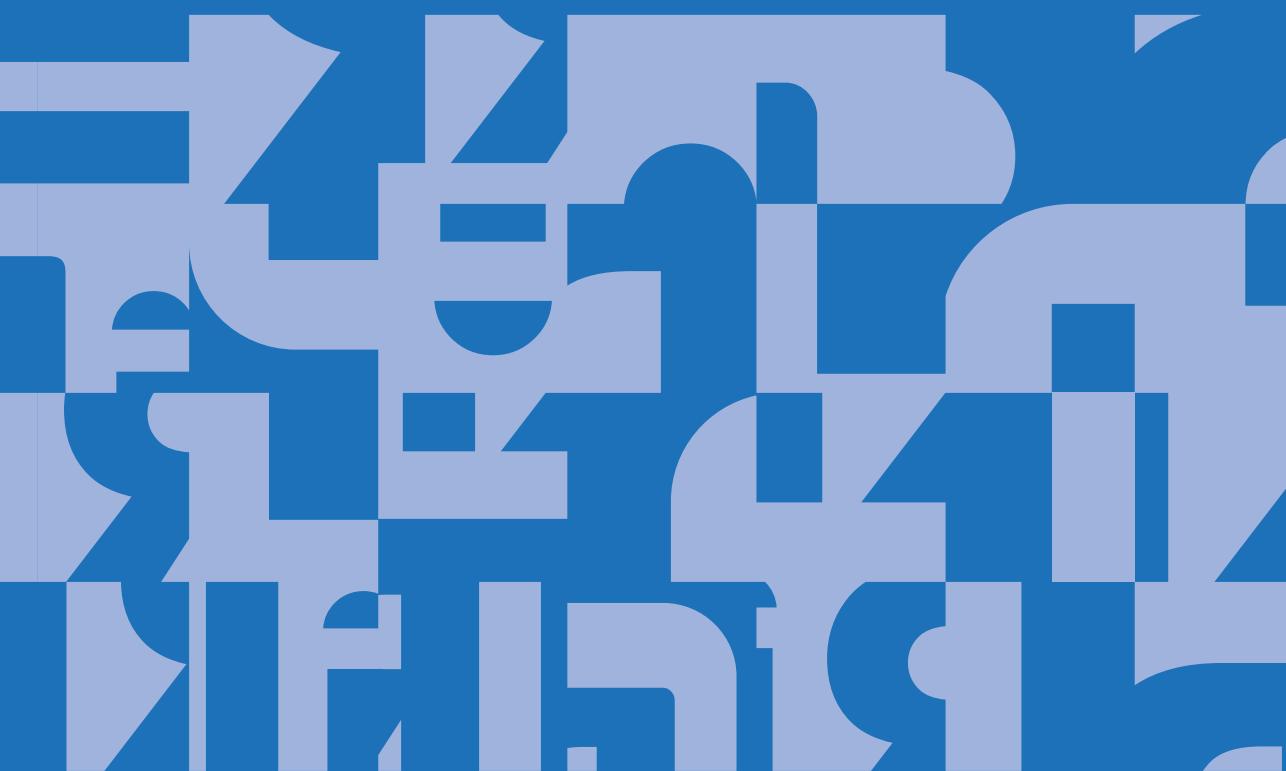




ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



volume 62

247

julho a setembro de 2025

SENADO FEDERAL



As ouvidorias das câmaras municipais de Minas Gerais: desenhos e políticas de transparência e de proteção de dados

Ombudsman Offices in City Councils from Minas Gerais:
Designs and Policies on Transparency and Data Protection

Thales Torres Quintão¹

Isabele Batista Mitozo²

Resumo

No Brasil, apesar da obrigatoriedade do estabelecimento de ouvidorias nos Poderes em todos os níveis da federação, ainda há um vácuo na bibliografia sobre ouvidorias legislativas no âmbito municipal. Dada essa lacuna, o artigo examina a adoção de canais on-line de ouvidoria, em especial os criados pelas casas legislativas dos municípios de Minas Gerais. Com base na análise exploratória dos canais disponíveis, observam-se as características dessas instâncias e o cumprimento de ações definidas na legislação relativa ao acesso à informação e à proteção de dados pessoais. Os resultados evidenciam que menos de 30% das câmaras municipais investigadas dispunham de canal on-line de acesso à ouvidoria e que os relatórios sobre os processos eram apenas descritivos e superficiais. Além disso, poucas dentre elas apresentavam informações sobre o tratamento de seus dados, o que contraria a legislação específica.

Palavras-chave: ouvidorias legislativas; câmaras municipais; Minas Gerais; legislação; serviços públicos.

Abstract

In Brazil, despite the mandatory establishment of ombudsman offices in branches of government at all levels of the federation, there remains a gap in the literature on legislative

¹ Thales Torres Quintão é doutor em Ciéncia Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil; pesquisador de pós-doutorado, com bolsa da Fapemig, junto ao grupo de pesquisa em Democracia e Comunicação Digital, vinculado ao programa de pós-graduação em Ciéncia Política da UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: thalestq@hotmail.com

² Isabele Batista Mitozo é doutora em Ciéncia Política pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; docente e pesquisadora do departamento e do programa de pós-graduação em Ciéncia Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil; coordenadora do grupo de pesquisa em Democracia e Comunicação Digital, vinculado ao programa de pós-graduação em Ciéncia Política da UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil. E-mail: ibmitozo@ufmg.br

ombudsman offices at the municipal level. Given this gap, this article examines the adoption of online ombudsman channels, particularly those created by city councils in Minas Gerais. Based on an exploratory analysis of the available channels, the characteristics of these entities and their compliance with actions defined in the legislation regarding access to information and personal data protection are observed. The results show that less than 30% of the legislative bodies investigated had an online channel for accessing the ombudsman office, and that reports on the proceedings were only descriptive and superficial. Furthermore, few of them provided information on the processing of their data, which violates specific legislation.

Keywords: legislative ombudsman offices; city councils; Minas Gerais; legislation; public services.

Recebido em 7/9/24

Aprovado em 24/1/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p151

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução

Nos últimos anos, as ouvidorias públicas têm adquirido proeminência na relação do cidadão com o Estado brasileiro. Isso se deve a alguns marcos legais, como a Lei nº 12.527/2011 (*Lei de acesso à informação (LAI)*), que assegurou maior publicidade e transparéncia da Administração Pública e determinou a instauração de ouvidorias no âmbito municipal. Outro marco é a Lei nº 13.460/2017 (*Código do usuário do serviço público*)⁵, que torna a implantação de ouvidorias ação mandatária na Administração Pública em todos os níveis e Poderes, regula a adoção de ouvidorias definida na LAI (Mitozo, 2023), bem como sua

³ QUINTÃO, Thales Torres; MITOZO, Isabele Batista. As ouvidorias das câmaras municipais de Minas Gerais: desenhos e políticas de transparéncia e de proteção de dados. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 247, p. 151-171, jul./set. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p151. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/247/ril_v62_n247_p151

⁴ Quintão, T. T., & Mitozo, I. B. (2025). As ouvidorias das câmaras municipais de Minas Gerais: desenhos e políticas de transparéncia e de proteção de dados. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(247), 151-171. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p151

⁵ Ressalte-se também o Decreto nº 8.243/2014 (revogado pelo Decreto nº 9.759/2019), que instituiu a Política de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, passou a considerar as ouvidorias como instâncias de controle e participação social, ao lado de outras instituições democráticas, como os conselhos de políticas públicas.

responsabilidade de receber as manifestações dos cidadãos para a garantia dos seus direitos e a prestação dos serviços públicos; nisso está implícita a concepção de cidadão como cliente ou consumidor desses serviços⁶.

