
Ouvidoria do MPDFT – 10 Anos

Maria Rosynete de Oliveira Lima

Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília. Especialista em Direito Tributário pelo Uniceub.

Resumo: A ideia de criação da Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios nasceu em 2002 e tornou-se realidade em 2004. Até hoje não possuímos marco legal determinado pela Constituição Federal, e funciona por ato administrativo do Procurador-Geral. É um canal de diálogo com o cidadão, permitindo a sua participação na gestão da instituição e contribuindo com a atividade-fim do promotor de justiça. A Ouvidoria não tem poder coercitivo, mas de inspeção e persuasão. O horizonte da Ouvidoria está repleto de objetivos, que, à medida que são alcançados, fortalecerão ainda mais o verdadeiro papel do cidadão em uma democracia.

Palavras-chave: Ouvidoria. Ministério Público. Evolução. Canal de diálogo. Controle social. Objetivos.

Sumário: 1 Breve Histórico. 2 Fundamento Constitucional. 3 Marco Legal – Espaço Legislativo a Ser Preenchido. 4 Instrumentos Administrativos Regulatórios. 5 Promotor de Justiça – o Ouvidor Nato da Atividade-Fim. 6 Ouvidoria: Espaço de Diálogo e de Controle Social. 7 Que Venham os Próximos 10 Anos. Referências.

1 Breve Histórico

Remonta ao ano de 2002 a sugestão feita pelo saudoso Procurador de Justiça Renato Sócrates Gomes Pinto ao Procurador-Geral de Justiça do MPDFT, para se formar comissão de estudos objetivando a implantação de “Ouvidoria Interna Experimental” no MPDFT, fundado em um contexto de valorização

da cidadania, pós-Constituição de 1988, que se constituía em permanente preocupação do estimado Renato Sócrates e sob o influxo do Código de Defesa do Consumidor de 1990.

Tratou-se primeiro de proposição apresentada pelo mesmo Procurador de Justiça e aprovada no Congresso Interno do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em Araxá-MG, e que se consolidou com a decisão do egrégio Conselho Superior de formação da comissão, da qual participaram não só membros, mas também servidores.

A proposta argumentava que os resultados obtidos nessa primeira etapa, de uma Ouvidoria interna, poderiam “oferecer valiosos subsídios para a segunda etapa, ou seja, a implantação futura de Ouvidoria externa, sob a chancela de uma Ouvidoria-Geral”.

Confira-se, a propósito, as justificativas apresentadas na proposta aprovada no referido Congresso:

As ouvidorias, tanto no setor público como no privado, têm se multiplicado, sinalizando a validade desse poderoso canal entre os cidadãos usuários dos serviços e dos órgãos públicos em geral, ao assegurar àqueles o direito à informação, à qualidade e ao controle desses serviços.

O tipo de ouvidoria previsto no projeto de reforma judiciária é prejudicial à instituição e à Sociedade, pelo que deve o próprio MP criar, estrategicamente, ouvidoria própria.

No Distrito Federal, já foram criadas ouvidorias pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

No caso do Ministério Público, a implantação de ouvidoria não é tão simples como ocorre com os demais entes da Administração Pública. Mas Adalberto Cassemiro Alvez Braz obtempera que [...] significando o Ombudsman mecanismo de persuasão ao

administrador público, suas soluções são ágeis e conciliatórias, menos complexas e de menor custo que as proporcionadas pelos demorados processos administrativos e judiciais, razão por que se compatibilizam perfeitamente com as atividades dos Tribunais de Contas e Ministério Público.

Como ponto de partida, é forçoso se admitir que se trata de questão nova, polêmica, complexa e que requer estudos profundos.

A decisão de se criar ou não Ouvidoria-Geral deve ser precedida, então, de compreensão clara do instituto, de sua história, sua evolução, de seu conceito contextualizado com o Ministério Público e da resposta a indagações tais como o que seria uma Ouvidoria no MP, como seria a estrutura dessa Ouvidoria, como seria a nomeação do Ouvidor-Geral, quais as atribuições, o campo de atuação e o papel do Ouvidor, quais os custos desse investimento público, que benefícios traria esse investimento para a sociedade e para o Ministério Público, que resultados seriam esperados e como se compatibilizaria uma ouvidoria com uma instituição como o Ministério Público, que por sua natureza e pelas atribuições específicas de certos órgãos ministeriais muito se assemelha à figura do Ouvidor. (PINTO, 2004, p. 92-93).

O pensamento voltado para um atendimento dúplice, que ouvisse os públicos interno e externo era, enfim, o grande sonho do proponente, que se concretizou no ano de 2004. Nesse ano, no dia 10 de setembro, a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios foi criada pelo Procurador-Geral de Justiça Rogério Schietti, com a publicação da Portaria nº 1.736-PGJ. Em 11/11/2004, é designado o Procurador de Justiça aposentado Paulo Tavares Lemos para exercer a função de Ouvidor-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para um mandato de dois anos.

