

A Ouvidoria Pública como mecanismo de enfrentamento à corrupção e sua interface com o Programa de Integridade

Rose Meire Cyrillo⁵⁰

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre o papel estratégico da Ouvidoria enquanto eficaz mecanismo de enfrentamento à corrupção, em razão das relações comunicacionais que mantém com os diferentes públicos que interagem com a Organização, proporcionando abertura, calibração e o constante aperfeiçoamento do sistema de governança pública, bem como por meio da utilização dos seus indicadores para a construção e a manutenção de uma cultura da integridade institucional, os quais são extraídos na sua atuação cotidiana de prevenção, detecção e monitoramento de eventos potencialmente danosos ao Órgão e, em último análise, aos serviços públicos que são entregues à sociedade.

Palavras-chave: Ouvidoria. Enfrentamento à Corrupção. Programas de Integridade.

Introdução

O artigo abordará a Ouvidoria Pública como agente de integridade ao receber e tratar manifestações que envolvem atos de corrupção, improbidade, desvios e outras fraudes, bem como ao assegurar uma maior transparência aos atos de governo, estimulando não só o controle social por parte dos usuários de serviços públicos, como a moralidade e a eficiência da máquina administrativa e dos seus integrantes.

De igual sorte, buscar-se-á demonstrar que o gerenciamento de riscos que é realizado pela Ouvidoria Pública é um forte componente de prevenção e dissuasão de fraudes, desvios e atos de corrupção em geral, pois o agente público tem a consciência de que esse mecanismo de monitoramento e detecção existe e é efetivo, assim como a posterior resposta corretiva estatal, trazendo solidez para o Programa de Integridade como um dos seus pilares estruturantes.

As referências empíricas e teóricas que serão utilizadas para o desenvolvimento da argumentação reforçarão a necessidade de um novo olhar sobre o potencial da Ouvidoria Pública na tarefa de criar um ecossistema íntegro no âmbito governamental, capaz de impactar positivamente no grau de confiança e de credibilidade de todos que interagem com o aparato estatal, além de melhorar os resultados e a performance da Organização.

Assim, a partir da compreensão dos atuais paradigmas de gestão organizacional que são aplicáveis à Ouvidoria, será feita uma análise qualitativa do papel desse espaço dialógico e de construção de

conhecimento enquanto sistema de calibração e modulação (estímulo) de comportamentos e valores éticos, sem olvidar sua missão primeva de desinterdição de fala e de costura de relações sociais entre pessoas e Organizações.

Por derradeiro, espera-se que o presente trabalho contribua para que a Alta Gestão internalize a importância da Ouvidoria Pública como mecanismo de uma política eficaz de gerenciamento de riscos relacionados à integridade da Organização, bem como de enfrentamento ao fenômeno da corrupção, de forma que essa compreensão resulte em ações de estruturação do setor para que toda a sua potencialidade seja exteriorizada e experienciada, interna e externamente, agregando valor público às atividades do Estado.

1. Apontamentos sobre Ouvidoria Pública

1.1 Evolução da Ouvidoria Pública no Brasil

O modelo do ombudsman europeu exerceu inegável influência sobre as ouvidorias públicas brasileiras, contudo essas adquiriram matiz própria, desde o período colonial até a contemporaneidade, tecitura que foi costurada com os retalhos da diversidade cultural de um país de dimensão continental e ainda em desenvolvimento.

Na época do Brasil Colônia os Governos Gerais possuíam em suas estruturas Ouvidores indicados pelo Rei de Portugal, com o poder de lavar e promulgar leis, estabelecer Câmara de Vereadores, atuar como Comissários de Justiça e ouvir reclamações e reivindicações da população sobre im-

50 Especialista em Ouvidoria Pública, Conselheira do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino – FNOUH e Gerente de Ouvidoria da Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

probidade e desmando por parte dos Servidores do Governo⁵¹.

Em 1823, durante o período do Império, o Ouvidor era concebido como Juiz do Povo, a quem incumbia receber as queixas da população e encaminhá-las, *ex officio*, à Corte, atribuições relacionadas à resolução de problemas de natureza judiciária e à fiscalização do cumprimento das leis.

O atual formato de Ouvidoria Pública começa a ganhar musculatura a partir de 1983, sob os auspícios da abertura democrática, que culminou na criação da primeira Ouvidoria Pública na cidade de Curitiba, em 1986, bem como, com a criação da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculada à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal⁵².

Com a EC 19/1998 da Constituição Federal de 1988, embora não expressamente mencionadas, as Ouvidorias Públicas ganham substrato constitucional diante do disposto no artigo 37, § 3º, Inc. I e II, *in verbis*:

Art. 37, §3º- A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Ato contínuo, há um movimento de criação e implementação de diversas Ouvidorias na esfera pública⁵³, até que em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, normativo que determinou a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Pública, passando a unidade a ter status constitucional.

Nessa jornada, a Ouvidoria pública consolidou seu papel de canal de diálogo direto das Instituições com a população, revestindo-se de mecanismo de estímulo para a participação popular e ferramenta vital para o exercício dos direitos de cidadania,

favorecendo um modelo de gestão transparente, eficiente e íntegro.