Atribuíram-se, pois, maiores responsabilidades à ouvidoria; consequentemente, maiores demandas e expectativas foram geradas em torno dela, a fim de que ela garantisse o acesso à informação, ao abrigar em alguns casos os chamados *serviços de informações ao cidadão* (SIC), que fomentam vínculos entre a Administração Pública e a sociedade. Dessa forma, a ouvidoria pode mediar as relações entre ambos e propiciar o desenvolvimento de um mecanismo de participação de incidência direta unipessoal (Cortes, 2011), ao receber o discurso informal do cidadão e torná-lo formal e institucionalizado (Nassif, 2009).

A primeira ouvidoria pública foi estabelecida em Curitiba em 1986 mediante decreto municipal. Contudo, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) – “em que se estabelecem os princípios de impessoalidade e publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública” –, as ouvidorias públicas disseminaram-se nos três Poderes e nos três níveis da federação (Quintão, 2019, p. 299), assumiram diferentes desenhos institucionais e durante muito tempo concentraram-se no Poder Executivo.

Nesse contexto, o número de ouvidorias vinculadas somente ao Executivo federal passou de 40 em 2002 para 318 em 2021, um aumento de 852,5% em 20 anos, conforme dados do *Painel Resolveu?* ([2025]). Esse número é significativo, mas deve-se considerar que ele pode incluir órgão que, embora denominado *ouvidoria*, não exerce propriamente essa função; trata-se apenas de um *fale conosco*, por exemplo. Disso pode resultar tanto a falta de delimitações conceituais sobre o que é uma *ouvidoria*, suas funções e atuação, quanto a proliferação não qualitativa dessas instâncias. Assim, ocorre o fenômeno da criação de órgãos públicos, o que propicia a distribuição de cargos entre os atores do campo político.

Predominam hoje os estudos sobre ouvidorias no âmbito do Poder Executivo, cuja atuação visa melhorar os serviços públicos com base no recebimento e tratamento de queixas, reclamações e denúncias, à semelhança do enquadramento adotado no *Código do usuário do serviço público*, que tornou obrigatória a implantação de ouvidorias na Administração Pública em todos os níveis e Poderes. Dessa forma, a ouvidoria influencia a implantação de políticas⁷, em que a gestão pública pode compreender como elas alcançam os cidadãos e como estes, por sua vez, compreendem a prestação dos serviços públicos. Em menor número, há análises de ouvidorias imbricadas no Poder Judiciário, em que se examinam, por exemplo, os processos de democratização e de comunicação pública do Poder Judiciário e a construção da rede pelo Conselho Nacional de Justiça (Pedron, 2017; Romero; Sant’Anna,

⁶ Essa percepção, no entanto, pode ser menos vinculada às ouvidorias legislativas devido às próprias atribuições do parlamento.

⁷ Comparato (2016) argumenta que a atuação no processo de implantação da política é peculiaridade da ouvidoria dentre outras inovações democráticas, como o orçamento participativo, as audiências públicas e os conselhos de políticas públicas, que, mesmo de forma consultiva, operam na formulação da política e na etapa de *agenda setting*.

2014). Porém, é ainda inexpressivo o número de estudos relacionados às ouvidorias legislativas. Exemplifica essa distribuição desigual a obra organizada por Menezes e Cardoso (2016), em que nenhum dos seus onze capítulos diz respeito a uma ouvidoria do Legislativo⁸, bem como o estudo coordenado por Silva (2012), que examinou 23 ouvidorias públicas, nenhuma delas situada propriamente em instituições legislativas⁹.

Em vista disso, o artigo busca contribuir para o estudo dos desenhos das ouvidorias legislativas (Camargo; Rosa, 2022; Moreno, 2017-2018; Quintão; Cunha, 2018), campo ainda pouco explorado pela literatura, particularmente em relação às casas legislativas municipais. Para examinar os modelos adotados e a replicação institucional desse canal nos portais e sua diversidade, o estudo realiza em duas etapas – coleta automatizada e verificação manual – um mapeamento das ouvidorias legislativas nos portais de 853 câmaras municipais mineiras.

Contudo, a definição da presença ou não de ouvidoria nas câmaras municipais necessitou de delimitações mais precisas sobre essa instância, a fim de evitar seu estiramento conceitual e a perda de densidade analítica para se compararem os casos (Collier; Mahon Junior, 1993). Além disso, há conflitos quanto: a) ao seu papel preponderante; b) à definição de sua legitimidade; c) à sua característica central; d) ao perfil do ouvidor; e) à construção de um sistema ou rede em torno delas; e f) à forma como operará esse sistema ou rede (Quintão, 2019). Todo esse processo gera controvérsias acerca de modelos de ouvidorias públicas (Lyra, 2014).

Para definir a presença dessa instância no contexto municipal relacionada à efetiva possibilidade de o cidadão acessar sites institucionais, utilizam-se aqui dois critérios sobre a natureza das mensagens enviadas: as sigilosas e as anônimas. Ao analisarem a transparência e governança pública nas assembleias legislativas, Pinho, Costa, Marioto, Santos e France (2023, p. 71) argumentam que são poucos os parlamentos estaduais que dispõem de canais digitais em que anonimamente se podem encaminhar denúncias de irregularidades. Esse cenário não é diferente no caso das câmaras municipais, como se demonstra mais adiante.

O trabalho aborda as aproximações e os distanciamentos dessas ouvidorias em conformidade com duas normas específicas – a LAI e a Lei nº 13.709/2018 (*Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD)*), a qual dispõe sobre o processo de envio, tratamento e resposta das solicitações – e apresenta exemplos paradigmáticos das relações entre essas leis e suas deficiências. Além de um panorama dos modelos e desenhos das ouvidorias nos legislativos locais, o artigo delimita conceitos, o que propicia uma comparação de casos mais adequada e a compreensão analítica sobre a atuação desses canais e suas finalidades.

⁸ Órgãos das ouvidorias estudadas: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Serviço Florestal Brasileiro, Previdência Social, Receita Federal e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

⁹ Examinaram-se ouvidorias municipais, bem como ouvidorias gerais e de políticas específicas no âmbito dos estados, do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal de Contas da União, além de ouvidorias universitárias, ministeriais etc.

2 Ouvidorias legislativas: conceitos e desenhos institucionais

De modo geral, as ouvidorias públicas apresentam distintas dimensões analíticas que se entrecruzam no desempenho de suas funções. Santos, Costa, Burger e Tezza (2019) identificam três dimensões primordiais das ouvidorias: a) a *funcional*, no sentido de ser mais reativa e realizada com base na manifestação do cidadão e em todo processo envolvido (receber, examinar, encaminhar, responder e acompanhar); b) a *gerencial*, que adquiriu proeminência com o modelo do *new public management*, cujo foco é a melhoria dos serviços públicos e da eficiência operacional; e c) a *cidadã*, que compreende a ouvidoria como instância para a participação cidadã e o controle social.

Segundo Quintão (2019), há três campos teóricos interpretativos sobre a ouvidoria pública: a) como instrumento de gestão; b) como canal de comunicação organizacional; e c) como instância participativa. A ideia da ouvidoria como *instrumento de gestão* situa-a como termômetro para a melhoria dos serviços públicos e a modernização administrativa do órgão para fins de controle interno. Por sua vez, o campo da ouvidoria como *canal de comunicação* insere-se na abordagem da comunicação pública e no processo de dupla representação exercida pela ouvidoria, mediadora da organização pública com o cidadão e com outras instâncias, como empresas e o terceiro setor (Matos, 2009). E a *instância participativa* relaciona-se à defesa de direitos individuais e coletivos, para a construção da cidadania e da justiça social; ela amplia os espaços de envolvimento político ao possibilitar a incidência direta das demandas e reivindicações da sociedade junto ao Poder Público. As concepções de *instrumento de gestão* e de *instância participativa* estão em espectros teóricos mais distantes, com menor tendência de aproximações, ao passo que a de *canal de comunicação* ocupa posição central entre elas (Quintão, 2019).