O ato de criação materializou, sem sombra de dúvida, o reconhecimento do cidadão como partícipe do processo de melhoria dos serviços prestados pelo Ministério Público. A importância dessa participação cidadã é ressaltada no ano de 2005, pelo ouvidor do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

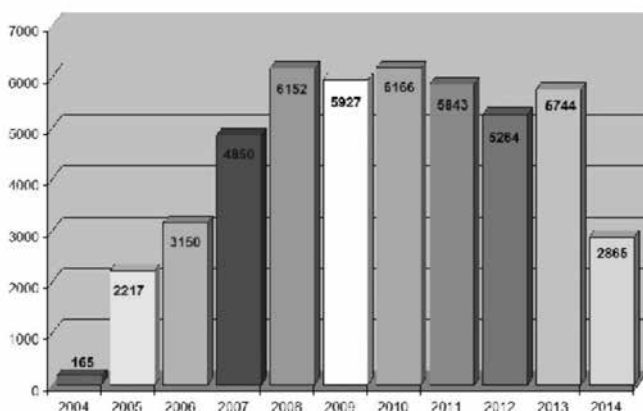
[...] na esfera privada, os ombudsmen têm a função de buscar satisfazer o cliente, visando manter competitivas as empresas onde estão inseridos. Porque, todos sabemos, o cliente insatisfeito simplesmente deixa de consumir o produto ou serviço que não lhe agradou, procurando outro local que o ofereça. Na esfera pública, especialmente no Judiciário, nosso ‘cliente’ pode ser considerado cativo, ou seja, ele é obrigado a consumir o serviço que prestamos, porque não existe a concorrência. Contudo enganam-se aqueles que pensam que não sofremos ‘prejuízo’ com o ‘cliente’ insatisfeito. Nosso prejuízo, embora não possa ser medido financeiramente, atinge o nosso maior patrimônio, ou seja, a imagem da nossa instituição, colaborando para, cada vez mais, aquela percepção distorcida de ‘se é público, é ineficiente’. (GONÇALVES, 2005, p. 79).

Nesse contexto a missão da Ouvidoria, desde o nascimento, não foi de apenas atender internamente a instituição, isto é, apenas seus próprios servidores e colaboradores. Mas, ouvir todo aquele que quisesse apresentar sugestões, reclamações, críticas e elogios sobre os serviços prestados pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, conforme consta das atribuições do artigo 5º da Portaria normativa originária. Portanto, uma Ouvidoria atenta em apurar a qualidade dos serviços que presta à sociedade, fosse ele o usuário interno ou externo.

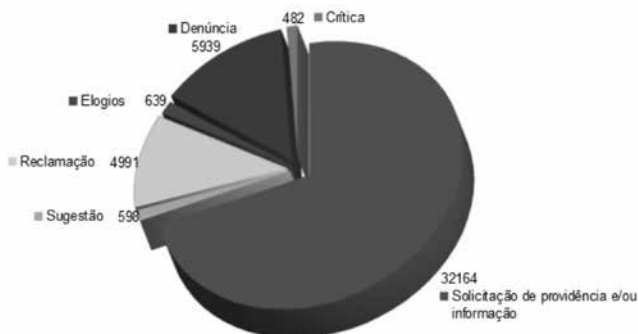
A primeira manifestação foi cadastrada no dia 12/11/2004 e foi feita por servidor da Delegacia Regional do Trabalho no Distrito Federal, relatando irregularidades naquele órgão público, as quais estariam prejudicando a prestação do serviço público que ali deveria ser desenvolvido, e pedindo a apuração pelo órgão competente, porque internamente nada era apurado.

De lá para cá, acumulamos até o mês de junho/2014 mais de quarenta e oito mil manifestações que dizem não apenas com a instituição Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mas agregam, segundo uma interpretação benevolente dos usuários, acerca da expressão “e Territórios”, situações ocorridas em qualquer espaço físico do Brasil e até no exterior.

Gráfico 1 – Número de manifestações por ano de novembro 2004/junho 2014



Fonte: Departamento de Tecnologia da Informação-DTI/MPDFT.

Gráfico 2 – Número de manifestações por tipo 2004/2014

Fonte: Departamento de Tecnologia da Informação-DTI/MPDFT.

2 Fundamento Constitucional

Consolidando nosso pioneirismo, veio a lume a Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/2004, determinando, no artigo 130-A, a criação de Ouvidorias do Ministério Público por leis da União e dos estados, e se constituiu no “[...] primeiro passo dado pela sociedade e pelos membros do *Parquet*, no sentido de reconhecerem o papel das Ouvidorias como instrumento idôneo de defesa dos direitos do cidadão”, nas palavras de Rubens Pinto Lyra (2011, p. 60).

Eis o texto do dispositivo:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

omissis

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Pela leitura isolada e fazendo uma interpretação reducionista, desse dispositivo ter-se-á uma ideia de Ouvidoria de Ministério Público como mero balcão de protocolo de reclamações e denúncias contra membros ou órgãos do Ministério Público. Portanto, de eminente cunho correicional, o que não condiz com a própria natureza do instituto, que não se limita a essa ou àquela matéria, mas que se apresenta como canal de diálogo franco e aberto entre o cidadão e o Estado, permitindo que ele não só reclame ou denuncie, mas também solicite informações, ofereça sugestões e elogie as boas práticas.

