendo as diretrizes traçadas pelo Governo, cabe às Agências Executivas autônomas independentes, sendo, pois, atuação essencialmente administrativa, ficando o controle a cargo do *ombudsman*.⁶

Outro aspecto relevante é que o *ombudsman*, apesar de instituído em um modelo de Estado fortemente baseado na teoria da separação dos poderes de Montesquieu, funciona como uma espécie de controle também para o Poder Judiciário.⁷ A ideia, objetivamente, é o estabelecimento de controles – limitados legalmente – a evitar que algum dos três Poderes ultrapasse suas competências, inclusive o Judiciário – que está submetido à fiscalização do *ombudsman*.

De 1809 a 1914, havia um *ombudsman* responsável pela fiscalização do cumprimento da lei com competência abrangente para a administração civil. Entretanto, em 1915, criou-se no ordenamento constitucional sueco o *militieombudsman*, responsável por supervisionar a atuação dos militares e respeito aos interesses legais respectivos. Posteriormente, em meados de 1974, é iniciado processo de reorganização do “sistema *ombudsman*”, revisando a estrutura funcional do escritório de fiscalização⁸ e eliminando o *militieombudsman*.

Com fundamento na seção seis, capítulo décimo terceiro, do Instrumento de Governo (*Regeringsformen*, RF, 1975) da Constituição da Suécia,⁹ o Parlamento elege um *ombudsman* ou mais para, a partir das diretrizes traçadas legislativamente, exercer a supervisão das atividades públicas e aplicação das leis e regulamentos, sendo permitido, similarmente, a proposição de ações de responsabilização, caso necessário. Pertinente externar que a fiscalização do *ombudsman* tem relação direta com o fato de que as Agências Executivas e seus agentes gozam de independência funcional significativa, que resulta no poder para interpretar e aplicar disposições normativas diretamente.

5 JÄGERSKIÖLD, Stig. *Swedish Ombudsman*. *University Of Pennsylvania Law Review*, [s.l.], v. 8, n. 109, p. 1077-1099, maio, 1961, p. 1083. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review. Acesso em: 19 jul. 2022.

6 NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 1984; SMITH, S. A. *Anglo-saxon ombudsman? The Political Quarterly*, [s.l.], v. 33, n. 1, p. 9-19, jan. 1962.

7 JÄGERSKIÖLD, Stig. *Swedish Ombudsman*. *University Of Pennsylvania Law Review*, [s.l.], v. 8, n. 109, p. 1077-1099, maio, 1961, p. 1083. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review. Acesso em: 19 jul. 2022.

8 A revisão da dinâmica organizacional do escritório do *Ombudsmani* não alterou suas funções e forma de atuação.

9 A Constituição sueca (*Sveriges grundlagar*) é composta por quatro leis fundamentais: Instrumento de Governo (*Regeringsformen*, 1975), Ato da Sucessão (*Successionsordningen*, 1810), Ato da Liberdade de Imprensa (*Tryckfrihetsförordning*, 1949) e Lei Fundamental da Liberdade de Expressão (*Yttrandefrihetsgrundlagen*, 1991).

A competência do *ombudsman* é, sem dúvidas, extensa. Ainda com fundamento no dispositivo normativo citado anteriormente, Tribunais, autoridades administrativas, funcionários do Estado ou Municípios têm o dever de prestar informações e esclarecimentos solicitados no exercício da função controladora. A obrigação de colaboração é prevista, também, entre *ombudsmans*. Há, nesse esteio, dever de disponibilização de atas e documentos produzidos e sob responsabilidade de Tribunais e autoridades administrativas. Já o Ministério Público tem dever de colaborar sempre que houver solicitação em algum caso.

O Ato Regulatório do Parlamento (*Riksdagsordningen*, RO, 1974), lei especial que disciplina o *ombudsman* e está hierarquicamente mais próxima das leis fundamentais constitucionais, esclarece forma de eleição, composição de escritório, demissão e renúncia dos agentes eleitos para o cargo.

Pelo Ato Regulatório, o *Riksdag* elege quatro *ombudsmans*, dentre eles um será Chefe de Justiça, sendo responsável pela gerência administrativa e direcionamento das ações de fiscalização. Adicionalmente, poderão ser eleitos suplentes. A eleição, para essa lógica organizacional, ocorre de modo separado para cada vaga (quatro titulares e uma ou mais para suplentes). O mandato tem duração de quatro anos, podendo haver recondução ao cargo. O Comitê Constitucional parlamentar organiza o processo de eleição.

Caso o Comitê Constitucional¹⁰ do Parlamento entenda que um *ombudsman* não receba confiança necessária, poderá apresentar proposta para destituir o indivíduo da respectiva função. Sendo aceita a proposta pelo *Riksdag*, nova eleição deve ser realizada da forma mais célere possível.

A efetivação do controle ocorre, procedimentalmente, a partir do pedido de informações, momento no qual as instituições e agentes demandados devem fornecer detalhes e documentos necessários para a averiguação da queixa recebida pelo escritório de representação. “Em muitos casos, o exame destes documentos é suficiente para saber se a denúncia tem ou não fundamento”.¹¹

Posteriormente, tendo razoável fundamento a denúncia, o *ombudsman* pode requerer esclarecimento reduzido a termo – momento em que se marca formalmente o início de investigação. Durante o processo investigatório podem ser requestados pareceres técnicos, perícias e depoimentos – tomados pelo escritório do *ombudsman* ou agente designado para tanto.

Ao final, o *ombudsman* responsável pelo caso emite deliberação, que é pública e veiculada na imprensa, de forma a dar publicidade máxima a atuação do escritório

10 Esse Comitê assemelha-se, em linhas gerais, à Constituição de Constituição e Justiça existente na organização do Poder Legislativo brasileiro.