Esses estudos sistematizam as distintas responsabilidades e papéis atribuídos às ouvidorias. Ainda que existam alguns preceitos, como argumentam Santos, Costa, Burger e Tezza (2019) acerca da predominância da dimensão funcional, o caso das ouvidorias legislativas não poderia ser diferente, apesar de se esperar um enfoque menor na dimensão gerencial ou do campo de instrumento de gestão (Quintão, 2019), pois essas instituições não se vinculam diretamente ao provimento de serviços públicos. Dessa forma, é oportuna uma breve revisão da literatura sobre os desenhos e os papéis das ouvidorias legislativas, bem como sobre sua atuação em conformidade com a LAI e a LGPD.

A primeira ouvidoria no Poder Legislativo foi criada em 2001 na Câmara dos Deputados pouco antes do Decreto nº 4.490/2002, que criou a Ouvidoria-Geral da República na então Corregedoria-Geral da União (Brasil, [2003]). O Senado Federal, por sua vez, somente em 2011 criou essa instância, e depois contribuiu para as câmaras municipais instaurarem ouvidorias por meio de cartilha publicada em 2018 (Brasil, 2018), no âmbito do projeto *Ouvidoria para todos*, instituído logo após a promulgação do *Código do usuário do serviço público* em 2017 (Brasil, [2023]).

Queiroz (2012) menciona benefícios da ouvidoria legislativa: a) para os cidadãos, o fortalecimento da transparência, a obtenção de respostas rápidas e a solução das demandas; b) para as instituições, a formulação de políticas públicas de forma mais participativa e orientada às necessidades da sociedade; c) para os parlamentares, a aproximação dos cidadãos e da escuta qualificada); e d) para a democracia, o arrefecimento da tradição clientelista, patrimonialista e personalista e da democracia representativa minimalista. De maneira geral, a ouvidoria legislativa apresenta uma ação política mais individualizada e de recrutamento amplo (autosseleção voluntária), ao contrário das audiências públicas, que são mais coletivas e nas quais se indicam os participantes, e está mais presente no processo de regulação das políticas públicas e no controle da atividade parlamentar (Quintão; Faria, 2018). Entretanto, alguns estudos relacionados ao caso da Câmara dos Deputados revelam que essas ouvidorias oferecem escassas possibilidades de participação no processo legislativo, pouco influem na rotina da instituição e sua interação é mais utilitarista e individual (Coutinho, 2014). Ademais, pouco se divulgam as ações adotadas pelas casas legislativas oriundas de suas ouvidorias. Num estudo comparativo sobre os níveis de transparência das ouvidorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Lessa e Del Bianco (2022) demonstram a ausência das providências adotadas pelo Senado em face das manifestações recebidas pela ouvidoria, apesar de exigência expressa no *Código do usuário do serviço público*, ao passo que a Câmara expôs em relatórios de suas atividades algumas medidas adotadas.

Desde a adoção das primeiras ouvidorias legislativas no início dos anos 2000 até o advento do *Código do usuário do serviço público* em 2017, interpuseram-se diversos formatos e desafios no histórico de criação desses órgãos nas casas legislativas; eles começaram a regularizar-se depois da promulgação de leis que determinam tanto a garantia de acesso à informação pública quanto a obrigatoriedade de se implantarem ouvidorias. Com a aprovação da LAI, cuja discussão foi liderada pela Controladoria-Geral da União (CGU), determinou-se que todo órgão da Administração Pública direta ou indireta deveria ter um SIC, a fim de garantir – além da chamada *transparência ativa*, em que a informação pública se torna disponível independentemente de solicitações – a *transparência passiva*, que possibilita aos cidadãos requererem informações às instituições (Brasil, [2022a]). Esse marco fundamentou o *Código do usuário do serviço público*.

Como os parlamentares exercem a representação política, podem compreender-se erroneamente como instâncias ouvidoras (Quintão, 2015) no sentido de uma representação institucional (Leston-Bandeira; Siefken, 2023). Essa imprecisão manifesta-se nos formatos adotados para a escolha do ouvidor-geral das casas. Segundo Moreno (2017-2018), no caso das assembleias legislativas, essa posição tem sido ocupada quase unanimemente por parlamentares (*ouvidores-deputados*) escolhidos por eleição interna durante a formação da mesa diretora ou já apontados por ela, se eleita anteriormente. Conforme o autor, o único caso que na época de seu estudo apresentava uma configuração completamente atípica era o da Assembleia Legislativa da Paraíba, cujo ouvidor (designado *ouvidor-sociedade*)

“é um cidadão escolhido por um Conselho Consultivo composto por dez instituições da sociedade civil” (Moreno, 2017-2018, p. 168). Esse conselho externo elabora uma lista tríplice e o presidente nomeia o ouvidor depois de encaminhar a matéria para a discussão em plenário. O ouvidor tem mandato de dois anos, com possível recondução apenas uma vez. Todavia, estudos revelam que o ouvidor escolhido é o menos votado na lista tríplice, tem baixa expressão na sociedade civil e supostamente “incomodaria menos” as práticas legislativas ordinárias¹⁰ (Lyra, 2008).

Num estudo sobre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Quintão e Cunha (2018, p. 138) demonstraram que o cargo de ouvidor não era atraente em termos políticos: “os deputados não se voluntariam para esse cargo. Ser ouvidor da ALMG não é cargo a ser pleiteado, e sim aceito pela bancada e liderança política”; e o posto é um dos últimos a serem definidos, relatou um deputado que fora ouvidor. Ademais, segundo os autores, a Mesa Diretora da ALMG é uma variável crucial para a atuação da ouvidoria; esse órgão direutivo tem o poder de decidir acerca da instalação ou não de inquéritos ou sindicâncias, com base nos apontamentos da ouvidoria, e até mesmo adotar ou não as medidas apontadas por ela, a fim de que não se reincida em falhas e erros, não raro simbolizados pelas mensagens encaminhadas pelos cidadãos.

Pode-se supor inicialmente que o *ouvidor-sociedade* “seria o perfil que daria mais autonomia à ouvidoria, atribuindo-lhe mais capacidade de desenvolver o controle externo e público e agindo de forma crítica, fazendo proposições para o processo legislativo” (Quintão; Cunha, 2018, p. 136). Entretanto, de acordo com Sampaio (2009) – deputado federal e então ouvidor da Câmara dos Deputados –, o *ouvidor-deputado* pode ser o mais ouvido pelos outros deputados e com isso estabelecer uma relação mais dialógica com outros parlamentares. Diferentemente das demais ouvidorias situadas no Poder Executivo ou no Judiciário, onde há posições mais rígidas entre chefes e subordinados, no Poder Legislativo o ouvidor ocupa a mesma posição que seus pares. Por outro lado, Quintão (2015) demonstra a dificuldade da ouvidoria legislativa em opor-se à atuação de um parlamentar, seja ao propor uma ação corretiva contra ele, seja ao sugerir alguma medida. Isso se deve tanto ao poder político do parlamentar como representante do povo quanto ao corporativismo nesses espaços. Assim, há um *trade-off* nessa escolha: um ouvidor-deputado tem mais trânsito, mas um ouvidor-sociedade garante maior *accountability* e controle social.

O processo de escolha do ouvidor diz respeito à dimensão de autonomia política da ouvidoria. Logo, para ela atuar de forma soberana e democrática, a escolha do titular deveria ocorrer com atribuição de mandato, independentemente do dirigente do órgão máximo ou entidade. Essa medida evitaria que seu titular fosse destituído a qualquer

¹⁰ Em 2004, na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, “definiu-se um modelo em que, na hipótese de o mais votado da lista tríplice alcançar 50% dos votos das entidades civis, este seria automaticamente homologado como ouvidor do órgão em questão” (Quintão; Cunha, 2018, p. 130).

momento ao livre arbítrio desse dirigente¹¹ e propiciaria maior segurança à atuação da ouvidoria, ao protegê-la de ingerências e interesses de partidos e grupos políticos. Essas atitudes fomentariam o controle social (Lyra, 2014; Menezes; Lima Neto; Cardoso, 2016).