Não é demais agregar a essa natureza que ao Ministério Público cabe, segundo artigo 129 da Constituição Federal, “[...] zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia [...]”. Portanto, quando na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 fracassou a tentativa de se criar a função de *ombudsman*, proposta pela deputada Raquel Capiberibe, do PMDB do Amapá, que propunha a criação do “defensor do povo” (AMARAL, 1993, p. 117), e se fortaleceu as competências do Ministério Público na defesa da sociedade, outorgando-lhe legitimidade ativa para a propositura de ações judiciais para efetivação de políticas públicas, para velar

e exigir a qualidade na prestação de serviços públicos, tornando em realidade os direitos fundamentais, fez-se muito mais que incorporar as funções exercidas pelo *ombudsman* de origem sueca e típico de um sistema parlamentar de governo (MEDAUAR, 2012, p. 160; TROMBKA, 2005, p. 153).

Existe, pois, uma relação de complementariedade entre a instituição Ministério Público e suas próprias ouvidorias, já que, além de se apresentar como uma forma de controle interno das próprias atividades, atuando *intra corporis*, elas permitem que o cidadão auxilie o Ministério Público na sua atividade-fim, instigam o cidadão participativo nas atividades do Estado, oferecendo ao promotor de justiça subsídios para que cumpra suas competências constitucionais, por meio de denúncias, reclamações, sugestões e pedidos de informação.

Assim, a ouvidoria do Ministério Público é também um instrumento do Direito Administrativo de controle da administração pública (MEDAUAR, 2012, p. 168; MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 38), quando supervisiona a aplicação das leis e das normas que compõem o ordenamento jurídico em outra estrutura de poder, externa ao próprio Ministério Público, quando propõe ação civil pública ou outras medidas destinadas a garantir o respeito dos poderes públicos aos direitos reconhecidos, a correção de ilegalidades, entre outros.

Ademais, no próprio texto constitucional outros dispositivos devem ser colacionados para se ter a dimensão de uma ouvidoria.

E, mais ainda, a dimensão de uma ouvidoria de Ministério Público, instituição criada para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, segundo artigo 127 da Constituição Federal.

Nessa esteira, temos o artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, que estipulam direitos relacionados à informação, *verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

E, antes da Emenda Constitucional 45/2004, o artigo 37 já havia sido modificado pela Emenda Constitucional 19/1998 dispondo sobre direitos dos administrados perante a administração pública e formas de participação e informação. Confira-se o referido dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...] § 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;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988).

Nesse cenário, a ouvidoria do Ministério Público não serviria apenas para receber denúncia e reclamação “contra membros ou órgãos do Ministério Público”, mas tem um objeto mais amplo, que se extrai da sua própria natureza de serviço de comunicação entre o usuário e o administrador, pedindo informações de seu interesse pessoal ou públicas, sugerindo, criticando, elogiando boas práticas, além é claro de denunciar e reclamar acerca dos serviços prestados pela administração pública em geral, que são avaliados sob a ótica de repercussão nos direitos difusos e individuais indisponíveis.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público como órgão público executa tarefas de cunho administrativo e está jungido às normas constitucionais da boa administração, podendo ser instado, via ouvidoria, para dar-lhes cumprimento. Nessa seara o usuário contribui para o aperfeiçoamento administrativo do órgão. E, a par das tarefas administrativas, ele tem a incumbência constitucional de velar pela sociedade, atribuindo aos seus membros uma série de poderes, competências e atribuições para a

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e a participação do cidadão pelo canal da ouvidoria vai além de reclamar e denunciar “contra membros e órgãos”, ele pode também reclamar de outros serviços públicos, denunciar atos ilícitos em geral, pedir informações, sugerir, elogiar, criticar, entre outros.

3 Marco Legal – Espaço Legislativo a ser Preenchido

Seguindo os passos das instituições ministeriais que já haviam criado sua ouvidoria, os anos seguintes à referida emenda constitucional serviram para que muitos ministérios públicos dos estados providenciassem mudanças legislativas em suas leis constitutivas, ou a promulgação de lei própria tratando da instituição da ouvidoria no âmbito ministerial. Atualmente, vinte e cinco Ministérios Públicos dos estados têm ouvidoria criada por lei. O Ministério Público do Espírito Santo e os Ministérios Públicos da União – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal – têm ouvidoria instituída por ato interno do Procurador-Geral, bem assim o Serviço de Atendimento ao Cidadão do Ministério Público Militar.

Aqui, no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, temos adotado providências desde setembro de 2012 para a concretização de um ato legislativo federal que crie a ouvidoria como órgão componente da estrutura do Ministério Público do DF e Territórios.