11 NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 1984, p. 35.

com relação à análise das reclamações recebidas dos cidadãos. A decisão, igualmente, é inserida no relatório anual do escritório.¹²

Outra forma de atuação é a figura da visita de inspeção. Essas inspeções foram expressivas no começo do século XX, diminuindo em seguida e, após, seguindo fluxo de crescimento e vivacidade. O *ombudsman* realiza as visitas de inspeção de forma regular, de quatro a cinco vezes por ano, de forma aleatória ou programada, para acompanhar repartições públicas e seu funcionamento, de modo que em um período de oito anos o país todo é contemplado. As visitas de inspeções podem ser impulsionadas por reclamações dos cidadãos, da imprensa e, pontualmente, por informações confidenciais.¹³

Com efeito, pode-se afirmar que o *ombudsman* parlamentar, nos moldes suecos, é caracterizado pela previsão constitucional, representação do *Riksdag*, independência, atendimento de queixas dos cidadãos, vigilância da aplicação de leis e regulamentos, publicidade e autonomia investigatória e sancionadora – nos termos da legislação aplicável.

O exemplo positivo de um instituto consolidado por mais de um século, apesar das dificuldades de compreensão do sistema e língua suecos, alcançou e influenciou outros países que, de certa maneira, procuraram implementar sistemas de representação e controle semelhantes ao *ombudsman*, a buscar redução de equívocos na aplicação da lei que pudessem implicar em uma má administração e conflituosidade. Para Steven Anderman “o primeiro reconhecimento do mérito da instituição ocorreu em 1919, momento em que a Finlândia adotou o *ombudsman* baseando-se quase que inteiramente no modelo sueco”.¹⁴ Inclusive, Jan-Erik Lane informa que a Finlândia adota um sistema idêntico ao sueco.¹⁵

Em 1917, a Finlândia tornou-se independente e o projeto de constituição previa uma Monarquia constitucional, sendo importante o *ombudsman* para controlar a aplicação das leis, mas em 1919, a partir de debates intensos, findou por conformar-se como uma República,¹⁶ quando o *Form of Government Act* da Constituição fixou o *ombudsman* em termos similares ao instituto da Suécia.

Na Finlândia o *Parliamentary Ombudsman* (P.O.) realiza a supervisão de autoridades e funcionários públicos no cumprimento da lei e seus deveres funcionais, impulsionado por queixas do público e busca, objetivamente, a garantia da boa

12 NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 1984.

13 CHAPMAN, Brian. *The Ombudsman. Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 303-310, dez. 1960.

14 ANDERMAN, Steven D. *The Swedish Justitieombudsman. The American Journal Of Comparative Law*, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962, p. 255, tradução livre.

15 LANE, Jan-Erik. *The Ombudsman in Denmark and Norway*. In: GREGORY, Roy; GIDDINGS, Philip (Publishers). *Righting Wrongs: the ombudsman in six continents*. Washington, DC: IOS Press, 2000, p.144.

16 STERN, Joachim. *Finland*. In: KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele. *European ombudsman-institutions*. Vienna: Springer, 2008.

administração e proteção dos direitos constitucionais e humanos. O P.O. é eleito pelo *Eduskunta*, o Parlamento finlandês, para um mandato de quatro anos, devendo apresentar relatório anual sobre suas atividades de investigação e inspeção. Conta, simultaneamente, com a obrigação de transparência e deve fornecer amplamente ao público informações funcionais e administrativas com apoio da imprensa e publicações próprias, além do relatório anual.¹⁷

A Dinamarca implanta o *ombudsman* em 1954, com o *Act 203*, e o *Danish Ombudsman Office* passa a funcionar em 1955, mas com características essencialmente distintas do molde sueco/finlandês.¹⁸ O *Ombudsman Office* é, na verdade, uma espécie de Corte de apelação, “uma Suprema Corte Administrativa, recebendo casos de todo o setor público, com exceção dos tribunais ordinários.”¹⁹

Conforme o *The Ombudsman Act*,²⁰ lei específica e modificada pela última vez em 2013, o Parlamento elege um cidadão com formação jurídica e alheio à estrutura legislativa para o cargo de *ombudsman* ou provedor de Justiça, que exercerá mandato não superior a dez anos. Caso o Parlamento perca a confiança no provedor, este pode ser demitido mediante aviso prévio de seis meses. O provedor tem competência sobre a Administração Pública, instituições privadas que recebam pessoas privadas de liberdade e, inclusive, sobre a *National Church* (igreja nacional), ressalvadas as questões de doutrina da igreja. As “Cortes de Justiça” são excepcionadas da competência do provedor.

O provedor é independente do Parlamento, contrata e demite pessoal de seu escritório e recebe reclamações de qualquer pessoa, promovendo investigação e inspeções a seu critério e com base na consistência das denúncias recebidas. Poderá criticar, recomendar e/ou proceder com outro instrumento que expresse sua visão sobre o caso avaliado. Ainda, é possível que o provedor eleito indique pessoa do escritório para exercer suas funções temporariamente.²¹

17 FINLAND. *Independent Police Complaints - Authorities' Network - Ipcan*. Ipcan. *The Parliamentary Ombudsman of Finland*. Disponível em: <https://ipcan.org/members/the-parliamentary-ombudsman-of-finland-2>. Acesso em: 19 jul. 2022.

18 LANE, Jan-Erik. *The Ombudsman in Denmark and Norway*. In: GREGORY, Roy; GIDDINGS, Philip (Publishers). *Righting Wrongs: the ombudsman in six continents*. Washington, DC: IOS Press, 2000.

19 LANE, Jan-Erik. *The Ombudsman in Denmark and Norway*. In: GREGORY, Roy; GIDDINGS, Philip (Publishers). *Righting Wrongs: the ombudsman in six continents*. Washington, DC: IOS Press, 2000, p. 146, tradução livre.