Por sua vez, a dimensão da autonomia técnica concerne às condições técnicas para que as ouvidorias cumpram suas atribuições e sejam capazes de influenciar o processo decisório, mediante relatórios, análises e sugestões elaboradas com base na persuasão. Como exemplos disso podem-se citar: a) o caráter prioritário e de urgência de resposta dos servidores perante as demandas da ouvidoria; b) o sigilo sobre a identidade do manifestante como forma de evitar represálias (quesito usado para conceituar ouvidoria neste artigo); c) a estipulação de prazos de resposta e relação com a LAI e a LGPD; e d) o acesso do ouvidor às altas instâncias de tomada de decisão (Lima Neto; Durán, 2016). Por fim, com a prestação de contas, analisa-se o processo de *accountability* e procede-se à publicidade tanto das manifestações recebidas pela ouvidoria quanto do seu percurso institucional, que se referem às ações tomadas para isso, de acordo com o princípio da justificação pública e do controle social. Dentre outros, são exemplos disso: a) a ampla divulgação dos relatórios da ouvidoria; b) a divulgação das ações da ouvidoria em forma de notícia; e c) a organização em rede ou sistema de ouvidorias (Menezes; Lima Neto; Cardoso, 2016).

De acordo com Comparato (2012), o conceito de *accountability* apresenta três componentes principais: o monitoramento, a investigação e a punição. Dentre os três, apenas o monitoramento está ao alcance da ouvidoria¹². Isso se deve ao fato de a ouvidoria ser um canal casuístico, que toma a *magistratura de persuasão* como base para o seu desempenho. Assim, conquanto não tenham a atribuição de exercer o controle social, as ouvidorias públicas podem instar os órgãos de controle tradicionais à ação, ao fazerem recomendações, acionarem a *accountability* horizontal e desenvolverem também o controle interno. Esse procedimento geraria a justificação pública decisória e o exercício do poder de forma transparente – trata-se da *accountability* como *answerability* (Schedler, 1999). Dessa forma, a possibilidade do exercício do controle interno e horizontal tanto externo quanto social pela ouvidoria legislativa opera o controle difuso da prestação de contas, com um caráter diagonal do controle socioestatal (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2010). Essas três dimensões – autonomia política, autonomia técnica e mecanismo de prestação de contas – serão abordadas mais adiante de forma ampla e com poucas variáveis, com o objetivo de examinar as configurações das ouvidorias das câmaras municipais de Minas Gerais.

Existem também inconsistências relacionadas às funções das ouvidorias. De acordo com Moreno (2017-2018, p. 168-169), há ouvidorias legislativas “que lidam com a gestão da informação e com a elaboração/revisão do Portal da Transparência [...], como aquelas

¹¹ Para o ouvidor ser destituído do cargo, seria necessário adotar procedimentos institucionais, definidos previamente e com a participação dos atores envolvidos em sua escolha, como um colegiado independente e externo ao órgão público a que a ouvidoria está vinculada.

¹² As outras duas se inserem na esfera de atuação da corregedoria, que também detém o poder de disciplinamento.

que se confundem com um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/Fale conosco), de atendimento através de telefone e/ou por outros meios eletrônicos". Essas inconsistências de atribuições também demonstram a não institucionalização da ouvidoria legislativa na esfera pública. Uma das razões para isso é a maior associação da atuação das ouvidorias públicas com a provisão e a execução dos serviços e políticas públicas, o que as aproxima da perspectiva gerencial (Santos; Costa; Burger; Tezza, 2019); e isso não corresponde diretamente às funções e atribuições do Poder Legislativo, como já se ressaltou. Desse modo, as ouvidorias legislativas estariam mais voltadas para atuar no alargamento do exercício da representação política, com o desenvolvimento de relações mais próximas entre as instituições e os cidadãos que representam, bem como entre o representante e o representado.

Dois outros pontos relevantes nessa discussão consistem na: a) instauração dessa instância nas casas legislativas, o que ocorre de modo bastante heterogêneo; e b) sua posição no organograma da instituição – e às vezes até fora dele, como no caso da Assembleia Legislativa de Goiás –, o que pode gerar resistências internas ao órgão. As indefinições anteriores à vigência do *Código do usuário do serviço público* (Brasil, [2023]) levaram algumas instituições a passarem por um longo processo de instauração de suas ouvidorias (ou mesmo de dissolução de uma ouvidoria e sua posterior recomposição)¹³. Além disso, nem todas as ouvidorias legislativas estão previstas nos regimentos internos das casas. Ao examinarem essas instâncias nas assembleias legislativas, Quintão e Cunha (2018) demonstraram que, dentre as 14 existentes no momento da coleta dos dados (abril de 2015), a ouvidoria era prevista no regimento interno de apenas 7 delas. A definição da ouvidoria num regimento interno (que organiza regras e trâmites) garante maior normatividade e previsibilidade sobre a sua atuação.

Os canais de ouvidoria também devem adotar ferramentas digitais para tornar disponível esse serviço. A digitalização de mecanismos prevista pela LAI, como a adoção de portais on-line de transparência (Brasil, [2022a]), revela o propósito de alcançar os cidadãos com base em suas práticas, sobretudo quanto aos meios pelos quais eles se informam e se comunicam. A criação de ferramentas on-line para os cidadãos encaminharem solicitações, denúncias, sugestões etc. retira do processo a temporalidade; ou seja, não é necessário obedecer aos horários de atendimento presencial na instituição, e a isso se adiciona a possibilidade de anonimato total do requerente, um dado positivo especialmente para o nível municipal. Essas iniciativas, todavia, não devem eliminar o atendimento off-line, devido à falta de acesso aos meios digitais ou de familiaridade de muitos cidadãos com seu funcionamento, de modo que uma digitalização completa do procedimento seria excludente, pois feriria o princípio democrático por trás de sua concepção.

¹³ A Câmara Legislativa do Distrito Federal, por exemplo, passou por três projetos de resolução entre 1997 e 2002, para finalmente estabelecer uma ouvidoria legítima e atuante (Carvalho, 2008).

Nesse contexto, muitas ouvidorias legislativas implantaram SICs e seu modelo digital (o e-SIC), com o fim de garantir o direito ao acesso à informação. Porém, outras casas legislativas preferiram vincular esses serviços de transparência a canais administrativos já existentes. Esse foi o caso da ALMG, cujo *Sistema Fale* coordena tais serviços de transparência passiva; a ouvidoria é mais um órgão político, integrada ao Comitê de Ética, e o ouvidor é um deputado nomeado (*ouvidor-deputado*) que atua no campo do decoro parlamentar, com o propósito de receber reclamações sobre a atuação dos deputados e com a possibilidade de abertura de sindicâncias. Com efeito, a atividade da ouvidoria evitaria conflitos de interesses caso os servidores de carreira da ALMG realizassem os trabalhos (Quintão; Cunha, 2018).

Por fim, precisam ser cumpridos os quesitos quanto à proteção de dados pessoais, especialmente a partir da aprovação da LGPD em 2018; embora deva ser possível realizar denúncias de modo anônimo, os meios sempre coletam informações com o fim de melhor atender à requisição e gerar estatísticas sobre os atendimentos do canal. Essa determinação deve constar em anúncio nas páginas de órgãos públicos, conforme o Capítulo 3, art. 18, item 8 da LGPD (Brasil, [2022b]), seja para o cidadão atestar ciência do uso de dados coletados, seja para não permitir a sua coleta¹⁴.

Ancorado nessas reflexões e na observação da atividade da ALMG, o estudo aborda na próxima seção como as câmaras municipais mineiras têm instaurado ouvidorias com o fim de obedecer aos princípios legais e ao formato mínimo exigido para se constituírem como tais.