A primeira ideia para essa concretização toma como ponto de

partida a ouvidoria como novo órgão da estrutura ministerial e na qual deve ser inserida, como fizeram outros ministérios públicos estaduais. Assim, a Lei Complementar nº 75, de 20/5/1993, que dispõe sobre a organização e atribuições do Ministério Público da União, e em cuja estrutura encontra-se o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem assim os demais ramos (artigo 24) – Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministério Público Militar – haveria de ser alterada para inclusão da ouvidoria na estrutura individual de cada um desses ramos. No caso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios o artigo 153 deveria ser alterado com a inclusão de novo inciso para o órgão – ouvidoria, aproveitando a constatação do Procurador de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Mauro Flávio Brandão (2011, p. 111), de que a ouvidoria situa-se organicamente com os demais órgãos da administração superior, “[...] possuindo status administrativo que lhe permite dirigir-se diretamente a todos os outros órgãos da instituição e tendo deles a deferência legal e prioritária no atendimento de suas solicitações”.

Todavia, não se pode descartar a questão que diz com a oportunidade e conveniência política do processo legislativo para se promover tal alteração na Lei Orgânica do Ministério Público da União. Surge, assim, a possibilidade de criação da ouvidoria por lei ordinária, tratando, exclusivamente, desse tema.

Assim, uma minuta de anteprojeto¹, que pode servir de base

¹ Esse anteprojeto tomou por base o “Anteprojeto de Lei da Ouvidoria do Ministério Público Federal”, elaborado no ano de 2012, após ampla consulta pública.

para quaisquer dos instrumentos legislativos acima citados, foi apresentada à Procuradora-Geral de Justiça Eunice Carvalhido, que a encaminhou ao Conselho Superior, e, após alguns ajustes, foi aprovada (processo administrativo nº 08190.019534/13-74) e encaminhada ao Procurador-Geral da República em 29/11/2013 (ofício nº 1.952/2013/PGJ).

Enquanto não estabelecido o marco legal tem-se uma ouvidoria que funciona atrelada ao sabor da administração superior, ou seja, se o procurador-geral tem como meta a melhoria do atendimento ao cidadão que procura o Ministério Público, a transparência e a qualidade do serviço público que presta, o setor receberá o incremento necessário, ou próximo ao ideal; se não, funcionará com poucos recursos humanos e materiais e será um verdadeiro faz de conta.

Essa situação desborda, inquestionavelmente, na falta de independência de atuação nos limites da ouvidoria, inclusive para receber denúncias e reclamações contra membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público como manda a constituição federal; na falta de disposição dos membros e setores demandados de responderem às demandas encaminhadas pela ouvidoria; minando a aptidão da ouvidoria de influir na formação da própria instituição, baseada nas manifestações que recebe; e de se consolidar como uma via de comunicação com a sociedade, cujos interesses constituem-se na razão de ser do Ministério Público.

Não temos dúvidas de que a materialização do diploma legal

criando a Ouvidoria do Ministério Público do DF e Territórios dotará sua atuação de maior eficácia, concretizando a sua verdadeira missão de contribuir para a formação da democracia brasileira, instigando a participação das pessoas, permitindo que elas sejam melhor informadas, que conheçam o Ministério Público, acompanhem seus procedimentos, enfim, aprimorem os serviços que lhes são prestados.

4 Instrumentos Administrativos Regulatórios

A Ouvidoria do MPDFT existe e atua por força de atos administrativos.

A Portaria nº 139-PGJ, de 19 de novembro de 2010, regula o atual funcionamento da nossa Ouvidoria. Ela traça as diretrizes, que são implementadas na prática pelos regimento interno, manual de processos e procedimentos e estrutura funcional determinada pela Procuradora-Geral de Justiça.

O artigo 4º estabelece as competências da Ouvidoria nos seguintes termos:

- I – receber, examinar e encaminhar representações, reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público;
- II – representar fundamentadamente e diretamente aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ou, se for o caso, ao Conselho Nacional do Ministério Público, nas hipóteses previstas no art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal;
- III – determinar o arquivamento das representações, reclamações e peças de informação que não apontem irregularidades ou que não estejam minimamente fundamentadas;

- IV – garantir a todos os demandantes o direito de registro de suas manifestações e de retorno sobre as providências adotadas e os resultados obtidos, exceto nas hipóteses de sigilo;
- V – prestar à sociedade esclarecimentos e informações sobre os serviços desenvolvidos pelo MPDFT;
- VI – elaborar estudos e pesquisas com base nas sugestões e reclamações apresentadas, visando aprimorar ou propor novos procedimentos no âmbito do MPDFT;
- VII – manter processo constante e contínuo de divulgação interna e externa dos serviços da Ouvidoria, de forma a dar ciência à sociedade do seu papel institucional, bem como dos resultados obtidos e das atividades desenvolvidas pelo MPDFT;
- VIII – elaborar, mensalmente, relatório de atividades da Ouvidoria, encaminhando-o ao Procurador-Geral de Justiça;
- IX – promover articulação e parcerias com outros organismos públicos e privados;
- X – organizar e manter arquivo da documentação relativa às representações e demais manifestações endereçadas à Ouvidoria; e
- XI – desenvolver outras atribuições compatíveis com a sua finalidade.