Atualmente, além de Ouvidorias públicas setorializadas, estratégia adotada para conferir *locus* específico para debates, autonomia e vinculação muito mais próxima à sociedade civil, outro aspecto que merece destaque é a atuação em rede dessas instâncias, nas diferentes esferas e níveis de governo⁵⁴, verdadeiros fóruns de integração onde os participantes buscam, entre outras coisas, consolidar uma agenda nacional para a garantia dos direitos dos usuários de serviços públicos, compartilhar experiências e boas práticas para assim aprimorar os serviços prestados à sociedade.

Essa necessidade de trabalho articulado em rede ocorreu, em outras razões, pela percepção de que as Ouvidorias públicas absorveram novas dimensões e funções que lhe conferiram um protagonismo sem igual na modernização do agir estatal, na configuração das funcionalidades de seus aparatos burocráticos e na qualidade dos serviços prestados pelos seus agentes, como será abordado a seguir.

1.2. Ouvidoria Pública: dimensões e funções

Concebida inicialmente como canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, com o passar do tempo as Ouvidorias Públicas foram incorporando novas perspectivas de atuação além da desenhada pela Carta Cidadã de 1988, sem, contudo, olvidá-la.

Irradia desse ambiente dialógico duas dimensões de atuação da Ouvidoria: a dimensão de controle (interno e social) e a dimensão de participação. E dessa bidimensionalidade surgem duas funções do trabalho levado a cabo nessas arenas comunicacionais: a pedagógica e a propositiva.

No que diz respeito à dimensão de controle interno, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida

51 Sobre o tema, CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria: *Um Aporte Necessário*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. n. 9, 2015, p. 201

52 Decreto nº 93.714/1986 - o presidente da comissão acumulava a função de ouvidor e era designado pelo Presidente da República.

53 Em 1992, a Lei nº 8.490/1992 cria a Ouvidoria-Geral da República; em 1999, a Lei nº 10.294, "Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos do Estado de São Paulo", norma que contemplava a implantação de Ouvidorias em todos os órgãos da Administração pública estadual; em 2004 a Lei nº 10.689 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União.

54 Rede Nacional de Ouvidorias/CGU, Rede Nacional de Ouvidorias do Ministério Público, Rede Paulista de Ouvidorias, Rede de Ouvidorias do Ceará, Rede de Ouvidorias de Pernambuco, Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino, Rede Municipal de Ouvidorias de Vinhedo, entre outras

pele Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A Ouvidoria enquanto órgão integrante do sistema de controle interno da Organização, auxilia nas ações de prevenção e combate à corrupção, estimulando a transparência e a prestação de contas, funcionando como um agente calibrador de mudanças, favorecendo uma gestão flexível, comprometida com o contínuo aperfeiçoamento de seus procedimentos e fluxos de trabalho, colaborando para a entrega de negócios e serviços de qualidade e mantendo a confiança, a integridade e a credibilidade da Instituição.

Já a dimensão de controle social está imbricada com a dimensão de participação e pode ser traduzida na ação de escuta e formalização da percepção de diferentes públicos, contribuindo para um melhor controle dos atos de gestão e da qualidade dos bens e serviços entregues, por meio do contínuo monitoramento realizado pelos seus multicanais de acesso e captação de percepções.

Tanto no escopo de participação como no de controle, a Ouvidoria atua alinhada com as instâncias decisórias colhendo e fornecendo indicadores gerados através dos *inputs* que alimentam os sistemas de recepção de manifestações, oportunizando a avaliação permanente dos cenários internos e externos à Organização, a pronta correção e aperfeiçoamento de procedimentos de trabalho, permitindo ao gestor antecipar-se a possíveis riscos e cenários conflituosos.

Somam-se ao viés dual acima referido, o reconhecimento e a validação de diferentes discursos que decorrem da escuta praticada em ambiente de Ouvidoria, os quais são formalizados, tratados e encaminhados para assimilação interna e posterior resposta ao usuário. E é esse fluxo de abertura e retroalimentação de sentidos e significados que fundamenta as ações pedagógica e propositiva do trabalho desenvolvido na unidade.

O viés pedagógico diz respeito ao esclarecimento prestado ao usuário, educando-o para que ele seja capaz de exercer seus direitos, bem como tornando-o apto a ser um multiplicador destes saberes e assim diminuir a assimetria informacional que envolve o relacionamento entre a administração pública e os administrados.

Pela perspectiva propositiva, emerge deste processo dialógico do “ouvir constante” a transformação das manifestações dos usuários em indicadores aptos a subsidiar as decisões dos gestores, as quais terão maior impacto e projeção de resultados, funcionando a Ouvidoria como uma válvula de calibração do sistema de gestão, capaz de torná-lo mais eficaz, a partir do conhecimento produzido e consolidado em seus relatórios, recomendações e súmulas⁵⁵.

Por conta dessa capacidade dialógica e de apreensão de tendências e percepções, a Ouvidoria Pública passou a ser vista como um pilar fundamental no planejamento estratégico das instituições, um refletor privilegiado das fragilidades internas e externas, verdadeiro celeiro de informações que permitem aos gestores um olhar diferenciado sobre os anseios sociais, auxiliando-os na tarefa de redirecionar políticas, aperfeiçoar processos e eliminar riscos.

Como será visto a seguir, a Ouvidoria pública hoje ocupa a função de agente de integridade e de boa governança, compondo Programas de Integridade e inseridas nas estruturas de prevenção, detecção e monitoramento de riscos, atos de corrupção e desvios que possam impactar as atividades das Organizações e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

1.3. Ouvidoria Pública e enfrentamento à corrupção

O fenômeno da corrupção não é recente e tem sido objeto de estudo em diversos países através de diferente óticas e suportes metodológicos, haja vista os impactos negativos dessa prática no desempenho das instituições e no desenvolvimento social, econômico e político global, motivo pelo qual seu enfrentamento faz parte de uma cruzada mundial, tendo a Organização das Nações Unidas estabelecido na Agenda 2030, o objetivo 16.5, que trata de “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.⁵⁶

No cenário pátrio há um arcabouço de instrumentos normativos utilizados para o enfrentamento à corrupção, fraude e atos de improbidade, dentre os quais se destacam a Lei de Improbidade Administrativa (Lei de nº. 8.429/92) e a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13), além dos Tra-

55 Em 2016 a Ouvidoria do MPDFT passou a confeccionar súmulas trimestrais, agregando a sua percepção sobre as mudanças sociais, econômicas e organizacionais, com o escopo de colaborar com a atuação dos órgãos de execução. Sobre o tema: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/servicos-menu/ouvidoria-mainmenu-149/8662-sumulas>

56 Sobre o tema: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

tados e das Convenções que tratam da temática, os quais o Brasil é signatário⁵⁷.

Não obstante esse arsenal normativo, o cenário indica a necessidade de fortalecimento do repertório já existente e de se investir em novas formas de abordagem dessa questão e, nesse contexto, as Ouvidorias Públicas atuam para auxiliar as instâncias competentes na difícil missão de zelar pela eficiência e probidade dos agentes públicos, a fim de que a prestação de serviço à sociedade tenha qualidade, custo e conformidade legal.

Cabe destacar que entre outras obrigações determinadas pela Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, por meio do artigo 5º os Estados Partes se comprometeram a adotar políticas públicas contra a corrupção, de forma a promover a participação da sociedade e, concomitantemente, refletir os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas.

Sob o prisma dessa diretiva, pode-se afirmar que as Ouvidorias atuariam principalmente como mecanismos de prevenção e detecção de atos de corrupção, em virtude de sua própria razão de ser: uma ferramenta institucional que oportuniza e fomenta não apenas a participação da sociedade, como também transparência no setor público.

O Tribunal de Contas da União quando compilou uma série de sugestões e propostas baseadas no ordenamento jurídico nacional e em boas práticas adotadas internacionalmente, sob o nome “Referencial de Combate a Fraude e Corrupção”, fez menção direta aos trabalhos das Ouvidorias, enquanto eficazes canais de recebimento de denúncias⁵⁸, fazendo referência à Lei nº 13.460/2017⁵⁹ que, além de dispor sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, trata das Ouvidorias Públicas no Capítulo IV, artigos 13 à 17.

As Ouvidorias também foram referenciadas no Plano Anticorrupção, elaborado pelo governo federal para o período entre 2020 e 2025, no subitem 1.6, cabendo destacar o que segue⁶⁰:

A centralização dessas interlocuções por meio de um único canal e em uma única base de dados é essencial para a geração de inteligência, tanto no que se refere à legitimidade dos processos decisórios no âmbito público – resguardando a sua aderência às necessidades dos administrados – quanto para a detecção de desvios e irregularidades.

De constituição necessária nas instituições obrigadas pela Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460, de 2017), as ouvidorias tornaram-se a rede mais capilarizada de acesso aos meios de participação direta da sociedade na gestão, oferecendo espaço para o exercício permanente do controle social sobre os atos dos agentes públicos.

É inegável, assim, a importância das Ouvidorias no combate à corrupção, uma vez que são efetivos mecanismos de transparência e accountability, além de canais confiáveis de denúncia que garantem a proteção da identidade do denunciante, como forma de resguardá-lo de retaliações, perseguições ou tratamento discriminatório, consoante o disposto no Decreto Federal nº 10.153/2019⁶¹.

De igual forma, referida instância dialógica é parte importante do sistema de governança democrática, dando visibilidade aos princípios constitucionais que regem a administração pública, nas dimensões da transparência, do acesso à informação, da responsabilização e dos resultados que devem permear os processos de gestão da coisa pública.

Nessa linha, salientam Massuanganhe e Corralo⁶²:

O conceito de boa governança implica uma orientação de um Estado que progressivamente aumenta a confiança das pessoas no seu governo, a medida em que, através dos mecanismos de participação, os atores locais têm o conhecimento real dos programas, planos e limitações, mas que também participam na governação e na provisão de serviços públicos, tendentes a melhorar a eficácia e a eficiência dos governos.