3 Metodologia e resultados

Consistiu em três etapas o mapeamento da existência de ouvidorias nas câmaras legislativas dos 853 municípios de Minas Gerais. Na primeira etapa, procedeu-se à coleta automatizada num código em *Python* que procurou rastrear os links dos sites institucionais de cada câmara e, neles, a ocorrência de abas e de ícones com o termo *ouvidoria*. A segunda etapa consistiu na verificação manual dessa *raspagem* de dados para a conferência da coleta de dados e da sua consistência (confiabilidade e validade). Por fim, aplicou-se a definição da *existência* ou *não* de ouvidoria em cada câmara. Esse processo de coleta e conferência dos dados ocorreu entre agosto e novembro de 2023, como forma de evitar um ano de eleições municipais e as possíveis alterações e vedações nos portais dos legislativos, para atenderem à legislação eleitoral.

Assim, depois de se proceder à revisão da literatura sobre a ouvidoria no Legislativo e seu processo de construção (realizada na seção anterior), definiram-se dois critérios para

¹⁴ O canal on-line da ouvidoria do Senado Federal apresenta uma espécie de termo de consentimento livre e esclarecido à disposição dos cidadãos (Dados [...], [201-]).

considerar uma instância como ouvidoria: as possibilidades de o cidadão enviar para o Legislativo mensagens sigilosas ou mensagens anônimas. Essas possibilidades deveriam ser explicitadas de forma clara e compreensível no momento de acionar a ouvidoria; isso evitaria possíveis retaliações ao demandante quando se relatasse, por exemplo, comportamentos e ações impróprias de um parlamentar ou de grupos de parlamentares que ferissem o decoro, bem como asseguraria o devido acolhimento dessas mensagens sensíveis e a atuação mais livre do ouvidor. A construção desses critérios associa-se mais diretamente ao exercício do controle social e à função fiscalizatória do parlamento (Moreno, 2017-2018), a que se acresce a tradição política da ouvidoria de atuar como instância de defesa e proteção contra a violação dos direitos dos cidadãos e do exercício da prestação de contas ao público externo (Cardoso, 2010; Lyra, 2011; Lima Neto; Durán, 2016)¹⁵. Essa definição minimalista e restrita também caracteriza o funcionamento da ouvidoria, ao apresentar requisitos mínimos para seu exercício, mas sem recorrer demasiadamente à normatividade e ao *de vir*.

Outro aspecto em favor da estipulação desses dois critérios é evitar o “estiramento conceitual” do objeto, para que não perca sua densidade (Collier; Mahon Junior, 1993), além de tornar possíveis as comparações sobre os distintos casos. Apenas a aba *ouvidoria* no portal de uma câmara municipal não significa necessariamente o exercício dessa instância na instituição, com atribuições e responsabilidades; pode tratar-se apenas um *fale conosco* ou um *envie a sua mensagem*¹⁶, já que várias casas legislativas se confundem sobre esses espaços, como o demonstram Mitozo (2023) e Moreno (2017-2018). Deve-se considerar também se o nome *ouvidoria* tem mais apelo no imaginário popular que *sistema fale ou centro de atendimento ao cidadão*, o que pode conferir ao parlamento uma aura de transparência (Quintão, 2015).

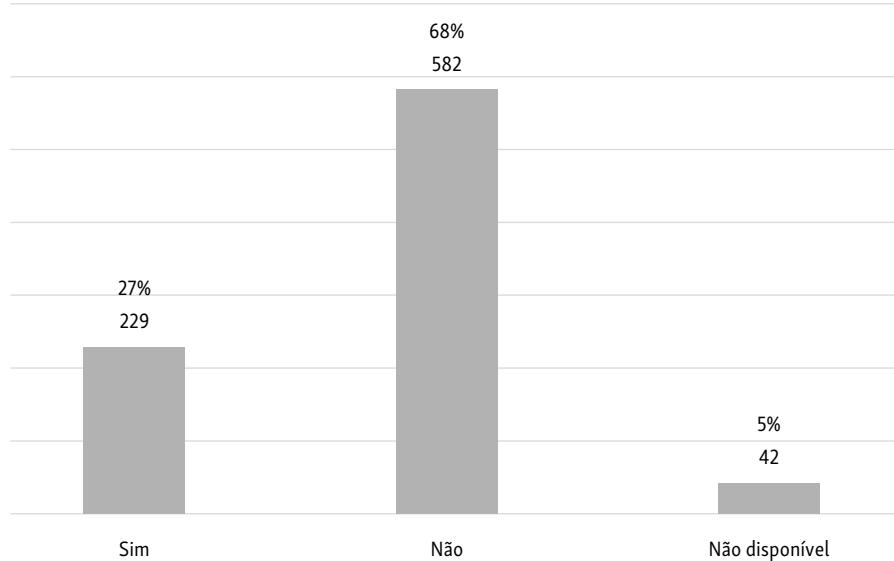
Quando se tomam como referências os dois critérios aqui estipulados para essa determinação, constata-se que somente 229 câmaras mineiras (27% do total) dispunham de uma ouvidoria parlamentar no momento da pesquisa. Os portais de 33 câmaras municipais estavam indisponíveis no momento da pesquisa, por não terem site ou por não estarem funcionando propriamente¹⁷. Em outros 9 portais, não foi possível registrar manifestação na ouvidoria: o link não abria, estava corrompido ou apresentava erro. Esses 42 casos foram, pois, desconsiderados e tratados como ausentes na base de dados; a eles se atribuiu o código *não disponível* (ver Gráfico).

¹⁵ Essa perspectiva é mais evidente nas ouvidorias de polícia, que visam tanto proteger os direitos dos cidadãos quanto promovê-los entre grupos vulneráveis sujeitos a abusos dos agentes estatais, bem como dos policiais que sofrem violações no âmbito das corporações e da sociedade (Comparato, 2012; Zaverucha, 2008).

¹⁶ Por exemplo, na câmara de Bocaina de Minas há somente a informação do e-mail para o acesso à ouvidoria. Assim, ela não foi considerada como possuidora de ouvidoria.

¹⁷ Aliás, durante a pesquisa, um portal fora hackeado por um grupo radical islâmico pró-Palestina.

Gráfico – Ouvidorias nas câmaras municipais mineiras



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Decode (2024).

Os dados são proporcionalmente semelhantes aos encontrados por Camargo e Rosa (2022); eles constataram que apenas 3 das 10 câmaras municipais (30%) da região do Alto Tietê (SP) têm ouvidorias, o que demonstra a baixa incidência desse canal nas câmaras.

A posição do canal de ouvidoria varia basicamente entre os seguintes layouts: a) entrada do site (mesmo que tenha que descer a barra de rolagem); b) na aba *transparéncia*; c) na aba *contato/fale conosco/atendimento*; d) na aba *institucional*; ou e) numa aba “neutra”, sem nada escrito. No primeiro caso, basta um clique para acionar a instância, pois ela já está visível na página inicial do site. Nos outros quatro casos são necessários pelo menos dois movimentos ou cliques para o registro da mensagem, e é mais difícil encontrá-la no modelo de aba “neutra”. Nos modelos *transparéncia* e *contato* há uma perda da centralidade da ouvidoria, dado que ela ou se enquadra como transparéncia passiva ou como forma de comunicação com a casa legislativa; em outras palavras, a ouvidoria seria uma peça para escopos mais amplos. Por fim, o fato de a ouvidoria não aparecer de imediato pode dificultar a possibilidade de o cidadão enviar mensagem, dado que ele precisa procurar o “abrir das abas” para acionar a instância.

Outro aspecto diz respeito à publicidade da atuação da ouvidoria. Portal algum exibiu notícia sobre ação da ouvidoria em sua página principal, nem na parte de relatórios. Essa ausência aproxima-se dos achados de Lessa, Geraldes e Del Bianco (2019), que demonstraram a baixa visibilidade da ouvidoria nos veículos noticiosos institucionais das assembleias legislativas. Ou seja, esse padrão replica-se no âmbito legislativo municipal e estadual, o que pode indicar tanto uma desarticulação entre as equipes de comunicação e a ouvidoria

quanto o papel não estratégico desse órgão seja no plano interno, seja na promoção da participação cidadã e da transparência. A publicidade de ações de abertura participativa é fundamental para o seu funcionamento, mas a falta de conexão entre setores das casas legislativas é recorrente, mesmo nas instituições do Congresso Nacional (Mitozo, 2018).