O atendimento na Ouvidoria do MPDFT se dá por diversos meios: presencial, telefônico, eletrônico, postal e pelas urnas de recebimento de manifestações nas unidades do MPDFT. Todas essas manifestações são cadastradas no sistema eletrônico e no ano de 2013 alcançaram o número de 5.743 manifestações. Tem-se também uma página na rede social Facebook, que iniciou funcionamento em fevereiro de 2013 e que a cada dia tem se mostrado como fonte de manifestações para o Ministério Público. Ressalte-se que o fornecimento de informações de interesse público, utilizando quaisquer desses meios de comunicação pela Ouvidoria do Ministério Público, eleva a visibilidade e a credibilidade da instituição perante a população e o maior

beneficiário é justamente a parcela mais carente e desprovida da sociedade, que não tem acesso aos meios tecnológicos de obtenção de informações de seu interesse ou não dispõe de recursos financeiros, portanto, utiliza os números de ligação gratuita – 127 e 08006449500 – ou comparece pessoalmente à Ouvidoria na tentativa de buscar solução para o seu problema.

Os encaminhamentos feitos pela Ouvidoria são informados ao manifestante no prazo médio de cinco dias e, se o membro, órgão ou serviço auxiliar informa a Ouvidoria a providência adotada, esse dado é incluído na manifestação e informado ao manifestante. A Portaria nº 139/2010 estipula um prazo de trinta dias, salvo justo motivo, para que seja dada uma resposta ao interessado.

Importante ressaltar que o ouvidor não dispõe de competência correicional e o exercício da função não pode ser cumulativa com aquelas inerentes à de Conselheiro do Conselho Superior, Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão e Corregedor-Geral, mas admite que seja cumulativa com as atribuições originárias de membro do Ministério Público, segundo artigos 3º, §3º, e 5º, da referida portaria normativa.

A Ouvidoria tem, ainda, sob sua gerência, o Serviço de Informações ao Cidadão-SIC (DISTRITO FEDERAL, 2012a) e os Serviços de Triagem e Encaminhamento do Cidadão (DISTRITO FEDERAL, 2013). O primeiro chegou em julho de 2012, fruto da Lei 12.527/2011, como um grande desafio para a Ouvidoria de implementar o acesso ativo a informações públicas

neste Ministério Público. Foram necessárias discussões e reuniões em comissão composta por diversos representantes (DISTRITO FEDERAL, 2012b), ajustes em rotinas e procedimentos, adequando-os aos parâmetros legais. Ainda temos muito a fazer, já que o SIC não dispõe de sistema eletrônico próprio, ferramenta importantíssima para se atingir a presteza e celeridade impostas pela norma.

Os Serviços de Triagem já estão criados nas coordenadorias das promotorias de justiça de Ceilândia, Samambaia e Paranoá, e serão instalados de forma progressiva nas demais coordenadorias. Eles estão sob a coordenação direta do Promotor-Coordenador de cada unidade do Ministério Público das cidades do Distrito Federal, e, remotamente, contam com o apoio qualitativo da Ouvidoria, por meio da Central de Controle de Informações para Atendimento ao Cidadão.

Além desses atos normativos internos, tem-se ainda as Resoluções nº 95, de 22/5/2013, e 104, de 2/12/2013, do Conselho Nacional do Ministério Público, que tratam das ouvidorias do Ministério Público e do próprio Conselho.

5 Promotor de Justiça – o Ouvidor Nato da Atividade-Fim

A atividade-fim do Ministério Público está estampada na Constituição Federal – defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127) – e é detalhada na própria Constituição Federal e nas leis orgânicas da União e dos estados e outros diplomas

legais. Essa enorme missão exige do promotor de Justiça muitas habilidades, que vão muito além do elevado conhecimento jurídico. Assim, a par do conhecimento técnico-jurídico, uma dessas outras habilidades consiste em se dispor a comunicar-se com a sociedade a sua volta, ouvi-la, saber de suas demandas e sugestões.

Existem várias formas de o promotor de justiça pôr em prática essas ações, como por exemplo: as audiências públicas, a participação em reuniões comunitárias, o atendimento presencial na promotoria de justiça etc. Nesses momentos, o promotor de justiça tem a oportunidade de conhecer as demandas sociais e individuais indisponíveis de perto, fazer a colheita dos elementos de convicção e promover as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao atendimento da demanda.

Esse contato inicial também é potencializado pelo funcionamento da ouvidoria, que é, por excelência, um canal de comunicação com a sociedade. Não haverá uma sobreposição ou repetição de tarefas, como justificaram alguns que se opuseram à criação de uma ouvidoria do Ministério Público, mas uma ampliação significativa da capacidade do promotor de justiça de conhecer essas demandas, permitindo uma participação das pessoas na instituição de forma ágil, desburocratizada e simples.

Ressalte-se que as facilidades da comunicação eletrônica e a existência de números de ligação gratuitos não exigem o deslocamento físico da pessoa, a marcação ou a espera por uma audiência com o promotor de justiça, basta uma ligação telefônica

ou uma manifestação por formulário eletrônico da Ouvidoria para que o promotor de justiça, em pouco tempo, tome conhecimento do caso e possa agir, tomando as primeiras providências.