57 Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

58 Referencial de combate a fraude e corrupção. Tribunal de Contas da União, p. 69. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A-1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf Acesso em 19 de julho de 2021

59 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm

60 Plano Anticorrupção do governo federal <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf> p. 28/30 Acesso em 19 de julho de 2021

61 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10153.htm

62 MASSUANGANHE, Israel Jacob e CORRALO, Giovanni da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255> Acesso em 09 de julho de 2021.

Dito de outra forma, não há governança democrática sem a existência de espaços de interação entre o governo e sociedade, oportunizando ao usuário ser coautor e não mero destinatário do agir estatal, entendimento reforçado recentemente pela Organização das Nações Unidas, que na Assembleia Geral de 16 de dezembro de 2020, aprovou resolução de incentivo para que os países membros adotem e apoiem as Ouvidorias, enquanto mecanismos independentes de promoção e proteção dos Direitos Humanos, boa governança e respeito pelo Estado de Direito⁶³.

Sobre o tema, Robson Baesso⁶⁴ afirma que:

Em 2012, as ouvidorias públicas ganharam proeminência e responsabilidades durante a implementação da Lei 12.527/2011 – a Lei do Acesso à Informação (LAI), em sintonia com a tendência à ampliação da transparência e da participação do cidadão no Estado democrático de direito. Na mesma linha, também a partir de 2012, muitas dessas ouvidorias tornaram-se interlocutoras das suas entidades no âmbito da Parceria para o Governo Aberto – Open Government Partnership (OGP). Essa iniciativa multilateral internacional busca aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, estimular a participação da sociedade civil, alcançar os mais altos padrões de integridade profissional na administração pública e fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias para tornar os governos mais transparentes, efetivos e responsáveis (Open Government Partnership [OGP], 2011).

Dentro da perspectiva da boa governança é a integridade a condição que confere legitimidade a todas as outras atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e, nesse particular, enquanto boa prática, a Ouvidoria tem contribuído diretamente na prestação de serviços mais eficientes e na probidade de seus executores, na medida que é um canal de monitoramento e de controle dos seus atos, razão pela qual, como será visto a seguir, essa estrutura comunicacional vem ocupando papel de destaque nos Programas de Integridade de Organizações em diferentes segmentos.

2. A interface da Ouvidoria com o Programa de Integridade Pública

2.1. Programa de Integridade: Perspectivas conceitual, normativa e estruturante

De acordo com a doutrina pátria⁶⁵, o programa de integridade pública é a ferramenta estruturada de um órgão público que reúne e sistematiza todo o arcabouço interno voltado, em primeiro plano, para a promoção e realização dos princípios constitucionais basilares da administração pública, com vistas a agregar valor aos resultados perquiridos pelos entes públicos, fazendo, em última análise, com que realizem entregas efetivas dos serviços e bens para a sociedade.

De caráter bidimensional, o programa de integridade identifica e integra as estruturas organizacionais existentes (recorte horizontal) e, ao mesmo tempo, alcança todos os atores corporativos, da presidência ao chão da fábrica (recorte vertical), dialogando com todos num mesmo tom, enquanto importantes componentes de integridade.

No âmbito normativo, o Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013 (conhecida como Lei Anticorrupção), definiu programa de integridade no artigo 41, in verbis:

“Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

Ato contínuo, foi-se desenhando um arcabouço normativo pautado no ideal de integridade como “um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo”⁶⁶, com foco em medidas anticorrupção adotadas pelas empresas, especialmente aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesi-

63 Para acesso à Resolução em espanhol: <https://undocs.org/es/A/RES/75/186>

64 BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf Acesso em 12 de abril de 2017.

65 Sobre o tema, COVRE, Mariana e CYRILLO, Rose Meire. “A Ouvidoria como eixo de sustentação dos programas de integridade pública”. In: CYRILLO, Rose Meire (org). Ouvidoria em Perspectiva – Coletânea de Artigos. Ed. Dialética, Belo Horizonte, 2021, p. 236.

66 Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> p. 6 Acesso em 19 de julho de 2021.

vos contra a administração pública nacional e estrangeira⁶⁷.

O guia “Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas” da CGU, dispõe que em regra um Programa de Integridade possui 5 (cinco) eixos estruturantes: 1) o comprometimento e apoio da alta administração; 2) a definição de uma instância responsável pelo programa; 3) análise e perfil de riscos; 4) a estruturação das regras, procedimentos e políticas, e 5) estratégias de monitoramento contínuo⁶⁸, formato também referendado pelos órgãos e entidades do governo federal. Outrossim, há entidades de diferentes segmentos que optaram por implementar programas com apenas quatro eixos: o comprometimento e apoio da alta administração; identificação da unidade responsável e instâncias de integridade; gerenciamento dos riscos à integridade e estratégias de monitoramento contínuo.

Nessa ótica, o primeiro pilar refere-se às bases para que o programa seja efetivo e envolve ações de comprometimento e apoio da alta administração e de alinhamento ao planejamento da organização. O segundo pilar diz respeito à definição de uma política de gestão de riscos e respectiva estrutura responsável por acompanhar e fiscalizar as ações, além da definição dos demais setores envolvidos na consecução do programa. O terceiro eixo circunda a implementação do plano de gerenciamento de riscos e a instituição dos procedimentos de integridade (código de conduta, canal de denúncias e demais ações que fomentem a declaração de bens e combatam o conflito de interesses e o nepotismo, por exemplo). Por fim, o quarto pilar do Programa de Integridade representa o processo contínuo e permanente de supervisão e de monitoramento das ações do programa de forma a avaliar a qualidade do sistema de controle interno ao longo do tempo.