A disposição de informação a respeito das atividades das ouvidorias resume-se a relatórios com gráficos descritivos sobre o tipo mensagem encaminhada (denúncia, solicitação, crítica, elogio, sugestão etc.) ao longo de determinados períodos. Isso aconteceu em aproximadamente 30% das ouvidorias, mas esses relatórios, que consistem em dados agregados, não expõem “as providências adotadas”, como determina o *Código do usuário do serviço público* (Brasil, [2023]). Camargo e Rosa (2022) constataram situação semelhante: apesar de todas fornecerem um link para pedidos de informação, em nenhuma das 10 ouvidorias das câmaras municipais do Alto Tietê (SP) está disponível qualquer relatório sobre os pedidos de informação, suas respostas ou prazos nos respectivos portais. Alguns relatórios das câmaras mineiras disponíveis estão desatualizados; e 2022 foi o ano dos últimos dados apresentados. Adiciona-se a isso a baixa (ou mesmo nenhuma) requisição dessa instância ao longo de todo um ano, seja com nenhuma manifestação, seja com apenas um ou dois registros, de acordo com os relatórios divulgados. Exemplos dessa situação são as câmaras de Albertina, Brumadinho, Candeias, Florestal, Itaguara, Medeiros e São Francisco de Sales. Tais aspectos inviabilizam a consolidação do mecanismo de prestação de contas, baseada na justificativa pública, e a importância da ouvidoria no legislativo municipal.

Relativamente à dimensão da autonomia política, que envolve as ingerências de poder e liberdade de atuação da ouvidoria (Lima Neto; Durán, 2016), apenas 9 portais apresentaram o responsável pela ouvidoria, os das câmaras de Barbacena, Belo Horizonte, Cláudio, Candeias, Carmo do Rio Claro, Confins, Elói Mendes, Florestal e Vazante. Em Candeias, Carmo do Rio Claro, Elói Mendes e Vazante quem responde é um servidor administrativo, ao passo que nos outros casos o ouvidor é um vereador – o que corrobora a estrutura identificada por Moreno (2017-2018) nas assembleias legislativas. Em contrapartida, somente nas câmaras de Belo Horizonte e Cláudio apresenta-se a informação de forma completa na página da inicial da ouvidoria (quem desempenha o papel de ouvidor ou ouvidora, como é seu processo de escolha e quanto tempo dura seu exercício). A ausência dessa informação acerca da composição do órgão comprova que se deve garantir que o cidadão utilize esse canal, com a exibição das formas de contato e a garantia do preenchimento do formulário próprio. Na perspectiva da instituição, o perfil, o processo de escolha e as garantias de gestão (como a existência de mandato) seriam irrelevantes para o público externo¹⁸.

¹⁸ Contudo, cabe indagar como no plano interno se define o exercício do titular da ouvidoria. Para isso, seria necessário ir além das resoluções que normatizam a ouvidoria legislativa, pois grande parte delas não apresenta pormenorizadamente tais informações. Assim, a realização de estudos de caso em algumas câmaras municipais é metodologicamente relevante para se compreenderem as relações de poder e as definições políticas que envolvem a ouvidoria legislativa.

Sobre a autonomia técnica, reconhece-se que a LAI auxilia no processo de registro, recebimento e tratamento da mensagem ao deixar explícitas para o cidadão as etapas a serem percorridas pela mensagem e o tempo de resposta; desse modo, ela aperfeiçoa os procedimentos internos a se adotarem, inclusive com o formato de respostas a serem dadas (comunicação pública). Objetiva-se, assim, aprimorar a organização dos fluxos das informações e a efetivação da transparência passiva, com cadastro, formulário e sistematização. A ouvidoria da Câmara de Conselheiro Lafaiete, por exemplo, apresenta numa imagem todo o percurso das manifestações advindas da ouvidoria, o que torna as etapas e os processos mais compreensíveis para a população.

Entretanto, uma câmara municipal explicitou o tempo médio de resposta para as solicitações enviadas à ouvidoria: 131 dias. Esse tempo extrapola em muito os requisitos da LAI, cujo prazo é de 20 dias prorrogáveis por mais 10 (Brasil, [2022a], art. 11, §§ 1º e 2º), o que demonstra seu não cumprimento legal. Saliente-se também que apenas 4 pedidos tinham sido protocolados até o momento da pesquisa, conforme o relatório de atividades dessa instância.

Há uma associação estatística significativa (teste qui-quadrado com p valor < 0,001 e V de Cramer = 0,156) entre ter ouvidoria parlamentar – com base nos dois critérios aqui estipulados – e ter um portal da transparência (773 câmaras). Dentre as 229 câmaras com ouvidoria, 221 também apresentam esse portal em sites, o que corresponde a 96,5% do total. Porém, não houve associação estatística significativa entre municípios com mais de 10.000 habitantes (IBGE, [2023]) e a existência de ouvidoria; de acordo com a LAI, tais municípios devem divulgar informações na internet (Brasil, [2022a], § 4º).

A LGPD, por sua vez, respalda a proteção dos dados do demandante e preserva sua identidade, pois somente o ouvidor e sua equipe podem saber quem acionou o canal. A possibilidade de envio de mensagem de caráter sigiloso acontece especialmente: a) com a ciência do Legislativo sobre a reivindicação do cidadão, mas sem possibilidade de retorno e de seu acompanhamento pelo demandante, pois não há o registro do seu e-mail (modelo mais comum); e b) com o envio de um código randômico no momento de registro da demanda, o que permite ao demandante acompanhar o trâmite de sua manifestação. No entanto, observaram-se problemas na aplicação da LGPD, como a necessidade, em alguns casos, do CPF ou até mesmo o CEP e o endereço do cidadão para o cadastramento e o registro da mensagem, além da exibição do nome de quem fez a demanda e do inteiro teor da mensagem.

A necessidade do CPF geralmente acontece quando a ouvidoria está inserida no portal de transparência da câmara, justificada com base na LAI para o cadastro do demandante. Todavia, poucas câmaras explicitam que os dados pessoais serão tratados de forma sigilosa. Por sua vez, a exibição do nome da pessoa e da sua mensagem pode ser ainda mais problemática: a depender da denúncia ou queixa, ela pode acarretar prejuízos ao cidadão. Em duas casas legislativas das mesorregiões do Vale do Rio Doce e na região metropolitana de Belo Horizonte, constataram-se denúncias sensíveis no canal da ouvidoria, em que constavam o nome do denunciante e os dados da pessoa a ser denunciada (nome, ocupação etc.). Ademais,

constatou-se a ausência de um atestado de ciência pelos cidadãos sobre o tratamento dos dados enviados pelos canais (segurança, armazenamento e controle desses dados), ação prevista no Capítulo 3 da LGPD (Brasil, [2022b]), pois apenas três câmaras municipais informavam algo sobre a política de proteção e privacidade dos dados dos cidadãos, além de termos de ciência e consentimento no momento do registro das manifestações.

4 Discussão dos resultados

Por meio da integração da literatura pertinente com a análise dos dados sobre como as ouvidorias estão presentes nos portais das câmaras municipais mineiras, foi possível construir uma tipologia dos modelos de suas ouvidorias. Construída com base em tipos ideais weberianos, essa tipologia apresenta três formas de ouvidorias: a) como canal de contato; b) como transparência; e c) como SIC e e-SIC (ver Quadro).