A Ouvidoria ao receber demandas individuais explicita a limitação constitucional existente na persecução ministerial da maioria delas ao manifestante, mas não deixa de levá-las ao conhecimento do promotor de justiça, que terá condições de transpor as questões relevantes das demandas individuais para o âmbito coletivo. Um exemplo está na reclamação de falta de acessibilidade à pessoa com deficiência física – cadeirante – em uma rodoviária. O problema atinge toda uma coletividade e não só aquele indivíduo.

A Ouvidoria do Ministério Público atua, assim, em caráter subsidiário e auxiliar ao promotor de justiça na execução de sua atividade-fim, acolhendo o manifestante, recebendo a sua demanda e encaminhando-a ao seu principal destinatário – o promotor de justiça com atribuições para conhecer e atuar no caso concreto.

Confira-se o que determina a Portaria nº 139/2010 sobre o tema no artigo 7º, §§ 5º e 6º:

§ 5º Se a manifestação envolver fato perante o qual o Ministério Público tiver o dever de agir e para tanto estiver legitimado, o Ouvidor determinará sua remessa ao órgão de execução com atribuições para o trato da matéria.

§ 6º Na hipótese a que alude o parágrafo anterior, incumbirá ao titular do órgão de execução, ou a quem o esteja substituindo, informar à Ouvidoria acerca das providências tomadas, cabendo a esta, se for o caso, repassar as informações, didaticamente e em linguagem acessível, aos interessados. (BRASIL, 2010).

Vê-se, portanto, que a Ouvidoria do Ministério Público não restringe o recebimento de manifestações àquelas que tocam com a eficiência e transparência administrativas do órgão, em uma atividade típica de controle e de fiscalização. Ademais, não há limitação temática das manifestações. Portanto, a Ouvidoria do Ministério Público vai além das tarefas ordinárias de uma ouvidoria meramente administrativa, permite que as pessoas contribuam significativamente para a execução das atividades finalísticas da instituição, que exercitem a cidadania, participando ativamente da vida em comunidade, importando-se com o que acontece a sua volta e impacta na vida de todos.

6 Ouvidoria: Espaço de Diálogo e de Controle Social da Instituição

O artigo 1º da Constituição Federal dispõe em seu parágrafo único: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*”

Esse dispositivo chama a nossa atenção para o fato de que a democracia brasileira não se esgota no ato de votar e ser votado, ou na atuação legislativa dos representantes que elegemos. Ele permite uma participação direta da sociedade na construção dessa democracia. Ele conclama as pessoas a participarem dessa construção diretamente, conforme o próprio texto constitucional.

Na Constituição Federal encontramos diversas formas de participação que vão além do votar e ser votado, a ouvidoria é uma delas, dentre tantas outras como o tribunal do júri, a ação popular, a lei de iniciativa popular, o referendo etc.

Mas como a ouvidoria contribui para a formação da nossa democracia?

A ouvidoria abre um diálogo com o indivíduo, permitindo que ele participe da administração pública, sugerindo, fiscalizando, denunciando, elogiando as boas práticas. Um diálogo entre quem exerce o poder e aquele que é destinatário desse mesmo poder. Sobre o tema discursou Humberto Pedrosa Espíndola, no seminário “Ações de Cidadania”, promovido pela Câmara dos Deputados no ano de 2001, e rememorado por Ilana Trombka (2005, p. 157):

[...] o Estado democrático de direito tem como uma de suas principais características o estabelecimento de canais entre os poderes constituídos e os cidadãos, a população. Esses canais facilitam a circulação de informações e permitem a transparência, indispensável ao desempenho do regime democrático. Portanto, completa ele, a ouvidoria é um agente meio na prestação de determinado serviço, trabalhando com a circulação de informações e, então reforçando seu caráter democrático.

Há poucos dias entrou em vigência o Decreto nº 8.243, de 23/5/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e constitui as ouvidorias públicas federais como “instância de controle e participação social”, segundo artigo 6º, inciso IV. Foi um passo importante, mormente para os ramos do Ministério Público que ainda não reconhecem o patamar a que foi elevado a ouvidoria.

Mas esse contexto de ouvidoria como instância de participação social não deve se restringir a uma manifestação

meramente retórica de um canal de escuta da instituição. A esse espaço de escuta qualificada deve-se agregar um papel proativo de acolhimento, escuta atenta, encaminhamento, acompanhar ou buscar solução e avaliar o grau de satisfação pelo atendimento.

Constata-se, então, que o ouvidor não tem poder coercitivo, mas poderes de inspeção e persuasão. Fato que, para Daisy Asper y Valdés, Subprocuradora da República, “representa seu ponto mais forte, e não sua fraqueza”, e complementa:

Enquanto o processo coercitivo pode causar uma imediata mudança com respeito à determinada ação, arrisca-se, àquele que impôs, a gerar um sentimento de frustração e relutância no agente quanto a acatar recomendações em ações futuras. Contrariamente, quando as mudanças resultam de um processo racional, bem fundado, tendem a modificar o modo de pensar, com resultados duradouros, em benefício de potenciais queixosos, no futuro. Se a proposta é genuína, como consequência da ação do Ombudsman ou do Ouvidor, a instituição ganha em reconhecimento conseguindo atrair o respeito dos cidadãos através de um processo confiável e racionalizado de atuação. (ASPER Y VALDÉS, 2013, p. 70).