20 DENMARK. *Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013*. 1996. Disponível em: <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

21 DENMARK. *Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013*. 1996. Disponível em: <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

O processo de disseminação da figura do *ombudsman* avançou com rapidez após a conformação dinamarquesa. Em 1957, a Alemanha passou a contar com o instituto para acompanhar os militares. Segundo Fred Ridley²² a Alemanha foi o primeiro país não escandinavo a inserir em seu ordenamento o *ombudsman*, instituição que foi desenvolvida para acompanhar o exército alemão, fazer o controle político e proteger os direitos dos soldados.

Logo após, em 1960, a Noruega empenhou-se em aderir ao processo de utilização do *ombudsman*, seguindo o modelo estabelecido pela Dinamarca e sua estruturação organizacional para recebimento de queixas e proteção de leis e regulamentos.²³

Na França, em 1973, a inserção e emprego do *ombudsman* provocaram desconfiança quanto à efetividade do instituto, uma vez que o ordenamento francês conta com sistema de justiça administrativa muito eficaz e, ao mesmo tempo, detém uma estrutura de tribunais administrativos admirada mundialmente.²⁴ De acordo com Donald Rowat²⁵, o *médiateur* tem um sistema organizacional único e que abarca todas as esferas de governo na França, é nomeado pelo Governo e possui natureza consideravelmente política.

Uma das características mais peculiares no modelo francês é a forma de recebimento das denúncias: os cidadãos devem oferecer reclamações aos membros do Parlamento, deputados ou senadores, que em seguida fazem o encaminhamento para o *médiateur*. Adicionalmente, é importante informar que o *médiateur* é nomeado por um Conselho de Ministros do Governo central para exercer um mandato de seis anos, e só poderá ser destituído da função por incapacidade ou impedimento – situação definida pelo Conselho de Estado. Tem independência e autonomia, inclusive para contratar e dispensar pessoal de escritório. A sua competência abarca atuação dos ministros do Governo central, Administração Pública em geral, distritos e governos locais.²⁶

Nota-se que, apesar dos distanciamentos criados entre o modelo sueco e outros posteriores, a independência é um caractere marcante do *ombudsman*. Assim, Jorge Carpizo²⁷ assevera que o *ombudsman* é uma experiência exitosa e só pode existir onde há Democracia. É preciso concordar com o autor e, em complemento, ponderar que

22 RIDLEY, Fred. The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Federal Republic of Germany. *Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 1-20, fev. 1964.

23 ANDERMAN, Steven D. The Swedish Justitieombudsman. *The American Journal Of Comparative Law*, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962.

24 ROWAT, Donald C. The ombudsman in France. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, v. 27, n. 1, p. 66-86, mar. 1984.

25 ROWAT, Donald C. The ombudsman in France. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, v. 27, n. 1, p. 66-86, mar. 1984.

26 ROWAT, Donald C. The ombudsman in France. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, v. 27, n. 1, p. 66-86, mar. 1984.

27 CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

o instituto aqui tratado enseja, naturalmente, independência. Carpizo, em sintonia, entende que “um *ombudsman* que não é autônomo, realmente não é um *ombudsman*. A autonomia é requisito *sine qua non* para seu bom funcionamento.”²⁸

Mas a importação do *ombudsman* para a conjuntura americana, nas palavras de Donald Rowat,²⁹ distorceu as linhas originais da figura, dispensando a independência e, assim, comprometendo, de certa forma, uma atuação positiva. A partir de 1966, nos Estados Unidos da América houve onda de criação de *ombudsman*, os primeiros estados americanos a criarem foram Havaí, Nebraska, Iowa e Alasca, seguidos por diversos governos locais. Todavia, a criação distorceu o conceito para incluir qualquer escritório competente para receber reclamações, independentemente de estar vinculado à organização ou agência executiva reclamada.³⁰

O delineamento americano influenciou muito o processo de implementação canadense. Em que pese o Canadá ter tido preocupação, no início, com a garantia de independência do *ombudsman*, essa característica fora em seguida deixada de lado, e aí os Departamentos gerais de governo, universidades e empresas passaram a nomear seus próprios ouvidores.³¹

No Brasil, em 1967, ventilou-se a existência de instituto exitoso e promissor na defesa de direitos e estímulo à cidadania:³² o *ombudsman*. Segundo Helga Bezerra, a “novidade” foi apresentada em artigo por Caio Tácito, que “examinava o instituto como possível instrumento a ser utilizado na consecução do objetivo do art. 48 da nova Constituição brasileira, de 1967.”³³ Embora a “inérita figura” pudesse ter competência para oferecer instrumentos positivos para o país na proteção da legalidade e dos direitos previstos constitucionalmente, o regime autoritário assentado na época não permitiu a continuidade do debate. Como pontuado por Capizo, só existirá *ombudsman* em uma democracia.³⁴

28 CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 49, tradução livre.

29 ROWAT, Donald C. The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 42-52, mar. 2007. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1754-7121.2007.tb02002.x>.

30 ROWAT, Donald C. The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 42-52, mar. 2007. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1754-7121.2007.tb02002.x>.

31 ROWAT, Donald C. The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 42-52, mar. 2007. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1754-7121.2007.tb02002.x>.

32 BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, 2010.

33 BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, 2010, p. 62.

34 CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

Com os passos da abertura democrática no início dos anos oitenta tentou-se discutir no Poder Legislativo brasileiro a implantação do *ombudsman*, com a nomenclatura de “Defensor do Povo”. Mas, somente em 1986, com a Comissão Afonso Arinos é que se maturou a adoção do Defensor do Povo, com opção pelas características perceptíveis no modelo sueco, sobretudo a independência. Helga Bezerra informa que a ideia não teve êxito na Assembleia Constituinte de 1987, especialmente pelo *lobby* praticado pelo Ministério Público (MP), arvorando para si, institucionalmente, as funções de *ombudsman*.³⁵

A Carta de Curitiba, apresentada à Constituinte de 1986, reuniu um conjunto de proposições relativas ao Ministério Público que, por consenso da classe, deveria constar na Constituição. Os anseios e propostas dos Procuradores de Justiça e das Associações de Ministério Público foram aceitas quase que na integralidade, eliminando o Defensor do Povo. Então, figurou-se tentativa frustrada a implementação do Defensor do Povo na Constituição de 1988, de modo que o Ministério Público assumiu muitas das funções que lhe seriam atribuídas.