O primeiro modelo considera a ouvidoria sobretudo como um canal que amplia as formas de interação com os cidadãos, ao ampliar os modos de acesso de comunicação. Ao democratizar a instituição, esse processo é capaz de aprimorar a inclusão social e política. Impulsionado pela LAI, o segundo modelo reconhece que os cidadãos procuram a ouvidoria também para obterem informações e dados de seu interesse, bem como os de interesse coletivo (Romero; Sant'Anna, 2014); isso fomenta a capacidade de se monitorar a atuação da câmara e o processo legislativo e, consequentemente, o controle social. Por fim, a ouvidoria como SIC ou e-SIC, também decorrente da LAI, expande as formas de atendimento às demandas dos cidadãos ao possibilitar que elas sejam encaminhadas ao Poder Legislativo, a fim de lhes assegurar os direitos de petição e de interpelação do Poder Público (Comparato, 2012), acrescido do caráter pedagógico e educativo que propicia tanto o aprendizado político do funcionamento do parlamento quanto a melhor compreensão de suas rotinas, por ser a “porta de entrada” do Legislativo, uma instância preliminar de contato com a população.

Quadro – Modelos das ouvidorias das câmaras municipais

OUVIDORIA COMO CONTATO	OUVIDORIA COMO TRANSPARÊNCIA	OUVIDORIA COMO SIC E E-SIC
<ul style="list-style-type: none">• acesso e forma de interação com a câmara municipal• potencial de ampliação da inclusão social e política e democratização do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none">• espaço para a requisição de informações pelos cidadãos• possibilita o monitoramento dos trabalhos da casa legislativa e fomenta o controle social	<ul style="list-style-type: none">• canal para o atendimento de solicitações e demandas dos cidadãos• “porta de entrada” do Legislativo• capacidade de gerar aprendizado político acerca do funcionamento da câmara

Fonte: elaborado pelos autores.

No caso das câmaras municipais mineiras, suas ouvidorias enquadram-se na primeira e na terceira categorias, pois 12% delas (28 casos) estão nos portais de transparência das casas; desse modo, constituem mais uma forma de contato e de atendimento ao cidadão. A ouvidoria pode estimular o envolvimento do público com as casas legislativas e reforçar a representação institucional de caráter mais coletivo (Leston-Bandeira; Siefken, 2023), pois com base nela os representados estabelecem formas de comunicação bilaterais com as câmaras. Essa conexão oferece às instituições a possibilidade de estarem atualizadas sobre o cotidiano de quem representam, o que fortalece suas funções representativa e fiscalizatória¹⁹.

Outro aspecto a ser considerado é que em municípios de pequeno porte há mais laços de proximidade e de coesão social entre os atores políticos e a sociedade, o que pode tornar prescindível a existência da ouvidoria. Assim, ela poderia ser vista como um imperativo para criação de órgãos públicos, como forma de responder a um isomorfismo institucional e às políticas públicas coordenadas pelo Executivo federal, além da criação ou da acumulação de cargos pelos agentes públicos (Quintão, 2015). Esse fenômeno, compreendido como uma espécie de “difusão deturpada” (Oliveira, 2010, p. 173), caracteriza-se pela proliferação das ouvidorias, mas sem associação com sua competência em si e sem reflexão sobre sua necessidade. Isso significa que a instalação das ouvidorias nas câmaras municipais deve estar mais associada a imperativos e processos de dependência de trajetória quanto a políticas para a criação das ouvidorias públicas.

Esses processos de estímulo a disseminação das ouvidorias públicas passaram a acontecer antes mesmo do advento da LAI e do *Código do usuário do serviço público*, com a adoção de políticas contínuas desde a década passada. Podem-se listar alguns exemplos que contribuíram para a implantação de ouvidorias públicas. Em 2009, o Poder Executivo federal transferiu R\$ 100 mil para os municípios com mais de 100 mil habitantes para a criação de unidades de ouvidoria (Cortes, 2011). A própria Ouvidoria-Geral da União (OGU)²⁰ tornou menos custosa a criação de ouvidorias nos diversos entes federativos. Há também a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45, que em 2004 criou ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, no âmbito federal e dos estados; mas tal ação só se concretizaria sete anos depois.

Tais exemplos elucidam, em particular, o papel do Poder Executivo federal na proliferação das ouvidorias nos âmbitos estaduais e municipais e nos Poderes. Contudo, essa implantação frequentemente segue desenhos já instituídos e resulta de um processo *top-down* (de cima para baixo), alheio ao contexto político e à sociedade local, bem como à funcionalidade e

¹⁹ Cabe indagar se o desenvolvimento dessas relações deve passar pela via institucional, em consideração à visão dos atores políticos, sobretudo em municípios pequenos e com menor infraestrutura, mas isso foge ao escopo desta pesquisa e necessita de nova investigação para ser verificado.

²⁰ Criada em 2002 e atualmente ligada à CGU, a OGU estabelece diretrizes e produz cartilhas que fundamentam o padrão de funcionamento de ouvidorias, bem como as reúne no sistema Fala.BR ([2025]), plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação.

ao papel da ouvidoria. Em suma, não existe um desenho institucional que interaja com a realidade local e com a instituição na qual a ouvidoria atua.

5 Considerações finais

Este artigo demonstrou que são muito limitadas tanto a política de comunicação desenvolvida pelas ouvidorias municipais examinadas quanto a ideia de prestação de contas. Essa comunicação restringe-se a uma lógica particularista: volta-se para quem acionou a ouvidoria e não se comprehende que a demanda individual simboliza uma questão coletiva (Trombka, 2005). Além disso, os relatórios não demonstram qualquer ação demandada pela ouvidoria ou alguma atribuição por ela desenvolvida mediante a magistratura de persuasão ou a mediação de conflitos²¹, o que lhe poderia conferir um senso de eficácia política.

Deve-se atentar em que o ato de ouvir o cidadão é uma premissa da ouvidoria, e não seu objetivo final, pois o ato comunicativo só se perfaz quando a ouvidoria reage, provide soluções e responde ao cidadão (Iasbeck, 2010, p. 20). Por isso, a literatura aponta que ela deve ser concebida para auxiliar na proposição de mudanças *incrementais*, com pareceres e sugestões sobre medidas a se tomarem, a fim de aperfeiçoar a atuação da instituição pública. Também é insuficiente a publicidade sobre o que se faz a seu respeito nos sites institucionais das câmaras mineiras. Isso materializa o que se pode denominar *subinformação* (Pinho; Winkler, 2007), ou seja, informação pouco relevante e decisiva sob o ponto de vista da política. Esses achados vão ao encontro dos estudos de Quintão (2015, 2019), Lessa, Geraldes e Del Bianco (2019) e Menezes, Lima Neto e Cardoso (2016).

Por fim, deve-se considerar que quem aciona a ouvidoria legislativa demonstra querer manter o vínculo com a instituição, e não rompê-lo, mesmo quando encaminha uma reclamação. Porém, o fato de o foco dos modelos das ouvidorias legislativas nos sites das câmaras municipais (e também na LAI e na LGPD) ser o fluxo da entrada ao retorno ao cidadão demonstra que a questão do controle social tem sido secundária, quando ele deveria ser o papel primordial das ouvidorias públicas, segundo Lima Neto e Durán (2016).

Assim, a preocupação central é garantir o atendimento das demandas do cidadão, com respeito a prazos e fluxos de informação de encaminhamento e recebimento da resposta entre os órgãos, como mais uma instância que pode ampliar o acesso do cidadão ao Legislativo, com o fim de conhecer suas demandas de forma direta e individualizada, e menos como um canal de comunicação pública que fomenta relações bilaterais de forma coletiva.

²¹ As ouvidorias legislativas (como as ouvidorias públicas) não têm poder decisório vinculante. Sua atuação consiste em mediação de conflitos e capacidade de persuasão, ou seja, ação propositiva ao apontar alternativas para a mesa diretora da casa legislativa – um espaço de mediação não somente para a sociedade, mas também para os servidores.