No mesmo sentido, afirma Rubens Pinto Lyra (2011, p. 50), ao diferenciar a atuação do promotor de justiça do ouvidor, pois, enquanto o Ministério Público assegura o respeito aos direitos violados ou a reparação desses, sob pena de cominações, “[...] por força das suas prerrogativas jurídicas [...]”, o ouvidor atua, exclusivamente, “[...] na base da persuasão e do convencimento”. E Daisy Asper y Valdés completa seu pensamento afirmando o seguinte:

Para que o Ouvidor possa influenciar nas mudanças recomendadas deve fundamentar-se em investigação profunda de todos os fatos, em meticolosas considerações de todas as perspectivas e em rigorosa análise de todos os aspectos. Através dessa racionalização bem instrumentalizada, os resultados tornam-se bem mais convincentes do que simplesmente pela aplicação da coerção impositiva. Impõe-se, portanto, ‘pela autoridade moral, pelo acerto de suas conclusões e pelo equilíbrio de suas atitudes’. (ASPER Y VALDÉS, 2005, v. 3, p. 3-18).

Quanto à atividade administrativa do Ministério Público, releva de importância a Ouvidoria como canal de diálogo com seu público interno, que é por excelência conhecedor das tarefas administrativas executadas pelo órgão, e com o público externo, usuário do serviço prestado, permitindo que o cidadão conheça a instituição, participe, contribua para uma administração mais ágil, simples, eficiente, desburocratizada e transparente. Daí a necessária integração com o departamento de comunicação da instituição, conforme sustenta Luiz Iasbeck (2012, p. 29), quando leciona que ela “[...] é uma instância mediadora de comunicação entre organizações e públicos, cuja função primordial é ‘curar vínculos estremecidos no relacionamento entre organizações e seus públicos’”.

7 Que Venham os Próximos 10 anos...

O olhar para o futuro é como enxergar o horizonte... essa linha aparente ao longo da qual o céu parece tocar a terra, ou o mar, e cuja visão é particularmente espetacular no céu de Brasília. Admirado por todos, cantado em verso, prosa e música pelos artistas e poetas, o horizonte servirá de metáfora nestas breves

conclusões sobre o que se sonha para a Ouvidoria do Ministério Público do DF e Territórios nos próximos dez anos, na certeza de que a cada passo dado em sua direção, a cada conquista, novo horizonte se alinhará e a busca se renovará num constante caminhar.

Do pouco que se conseguiu dizer neste pequeno texto, não é difícil concluir que a Ouvidoria amplifica aquela reclamação feita no balcão da promotoria de justiça, resmungada nos corredores do Ministério Público e por vezes publicada pela imprensa. Sendo, pois, um canal de convergência de reclamações, denúncias, sugestões e solicitações, conclui-se também que é um órgão que detém informações valiosas, capazes de construir indicadores para a instituição, orientar projetos, auxiliar a gestão de pessoas, entre outros. De outra parte, não é uma instância de correição ou decisória, mas pode ajudar a resolver eventuais conflitos institucionais, mediar interesses ou recomendar decisões.

Contudo, não basta alterar o volume da voz do cidadão dentro do Ministério Público.

É imprescindível ouvir, acolher, entender, explicar, avaliar, mediar, articular com outras ouvidorias do poder público para que o cidadão possa falar, para que sua voz ecoe nas instituições e órgãos públicos e provoque mudanças todas as vezes em que precisemos corrigir nossas ações, ou inações. E, não se enganem, esse espaço público de respeito com o outro favorece a formação cívica, a dignidade do ser humano, colabora para impedir abusos e repetição de erros, enfim, aproxima a sociedade do Ministério Público.

Isso passa pelo reconhecimento de que temos falhas, que precisamos melhorar e que ninguém melhor do que aquele que usa nossos serviços para nos apontar onde elas estão. Mudar o entendimento do gestor quanto ao acolhimento de reclamações dos usuários, para que veja nelas uma oportunidade de melhoria, com a implantação de medidas simples, possíveis e úteis a todos que procuram o Ministério Público, é um desafio.

Trabalhamos, então, para que a sociedade tenha na próxima década uma Ouvidoria do Ministério Público do DF e Territórios criada por lei; funcionando com estrutura adequada; utilizando sistema informatizado eficiente e ágil, conectado com os setores de triagem das demais unidades do Ministério Público do DF e Territórios; sistema informatizado exclusivo para o Serviço de Informações ao Cidadão; rotinas mapeadas; certificação ISO²; com indicadores de desempenho satisfatórios, permitindo que o