Assim, os esforços de estruturação, execução e monitoramento de um Programa de Integridade efetivo envolvem o trabalho integrado e colaborativo entre todas as unidades dos Órgãos, desde a prévia informação sobre a existência e o funcionamento de estruturas e mecanismos relativos a cada função da integridade organizacional (promoção da ética, funcionamento de controles internos, procedimentos de responsabilização, canais de

denúncias, entre outros), passando pelas ações de orientação, treinamento e promoção das ações relacionadas à sua implementação, bem como pelo contínuo relacionamento entre as instâncias de supervisão e de monitoramento das ações.

Como afirmado em outra oportunidade, a existência de uma Ouvidoria atuante é um indicador relevante de integridade e boa governança dos organismos que a mantém como parte da estrutura de prevenção, detecção e monitoramento dos riscos inerentes às suas atividades.⁶⁹

Enquanto agentes de integridade, as Ouvidorias públicas têm muito a contribuir com a Alta Administração na odisseia de internalização e gestão da integridade organizacional, não só em razão de sua atuação como eficaz canal de denúncias (viés detectivo), mas sobretudo como espaços democráticos de acolhimento e desinterdição da fala, os quais fomentam a construção de uma cultura de diálogo e de ética, estimulando condutas íntegras, atuando ainda de forma a prevenir e monitorar possíveis riscos.

Assim, a Ouvidoria faz interface e interage dentro dos quatro eixos de um Programa de Integridade pública, atuando na construção e na consolidação de uma cultura de integridade corporativa a partir de práticas de transparência e *accountability* em que todos os envolvidos são, ao mesmo tempo, artífices e destinatários finais das regras de boa governança e de gerenciamento de riscos, tema que será detalhado nos próximos tópicos.

2.2. Ouvidoria como pilar de prevenção de riscos

A priori, convém mencionar a existência de diferentes metodologias e estruturas de gestão de riscos, sendo certo que é comum nos desenhos organizacionais que vários setores sejam de alguma forma responsáveis por tratar dos riscos a que estão expostas as Organizações, inclusive os riscos de fraude e corrupção.

Para coordenar esses atores/setores para que seus papéis fiquem claros, evitando-se, por conseguinte, o retrabalho e lacunas nos controles de gerenciamento de riscos, as Organizações têm adotado, em regra, o modelo de três linhas de defesa, com

67 Em janeiro de 2019, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou a Portaria nº 57/2019 (alterando a Portaria nº 1.089/2018), para regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas).

68 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

69 CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria e Governança Democrática. Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito/Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. 1. – Brasília: CNMP, 2018, pág. 63.

divisão coordenada de responsabilidades em entre os envolvidos.

Com base nesse padrão, compõem a primeira linha de defesa os controles internos operacionais dos gestores que detêm os riscos do negócio e os gerenciam. Por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da Organização, esses atores têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a eles prontamente.

Na segunda linha de defesa estão os agentes que atuam no gerenciamento de riscos, monitorando e contribuindo para a implementação de práticas de ações definidas no âmbito da primeira linha de defesa, além da responsabilidade de supervisionar riscos de desconformidade com leis e regulamentos, entre outros ativos.

Já a terceira linha de defesa agrega a auditoria interna da Organização, a quem cabe fornecer à alta administração e aos órgãos de governança a avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Dentro desse contexto de gerenciamento de risco, a Ouvidoria compõe a segunda linha de defesa, sendo que suas atividades possuem certa independência em relação às conferidas aos gestores da primeira linha de defesa, não obstante suas atribuições envolverem a avaliação das atividades desses últimos, circunstância que não compromete sua capacidade em oferecer uma análise totalmente independente à alta administração e aos órgãos de governança.

Avançando na temática, tem-se que o mecanismo da prevenção é composto por três componentes: gestão da ética, controles preventivos e transparência e accountability. Como disposto no Referencial editado pelo Tribunal de Contas da União, verbis:

“Por meio de um ambiente ético, a disposição para desvios de condutas e formação de concluídos é reduzida e a propensão para denúncias aumenta. Por meio de controles, reduz-se o risco de que vulnerabilidades sejam exploradas por fraudadores e corruptos. Por meio da transparência e accountability, aumenta-se a capacidade de observação dos atos e fatos na gestão pública pelas partes interessadas

*(stakeholders) da organização e aferição dos resultados obtidos”.*⁷⁰

Dito de outra forma, quando as Ouvidorias prestam contas à sociedade do trabalho realizado pelas instituições públicas e, ao mesmo tempo, incentivam e oportunizam os usuários a exercerem o controle social dos atos da administração pública, monitorando e fiscalizando a utilização das verbas públicas, avaliando a qualidade do serviço público e opinando sobre a execução de políticas públicas necessárias, estão atuando preventivamente no combate a possíveis abusos e desvios de finalidade por parte dos gestores.

De igual sorte, há que se considerar, ainda, que o simples fato de existir um canal de denúncias confiável e efetivo já funciona como fator inibidor e de dissuasão de práticas lesivas ao erário público, atuando como um freio preventivo àqueles que cogitam locupletar-se indevidamente do erário, pois sabem de antemão, que poderão ser delatados.

Ainda sob o enfoque preventivo, cabe destacar que muitas Ouvidorias estão engajadas em projetos e campanhas que envolvem a conscientização de diferentes públicos em relação ao importante papel que exercem no controle social dos atos da administração pública, por meio do acesso à informação pública - Lei de Acesso à Informação, além da possibilidade de registrar manifestações junto às ouvidorias de órgãos públicos⁷¹.

Dessa forma, em analogia ao sistema imunológico, complexo que envolve uma série de células e órgãos que atuam, em conjunto, como uma grande barreira de proteção para o corpo humano, evitando que substâncias estranhas e patogênicas afetem negativamente o seu funcionamento, as ações estruturadas no bojo de um Programa de Integridade precisam criar anticorpos no tecido corporativo, reforçando assim as imunidades inata (valores e princípios éticos) e adquirida (regras e padrões de conduta).

E é nesse campo de batalha que o Ouvidor, especialista que conhece as entranhas da Organização como ninguém, costurará conexões, saberes e sentidos que trarão robustez ao Programa de Integridade e auxiliarão na prevenção, no reconhecimento e na neutralização de riscos, acionando as estruturas responsáveis pelo enfrentamento de cada possível evento danoso, além de dar visibilidade

70 Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018, p. 37. Disponível em: [file:///C:/Users/rosecc/Downloads/Referencial%20de%20Combate%20a%20Fraude%20e%20Corrupcao%20-%202a%20Edicao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rosecc/Downloads/Referencial%20de%20Combate%20a%20Fraude%20e%20Corrupcao%20-%202a%20Edicao%20(1).pdf)

71 Projeto Jovem Ouvidor, instituído pela Ouvidoria do MPDFT em parceria com a Ouvidoria da Secretaria de Estado de Educação do DF, é um exemplo de atuação preventiva.

de para a “resposta” e contribuir para a consolidação de uma “memória imunológica” que blindará o corpo organizacional a longo prazo.

Outrossim, Embora a prevenção seja uma estratégia que não envolve grandes custos, há que se reconhecer que ela nem sempre é suficiente e nesse momento é necessário que as Organizações estruturarem suas Ouvidorias a fim de que possam atuar como eficiente canal de detecção e assim usufruir do controle difuso e gratuito que é prestado pela sociedade, tema que será enfatizado a seguir.

2.3. Ouvidoria como parte do mecanismo de detecção de riscos

Como referido anteriormente, na esfera internacional, há diversos tratados e convenções que envolvem a temática da corrupção e que abordam a necessidade de o “Estado-Parte” adotar mecanismos e estratégias de enfrentamento a tal fenômeno. No tocante à detecção de riscos, a Convenção da ONU contra a Corrupção menciona sistemas para facilitação de denúncias em duas oportunidades: no item 4 do artigo 8 e, em seguida, no item 2 do artigo 13, envolvendo ações nos setores público e privado, respectivamente, o mesmo ocorrendo na Convenção Interamericana Contra a Corrupção.

Na mesma linha, no “Referencial de Combate à Fraude e Corrupção”⁷², aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, há menção expressa aos canais de denúncias quando da análise dos mecanismos de controles detectivos e das técnicas de detecção de fraude e corrupção.

No âmbito normativo, o Decreto federal nº 8.420/2015 que regulamentou a Lei nº 12. 846/13 (conhecida como Lei Anticorrupção), estabeleceu o seguinte:

*Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e **incentivo à denúncia de irregularidades** e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos*

praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: (...)

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé.

Merece destaque a pesquisa realizada pelas Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) e KPMG (*Occupational Fraud and Abuse Survey e Fraud Survey*), indicando que uma das medidas mais efetivas para detecção de fraude e corrupção é a manutenção de canais de denúncias confiáveis e que facilitem o registro das manifestações, inclusive proporcionando ao cidadão a possibilidade do anonimato. O Tribunal de Contas da União também adota este raciocínio.⁷³

Isso ocorre porque através dos sistemas e canais de acesso à Ouvidoria as informações são encaminhadas às unidades competentes e auxiliam os órgãos de execução e demais instâncias de controle e correção a atuarem mais eficazmente na identificação de incidentes e eventos danosos à Organização e ao erário, de forma a prevenir e, não sendo possível, minimizar os impactos causados por condutas desviantes.

Na mesma linha, o Estudo “Pessoas e Corrupção: América Latina e Caribe”⁷⁴, executado pelo Latino-barômetro e pela *Market Research Services* a pedido da Organização Transparência Internacional, que traçou um panorama acerca da percepção de corrupção no Continente Americano, colocou sob evidência altos índices de confiança nas ações individuais e nos canais de denúncia para o combate à corrupção no Brasil.

Outrossim, para atuar eficazmente como mecanismo de detecção, a Ouvidoria precisa instituir canais diferenciados de acesso a fim de contemplar diferentes públicos, inclusive com a utilização de linguagem simples e clara, além de estabelecer padrões e fluxos de tratamento de manifestações que incorporem salvaguardas à identidade dos envolvi-

72 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União. Brasília: 2018. Disponível em https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/referencial_de_combate_a_fraude_e_corrupcao_tcu.pdf. Acesso em 15 de junho de 2021.

73 Idem, p. 69.

74 Barômetro Global da Corrupção. América Latina e Caribe. Opiniões e experiências dos cidadãos relacionados à Corrupção. Transparency International. 2019. Disponível em https://www.transparency.org/files/content/pages/GCB_LAC_Report_PT.pdf. Acesso em 19 de julho de 2021.

dos nos relatos, protegendo seus dados pessoais, prevendo a opção do anonimato a fim de que os usuários se sintam seguros em utilizar o serviço e tenham confiança no processo.

É de se ressaltar que a facilidade em denunciar é ponto chave na eficiência e eficácia das Ouvidorias públicas enquanto canais de denúncia, razão pelo qual elas devem disponibilizar formulário eletrônico estruturado a fim de que o manifestante reporte o máximo de informações relevantes que conheça, permitindo um tratamento célere e efetivo das demandas recebidas, padrão de otimização que deve permear de igual sorte, os atendimentos presenciais e telefônicos.

Nessa linha de raciocínio, ao dar transparência aos fluxos de tratamento de denúncias recebidas e respectivos resultados, as Ouvidorias auxiliam a Alta Administração na construção de uma cultura de integridade organizacional, reforçando o compromisso de incentivar e premiar comportamentos aderentes bem como, de responsabilizar e punir as condutas ímprobas.

Não bastasse esse proffícuo trabalho de recepção, tratamento e encaminhamento de manifestações que trazem indícios de atos praticados contra a probidade administrativa, os processos comunicativos estabelecidos em ambiente de Ouvidoria facilitam, como será visto a seguir, o monitoramento de situações que podem configurar riscos futuros para a Organização e para o erário público.

2.4. Ouvidoria como eixo de monitoramento de riscos

É cediço que os órgãos de controle interno e externo dos poderes constituídos não possuem estrutura suficiente para a fiscalização de todo o aparato estatal, em todos os níveis de governo, num país de dimensão continental como o Brasil. Assim, fomentar a participação social e o controle dos atos da administração pública por meio das Ouvidorias públicas tem se mostrado uma estratégia de baixo custo e eficaz, pois é um mecanismo de integridade que já faz parte da estrutura organizacional, funcionando para dentro e para fora do espaço corporativo, num regime de 24/7.

Como referido anteriormente, os públicos que se utilizam dos canais de acesso às Ouvidorias públicas prestam uma consultoria difusa, permanente, qualificada e gratuita para a Organização, mormen-

te no que diz respeito ao monitoramento de atos lesivos ao patrimônio público, uma vez que estão próximos aos locais onde os riscos de fraude, corrupção, má gestão e atos de improbidade estão ocorrendo ou estão prestes a ocorrer.

Por esse prisma, as Organizações precisam estar preparadas para receber esses *inputs* que chegam através dos sistemas de ouvidoria, dando suporte adequado para a qualificação dessas informações, transformando-as em dados relevantes e indicadores que subsidiem as ações do órgão, quer preventivas, corretivas ou de mero monitoramento.

Em outras palavras, as Ouvidorias públicas, embora sejam um celeiro fértil de dados e informações estratégicas, precisam ser urgentemente estruturadas com recursos humanos suficientes, com sistemas de informática modernos e programas de inteligência artificial que permitam a rápida identificação de manifestações cujo conteúdo traga indícios de riscos (tangíveis e intangíveis) para a Instituição e para o erário público como um todo.

Há que ser possível, por exemplo, a implementação de *red flags* que acusem a imediata entrada no sistema de manifestações que tragam elementos referentes à reputação da Instituição, ou a riscos que possam estar expostos seus ativos informacionais (TI) ou seus próprios integrantes, além de outros parâmetros que poderão ser implementados.

Nessa linha, as Ouvidorias públicas precisam ter à disposição ferramentas aptas a realizar uma varredura pelos seus multicanais e espaços virtuais (*Facebook, Instagram, WhatsApp, Twitter*), a fim de mapear informações que, de alguma forma, tragam riscos aos ativos da corporação, numa espécie de atuação preditiva e de antecipação de tendências.

Em verdade, de nada valem as informações compiladas nos relatórios analíticos e estatísticos confeccionados pelas Ouvidorias se elas não tiverem tratamento adequado e tempestivo, gerando produção de conhecimento. Há que se ouvir quem ouve, mas ouvir de verdade, não uma escuta meramente simbólica como a que se tem visto no âmbito de alguns órgãos públicos.

Nessa linha, como já referido em outra oportunidade⁷⁵, já passou da hora de se refletir sobre o real sentido da Ouvidoria dentro de cada órgão público, para que reposicionada estrategicamente, deixe de ser um mero espaço simbólico de fala, criado apenas para cumprir uma determinação legal e passe a

75 CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et.al. (Coord). Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 378.

realizar plenamente todas as suas potencialidades, inseridas que estarão num verdadeiro ecossistema público de integridade, onde as ações comunicativas e os conhecimentos construídos a partir da escuta da sociedade serão valorizados e utilizados como parâmetro decisórios.

3. Considerações finais

Em tempos de elaboração de políticas e programas que fortaleçam o enfrentamento à corrupção, as Ouvidorias públicas habilitam-se como mecanismo eficaz no fomento da participação e do envolvimento da sociedade nessa cruzada, posto que sozinho o aparato estatal não possui musculatura suficiente para impedir a prática de atos lesivos ao patrimônio público, bem como de construir uma cultura organizacional fundada nos valores eleitos pelos legislador constitucional e relevantes para o corpo social.

Nessa perspectiva, o diálogo sobre integridade em qualquer Organização envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento de riscos, implementação de canais de comunicação e interação com a sociedade em geral, inclusive para recebimento de denúncias.

Sob o enfoque do Programa de Integridade pública, restou demonstrado que a Ouvidoria além de espaço de diálogo e canal de recebimento de denúncias, retroalimenta a integridade que ajuda a fomentar, coletando, encaminhando e tratando informações que permitem a atualização e aperfeiçoamento constante do programa, compondo e calibrando os seus eixos.

As Ouvidorias já ocupam papel de destaque nas estruturas de Programas de Integridade pública das Organizações que já compreenderam o potencial estratégico dessas instâncias, atuando ora como mecanismo de prevenção de riscos, a partir do momento em que contribui para a construção de um ambiente organizacional baseado na ética, na transparência e *accountability*, ora como canal de detecção de inconformidades e desvios, enquanto porta-voz dos mais diferentes públicos e do controle difuso e gratuito que estes exercem no tocante aos serviços e produtos ofertados. E, por fim, como componente de monitoramento de riscos, mormente os relacionados a bens intangíveis, como informação e a própria reputação da Organização.

Diversos órgãos públicos já incluíram a Ouvidoria em seus programas de integridade, dentre eles, o Ministério da Justiça, a Controladoria-Geral da União e o Conselho Nacional do Ministério Público. Esse é o modelo implantado também pela BR Distribuidora, empresa privatizada há 02 (dois) anos e que em 2018 incluiu a Ouvidoria em seu Estatuto Social, vinculada diretamente ao Conselho de Administração, bem como compondo o Sistema de Gestão da Integridade da Companhia.

É de se concluir que as Ouvidorias públicas, aí incluídos todos os seus processos de interface com o recebimento, proteção e tratamento de informações, constituem um eixo ou pilar de sustentação essencial para a estruturação, implementação, execução e monitoramento dos Programas de Integridade pública, agregando a eles um ganho de aderência, por estimular o engajamento, aprofundar e fortalecer o nível de compromisso dos *players* corporativos, a fim de que todos vivenciem e respirem os valores fundamentais da Organização e do país.

Nesse desiderato, o desenvolvimento pleno dessa teia de competências passa pelo desafio hercúleo de dotar as Ouvidorias públicas de estrutura mínima e suficiente para a execução das missões que lhe são afetas, com a manutenção de servidores capacitados, sistemas de informática compatíveis e amigáveis, além de todo o apoio ao trabalho do Ouvidor, para que exerça suas atribuições de forma que possa agregar valor à imagem da instituição a qual está servindo.

Essa conjunção de esforços mudará a perspectiva que sem tem hoje da Ouvidoria pública, que além de importante canal de comunicação entre o usuário e os órgãos públicos, há que ser compreendida como unidade de inteligência, com plena capacidade de sistematização de informações e de elaboração de indicadores, assim como uma área de produção de resultados, no que tange à facilitação de diálogo, construção de consenso e resolução de conflitos, criando um círculo positivo e virtuoso, com reflexos na consolidação da confiança da sociedade nas instituições públicas, legitimando-as enquanto instrumentos de concretização da cidadania, da integridade e da democracia participativa.

É a Ouvidoria, essencialmente, quem lidera os valores que permeiam o ideal de integridade pública, como a transparência e a confiança por parte da sociedade nos agentes e nas instituições que integram o aparato estatal, é também quem ouve o que os diferentes públicos têm a dizer e promove construções a partir desse relacionamento permanente e qualificado.

Fernando Pessoa:

“De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estamos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar, a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar”

4. Referências Bibliográficas

BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf Acesso em 12 de julho de 2021.

COVRE, Mariana e CYRILLO, Rose Meire. “A Ouvidoria como eixo de sustentação dos programas de integridade pública”. In: CYRILLO, Rose Meire (org). *Ouvidoria em Perspectiva – Coletânea de Artigos*. Ed. Dialética, Belo Horizonte, 2021.

CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios*. Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/ Ricardo Villas Bôas Cueva et al. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria e Governança Democrática. Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. I. – Brasília: CNMP, 2018.

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

MASSUANGANHE, Israel Jacob e CORRALO, Giovani da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255> Acesso em 12 de julho de 2021.

Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Brasília: 2018.

Transparency International. Barômetro Global da Corrupção. América Latina e Caribe. Opiniões e experiências dos cidadãos relacionados à Corrupção. 2019.