Outra figura com essa finalidade que ganha relevo no contexto pós Constituição de 1988 são as ouvidorias.³⁶ Nesse sentido, pode-se considerar que o *ombudsman* (ou Defensor do Povo) se materializou no Brasil, em linhas gerais, a partir de atribuições conferidas a duas instituições distintas: o Ministério Público e as ouvidorias.

Com relação às ouvidorias, há uma relativa dificuldade em considerá-las como espécies propriamente ditas da categoria *ombudsman*, na medida em que são órgãos criados por cada ente federado e por suas estruturas internas (órgãos e entidades) e, portanto, gozam de organização e estrutura diferentes em cada um desses casos. À vista disso, é comum a existência de muitas ouvidorias dentro da mesma esfera da Administração Pública. No Poder Executivo federal há mais de uma centena de ouvidorias.³⁷

Assim, não seria possível apontar, de forma exata, as características da(s) ouvidoria(s) e contrastá-las com aquelas vistas, de forma específica, para o *ombudsman* – sobretudo nos modelos europeus. Entretanto, há alguns elementos que são comuns entre as ouvidorias, tal como a sua vinculação, na grande maioria dos casos, ao Poder Executivo. Por outro lado, deve-se destacar que, inclusive por expressa

35 BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, 2010.

36 Sobre o papel das ouvidorias no Brasil, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Ouvidorias públicas no Brasil: o elo entre o direito de acesso à informação e a efetivação da proteção de dados pessoais no setor público. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance (RDAI)*, São Paulo, n. 19, a. 5, p. 159-189, out./dez. 2021.

37 Somente para se ter ideia do grande número de órgãos dessa espécie no âmbito federal, é possível encontrar ouvidorias na Administração Direta, nas Agências Reguladoras, no Sistema Financeiro Nacional, nos Hospitais federais, nas Organizações Militares, nas Instituições de Ensino e nas Autarquias e Fundações públicas.

previsão constitucional, as ouvidorias não estão restritas ao Poder Executivo,³⁸ sendo possível encontrá-las nos demais Poderes, funcionando como parte do controle interno dessas estruturas.³⁹

Diante dessa diversidade estrutural e organizacional das ouvidorias no território nacional, decidiu-se utilizar a Ouvidora-Geral da União (OGU) como parâmetro para comparação com as características básicas do *ombudsman*.⁴⁰ A OGU já existia na estrutura do Poder Executivo federal desde 1992 – sob outra nomenclatura – mas ganhou especial destaque com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, objeto central de exame no próximo tópico.

3 A ouvidoria-geral da união e a lei nº 13.460/2017

A Lei nº 13.460/2017 dispôs sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviços públicos, sendo chamada, inclusive, de Código de Defesa do Usuário de Serviço Público⁴¹, nos moldes do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Um de seus capítulos é destinado exclusivamente à atuação das ouvidorias, que têm papel fundamental quanto à efetividade dessa normativa.

Considerando o papel importante do *ombudsman* na qualidade da prestação de serviços públicos para os cidadãos e a proximidade funcional desse instituto com as ouvidorias – como visto no tópico anterior –, decidiu-se utilizar as disposições trazidas pela Lei nº 13.460/2017 como base de comparação entre os institutos. Ainda que as ouvidorias já fossem institutos incorporados ao direito pátrio anteriormente à Lei nº 13.460/2017, sem dúvida a partir desse diploma legal esses órgãos passaram a gozar de maior relevância não apenas no tocante à prestação de serviços públicos (objeto da

38 A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu dispositivos no texto constitucional exigindo a criação de ouvidorias no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público; a propósito, veja-se: “Art. 103-B. [...] § 7º 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. [...] Art. 130-A. [...] § 5º 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”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

39 A título de exemplo da esfera federal dos Poderes, ao passo que a Ouvidoria-Geral da União (OGU) está vinculada ao Poder Executivo, tem-se ainda ouvidorias na Câmara dos Deputados, no Senador Federal e no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

40 Relevante informar que, por simetria, as considerações referentes à Ouvidoria-Geral da União aplicam-se as demais ouvidorias.

41 BRASIL. *Lei nº 13.460*, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/202017/lei/l13460.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

normativa), mas sobretudo como instituição a proporcionar e mediar o controle social da Administração Pública a ser exercido pelos cidadãos e cidadãs.⁴²

A Lei nº 13.460/2017 não tem alcance apenas federal, aplicando-se, portanto, a todas as esferas da federação brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, as disposições que tratam das ouvidorias são normas gerais a serem observadas pelos entes na criação ou da reformulação desses órgãos para as finalidades do diploma legal.

Como já colocado, ante as diversas possibilidades de organização e estruturação das ouvidorias nas distintas realidades administrativas brasileiras, optou-se pela abordagem da Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão central da espécie pertencente ao Governo Federal e que serve de base para comparação com o *ombudsman*.⁴³

O nascimento da OGU remete à Lei nº 8.490/1992,⁴⁴ a qual criou a então chamada Ouvidoria-Geral da República (OGR), órgão vinculado, à época, ao Ministério da Justiça.⁴⁵ Nos termos dos Decretos federais nº 1.796/1996 e nº 2.802/1998, atribuía-se ao Gabinete do Ministro da Justiça as competências para desenvolver as atividades de Ouvidoria-Geral da República.⁴⁶

42 Entende-se o controle social como uma espécie de controle “exercida pelos cidadãos (de forma singular ou coletiva, informal ou formalmente organizada) sobre a Administração Pública e que visa promover a fiscalização/correção da atuação desta mediante instrumentos diretos ou indiretos (por meio de outras Instituições Públicas, como Tribunal de Contas e Ministério Público, por exemplo). A fiscalização aqui intenta a correta atuação administrativa, visando adequá-la aos princípios norteadores da atividade pública e, especialmente, em respeito aos direitos fundamentais constitucionais dos cidadãos (noção de Juridicidade Administrativa)”. PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. *Direito de reclamação do usuário de serviço público: um instrumento de controle social no atual modelo de Administração Pública brasileira*. 2017. 219 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017, p. 175.

43 Diante dessa multiplicidade de formas jurídicas de ouvidorias ao redor do país, importante citar a criação da Rede Nacional de Ouvidorias pelo Decreto federal nº 9.723/2019 (que alterou o Decreto federal nº 9.492/2018), cujo objetivo é integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas unidades de ouvidoria dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 24-A, do Decreto federal nº 9.492/2018). A Ouvidoria-Geral da União foi designada como o órgão responsável pela coordenação da Rede (art. 24-A, § 1º, do Decreto federal nº 9.492/2018). BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.492**, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

44 BRASIL. *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

45 A Lei nº 8.490/1992 dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e estabeleceu a Ouvidoria-Geral da República como órgão específico do Ministério da Justiça; *in litteris*: “Art. 19. São órgãos específicos dos ministérios civis: I - no Ministério da Justiça: [...] j) Ouvidoria-Geral da República; [...]”. BRASIL. *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

46 Os Decretos federais nº 1.796/1996 e nº 2.802/1998 tinham a mesma redação e numeração quanto às disposições que se referiam à OGR; veja-se, exemplificadamente: “ANEXO I [...] Art. 1º O Ministério da Justiça, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: [...]”

Em 2002, por sua vez, o Decreto federal nº 4.490 remanejou o órgão para a estrutura da Corregedoria-Geral da União e definiu competências próprias à OGR;⁴⁷ já em 2003, a Lei nº 10.683/2003 transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União (CGU) e mantém entre as suas competências as atividades de Ouvidoria-Geral, exceto as atividades de ouvidoria dos indígenas, do consumidor e das polícias federais, a cargo do Ministério da Justiça, e dos direitos humanos, a cargo da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Nesse mesmo ato, alterou-se o nome da OGR para a nomenclatura atual de Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Atualmente, a OGU permanece como órgão integrante da Controladoria-Geral da União, nos termos do Decreto federal nº 9.681/2019;⁴⁸ dessa normativa, dá-se especial destaque ao art. 12 que estabelece as competências da Ouvidoria-Geral. Dentre as atribuições listadas no dispositivo, cabe aqui realçar as seguintes: (a) atuar como órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal (criado pelo Decreto federal nº 9.492/2018) e como órgão coordenador da Rede Nacional de Ouvidorias (acrescida pelo Decreto federal nº 9.723/2019); (b) monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas; (c) assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto federal nº 7.724/2012 (que regulamenta a Lei nº 12.527/2011); (d) apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto federal nº 7.724/2012 (recurso específico endereçado à CGU após infrutífera a tentativa perante o órgão competente);

X - ouvidoria-geral; [...] Art. 3º Ao Gabinete do Ministro compete: [...] IV - planejar, coordenar e desenvolver as atividades da Ouvidoria Geral da República; [...]”. BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 1.796*, de 24 de janeiro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1796.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

47 Sobre o ponto: “ANEXO I [...] Art. 1º A Corregedoria-Geral da União, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado Corregedor-Geral da União, tem como área de competência assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto às matérias e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e ouvidoria-geral. [...] Art. 2º A Corregedoria-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional: [...] III - unidades específicas singulares: a) Ouvidoria-Geral; [...] Art. 7º À Ouvidoria-Geral compete: I - examinar manifestações referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; II - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; III - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas; IV - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; e V - congregar e orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”. BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.490*, de 28 de novembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4490.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

48 BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.681*, de 3 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9681.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

(e) promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; (f) receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços.

Verifica-se, diante disso, que o papel da Ouvidoria-Geral da União circundava, até então, desde uma posição de órgão coordenador das demais ouvidorias, especialmente por meio do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e da Rede Nacional de Ouvidorias, até uma atuação mais específica no tocante à resposta de recursos administrativos oriundos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Importante citar, também, sua atribuição para realizar conciliação e mediação na resolução de conflitos entre os cidadãos e o Poder Público federal. No campo dos serviços públicos, denota-se que já havia previsão para recebimento e análise de manifestações dos usuários, mas tal atribuição ficava restrita, nos termos do Decreto, aos serviços prestados diretamente pelo Poder Executivo federal (órgãos e entidades), desconsiderando-se, pois, a prestação de serviços pela iniciativa privada.

De outra banda, a partir da entrada em vigor da Lei nº 13.460/2017, foram acrescidas competências não apenas à OGU, mas à todas as ouvidorias. Tais órgãos deixaram de ser meros receptores de manifestações dos usuários de serviços e passaram a ter atuação mais proativa para impulsionar a melhora na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

No caso específico da OGU, congregando-se o disposto no art. 13, da Lei nº 13.460/2017, com o previsto no art. 10 do Decreto federal nº 9.492/2018 – que regulamenta este diploma legal – tem-se o acréscimo das seguintes atribuições: (a) acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; (b) propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; (c) auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; (d) propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; (e) produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.⁴⁹

A partir das competências listadas é possível, então, estabelecer um parâmetro de comparação entre a Ouvidoria-Geral da União com as características gerais trazidas no tópico anterior acerca do *ombudsman*, contrastando a atuação de cada uma dessas instituições. As semelhanças e diferenças são apresentadas no quadro a seguir:

49 BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/202017/lei/l13460.htm. Acesso em: 19 jul. 2022; BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

	Ombudsman (características gerais)	Ouvidoria-Geral da União
	Sim.	Não.
Independência funcional	Estão ligados à estrutura do Poder Legislativo, mas são eleitos para cumprir mandato, possuindo independência funcional de atuação. Não se submetem, portanto, nem ao Governo nem ao Parlamento.	A Ouvidoria-Geral da União é órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU) que é parte da estrutura do Poder Executivo federal. Já o cargo de Ouvidor-Geral é de livre nomeação e exoneração do Ministro responsável pela CGU. ⁵⁰
Poder ao qual estão vinculados	Poder Legislativo (Parlamento). O <i>ombudsman</i> é agente do Legislativo.	Poder Executivo.
Previsão constitucional	Sim.	Não. ⁵¹
Função precípua	Vigilância da Administração Pública.	Vigilância da Administração Pública. ⁵² A partir da Lei nº 13.460/2017, uma das funções precípua da OGU passou a ser a de receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços.
Atuação por provocação	Atendimento a manifestações dos cidadãos.	Atendimento a manifestações dos cidadãos. ⁵³

50 No caso das demais ouvidorias, elas são criadas, em regra, dentro da estrutura do Poder Executivo, funcionando como órgão de controle interno da Administração Pública.

51 Sobre o ponto, não se deve olvidar que há previsão constitucional para ouvidorias no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público (arts. 103-B, § 7º e 130-A, § 5º, da Constituição da República).

52 As demais ouvidorias atuam como órgãos de controle interno e por estarem normalmente vinculadas ao Poder Executivo, têm como função a vigilância dos atos praticados por agentes que desempenham a função de Administração Pública.

53 Deve-se realçar o importante papel exercido pela Lei nº 13.460/17 para disseminar e estimular a atuação das ouvidorias no campo da prestação de serviços públicos.

	Ombudsman (características gerais)	Ouvidoria-Geral da União
Atuação de ofício	O <i>ombudsman</i> pode atuar de ofício com a finalidade de recomendar melhorias na atividade administrativa.	As competências previstas para a Ouvidoria-Geral da União não preveem explicitamente a atuação de ofício, mas tal atribuição poderia ser considerada possível.
Poder investigativo	Sim. Necessidade de inspeção em qualquer órgão que for necessário; dever de ouvir o agente envolvido.	Não.
Poder de crítica (recomendações e resoluções) e de dar publicidade	Sim. Liberdade para fazer críticas com vistas à melhora de determinada atuação administrativa dando publicidade às resoluções e recomendações.	Sim. Há competência para emitir pareceres (recomendações e resoluções) e para auxiliar a corrigir atos irregulares/ilegais. Porém, a questão a saber é a amplitude do poder de crítica em razão de sua fraca autonomia funcional.
Competência para realizar mediação e conciliação de conflitos entre o cidadão e a Administração Pública	Sim.	Sim.
Sigilo das informações	Sim. Da identidade do cidadão (ou do agente administrativo) que propõe a reclamação e do agente da Administração ou órgão objeto da manifestação.	Sim. A regra é o sigilo das informações das manifestações dos cidadãos.
Publicidade e transparência da atuação	Sim. Recomendações e resoluções devem ser publicizadas para fins de divulgação da atuação do <i>ombudsman</i> perante o público; além disso, são exigidos a elaboração de relatórios periódicos informando os campos de atuação naquele espaço de tempo.	Não. Há, ao menos, previsão de publicização dos relatórios anuais de gestão (art. 14, inciso II, e art. 15, Lei nº 13.460/2017), além da elaboração de dados estatísticos sobre a prestação de serviços públicos que poderão ser publicizados.

Fonte: Autores.

Diante desse contexto, é possível constatar que, de fato, algumas atribuições são comuns para ambas as instituições. Por outro lado, as diferenças encontradas são significativas não apenas no sentido quantitativo, mas sobretudo qualitativo.

A principal distinção entre elas e que gera sensíveis desdobramentos e impactos à atuação da Ouvidoria-Geral da União (e, em geral, às demais ouvidorias) diz respeito à independência funcional. Tal órgão, por estar geralmente dentro da estrutura do ente sobre o qual exerce a fiscalização, atuando como agente de controle interno, não está isento de influências do poder político, pois não possui proteção legal nesse sentido.

Essa característica impacta diretamente no raio de atuação da OGU, que em regra não têm atribuição para agir de ofício ou, então, têm poderes de crítica restritos em função da forma de indicação de seus membros. Esse cenário impossibilita, igualmente, que possam ter poder investigativo ou de inspeção.

Debater e buscar a reformulação das ouvidorias em matéria de independência funcional tem relação direta com a conformação de um modelo de democracia participativa adequado ao projeto constitucional de 1988. Sobre o tema, vale recuperar Paulo Bonavides, para quem “a Constituição nos afigura a estrada real que conduz à democracia participativa”,⁵⁴ contendo em seu âmago indicativo claro do estímulo à participação popular. Portanto, mostra-se premente eliminar as possibilidades de ingerências políticas obscuras que podem potencialmente ocorrer dentro das ouvidorias, viabilizando a maturação e orquestramento de respostas efetivas para as demandas dos cidadãos e cidadãs que as procuram.

Por outro lado, é inegável a revisão promovida pela Lei nº 13.460/2017, incluindo dentre suas atribuições um papel mais ativo na melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos. Esse novo colorido normativo, além de reacender a importância das ouvidorias no seio dos entes públicos, parece essencial para uma reformulação na sua estrutura e organização, especialmente no tocante ao modelo de indicação dos agentes públicos que a integram, proporcionando maior autonomia institucional.

Útil destacar, também, que a Ouvidoria-Geral da União, assim como as demais ouvidorias, não possui regramento constitucional, com exceção das ouvidorias de Justiça (art. 103-B, §7º) e das ouvidorias do Ministério Público (art. 130-A, §5º), competentes para receberem reclamações em detrimento de agentes ou órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público, restringindo, portanto, a matéria constitucionalizada ao espaço daquelas instituições. É necessário ventilar a possibilidade de constitucionalização da ouvidoria no Brasil como estratégia de fortalecimento de suas funções básicas e de promoção da cidadania, fazendo com que tais instituições tornem-se, na ordem jurídica constitucional, o que significam: a proteção e guarida dos direitos de cidadãos e cidadãs.

O fortalecimento da OGU, igualmente, pode ser pensado, no plano infraconstitucional, a partir da previsão de atuação de ofício. Se a partir da Lei nº

54 BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 39.

13.460/2017 e do Decreto nº 9.492/2018 percebe-se a função de zelar pelo serviço público e propor melhorias na prestação desses serviços, ressoa bastante razoável admitir a atuação de ofício da ouvidoria, justamente em função de sua funcionalidade básica, sem a necessidade de iniciativa ou participação de terceiros. Essa configuração serviria, inclusive, para a promoção de um modelo de Administração Pública mais protagonista, espraído na busca pela melhoria constante dos serviços públicos e suas respectivas prestações, pois “o movimento que se deve estimular é, na verdade, o de estudo, identificação e instrumentalização de novos ductos de salvaguarda de direitos”.⁵⁵

A questão da publicidade e transparência⁵⁶ na atuação da ouvidoria também indica certo embaraço. A Constituição de 1988 insculpiu, em seu art. 37, o princípio da publicidade, consagrando “tendência de publicidade ampla às atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava”.⁵⁷ Assim, não é racional admitir estruturação de ouvidoria que não trate enquanto regra a publicização e abra exceções somente para relatórios anuais e dados estatísticos acerca dos serviços públicos.

O regime constitucional pátrio exige, decerto, a publicização de toda a atuação da ouvidoria. Na mesma esteira, a transparência pode ser manifestamente do tipo ativa, sem a necessidade de pedidos. Ainda, a disponibilização de dados ativamente deve acontecer de modo claro e simplificado, que faça com que cidadãos e cidadãs compreendam do que se trata, afinal relatórios e dados estatísticos podem ser ininteligíveis para boa parte da população brasileira. É pressuroso instigar reformulação da ouvidoria para expandir sua atividade em termos de publicidade e transparência.

É necessário constar que o movimento anti-*ombudsman* ou anti-defensor do povo no Brasil, concentrando funções no Ministério Público e ouvidorias, não pode vir desacompanhado da devida crítica. Sem negar a importância da atuação do Ministério Público, o Defensor do Povo poderia ser, assim como na experiência da Suécia e de outros países europeus, uma forma acessível e econômica de contribuir para o melhoramento

55 CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. A tutela do direito à saúde pela Administração Pública: delineando o conceito de tutela administrativa sanitária. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 2, 31 out. 2020, p. 607. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v7i2.71320>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/71320>. Acesso em: 19 jul. 2022.

56 Sobre a centralidade da dimensão da transparência, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de (Coord.). *Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México*. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 14-35; TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 26, n. 3, p. 788-814, set./dez. 2021. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/18326/10511>. Acesso em: 19 jul. 2022.

57 MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 126.

da atuação dos agentes públicos, recebendo queixas dos cidadãos e investigando/inspecionando – o que complementaria, inclusive, a atuação do próprio MP.

Em outra perspectiva, reforçar e ampliar o papel das ouvidorias demanda, sem dúvida, repensar a sua independência e autonomia, incluí-las na ordem revisão constitucional, com previsão da possibilidade de atuação de ofício e expansão da publicidade e transparência do seu agir dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Indiscutivelmente, tudo isso demanda um processo de sensível reestruturação das ouvidorias para evitar a captura de sua atuação adequada por conjuntos de interesses nos mais das vezes muito bem inseridos e mesmo assentados nos próprios órgãos reclamados.

4 Conclusão

O *ombudsman* (*justitieombudsman* ou *J.O.*) sueco, criado em 1809, é instituição que busca o cumprimento de leis e regulamentos sem equívocos no âmbito das atividades públicas, contra a má administração e a violação de direitos dos cidadãos e cidadãs – que poderão levar suas reclamações ao escritório caso isso ocorra. Em linhas gerais, o *ombudsman* é caracterizado pela previsão constitucional, representação do *Riksdag*, independência, recebimento de queixas dos cidadãos e acompanhamento, vigilância da aplicação de leis e regulamentos, publicidade e autonomia investigatória e sancionatória.

O instituto sueco repercutiu mundialmente, alcançando países de toda a Europa a partir de 1917. Finlândia, Dinamarca, Alemanha, Noruega e França são exemplos de países que implementaram o *ombudsman* em seus ordenamentos jurídicos, ainda que esse processo tenha ocorrido com distinções e adequações às particularidades de cada um. Apesar das diferenças, a disseminação da figura na Europa manteve os principais caracteres do exemplo sueco: previsão constitucional, independência e representação do Parlamento.

O processo de inserção do instituto na América contou com distorção significativa do conceito escandinavo. A partir de 1966, Estados Unidos da América passam a considerar *ombudsman* qualquer escritório com competência para receber denúncias dos cidadãos, independentemente de estar vinculado à organização ou agência alvo da reclamação; o Canadá seguiu a mesma tendência. A independência passa a ser dispensada nesses contextos.

No Brasil, o estudo acerca do *ombudsman* sueco remonta pelo menos a 1967, mas o “novo instituto” não recebeu atenção, considerado o período autoritário vivenciado na época. Com a reabertura democrática houve tentativas de criação do Defensor do Povo, por três vezes, no Poder Legislativo, mantendo as características comuns europeias, mas o processo não teve êxito. Na Assembleia Constituinte de 1987 a proposta de criação do

Defensor do Povo, feita pela Comissão Afonso Arinos, não obteve sucesso, mormente pelo *lobby* encampado pela Carta de Curitiba. Ao final, restou que as funções do *ombudsman* ficaram concentradas entre Ministério Público e ouvidorias.

Um comparativo entre as características do modelo de *ombudsman* escandinavo (adotado por outros países europeus) e as ouvidorias no Brasil (tendo como parâmetro a Ouvidoria-Geral da União) revela que há uma evidente e considerável discrepância em termos de atuação, recepção e tratamento das reclamações no Brasil, em que pese o incremento das funções das ouvidorias realizado pela Lei nº 13.460/2017.

A Ouvidoria-Geral da União não goza de previsão constitucional, nem independência funcional e não constitui representação do Parlamento; não há previsão legal expressa para atuação de ofício e nem regulamentação de poder investigativo; e, por fim, é ausente o dever de publicidade e transparência integral. Não obstante as semelhanças existente entre os institutos, as diferenças repercutem de forma mais densa, comprometendo em termos quantitativo e qualitativo a atuação da ouvidoria na proteção dos cidadãos e cidadãs, bem como na salvaguarda da legalidade no Brasil. Se, por um lado, o *lobby* contrário ao Defensor do Povo no Brasil inviabilizou a construção de uma instituição específica para o controle das atividades e agentes públicos, por outro, parece mais do que oportuno e mesmo urgente repensar a organização das ouvidorias, para que a partir de atributos como independência e atuação de ofício, por exemplo, haja maximização do adequado controle das ações públicas e resoluções das sempre crescentes demandas de uma sociedade cada vez mais complexa, plural e multifacetada.

Referências

- ANDERMAN, Steven D. The Swedish Justitieombudsman. *The American Journal Of Comparative Law*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 225-238, 1962.
- BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 46-73, jan/jun. 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 10.683*, de 28 de maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.460*, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/202017/lei/l13460.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 1.796*, de 24 de janeiro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1796.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 2.802*, de 13 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2802.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 4.490*, de 28 de novembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4490.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.724*, de 16 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.492*, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.681*, de 3 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9681.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.723*, de 11 de março de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9723.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. A tutela do direito à saúde pela Administração Pública: delineando o conceito de tutela administrativa sanitária.

Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 601, 31 out. 2020. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v7i2.71320>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/71320>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CARPIZO, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

CARTA DE CURITIBA – aprovada em 21-06-1986, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público (Curitiba, Paraná).

CHAPMAN, Brian. The Ombudsman. *Public Administration*, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 303-310, dez. 1960.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Ouvidorias públicas no Brasil: o elo entre o direito de acesso à informação e a efetivação da proteção de dados pessoais no setor público. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance (RDAI)*, São Paulo, n. 19, a. 5, p. 159-189, out./dez. 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México*. Florianópolis: Editora Habitus, 2020.

DENMARK. *Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013*. 1996. Disponível em: <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

DOLAN, Paul. *Creating state ombudsmen: a growing movement*. *National Civic Review*, [s.l.], v. 63, n. 5, p. 250-254, maio 1974.

FINLAND. *Independent Police Complaints - Authorities' Network - Ipcan. Ipcan. The Parliamentary Ombudsman of Finland*. Disponível em: <https://ipcan.org/members/the-parliamentary-ombudsman-of-finland-2>. Acesso em: 19 jul. 2022.

JÄGERSKIÖLD, Stig. *Swedish Ombudsman*. *University Of Pennsylvania Law Review*, [s.l.], v. 8, n. 109, p. 1077-1099, maio 1961. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6969&context=penn_law_review. Acesso em: 19 jul. 2022.

KLEIN, Rudolf. *Ombudsman into Mediateur*. *The Political Quarterly*, [s.l.], v. 47, n. 1, p. 92-94, jan. 1976.

LANE, Jan-Erik. *The Ombudsman in Denmark and Norway*. In: GREGORY, Roy; GIDDINGS, Philip (Publishers). *Righting Wrongs: the ombudsman in six continents*. Washington, DC: IOS Press, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NILSSON, Per-Erik. Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia. *Revista do Serviço Público*, v. 41, n. 2, p. 31-37, jun., 2017.

PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. *Direito de reclamação do usuário de serviço público: um instrumento de controle social no atual modelo de Administração Pública brasileira*. 2017. 219 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

RIDLEY, Fred. The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Federal Republic of Germany. *Political Studies*, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 1-20, fev. 1964.

ROWAT, Donald C. *The American distortion of the ombudsman concept and its influence on Canada*. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, [s.l.], v. 50, n. 1, p. 42-52, mar. 2007.

ROWAT, Donald C. The ombudsman in France. *Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada*, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 66-86, mar. 1984. Wiley.

SMITH, S. A. Anglo-saxon ombudsman? *The Political Quarterly*, [s.l.], v. 33, n. 1, p. 9-19, jan. 1962.

STERN, Joachim. *Finland*. In: KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele. *European ombudsman-institutions*. Vienna: Springer, 2008.

SWEDEN. Regeringsformen, 1975. Disponível em: <https://lagen.nu/1974:152>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SWEDEN. *Riksdagsordningen, 1974*. Disponível em: <https://lagen.nu/1974:153#K8R10>. Acesso em: 19 jul. 2022.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 26, n. 3, p. 788-814, set./dez. 2021. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/18326/10511>. Acesso em: 19 jul. 2022.