² “A denominação ‘International Organization for Standardization’ permite diferentes acrônimos em diferentes idiomas (IOS em inglês, OIN em francês, OIP em português) e, por isso, seus fundadores decidiram usar a abreviatura ISO, que significa ‘igual’. [...] Esta família de normas estabelece requisitos que auxiliam a melhoria dos processos internos, a maior capacitação dos colaboradores, o monitoramento do ambiente de trabalho, a verificação da satisfação dos clientes, colaboradores e fornecedores, num processo contínuo de melhoria do sistema de gestão da qualidade. Aplicam-se a campos tão distintos quanto materiais, produtos, processos e serviços. A adoção das normas ISO é vantajosa para as organizações uma vez que lhes confere maior organização, produtividade e credibilidade - elementos facilmente identificáveis pelos clientes -, aumentando a sua competitividade nos mercados nacional e internacional. Os processos organizacionais necessitam ser verificados através de auditorias externas independentes.” Disponível no link: http://pt.wikipedia.org/wiki/ISO_9000. Acessado em 13/6/2014.

manifestante acompanhe a tramitação de uma manifestação na Ouvidoria e no SIC, e consiga reclamar de eventual atraso; com produção de dados que contribuam para os projetos institucionais; integração com o departamento de comunicação, com vistas a fortalecer o conceito institucional, diante da opinião pública – numa comunicação organizacional integrada; e, por fim, integração eletrônica com as demais ouvidorias de Ministério Público.

Todas essas metas, se e quando alcançadas, melhorarão a credibilidade da instituição, valorizarão a cidadania e contribuirão para o fortalecimento do nosso estado de direito democrático, e constituem nosso horizonte para a próxima década.

Title: The Ombudsman Office in the Public Ministry of the Federal District and Territories – 10 years.

Abstract: The idea of an Ombudsman Office in the Public Ministry of the Federal District and Territories emerged in 2002 and became a reality in 2004. Until now, we don't have a law determined by the Federal Constitution, and thus was created by an administrative act of the Prosecutor General. It is a communication channel with the population, that allows their participation in the management of the institution and also contributes with prosecutors' activities. The ombudsman office does not have coercitive powers, but only that of inspection and persuasion. The horizon of the ombudsman office is full of goals which, once reached, will reinforce the true role of the citizens in the democracy.

Keywords: Ombudsman office. Public Ministry. Evolution. Dialogue channel. Social control. Goals.

Referências

AMARAL FILHO, Marcos J. T. do. *O ombudsman e o controle da administração*. São Paulo: Edusp: Ícone, 1993.

ASPER Y VALDÉS, Daisy. *Ombudsmen e ouvidorias em países em desenvolvimento: elementos essenciais e desafios comuns*. In: FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, 1., 2003, Brasília. *Anais...* Brasília: Ouvidoria-Geral da União, dez. 2013.

_____. Ouvidorias, participação e cidadania. In: FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS DA OUVIDORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 3., 2005, Cuiabá. *Anais...* Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2005. v. 3.

BRANDÃO, Mauro Flávio Ferreira. Ouvidorias e Ministério Público. In: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

DE MÁRIO, Camila Gonçalves. *Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Portaria Normativa nº 139*, de 19 de novembro de 2010. Regulamenta a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Disponível em: < https://intranet.mpdft.mp.br/bamp/arquivos/Portarias/Portarias_PGJ/2010/n2010_0139.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. *Portaria normativa nº 243*, de 20 de novembro de 2012. Institui o Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: < https://intranet.mpdft.mp.br/bamp/arquivos/Portarias/Portarias_PGJ/2012/n2012_0243.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. *Portaria Normativa nº 563*, de 16 de maio de 2012.

_____. *Portaria normativa nº 286*, de 28 de novembro de 2013. Institui, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a Central de Controle e Informações para Atendimento ao Cidadão e os Serviços de Triagem e Encaminhamento do Cidadão. Disponível em: < https://intranet.mpdft.mp.br/bamp/arquivos/Portarias/Portarias_PGJ/2013/n2013_0286assinada.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

DONADELI, Paulo Henrique Miotto. A ouvidoria e o controle interno da administração. *Informativo Jurídico Consulex*, Brasília, DF, v. 17, n. 40, p. 9-12, 2003.

GONÇALVES, Hermenegildo. *Ouvidorias judiciárias*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

GONÇALVES, Hermenegildo. A ouvidoria e o acesso à justiça. *Revista de doutrina e jurisprudência do TJDF*. Brasília, DF, v. 100, p. 24-38, set./dez. 2012.

IASBECK, Luiz Carlos Assis (Org.) *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Sulina, 2012.

LACERDA, Ricardo. *Ouvidoria: portal da cidadania*. Olinda: Livro Rápido, 2009.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces. In: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). *Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2011.

MAIA, Juliana de Souza. Ouvidoria como instrumento de gestão ética, transparente e participativa. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano 25, n. 2, 2007. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da administração pública pelo Ministério Público*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria pública brasileira: evolução de um modelo único. In: VISMONA, Edson (Org.).

A ouvidoria brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005. p. 45-54.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Proposta de criação de ouvidoria no MPDFT. In: CONGRESSO INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 5., 2002, Araxá. *Anais...* Brasília: Technoarte, 2004. p. 91-100.

TROMBKA, Ilana. Ouvidoria parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 166, p. 151-163, abr/jun 2005.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Maria Rosynete de Oliveira. Ouvidoria do MPDFT – 10 anos. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 8, p. 143-172, 2014. Anual.

Submissão: 16/6/2014

Aceite: 28/7/2014