Referências

- BRASIL. Decreto nº 4.490, de 28 de novembro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Corregedoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Revogado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4490.htm. Acesso em: 8 maio 2025.
- _____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 8 maio 2025.
- _____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 8 maio 2025.
- _____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 8 maio 2025.
- _____. Senado Federal. Ouvidoria: um direito do cidadão. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Cartilha – Projeto Ouvidoria para todos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/cartilha-projeto-ouvidoria-para-todos-2018>. Acesso em: 8 maio 2025.
- CAMARGO, Aline; ROSA, Luciane de Fátima Giroto. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Legislativo municipal: um estudo de caso na região do Alto Tietê/SP. *E-Legis*: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, v. 15, n. 39, p. 126-144, set./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.51206/elegis.v15i39.778>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/778>. Acesso em: 8 maio 2025.
- CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. *Ipea*: texto para discussão, Brasília, DF, n. 1.480, p. 1-29, mar. 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1480%20ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20mudanca.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.
- CARVALHO, Ivan. *A Ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal: um estudo de caso*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Comunicação Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160543/IVAN%20CARVALHO.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 8 maio 2025.
- COLLIER, David; MAHON JUNIOR, James E. Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 87, n. 4, p. 845-855, Dec. 1993. Disponível em: <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/conceptualStretchingRevisited.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.
- COMPARATO, Bruno Konder. As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, RS. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2012.
- _____. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 43-53. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 8 maio 2025.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, p. 137-149. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 8 maio 2025.

COUTINHO, Robson Luiz Fialho. Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados. *E-Legis*: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, v. 7, n. 13, p. 21-42, jan./abr. 2014. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i13.164>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/164>. Acesso em: 8 maio 2025.

DADOS pessoais - LGPD. In: OUVIDORIA. Brasília, DF: Senado Federal, [201-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/form-ouv-lgpd>. Acesso em: 8 maio 2025.

FALA.BR: plataforma integrada de Ouvidoria e acesso à informação. Brasília, DF: CGU, [2025]. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 8 maio 2025.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (coord.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, DF: Universidad Veracruzana, Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 2010. p. 17-80. (Publicaciones de la Casa Chata).

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria é comunicação. *Organicom*: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 14-24, jan./jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2010.139045>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/139045>. Acesso em: 8 maio 2025.

IBGE. *Censo demográfico [2022]: população e domicílios: primeiros resultados*. [Rio de Janeiro]: IBGE, [2023]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225>. Acesso em: 30 jun. 2025.

LESSA, Alessandra Siqueira; DEL BIANCO, Nelia Rodrigues. Transparéncia do Poder Legislativo brasileiro: instrumentos utilizados pelas Ouvidorias do Senado e da Câmara dos Deputados. *E-Legis*: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, v. 15, n. 38, p. 10-36, maio/ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.51206/elegis.v15i38.676>. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/676>. Acesso em: 8 maio 2025.

LESSA, Alessandra Siqueira; GERALDES, Elen Cristina; DEL BIANCO, Nelia Rodrigues. A baixa visibilidade das ouvidorias parlamentares no noticiário publicado nos sites institucionais das casas legislativas brasileiras. *Revista Eptic*, Aracaju, v. 21, n. 3, p. 6-24, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/12464>. Acesso em: 8 maio 2025.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; SIEFKEN, Sven T. The development of public engagement as a core institutional role for parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 361-379, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2023.2214390>. Disponível em: <https://www.tandfon-line.com/doi/full/10.1080/13572334.2023.2214390>. Acesso em: 8 maio 2025.

LIMA NETO, Fernando Cardoso; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias públicas e conselhos de políticas: avanços e desafios na democratização da participação social e nas relações entre Estado e sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 55-77. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 8 maio 2025.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria no contexto da democracia participativa. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. *Anais* [...]. São Paulo: ANPOCS, 2011.

_____. *A Ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2014.

_____. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: _____ (org.). *Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2008. p. 65-96.

MATOS, Heloísa. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. *Comunicação: veredas*, Marília, SP, v. 8, n. 8, p. 99-114, 2009.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 8 maio 2025.

MENEZES, Ronald do Amaral; LIMA NETO, Fernando Cardoso; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 79-102. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>. Acesso em: 8 maio 2025.

MITOZO, Isabele Batista. *E-participação nos parlamentos: desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados brasileira e pela House of Commons britânica*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/55185>. Acesso em: 8 maio 2025.

_____. O estado de digitalização das câmaras municipais do Nordeste: uma análise a partir dos portais institucionais. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 10., 2023, Fortaleza. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: Compolítica, 2023. Disponível em: http://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2023/05/GT8_Governo-e-Parlamento-Digital_Mitozo_O-estado-de-digitalizacao-das-Camaras-Municipais-do-Nordeste-Isabele-Mitozo.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

MORENO, Douglas. As ouvidorias legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do Poder Legislativo. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, [s. l.], ano 1, n. 1, p. 165-176, 2017-2018. DOI: <https://doi.org/10.37814/2594-5068.2018v1.p165-176>. Disponível em: https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/1_13.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

NASSIF, Gustavo Costa. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 73, n. 4, p. 43-58, out./dez. 2009.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania. Entrevista concedida a Luiz Carlos Assis Iasbeck. *Organicom: revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas*, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 166-177, jan./jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2010.139054>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/organicom/article/view/139054>. Acesso em: 8 maio 2025.

PAINEL Resouveu? Brasília, DF: CGU, [2025]. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resouveu>. Acesso em: 8 maio 2025.

PEDRON, Ronaldo Araújo. *Democratização do Poder Judiciário: a Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça como instrumento de participação popular*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AY6NBS>. Acesso em: 8 maio 2025.

PINHO, José Antonio Gomes de; WINKLER, Ingrid. dabliu, dabliu, dabliu: sociedade da informação. Que informação? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Maringá, PR: ANPAD, 2007. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/TC%20APS-A1670.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

PINHO, Maria Dominguez Costa; COSTA, Gabriella da; MARIOTO, Djiovanni Jonas França; SANTOS, Ébida Rosa dos; FRANCE, Guilherme. Transparência e governança pública nas assembleias legislativas: uma análise dos níveis de transparência e das variáveis socioeconômicas estaduais. *Revista Humanidades & Inovação*, Palmas, TO, v. 10, n. 9, p. 62-76, 2023. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/9115>. Acesso em: 8 maio 2025.

QUEIROZ, Daniela de Almeida. Ouvidoria pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista do Parlamento Paulistano*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 113-127, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/parlamentopaulistano/article/view/121>. Acesso em: 8 maio 2025.

QUINTÃO, Thales Torres. *Fala que eu te escuto? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

_____. Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*: RSP, Brasília, DF, v. 70, n. 2, p. 297-323, abr./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3382>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382>. Acesso em: 8 maio 2025.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 125-143, abr./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266606>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7m9sybHbgKqyW5PxYxFxbh/?lang=pt>. Acesso em: 8 maio 2025.

QUINTÃO, Thales Torres; FARIA, Claudia Feres. Parlamento e inovações participativas: potencialidades e limites para a inclusão política. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 60-92, jul./dez. 2018.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público*: RSP, Brasília, DF, v. 65, n. 2, p. 185-198, abr./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.579>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/579>. Acesso em: 8 maio 2025.

SAMPAIO, Carlos. Ouvidoria parlamentar. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). *Modalidades de Ouvidoria pública no Brasil*: segunda coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009. p. 177-195.

SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; TEZZA, Rafael. O papel da Ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. *Revista do Serviço Público*: RSP, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 8 maio 2025.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SILVA, Adriana Campos (coord.). *Por um sistema nacional de ouvidorias públicas: possibilidades e obstáculos*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012. (Série Pensando o direito, n. 42).

TROMBKA, Ilana. Ouvidoria parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*: RII, Brasília, DF, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/506>. Acesso em: 8 maio 2025.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da Ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 224-235, jun./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222008000200010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/qcG6zxTKmGwjDQBwFTV6GSm/>. Acesso em: 8 maio 2025.

Financiamento

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril