



COJE: INFORMAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Edição Especial de 10 anos

COORDENAÇÃO

Kamile Moreira Castro
Daniel Castro G. da Costa

ORGANIZAÇÃO

Bleine Queiroz Caúla
Rodrigo Martiniano



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**
Instituto de Estudos e Pesquisas para o
Desenvolvimento do Estado do Ceará



**Tribunal
Superior
Eleitoral**



**CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA**

COJE: Informação e Sustentabilidade



Kamile Moreira Castro
Daniel Castro Gomes da Costa
Coordenadores

Bleine Queiroz Caúla
Rodrigo Martiniano Ayres Lins
Organizadores

COJE: Informação e Sustentabilidade

INESP

Fortaleza - Ceará
2021

Copyright © 2021 by INESP

Coordenação Editorial

João Milton Cunha de Miranda

Assistente Editorial

Rachel Garcia, Valquiria Moreira

Revisão da ABNT

Bleine Queiroz Caúla

Revisão Gramatical

Hugo de Freitas

Diagramação

Mario Giffoni

Capa

Nuvem Eventos Criativos

Coordenação de impressão

Ernandes do Carmo

Impressão e Acabamento

Inesp

Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS

Catalogado na Fonte por: Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

C691 COJE [livro eletrônico]: informação e sustentabilidade / organizadores, Bleine Queiroz Caúla, Rodrigo Martiniano Ayres Lins; coordenadores, Kamile Moreira Castro, Daniel Castro Gomes da Costa. – Fortaleza: INESP, 2021.
2636 Kb ; PDF

ISBN: 978-65-88252-53-6

1. Justiça Eleitoral – Brasil. 2. Ouvidoria. 3. Lei de acesso a informação. I. Caúla, Bleine Queiroz. II. Lins, Rodrigo Martiniano Ayres. III. Castro, Kamile Moreira. IV. Costa, Daniel Castro Gomes da. V. Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral - COJE. VI. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. VII. Título.

CDD 342.07

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro, desde que citados autores e fontes.

Inesp

Rua Barbosa de Freitas, 2674

Anexo II da Assembleia Legislativa, 5º andar

Dionísio Torres

CEP 60170-900 – Fortaleza - CE - Brasil

Tel: (85)3277.3701 – Fax (85)3277.3707

al.ce.gov.br/inesp

inesp@al.ce.gov.br

PALAVRA DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

A Justiça Eleitoral trabalha para que os eleitores possam exercer, regularmente, seu direito ao voto, e, assim, carrega consigo uma enorme responsabilidade na guarda e no uso de dados pessoais. Obviamente, funciona como um canal aberto às reclamações, dúvidas, sugestões e solicitações da sociedade, afim de melhorar e ampliar seu desempenho na prestação de serviços.

Em setembro de 2021 o Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral - COJE - está completando uma década e publica, aqui, artigos científicos que objetivam embasar e aprofundar o debate sobre estas funções, garantindo o máximo de transparência na prestação de contas dos serviço à sociedade.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - Alece -, por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp -, tem o orgulho de publicar esta obra tão importante que colabora para a manutenção e o fortalecimento da democracia.

Deputado Evandro Leitão
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PALAVRA DO DIRETOR-EXECUTIVO DO INESP

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp -, criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do Estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o "Edições Inesp" e o "Edições Inesp Digital", que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O "Edições Inesp Digital" obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O "Edições Inesp Digital" já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações segue uma média de quarenta mil downloads por mês e alcançou um milhão de acessos. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O COJE – Informação e Sustentabilidade: edição especial de 10 anos é mais uma obra que compõe o diversificado catálogo de publicações do "Edições Inesp Digital" e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor-Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará

AUTORES:

André Luís Guimarães Godinho

Ana Paula Carvalho Mendonça

Anna Carolina Alencar Furtado Leite Melo Silva

Bleine Queiroz Caúla

Eduardo José Leal Moreira

Eliane Bavaresco Volpato

Henrique Hugueney Romero

Juacy dos Santos Loura Júnior

Kamile Moreira Castro

Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior

Raimundo Nonato Silva Santos

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

Rodrigo Santos Rocha

Ronaldo Araújo Pedron

Simone Trento

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues

Valmir Ferreira de Sousa

Waldemir Higino Farias Paz

SUMÁRIO

GALERIA DE PRESIDENTES DO COJE.....	10
COMPOSIÇÃO DO COLÉGIO DE OUVIDORES DA JUSTIÇA ELEITORAL	11
PREFÁCIO	12
Renata Gil de Alcantara Videira	
APRESENTAÇÃO	13
Simone Trento	
NOTA DOS ORGANIZADORES.....	16
Bleine Queiroz Caúla Rodrigo Martiniano Ayres Lins	
OUVIDORIAS ELEITORAIS: CONTROLE E PARTICIPAÇÃO....	17
Kamile Moreira Castro	
CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSÁRIA HARMONIZAÇÃO ENTRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS	32
Ana Paula Carvalho Mendonça Henrique Hugueneay Romero Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues	
A INFORMAÇÃO SOBRE A FINALIDADE ELEITORAL NOS REGISTROS DE CANDIDATURA.....	49
Simone Trento Eliane Bavaresco Volpato	
A OUVIDORIA DA MULHER E SUA IMPLANTAÇÃO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS	67
Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior	
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NAS OUVIDORIAS JUDICIAIS ELEITORAIS ANTE A LEI Nº 13.460/2017 E AS RESOLUÇÕES TSE Nº 23.435/2015 E Nº 23.583/2018	81
Juacy dos Santos Loura Júnior Rodrigo Martiniano Ayres Lins	
O PAPEL DAS OUVIDORIAS ELEITORAIS E A LEI Nº 13.460/2017: ANÁLISE DO CENÁRIO NACIONAL.....	102
Raimundo Nonato Silva Santos Waldemir Higino Farias Paz Rodrigo Santos Rocha	

**O OUVIDOR NO BRASIL: O PROCESSO EVOLUTIVO-
HISTÓRICO DA FUNÇÃO DE JUIZ DA CORTE NO PERÍODO
COLONIAL À PORTA-VOZ DO CIDADÃO NA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA.....139**

Anna Carolina Alencar Furtado Leite Melo Silva
Eduardo José Leal Moreira

**OUVIDORIAS DE JUSTIÇA E A RESOLUÇÃO CNJ Nº 103/2010:
AVANÇOS E DESAFIOS148**

André Luís Guimarães Godinho
Ronaldo Araújo Pedron

**O RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS ANÔNIMAS NO ÂMBITO
DAS OUVIDORIAS ELEITORAIS.....161**

Eliane Bavaresco Volpato
Valmir Ferreira de Sousa

**DIREITOS AMBIENTAIS SEM INFORMAÇÃO? OUVIDORIAS
PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE DA PARTICIPAÇÃO DOS
ATORES DOS DIREITOS178**

Bleine Queiroz Caúla

GALERIA DE PRESIDENTES DO COJE

Primeiro biênio 2011/2012

1º Presidente: Raimundo Nonato Silva Santos - Carta de Fortaleza / TRE- CE.

Segundo biênio 2012/2013

2º Presidente: Cássio Jorge Barbosa Miranda - Carta de Brasília / TRE - BA.

Terceiro biênio 2013/2014

3º Presidente: Maurício Pinto Ferreira - Carta de Belo Horizonte -MG / TRE-MG

Quarto biênio 2014/2015

4º Presidente: Dimis da Costa Braga - Carta de Porto Velho / TRE/RO

Quinto biênio 2015/2016

5º Presidente: Juacy dos Santos Loura Junior - Carta de Belém / TRE-RO

Final do Quinto Biênio 2015/2016

6º Presidente: Dimis da Costa Braga - Carta de Brasília - TRE/RO

Sexto biênio 2017/2018

7º Presidente: Eduardo José Leal Moreira - Carta do Maranhão / TRE-MA

Sétimo biênio 2018/2019

8º Presidente: Agenor Alexandre da Silva - Carta de Tocantins / - TRE-TO

Oitavo biênio 2019/2020

9º Presidente: Michelini Jatobá - TRE-PB

Nono biênio 2020/2021

10º Presidente: Michelini Jatobá - TRE-PB

Décimo biênio 2021/2022

11º Presidente: Kamile Moreira Castro - TRE-CE

COMPOSIÇÃO DO COLÉGIO DE OUVIDORES DA JUSTIÇA ELEITORAL

Nono biênio 2021/2022

Presidência

Kamile Moreira Castro

Juíza e Ouvidora do TRE-CE

Comissão Executiva

Thiago Paiva dos Santos

Vice-Presidente

Juiz e Ouvidor TRE-PR

Daniel Castro Gomes da Costa

1º Secretário

Juiz e Ouvidor do TRE-MS

Ana Paula Brandão Brasil

2ª Secretária

Juíza e Ouvidora do TRE-TO

Alessandra Bilac

3ª Secretária

Juíza e Ouvidora do TRE-RJ

PREFÁCIO

Desde a sua disposição inaugural, a Carta Política de 1988 é expressa ao estabelecer que a República Federativa do Brasil tem a cidadania como um de seus fundamentos basilares, além de constituir-se em Estado Democrático, em que todo poder emana do povo. A democracia, portanto, é uma preocupação visível do Constituinte, que fez questão de afirmar, de plano, a necessária centralidade do cidadão na condução da coisa pública.

O Estado, cada vez mais, tem procurado conferir maior profundidade a esses valores constitucionais, sempre buscando ampliar os espaços de participação popular nas decisões relacionadas aos aspectos essenciais da vida social. O Poder Público assume, pois, uma postura de "ouvir" antes de "falar", de entender os problemas do cidadão antes de buscar solvê-los. Nessa conjuntura destacam-se as ouvidorias públicas, uma das grandes manifestações da democracia participativa. Com inspiração no *ombudsman* — instituto de origem sueca que significa literalmente *homem das queixas* —, as ouvidorias cumprem papel elementar na horizontalização decisória, constituindo-se o canal pelo qual o Poder Público absorve as demandas do cidadão e as traduz em formulação e implementação de políticas públicas orientadas a atender às necessidades sociais.

Enquanto expressão da democracia participativa, ao ser aplicada à Justiça Eleitoral, a ouvidoria pública proporciona um fenômeno sócio-político extraordinário, de retroalimentação do próprio regime democrático. Em outros termos, significa dizer que a ouvidoria na Justiça Eleitoral, enquanto via de recepção das demandas sociais relativas ao sufrágio, acaba caracterizando-se como um canal democrático em prol do aperfeiçoamento da própria democracia.

É esse, portanto, o contexto em que se inserem as reflexões desenvolvidas nesta obra. Composto por textos acurados e perspicazes, o presente livro — que tenho a honra de prefaciar — aborda justamente a importância da ouvidoria na Justiça Eleitoral, não apenas à luz da sua função primordial de aquilatar a soberania popular e, por conseguinte, a própria democracia, mas também à luz da sua capacidade tanto de promover transparência sem desprezar os imperativos da proteção de dados pessoais quanto de auxiliar os Tribunais Eleitorais na tarefa de tornar suas práticas mais sustentáveis e ambientalmente responsáveis.

Renata Gil de Alcantara Videira

Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), entidade apoiadora da obra

APRESENTAÇÃO

Em setembro de 2021 o Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE) completa 10 anos e, para comemorar a data, recebeu artigos científicos que formam a presente obra "COJE – Informação e Sustentabilidade: edição especial de 10 anos".

É com muita alegria que apresentamos os artigos que foram selecionados e que, agora trazidos aos leitores e às leitoras, permitirão um maior aprofundamento do público em geral acerca das importantes questões tratadas em cada um dos três eixos temáticos da obra.

O primeiro dos eixos temáticos trata do "Papel da Ouvidoria na Justiça Eleitoral". Tal como em outros órgãos públicos, as Ouvidorias na Justiça Eleitoral fazem o atendimento do usuário dos serviços prestados pelo órgão e, ainda, prestam informações pedidas nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Considerados os papéis administrativos e jurisdicionais desempenhados pela Justiça Eleitoral, ou seja, de organização das eleições e de julgamento das questões que são apresentadas por candidatos, por partidos ou pelo Ministério Público, é imprescindível que os Tribunais Eleitorais se pautem pela transparência na prestação de contas à sociedade. E, se por meio da transparência ativa não tiver sido possível à sociedade receber toda a informação necessária a verificar cabal prestação de contas pela Justiça Eleitoral, então a informação faltante poderá ser buscada através da Ouvidoria.

Além disso, no desempenho dos papéis administrativos pela Justiça Eleitoral, são diversos os serviços prestados à cidadã e ao cidadão: alistamento eleitoral, certificação da regularidade eleitoral, anotação de filiação aos partidos políticos, verificação da regularidade de registros de candidaturas, exame da prestação de contas de campanhas eleitorais, divulgação de campanhas informativas acerca de direitos eleitorais, etc. Se qualquer desses serviços não for prestado a contento, o canal para reclamação ou sugestão é a Ouvidoria, que não só recebe a demanda e a responde ao demandante, mas também leva as questões à alta gestão do Tribunal, para que as medidas necessárias possam ser tomadas a fim de melhor atender a todas e a todos.

O segundo eixo temático da presente obra, além do direito de acesso à informação, trata da relação das Ouvidorias com a proteção de dados pessoais. Como se sabe, desde 2018 temos no Brasil uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), que em

sua maior parte já entrou em vigor em 2020, trazendo uma série de direitos para titulares de dados pessoais e, de conseguinte, diversas obrigações para as organizações que tratam dados pessoais, inclusive a Administração Pública.

A Justiça Eleitoral, para a prestação dos serviços eleitorais e para a prestação de jurisdição, trata dados pessoais, a começar pelos dados dos eleitores, que precisam estar previamente cadastrados para serem identificados e exercerem regularmente seu direito ao voto.

Considerando-se que o direito ao voto é obrigatório no Brasil, são em torno de 150 milhões de pessoas cadastradas como eleitoras perante a Justiça Eleitoral, o que traz uma enorme responsabilidade à Justiça Eleitoral na guarda e no uso desses dados pessoais cadastrais biográficos e biométricos.

Além disso, na verificação das prestações de contas eleitorais e partidárias, são reunidos diversos dados pessoais acerca de doações de pessoas naturais a partidos políticos e a candidaturas, o que constitui fato político importante e sensível da vida civil do apoiador ou da apoiadora, de modo que tal dado pessoal há de ser protegido, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Por outro lado, é importante procurar encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessidade de proteção de dados pessoais, de um lado, e, de outro, a fiscalização da regularidade das doações, o respeito a seus limites legais, bem como a necessária transparência perante a sociedade civil.

Daí a importância de que a Justiça Eleitoral mantenha na Ouvidoria um canal aberto às reclamações, dúvidas e sugestões da sociedade, podendo assim melhorar seu desempenho na prestação de serviços de forma segura e responsável.

Por último, o terceiro eixo temático traz a questão do diálogo entre sustentabilidade e Ouvidorias. Tema que está na ordem do dia, a sustentabilidade é algo que deve pautar o comportamento dos agentes públicos e privados e corresponde a uma responsabilidade nossa com as futuras gerações.

O canal aberto na Ouvidoria para colher sugestões da sociedade acerca de como a Justiça Eleitoral pode atuar de forma inovadora e ambientalmente responsável é da maior importância.

A redução do uso de papel é uma realidade com a digitalização dos processos administrativos e judiciais na Justiça Eleitoral; alguns

Tribunais Eleitorais usam painéis de captação de energia solar para a manutenção, ao menos parcial, de suas instalações; outros estudam a inclusão em editais de licitação de cláusulas para a contratação de empresas que cumpram com requisitos mínimos de sustentabilidade.

A inovação é uma marca característica da Justiça Eleitoral brasileira e poder receber demandas de cidadãs e de cidadãos através das Ouvidorias é um ativo que a Justiça Eleitoral não pode desprezar.

Simone Trento

Ouvidora e Juíza Auxiliar da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral

NOTA DOS ORGANIZADORES

A obra COJE: Informação e Sustentabilidade é alusiva aos 10 anos de sua criação. A Presidente, Desembargadora do TRE-CE e Ouvidora, Dra. Kamile Moreira Castro e o 1º Secretário, Juiz e Ouvidor do TRE-MS, Dr. Daniel Castro Gomes da Costa, visionários acadêmicos, homenageiam esse momento com debate e diálogo acerca da importância das Ouvidorias no Brasil, órgãos que aproximam os cidadãos da administração pública e intencionam proporcionar a necessária *accountability*.

Desde a sua fundação, em 16 de setembro de 2011, o Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral fomenta a transparência e a difusão das diretrizes em todo o país. O papel desempenhado pelos Ouvidores e Ouvidoras reflete a importância de se manterem estruturas destinadas a receber demandas diretamente dos usuários do serviço público, para permitir sua contínua melhoria e eficiência no âmbito da Justiça Eleitoral e fora dela.

A organização da obra perpassa pela publicação de edital, seleção dos artigos, revisão da ABNT e gramatical. É uma forma de contribuir com o progresso da doutrina jurídica. O rigor acadêmico é um compromisso com o leitor. A informação deve ser sempre confiável, ética e comprometida com a sociedade.

Reiteramos os agradecimentos à oportunidade concedida pelo Inesp, órgão integrante da estrutura da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que viabilizou a editoração desta obra coletiva. O Inesp tem entre seus objetivos o apoio a atividades de natureza acadêmica e possui uma linha editorial que prestigia projetos de relevante interesse público, como o presente.

Bleine Queiroz Caúla

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

OUVIDORIAS ELEITORAIS: CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

Kamile Moreira Castro

Juíza e Ouvidora Substituta do TRE/CE. Especialista em Direito Processual Penal (UNIFOR) e em Direito e Processo Eleitoral (ESMEC). Mestre em Ciências Políticas pela Universidade de Lisboa e mestre em Direito pela UNINOVE. Doutoranda em Direito pela UFPE. Atual Presidente do COJE. Supervisora editorial do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.

INTRODUÇÃO

O texto sob relação fundamenta-se numa ideia básica: a ouvidoria não é uma instituição nova e tem um papel fundamental na participação dos cidadãos na democracia, embora ainda, relativamente, pouco conhecida.

Sendo a autora juíza do Tribunal Regional Eleitoral do Estado Ceará – TRE/CE, ouvidora da mesma Corte e, também, presidente do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE) para a gestão 2021/2022, tem constatado na sua prática, a importância que a Ouvidoria tem nas relações do cidadão com a Justiça Eleitoral. De fato, a função principal da Ouvidoria é estabelecer o acesso do usuário do serviço público às instituições, de modo a que elas sejam entendíveis na sua organização e que suas decisões sirvam de correção, sendo um caminho de via dupla para a eficiência e eficácia da administração. Também tal acesso permite que as instituições façam uma permanente *accountability*, na base da avaliação dos cidadãos e da interação que estabelecem com elas. Assim, desenvolveu-se este artigo com uma metodologia qualitativa de interpretação de vários textos abordados, numa visão weberiana de compreensão e, por isso, ancorada na análise e na interpretação. Preliminarmente, expressa-se um pouco da origem do termo **ouvidoria** e suas atividades, reporta-se, na sequência, a sua importância e papel, para, ao fim, reforçar-se a ideia de que usar os serviços da Ouvidoria é acima de tudo controle e participação popular, e em regimes democráticos, nos quais os conflitos são delimitados, representam mais um instrumento de resolução de conflitos. Neste sentido, é fundamental, além de reconhecer a importância das ouvidorias, valorizá-las e lhes conceder autonomia administrativa.

1 A OUVIDORIA NA HISTÓRIA

A origem da Ouvidoria está na figura do *ombudsman*, que foi uma figura político-jurídica criada na Suécia, no início do século XIX. A sua missão era de controle da aplicação da lei pelos tribunais, com a finalidade de evitar abuso de poder pelas autoridades e assegurar os direitos dos cidadãos. A palavra *ombudsman* faz parte das línguas do norte da Europa e, no nórdico antigo (*umboðsmaðr*), significa "representante", "delegado" ou "procurador". Então, o *ombudsman* era alguém que representava outra pessoa. Na verdade, o *ombudsman* sueco agia no Parlamento, oferecendo críticas e sugestões dos cidadãos e os defendendo de abusos do poder do rei ou dos tribunais. Interessante é notar que as críticas ocorriam, muitas vezes, de forma positiva e com louvor às instituições ou às pessoas que ocupavam determinados cargos.

O vocábulo *ombudsman* aplica-se, hoje em dia, aos cargos institucionais que funcionam como ligação – uma ponte - entre as instituições, privadas ou públicas, e os seus usuários ou utentes. Em diversos países, foi instituído o mesmo tipo de cargo com funções mais ou menos semelhantes. Desse modo, apareceu, por exemplo, na França, o *Médiateur de la République*, em Portugal, o Provedor de Justiça e, nos países latinos, o *Defensor del Pueblo*. Já nos EUA, desde os anos 60 do século XX, foram constituídos diversos *ombudsmannen* (plural de *ombudsman*) na Administração Pública, modelo diferente da maior parte dos países europeus, onde se preferiu o *ombudsman* único e ligado ao Poder Legislativo.

Nas empresas privadas, o *ombudsman* às vezes é representado pelo designado SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor), que se disseminou no século XX. O SAC tem como objetivo estabelecer um contato direto, simples e eficiente entre a empresa e o cliente. A ideia-base é resolver eventuais problemas, registrar reclamações e sugestões. Normalmente, se usa uma norma preestabelecida de atendimento e privilegia-se um determinado canal para contato (telefone, e-mail ou outro). Um ponto fundamental relacionado com os SAC é que os eventuais problemas fiquem resolvidos naquela instância e que não escalem para outras.

A unidade de ideia **ouvidor** é empregada, atualmente, no Brasil para o profissional que, ligado a uma empresa, órgão ou instituição, recebe dos usuários internos ou externos, denúncias, reclamações,

sugestões, elogios e solicitações. Percebe-se, com efeito, que o vocábulo **ouvidor** ou **ouvidoria** é idêntico ao termo *ombudsman*, sendo que algumas instituições e empresas preferem esta dicção original. **Ouvidor** é o que "escuta" e a instituição da Ouvidoria no Brasil começou no século XVI, quando foi nomeado o Ouvidor-Geral, que tinha por missão ser o "ouvido" do rei, para que as leis emanadas da Metrópole, fossem cumpridas pela Colônia. Nesta acepção, o **ouvidor** era uma espécie de "espião" do rei e bastante temido. Quando da Independência do Brasil, o cargo, naturalmente, se extinguiu. A **Ouvidoria** somente retornou ao Brasil democrático dos anos 80 do século XX, reaparecendo, com outras funções, com a primeira Ouvidoria no Município de Curitiba, em 1986. Também nesse ano, foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, junto à Presidência da República, que teria a missão de proteger os cidadãos contra os abusos da Administração Pública Federal. O Presidente dessa Comissão, nomeado pelo Presidente da República, teria também a função de Ouvidor. A expansão das funções da Ouvidoria, entretanto, só ocorreu com a promulgação da Constituição Cidadã.

Releva proceder-se a uma breve incursão pela evolução histórica da instituição Ouvidoria no Brasil. Assim, como expresso em passagem anterior, o ouvidor, no Brasil-Colônia, de certo modo, defendia a Metrópole colonizadora e não cumpria os requisitos da figura *mater* do *ombudsman*. A título de curiosidade, diga-se que o primeiro ouvidor foi Antônio de Oliveira, em 1538, que acumulava essas funções com a de capitão-mor da Capitania de São Vicente. Só em 1823 surgiu o **ouvidor** como defensor do povo, que encaminhava as queixas dos populares para a Corte. Caso se estabeleça um salto temporal, aporta-se à ditadura de 1964, quando a instituição de ouvidoria desaparece, como se entende, na lógica desse regime.

Como já se reportou, 1986, já na Nova República, foi o ano de retorno das ouvidorias como importante instrumento da cidadania. A Constituição Federal de 1988 foi a maior impulsionadora da expansão da **Ouvidoria** na Administração Pública e na Justiça. O anteprojeto da Constituição brasileira, realizado pela Comissão Affonso Arinos, já previa a figura de *ombudsman*. Como é bem sabido, a Constituição Cidadã não se limitou a declarar a independência tripartida dos poderes, mas instituiu aquilo a que se costuma chamar "as funções essenciais à Justiça", que remete para as questões de necessidade de controle do Estado. Assim, essas funções essenciais à Justiça ficaram

constitucionalmente definidas nos Artigos 127 a 135, instituindo as diversas Procuraturas (procuradorias): Procuratura da sociedade (Ministério Público em sentido estrito); Procuratura do Estado (Advocacia Pública); Procuratura de interesses privados (Advocacia Privada); e a Procuratura dos hipossuficientes (Defensoria Pública).

Foram as empresas privadas que começaram a implementar a figura do *ombudsman*, como estratégia de ouvir os seus clientes e o público em geral. Concretamente, foi o jornal *Folha de São Paulo* que implementou esta figura, que fomentou a aprovação da Lei nº 8078, de 1990: o Código de Defesa do Consumidor. Do mencionado dia em diante – isto é, 11 de setembro de 1990 - várias empresas adotaram o *ombudsman* como ligação entre elas e os consumidores, com o intuito de melhorar os serviços prestados. Desde esse momento, foram as instituições oficiais e estatais que perfilharam a ideia da figura do Ouvidor com as funções de fazer “pontes” entre a Administração e os cidadãos, em vista a afinar a participação e o controle popular, na Administração Pública. Antes de se prosseguir com a narração de alguns marcos temporais importantes, quanto às Ouvidorias dos organismos oficiais, convém fazer notar que as Ouvidorias Gerais disseminaram-se, sobretudo, após editada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e da Emenda Constitucional nº 45, já em 2004, que acrescentou o Artigo 103-B, § 7º ao afirmar:

A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Em 1992, foi instituída a Ouvidoria Geral da República no âmbito do Ministério da Justiça e, em 1995, fundada a Associação Brasileira de Ouvidorias (ABO). Já no ano 2000, o Secretário Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça passou a exercer funções de Ouvidor Geral da República. Em 2002, a Ouvidoria Geral foi transferida para a Corregedoria, com exceção de matérias relativas aos Direitos Humanos, que ficaram no Ministério da Justiça.

A Lei nº 10.683, de 2003, embora já revogada, produziu algumas importantes alterações, já que, por seu intermédio, a Corregedoria Geral da União se transformou em Controladoria Geral da União, as-

sumindo as funções de Ouvidoria Geral, mas com exceções para as questões relacionadas com os indígenas, dos consumidores e das polícias federais, que ficam no Ministério da Justiça, e as dos Direitos Humanos, na competência da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. No mesmo ano, a Ouvidoria Geral da República foi transferida para a estrutura da Controladoria Geral da União (CGU). Posteriormente seu nome foi alterado para Ouvidoria Geral da União (OGU). Na sequência, foi aprovada a Emenda nº 45/2004, que preconiza a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e Ministério Público na União, Estados, Distrito Federal e demais Territórios.

É já em 2018 que foi criado o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv) (Decreto nº 9.492), situando a Ouvidoria Geral da União feito órgão central, e as demais ouvidorias federais como órgãos setoriais. Importa realçar o fato de que é marcante o crescimento das ouvidorias no Brasil nas instâncias oficiais, porém, o desconhecimento da sua existência e, ainda mais, das suas funções, é ainda mais notório por parte dos cidadãos em geral.

2 IMPORTÂNCIA E PAPEL DAS OUVIDORIAS NA JUSTIÇA ELEITORAL

As competências das ouvidorias são várias e têm como objetivo principal ser um espaço de comunicação entre a população e a Administração e os Serviços Públicos. A Administração Pública posiciona-se, com efeito, em face do cidadão, com vistas a entender a sua opinião sobre ela e melhorar os serviços prestados. Note-se que a Ouvidoria obedece aos princípios enumerados nas Emendas Constitucionais já referidas, na Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei da Transparência ou Lei Capiberibe, sancionada em 2009, na Lei de Acesso à Informação (nº 12.527, de 2011) e na Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (nº 13.460, de 2017).

As ouvidorias oficiais recebem consultas sobre as ações que têm planejado, além de acolherem informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do órgão. É vedado às ouvidorias o recebimento de consultas, reclamações ou denúncias relacionadas com fatos passíveis de constituir crime (ou exijam manifestações de competência do Plenário da Corte ou se relacionem às atividades advocatícias). De realçar que as ouvidorias são defesas de

receber reclamações, críticas ou denúncias anônimas. Registre-se o fato de que as pessoas usuárias dos serviços prestados pelas ouvidorias são os cidadãos em geral, mas, também - e estes constituem um segmento importante - os próprios servidores e servidoras do serviço da Administração em causa.

Guilherme Barcelos (2020, p. 123) ensina que

[...] O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de uma vida digna ao homem e passa a agir como fomentador da participação pública [...].

Percebe-se, por conseguinte, que a participação cidadã é um pilar do Estado Democrático e que é importantíssima para renovar a ligação entre a Administração e os cidadãos.

Para se entender o enquadramento do assunto aqui escolido, há que se fazer remissão ao fato de que, nos últimos tempos, as democracias no estilo ocidental transitam por uma evolução no sentido de incrementar, cada vez mais, uma interação direta dos cidadãos nas questões da Administração Pública, passando do que se chamava de "sistema representativo" para uma "democracia representativa". Bolzan de Moraes (2011) divisa esta evolução como uma modalidade de resposta ao que se costuma designar como "crise da democracia representativa". De fato, o posicionamento dos cidadãos em face da Administração Pública efetiva o chamado "controle social", que Azevedo Braga (2020, s/p) define como o

[...] conjunto de ações, individuais ou coletivas, realizadas pela via democrática, de forma a pressionar as políticas desenvolvidas pelos governos, no acompanhamento e controle dessas mesmas políticas, da formulação até a implementação, visando garantir a qualidade na prestação de serviços públicos, a materialização de direitos sociais e a lisura da ação estatal no atendimento aos interesses da população.

Evidentemente que as ouvidorias públicas são suscetíveis de ser vistas como uma espécie de prolongamento da ação da Administração, mas, de certa, maneira, independente dela, promovendo o acesso às informações, à mediação e à conciliação. Isto será traduzido com atuações ativa e passiva, como não excludentes, por parte das ouvidorias. Se, na ação passiva, a Ouvidoria espera a chegada de opiniões e insumos dos cidadãos consubstanciadas em reclamações, sugestões, denúncias, solicitações ou elogios, já ativamente, a Ouvidoria provoca os usuários dos serviços a manifestarem-se, por exemplo, por meio de audiências públicas e de consultas públicas. Repare-se que outra característica das ouvidorias é uma atitude preventiva, dado que aconselha, com apoio nos *inputs* dos usuários, alterações de procedimentos e normas da estrutura a que está ligada.

As ouvidorias no Poder Judiciário tiveram do CNJ grande impulso, pela Resolução nº 103, de 2010 - esta que regulamenta as funções da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça e articula-a com as outras ouvidorias do Judiciário (Artigo 1º). Uma das suas competências (redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020) é precisamente “[...] promover a integração entre as Ouvidorias judiciais, visando à implementação de um sistema nacional que viabilize a troca das informações necessárias ao atendimento das demandas sobre os serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário.” (Artigo 4º, V). Sendo assim, é realçada a importância da troca de informações entre as ouvidorias judiciais como meio de aproveitar experiências diferentes e incorporá-las nos serviços públicos de maneira articulada.

Esta multiplicação de ouvidorias no Poder Judiciário parece implicar uma mudança de paradigma, na participação popular neste Poder. Na lição de Romero e Sant’Anna (2014, p. 195),

O cidadão comum, que acreditava só poder acessar qualquer assunto dentro de um tribunal por meio de um advogado, hoje tem livre acesso às informações judiciais e administrativas de qualquer órgão do Judiciário brasileiro, ressalvados os processos que correm em segredo de justiça.

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em 2010, pela Resolução nº 23.268, criou a Central do Eleitor, que abre um canal direto entre os cidadãos e a Corte, com o objetivo de melhorar o atendimento, prestar

informações sobre a Instituição e receber sugestões, reclamações e elogios.

A Resolução assim define, no seu Artigo 3º, as competências da Central de Eleitor:

- I - prestar as informações e esclarecimentos sobre atos praticados no Tribunal ou de sua responsabilidade;
- II - receber informações, sugestões, questionamentos, reclamações, denúncias, críticas, elogios sobre as atividades do Tribunal, encaminhar tais manifestações às unidades administrativas competentes e manter o interessado sempre informado sobre as providências adotadas;
- III - encaminhar ao Corregedor-Geral as denúncias, relatos ou fatos que envolvam a sua competência funcional;
- IV - interagir com as unidades internas para a solução dos questionamentos recebidos;
- V - sugerir à Administração políticas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelas unidades, com base nas informações, sugestões, questionamentos, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos;
- VI - realizar, em parceria com outras unidades do Tribunal e dos Tribunais Regionais Eleitorais, eventos destinados ao esclarecimento dos direitos do eleitor e ao incentivo da participação popular no processo eleitoral;
- VII - manter e garantir, a pedido, sempre que a circunstância exigir, o sigilo da fonte das sugestões, questionamentos, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos;
- VIII - encaminhar ao Presidente do TSE relatório trimestral das atividades desenvolvidas pela Central do Eleitor;
- IX - apresentar dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e das providências adotadas pela Central do Eleitor.

A disseminação das ouvidorias por todos os tribunais regionais eleitorais do Brasil foi um acontecimento importante, de efetividade

do cumprimento da Lei, e espelha bem a necessidade de participação cidadã na “coisa pública”. Um aspecto importante das ouvidorias é a necessidade de usar procedimentos simples e acolhedores para todos os cidadãos, sejam eles oriundos de qualquer estrato social e econômico. Assim, as estruturas físicas das ouvidorias deverão ser simples e acessíveis, os procedimentos sem complexidade e, até a linguagem, deverá ser objetiva, acessível e inclusiva a todos, evitando-se os jargões, muitas vezes utilizados pelos operadores judiciais, que tornam difícil a compreensão dos assuntos para os que não costumam utilizar tal tipo de linguagem. Deveras, a função das ouvidorias é democrática e de participação, mas é também social, de aproximação entre o Poder e os que em última instância, em democracia, são os seus primeiros detentores.

As ouvidorias, nomeadamente as do Poder Judiciário Eleitoral, têm, assim, que estar atentas às características dos cidadãos que as demandam. Os mais desfavorecidos, os que integram certos grupos mais comumente marginalizados e os que apresentam problemas especiais devem, por isso, ter especial atenção. Foi neste sentido que a Ouvidoria Regional Eleitoral de Goiás lançou a Ouvidoria da Mulher, com vistas a disponibilizar às mulheres um espaço próprio de ouvidoria, com intervenientes apenas delas, isto é, um espaço de “escuta” de mulheres para mulheres. Neste *locus*, pretende-se ter um canal em exclusividade e reservado, para aquelas vítimas de assédio ou discriminação, sejam elas magistradas e promotoras eleitorais, advogadas, estagiárias, servidoras ou eleitoras. As denúncias serão encaminhadas para os órgãos internos e externos do Tribunal. Saliente-se que o Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE) saudou com entusiasmo esta ação do TRE de Goiás e sugeriu a implantação nos demais regionais.

Nestes últimos pontos, recentemente, o CNJ expediu a Resolução nº 376/2021, que “instituiu o emprego da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário” e a Resolução nº 255/2018, que “instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário”. Relacionam-se, ainda, à matéria: a Lei nº 12.527/ 2011 – Lei de Acesso à Informação (art. 5º - garante o direito de acesso à informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão); a Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (art. 6º, incisos V e VI - garante, aos titulares, de

exatidão e clareza no tratamento de dados pessoais); e o Projeto de Lei nº 6.256/2019 (institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta).

Tornou-se, assim, irreversível a aproximação entre a população e a Justiça Eleitoral. Ora, as ouvidorias são o espaço por excelência onde essa aproximação há de se efetivar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa democracia madura, não se pretende eliminar os conflitos, que são comuns neste regime, mas sim estabelecer instrumentos que permitam resolvê-los pacificamente (HABERMAS, 2002) e com o cumprimento das regras estabelecidas. Na visão de Cardoso (2010), as ouvidorias são um destes instrumentos, assumindo-se, simultaneamente, como órgão de controle e de participação.

Concluindo, a Ouvidoria Eleitoral é um canal, uma ponte, entre o usuário e a Administração Pública, sendo um verdadeiro instrumento para uma gestão eficiente. Cabe prestar informações do serviço público e esclarecimentos institucionais, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de maneira transparente e em linguagem de fácil compreensão. Recebe denúncias, consultas, sugestões, informações, questionamentos, reclamações, críticas e elogios (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público - Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017). Auxilia e incentiva ações para esclarecimento do eleitor e que estimulem o exercício da cidadania e o incentivo da participação popular no processo eleitoral, bem como atende aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

No Brasil, atualmente, a obtenção de informações do Tribunal Superior Eleitoral e dos tribunais regionais eleitorais - e a consequente divulgação de todos os processos da Justiça Eleitoral - serão realizadas por intermédio da Ouvidoria. Pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e debaixo dos regulamentos da Resolução TSE nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015, a Ouvidoria tem a importante missão de estabelecer um elo permanente de contato e esclarecimento, assim como o encaminhamento de demandas entre a Justiça Eleitoral e os cidadãos. Impende destacar-se: ouvidoria não é um favor e sim um direito do usuário do serviço.

É, com efeito, diferente de Corregedoria Eleitoral, de Controladoria e Auditoria. A promulgação da CF/88 não trouxe a criação de ouvidorias, deixando as atividades a ela relacionadas com o Tribunal de Contas, Ministério Público e com o Congresso Nacional. Criada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (art. 103-B, §7º, CF/88), teve como antecessora a Emenda 19/1998, ao estabelecer o princípio da eficiência e as modalidades de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, *caput* e §3º, da CF/88). Em seguida, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), mediante a Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. A Ouvidoria Eleitoral está muito centrada na figura do próprio ouvidor eleitoral. Este, em geral, é um magistrado titular ou substituto do Pleno do Tribunal, mas não é vedado que seja um servidor e, inclusive, uma pessoa externa (CASTRO, 2020).

Consoante expresso na entrada deste texto, na identificação autoral, acumula-se a função de Ouvidora Eleitoral do TER/CE com a de magistrada dessa Corte e a de Presidente do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE). A experiência na qualidade de ouvidora permite afirmar a importância de tal instituto. Mesmo se considerando, porém, que é factível haver aperfeiçoamentos, é evidente que as ouvidorias não estão isentas de críticas. Uma das mais comuns é acerca da endogamia das ouvidorias. Intenta-se dizer que estão localizadas no interior do órgão que controlam, o que é passível de atrair suspeitas sobre a independência dos ouvidores, estando estes sujeitos às burocracias internas do organismo a que pertencem e distanciando-se, assim, do usuário. Refira-se que o "usuário" é uma pessoa física – servidor ou eleitor, no caso dos tribunais eleitorais – ou jurídica, que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público.

O acesso do usuário a informações é regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Os serviços públicos e o atendimento do usuário são realizados de maneira adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia (arts. 2, I e parágrafo único, e 4º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública – conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público). O atendimento do usuário é efetivado pessoalmente, por carta, por telefone, *e-mail* ou *site*. Alguns

tribunais possuem aplicativos de comunicação direta com o ouvidor. Reporte-se ao fato de que a Lei de Defesa do Usuário garante o acesso a informações públicas no serviço de informações ao cidadão – SIC (art. 9º) (CASTRO, 2020, p. 499).

Entenda-se que a Justiça Eleitoral avocou um papel fulcral na consolidação da democracia brasileira, ao fazer efetivas as disposições constitucionais e as leis eleitorais. Às suas funções básicas, jurisdicionais, administrativas e consultivas, devem juntar-se as de controle do próprio órgão, com o incentivo à participação dos usuários, que são, afinal, a razão da sua existência. Neste sentido, enuncia-se fundamental, além de reconhecer a importância das ouvidorias, valorizá-las e dar-lhes autonomia administrativa.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, Guilherme. **Processo Judicial Eleitoral & provas ilícitas: a problemática das gravações ambientais clandestinas**. 3. ed. Revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2020.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Catálogos e controle social: uma discussão para as aquisições em tempos de COVID-19**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/344105826_Catalogos_e_controle_social_Uma_discussao_para_as_aquisicoes_em_tempos_de_COVID-19. 2020. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>

materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39941039/do-1-2018-09-06-decreto-n-9-492-de-5-de-setembro-de-2018-39940899. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.256, de /2019.** Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 04 de jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, 30 de dez. 2004. Disponí-

vel em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL Lei nº 10.683, de 25 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Brasília, DF, 5 fev. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234352015.htm>. Acesso

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.268, de 20 de maio de 2010. Dispõe sobre a Central do Eleitor no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília-DF, maio 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232682010.htm>. Acesso em: 02 jul. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1480. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5034. Acesso em: 11 ago. 2021.

CASTRO, Kamile Moreira. Verbete: Ouvidoria. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020. p. 499.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do

Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília-DF, fev. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 376, de 2 de março de 2021**. Dispõe sobre o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1229362021030560422430ecd5f.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília-DF, jun. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 01 jul. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação espaço-temporal dos Direitos Humanos**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2011.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**. Brasília 65 (2): 185-198 abr/jun. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.579>. 2014. Acesso em: 11 ago. 2021.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSÁRIA HARMONIZAÇÃO ENTRE A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Ana Paula Carvalho Mendonça

Pós-Graduanda em Direito Digital
Assistente da Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral

Henrique Hugueney Romero

Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho.
Assistente da Ouvidoria do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues

Especialista em Direito Eleitoral. Mestranda em Direito Negocial.
Assistente I da 60ª Zona Eleitoral/PR

INTRODUÇÃO

No atual cenário mundial, torna-se cada vez mais verdadeira a máxima de que informação é poder. Nesse contexto, a proteção de dados pessoais ganha *status* de direito humano fundamental. Assim, já não é mais suficiente garantir o direito fundamental de acesso à informação, sendo imperioso garantir conjuntamente a proteção dos dados pessoais. Desse modo, é de suma relevância analisar a compatibilidade da legislação brasileira que regulamenta o acesso à informação e a proteção de dados pessoais.

Nesse sentido, o presente artigo busca contribuir com os estudos sobre a harmonização dos instrumentos legais brasileiros que regulam a transparência e a privacidade, demonstrando por meio de análise bibliográfica e legislativa, os pontos de contato e de divergência no atual arcabouço legislativo brasileiro sobre a temática, com ênfase na Lei de Acesso à Informação e na Lei Geral de Proteção de Dados.

Assim, contextualizam-se os aspectos históricos que resultaram na criação da Lei de Acesso à Informação, no ano de 2011, e na recente Lei Geral de Proteção de Dados, editada em 2018. Em seguida abordam-se os pontos de contato de ambos os diplomas legais, para ao final buscar a confirmação da hipótese de que as leis não são conflitantes, mas ao contrário, compatíveis e complementares.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS E BASE PRINCÍPIOLÓGICA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI

O direito à informação, na maioria das nações, vai além do direito à liberdade de informação, ao ter como fundamentos os princípios da transparência, da fiscalização, da participação popular e da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos, em regra, devem estar disponibilizadas, uma vez que sob a guarda do Estado, são de interesse público ou geral.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 inaugura o que seria o direito de acesso à informação em face do Poder Público, ao estatuir, em seu artigo 15, que *“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”*. O fundamento desse dispositivo era o de garantir a limitação em face de abusos, permitindo-se, após a queda do regime absolutista, que os indivíduos pudessem fiscalizar e controlar os atos estatais, através de mais transparência no que tange ao uso de recursos e de informações.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), adotado pela ONU em 1966 e ratificado no Brasil por meio do Decreto n.º 592 de 1992, por sua vez, são indicados como as primeiras normas internacionais que visam assegurar a liberdade de expressão, de opinião e a de buscar e receber informações.

A partir da década de 90, observou-se que atos de improbidade e de corrupção são um problema mundial que impedem o crescimento econômico, o combate à desigualdade e fomenta a atividade criminosa e a violência. Esta constatação culminou no surgimento de inovações legislativas em todo o mundo, visando maior transparência na atuação estatal.

Nesse cenário, atendendo a recomendação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção com a redemocratização do país, houve a promulgação, dentre outras normas como a Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), esta, com objetivo de regulamentar o acesso a informações, como previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de

1988, revogando e alterando as legislações vigentes até 2011, acerca da matéria (UNAC, 2007).

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de acesso à informação (LAI), é uma norma de direito público, que regulamenta previsões constitucionais relacionadas ao direito de acesso à informação de interesse particular ou coletivo em face do Poder Público. De fato, a garantia de acesso às informações sob a tutela do Poder Público é a regra, de acordo com a LAI, também em virtude do princípio da publicidade na Administração Pública, descrito no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, garantia fundamental que fica afastada, entretanto, em cumprimento à determinação constitucional contida no inciso XXXIII do art. 5.º, quando o sigilo for necessário à segurança da sociedade e do Estado, informações que, então, devem ser classificadas como sigilosas.

A Lei de Acesso à Informação vem responder a um anseio de se ter mecanismos hábeis de exercício da cidadania através da transparência ativa e passiva, visando fundamentalmente o combate à corrupção e a interferência privada nas decisões políticas e administrativas. Como exemplos desses mecanismos, podem ser citados a facilitação dos meios de se exercer pedidos de acesso e a disponibilização de conteúdos em sites oficiais, de forma acessível e clara.

Como se vê, o direito à informação tem como foco, dentre outros, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e o aprimoramento do controle social, que também se traduz na proteção da soberania, na realização democrática e no exercício da cidadania

O princípio da transparência não estava presente no ordenamento brasileiro quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Ele surgiu nos Estados Unidos, como derivado do princípio da publicidade e ingressou em nosso ordenamento a partir de legislação infraconstitucional, como no artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) e no artigo 4º da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017). Hoje é previsto na Constituição Federal em virtude de emendas, como na Emenda nº 103/2019.

Publicidade, por sua vez, é termo citado desde o Iluminismo de Bentham e Kant, época em que era forte a discussão acerca da submissão do Estado ao Direito. Essa condição exige que a atuação do estado se restrinja aos ditames da soberania popular, através da atuação

dentro dos limites das leis. Como se observa, há estrita dependência do Estado Democrático de Direito aos princípios da legalidade, segurança jurídica e publicidade.

Assim, embora haja uma forte relação entre as ideias de publicidade e transparência, estas não são palavras sinônimas.

O princípio da publicidade se realiza, assim, também através da transparência. Não basta haver publicidade, precisa haver transparência, qualificada pela linguagem acessível, pela qualidade da informação, número de canais e formas de veiculação das informações, clareza e simplicidade, para que se possa garantir a análise e a fiscalização popular.

Observa-se que o estado também tem dever de transparência com as informações que guarda, mesmo que estas não se relacionem com a atuação de uma determinada gestão. Também há a guarda de dados histórica e arquivística, a guarda de dados necessários para a elaboração de políticas públicas, para fins de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, educacionais, além de informações contidas em registros ou documentos acumulados por órgãos ou entidades, como a Justiça Eleitoral, em relação aos candidatos e candidatas, ainda que não eleitos e que, portanto, essa situação jurídica não perdue no tempo.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E GERAIS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - LGPD

A Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD tem como objetivo proteger a liberdade de autodeterminação informativa, a livre formação da personalidade e a privacidade em face de eventuais abusos cometidos por entes públicos ou particulares. A tutela da coletividade, também presente na LGPD, visa evitar que o tratamento indevido de dados ou informações pessoais possa viciar a soberania popular ao exercer influência na formação da vontade nas escolhas dos representantes populares.

Há também o objetivo de impedir que se realizem tratamento de dados pessoais com o objetivo de obtenção de perfis comportamentais, para fomentar atividades econômicas em desacordo com regras de conformidade e boa fé no exercício da atividade empresarial, focos de proteção observados no Brasil, ainda antes da entrada em vigor da

LGPD, através de leis esparsas, como o Marco Civil da Internet, a Lei do Cadastro Positivo e o Código de Defesa do Consumidor.

Apesar da adoção da matriz normativa do Regulamento Geral sobre Proteção de Dados Europeu, o Brasil optou por direcionar, de forma mais enfática, a proteção de dados pessoais à atuação privada. O mesmo foco de proteção vem presente em toda a América, do California Consumer Privacy Act (CCPA) nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2018), até o serviço de registro nacional argentino, No Lleme (ARGENTINA, 2021).

Por sua vez, na legislação europeia, em especial na Alemanha, a legislação geral de proteção de dados pessoais volta-se de maneira mais enfática em face da atuação estatal. Na década de 70, o Estado de Hesse traz a primeira lei protetiva de dados pessoais, cujo objetivo era o de evitar a prática de excessos pelo poder público (BLUM; LÓPEZ, 2020, p. 172). O Tribunal Constitucional Federal alemão, na conhecida decisão sobre a Lei do Censo (ALEMANHA, 1983), que universalizou, em 1983, o fundamento da autodeterminação informativa ou informacional, já previsto no artigo 35 da Constituição Portuguesa de 1976 (PORTUGAL, 2007).

Por sua vez, no Brasil, tanto o fundamento da autodeterminação informativa quanto o reconhecimento da natureza constitucional do direito à proteção dos dados pessoais como direito de personalidade vieram ao ordenamento brasileiro através de decisão proferida em face da atuação do Estado. Trata-se da decisão do Supremo Tribunal Federal em julgamento da constitucionalidade da Medida Provisória nº 954/2020, a qual previa o compartilhamento obrigatório de dados de consumidores de empresas de telefonia com o IBGE (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.387, 6.388, 6.389, 6.393 e 6.390), cujo julgamento ocorreu em 06 e 07 de maio de 2020.

Nesse mesmo ano passou a ter vigência, também, a Lei Geral de Proteção de Dados – nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. A aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2019, por sua vez, trará forma expressa à proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão o inserido no rol do artigo 5º da Constituição, estabelecendo a competência privativa da União para legislar sobre proteção de dados pessoais.

Um aspecto importante de proteção, previsto de maneira precípua na quarta geração de leis gerais, relaciona-se com o uso de dados

pessoais com fins coibidos, notadamente em virtude da potencialização de danos decorrentes do imediatismo, do longo alcance, da possibilidade de eternização e de se identificar e traçar perfis comportamentais na época da internet e da sociedade movida a dados.

De fato, na contemporaneidade, além de se poder induzir a coletividade a comportamentos e tendências de consumo de produtos e serviços a públicos-alvo, há casos de uso de dados pessoais com finalidade de viciar o exercício da cidadania pelas pessoas violando, além da liberdade auto informativa, também a soberania popular.

Exemplo notório da violação de direito de cidadania e de livre participação democrática que pode ser citado é o das eleições de 2016, nos Estados Unidos, época em que os dados de mais de 50 milhões de pessoas foram captados, sem consentimento, pela Cambridge Analytica, empresa dirigida pelo principal assessor do candidato eleito à Presidência dos Estados Unidos, Donald Trump.

Outro exemplo é a acusação de que a Cambridge Analytica teria recebido recursos de grupos pró-Brexit, quando da decisão popular pela saída do Reino Unido da União Europeia, por meio de uma companhia canadense de fachada, a Aggregate IQ Brexit (BBC NEWS BRASIL, 2018).

Essa violação da soberania popular, da liberdade democrática e do exercício da cidadania, seja por entes públicos ou privados é um dos alvos de combate da novel legislação geral de proteção de dados no Brasil. Assim, a interpretação e a aplicabilidade dos institutos da LGPD devem ser feitas não só pelo prisma da proteção do direito do indivíduo, mas também dos direitos da coletividade, enquanto titular da soberania.

3 A PROTEÇÃO DA INFORMAÇÃO PESSOAL OU DADO PESSOAL NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E NA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

O direito à informação é correlacionado ao princípio da publicidade, que se traduz em verdadeiro fundamento democrático, porquanto permite à sociedade mecanismos de fiscalização da atuação estatal. Não por outro motivo, o art. 3º, inciso I, da LAI, traz o princípio da publicidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, asseverando que a publicidade é o preceito e o sigilo, a exceção.

O art. 5º da LAI, de sua feita, informa que conceder acesso à informação, como vertente do princípio da publicidade, é obrigação do Estado, que deve propiciar que esse direito seja exercido de forma transparente, ágil, objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão.

E visando assegurar ainda mais a transparência e possibilitar a fiscalização da Administração pela sociedade, o art. 9º da LAI traz deveres ao Poder Público, como a criação de serviço de informações ao cidadão, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações e, também, realizar audiências ou consultas públicas, visando o incentivo à participação cidadã nos atos da Administração.

Cabe ressaltar que o artigo 6º da LAI determina aos órgãos e entidades do poder público, a proteção da informação ou dos dados pessoais, porquanto, em nosso sistema legal, dado pessoal e informação pessoal sejam expressões sinônimas. Se não, veja-se o que dispõe o artigo 4º, inciso IV da LAI e o artigo 5º, inciso I, da LGPD:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

(...)

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

(...)

O direito fundamental à proteção dos dados pessoais não é absoluto. A própria LGPD preconiza que aquele regulamento geral de proteção não é aplicável de forma integral em determinadas hipóteses. Veja-se o art. 4º da LGPD:

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

I - realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;

II - realizado para fins exclusivamente:

- a) jornalístico e artísticos; ou
- b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei;

III - realizado para fins exclusivos de:

- a) segurança pública;
- b) defesa nacional;
- c) segurança do Estado; ou
- d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou

IV - provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei.

§ 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei.

Importante aqui ressaltar que:

O que a Lei Geral de Proteção de Dados aponta ao determinar que "não se aplica" para essas finalidades, não é exatamente sua não incidência, senão incorreria nesse evidente paradoxo, mas sim que não se aplicam todas as suas disposições. Talvez a mais importante delas seja a não fundamentação dessas hipóteses de tratamento de dados em uma das bases legais previstas na Lei. Um dos principais pontos da Lei Geral de Proteção de Dados é a exigência de fundamentar cada atividade de tratamento de dados pessoais em uma base legal autorizadora do tratamento (nos termos do artigo 7º, caput, "o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses") (BLUM; LÓPEZ, 2020, p. 174).

A Lei de Acesso à Informação também, no artigo 6º, inciso III, protege a informação pessoal, ao preconizar que incumbe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a proteção desse direito de personalidade.

A proteção ao dado pessoal garante o acesso restrito, àqueles dados, a agentes públicos legalmente autorizados e ao titular, independentemente da classificação de sigilo determinada.

4 O CONFLITO APARENTE DE NORMAS

Consideradas as premissas anteriores, depreende-se que o tratamento consistente na divulgação de dados pessoais, nos termos da LGPD ou das informações pessoais, pelo Poder Público, só se justifica quando presente interesse público que suplante o direito à proteção dos dados, à privacidade e à intimidade ou honra e desde que seja realizado dentro das bases legais, hipóteses e sob a principiologia da LAI e da LGPD.

O interesse público é o que se visa tutelar, através da transparência na atuação estatal, fundada, por sua vez, no citado princípio da publicidade, que é uma das bases do estado democrático de direito, na medida em que se opõe ao absolutismo decorrente da atuação arbitrária e sigilosa, historicamente reconhecida como autoritária e abstraída da legitimidade conferida pela participação popular nas decisões que afetam a coletividade.

Importante observar que, em que pese a indeterminabilidade do conceito "interesse público", há indicativos mínimos que permitem identificar o que se pode incluir, sob essa expressão:

(...) ele [o interesse] será público se estiver em consonância com a ética constitucional e com os princípios que regem um Estado Social e Democrático de Direito;

A natureza ética do interesse público se fundamenta apenas inicialmente, como ponto de partida, na dignidade da pessoa humana. O conteúdo do interesse público, portanto, não se restringe aos ditames inerentes aos direitos fundamentais, mas é compreendido a partir de todo o ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988 – que

impõe um modelo de Estado social ao Brasil pautado pelo objetivo geral da felicidade do povo – ou seja, o máximo possível de bem-estar;

Também o artigo 3º da Constituição fornece a finalidade do Estado brasileiro e, assim, aponta para objetivos que constituem o interesse público (e justificam a supremacia do mesmo sobre o interesse privado);

Os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública também compõem o conteúdo do interesse público, notadamente o princípio da legalidade (pois é a partir dele que se torna possível a explicitação da vontade democrática) (GABARDO; REZENDE, 2017, p. 310).

Observa-se, de fato, que, enquanto a LAI preconiza o tratamento e informações com base na transparência e com foco no interesse público, a LGPD descreve as hipóteses, bases legais e princípios que devem ser observados para que haja esse tratamento. Limita assim, não a transparência, mas sim protege as informações pessoais de tratamentos desnecessários ou desproporcionais à finalidade almejada, mesmo quando os dados foram tornados públicos pelo próprio titular ou com seu consentimento.

Assim, enquanto a LAI visa dar publicidade às informações, inclusive de terceiros, guardadas pelo Poder Público, a LGPD vem com o intuito de proteger bancos de dados e indivíduos, em face de excessos que podem ser praticados inclusive pelo Poder Público.

A jurisprudência é remansosa quanto ao fato de que pessoas que se tornam alvo de interesse público ou geral, como candidatos a cargo eletivos, tem sua esfera de proteção, no que tange à informação dos dados, relativizada ou minorada. De fato, há o interesse público eleitoral em se saber a evolução patrimonial, as filiações partidárias, eventuais mandatos e cargos ocupados, relação da família com a política, histórico da atuação como cidadão e ocupante de cargo eletivo.

Até mesmo a religião e histórico acadêmico, além de orientação sexual e cor podem dar indicativos, ao eleitor, de quais são as opções políticas do candidato, caso eleito. Por outra via, informações como endereço dos bens, números de placas dos veículos, dentre outras, são informações que, a princípio, não tem relação que embase a finalidade de no tratamento.

O ponto conflituoso que pode haver, assim, entre LAI e LGPD, relaciona-se com a necessária transparência da atuação estatal, no que fere às informações de contratantes, servidores, membros de poder, candidatos, destinatários de recursos públicos, bem como de qualquer outro caso em que haja vínculo com o estado.

Veja-se, nesse sentido e representativo da jurisprudência, precedente em que se discutiu sobre divulgação de verbas públicas recebidas por membro de poder político:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida.

(MS 28178, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, Acórdão Eletrônico DJe-085 Divulg 07-05-2015 Public 08-05-2015).

É importante observar que a incidência do princípio da transparência e da publicidade, no que tange aos atos públicos e aos documentos e informações guardados pela Administração Pública não foi reduzido, após o advento do sistema geral protetivo de dados pessoais no Brasil.

O que houve foi o incremento das condicionantes ao tratamento de dados pelo Poder Público, haja vista que, com o advento da LGPD, o tratamento de dados fica condicionado às hipóteses normativas descritas no artigo 7º, bases legais e princípios previstos no artigo 6º, como o da finalidade, da necessidade, da proporcionalidade e da adequação, da segurança e da prevenção e, no caso de o controlador dos dados ser o Poder Público, deverá ser realizado para o atendimento

de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, conforme artigo 23, *caput* da LGPD.

Assim, deve-se restringir a coleta de dados ao mínimo necessário para a consecução da finalidade almejada, previamente explicitada ao titular dos dados. A modalidade de tratamento deve ser adequada e necessária à finalidade, e deve haver proporcionalidade entre os riscos e impactos do tratamento com o fim visado.

Exemplificativamente, cita-se o caso da divulgação de remuneração de servidores e servidoras, em portais de transparência dos órgãos. O Supremo Tribunal Federal tem entendimentos pacíficos no sentido de que essa divulgação é legítima, porquanto atenda o interesse público e constitucional de fiscalizar os gastos administrativos e a observância do teto remuneratório. Não nos parece que esse entendimento, exarado antes da promulgação da LGPD, seja alterado.

Tanto assim que o Conselho Nacional de Justiça, em entendimento posterior ao advento da LGPD, editou Resolução nº 389, alterando a Resolução nº 215/2015, para recomendar que informações individuais e nominais da remuneração de membros e membras e de servidores e servidoras sejam divulgadas em transparência ativa, para fiscalização dos cidadãos e das cidadãs e para controle dos órgãos competentes.

A leitura que deve ser feita, sob o prisma da LGPD, é como o interesse público presente na divulgação pode ser atendido de forma a menos impactar direitos de personalidade dos titulares dos dados. Assim, a discussão se restringe, não à restrição do princípio da transparência, mas sim, à forma como se realiza a transparência dos atos do Poder Público, em conformidade com a LGPD.

Nesse sentido, não parece adequado, razoável ou proporcional divulgar inteiro teor de contracheque de servidor público, ou de informações como descontos com pensão alimentícia, empréstimos consignados, número de dependentes e outras informações pessoais desnecessárias à finalidade almejada com o tratamento.

Também deve haver a adoção de mecanismos tecnológicos disponíveis que dificultem o cruzamento de informações, com o intuito de se obter perfis de consumo ou de preferências políticas, dentre outras.

No caso de se considerar que o interesse prevalente é o do titular, seja porque ausentes requisitos autorizadores do tratamento, seja porque desnecessários para a finalidade pública a que se destinam ou porque não há interesse público que justifique a divulgação da informação, a proteção dos dados pessoais deve prevalecer.

Por outra via, e com relação ao tratamento de dados no tempo, deve-se observar se persiste a finalidade, a necessidade, a proporcionalidade e a adequação da divulgação. A segurança, a prevenção e a transparência no tratamento, princípios também previstos no artigo 6º da LGPD, devem ser observados, notadamente nos casos em que se trata de banco com grande volume de dados, em virtude das consequências negativas do tratamento, em face da coletividade.

Deve-se ainda ponderar que, notadamente com o advento da LGPD, não se pode, sob o argumento da indeterminação do que seria interesse público, inviabilizar a análise de controle e de adequação constitucional dos atos realizados sob esse manto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma preocupação atual e que está se tornando recorrente na Administração Pública relaciona-se com a possível divergência entre as disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Isso porque, enquanto a LAI visa dar publicidade a informações, mesmo que pessoais, guardadas pelo Poder Público, a LGPD visa proteger as informações ou dados pessoais e é aplicável em face do Poder Público.

Este estudo demonstra que as duas normas são complementares e que, nas hipóteses concretas em que possível se observar a um conflito, é suficiente para se chegar à harmonização, fazer-se a leitura de ambos os sistemas a partir dos objetos de proteção específicos de cada uma dessas leis, para decidir-se qual o interesse prevalecente, no caso concreto.

A pesquisa, partindo do pressuposto de que ambas as leis são regulamentares e têm as diretrizes de tratamento de dados ou informações pessoais fundadas na confidencialidade, integridade da informação ou dado e disponibilidade no atendimento da demanda do titular do dado, destaca, ao final, que a Lei de Acesso à Informação é norma de direito público que tem como conteúdo semântico de proteção, pri-

mordialmente, o direito fundamental de acesso à informação aos atos realizados e documentos mantidos pela Administração Pública, com fulcro da supremacia e na indisponibilidade do interesse público, visando a cultura na transparência.

Por sua vez, a Lei Geral de Proteção de Dados é norma de direito público e de direito privado que tem como foco principal a proteção individual e coletiva de dados pessoais em face de abusos ou desvios cometidos pelo Poder Público ou por particulares, visando a proteção da soberania, no que tange à transferência internacional de dados, a liberdade de autodeterminação informativa e a possíveis abusos relacionados à atividade econômica ou ao livre exercício da cidadania.

Comparando-se tais leis e os bens que visam proteger, conclui-se que há harmonia e complementação entre esses sistemas regulamentares de princípios constitucionais. O que se abstrai, nessas circunstâncias, é que, a divulgação de dados ou informações pessoais mantidas pelo Poder Público é, desde o advento da LAI, condicionada ao interesse público ou geral e, com a vigência da LGPD, deve indicar a finalidade específica, a utilidade, a necessidade, a proporcionalidade, a adequação do tratamento à finalidade almejada, inclusive no tempo e ainda, respeitar critérios de segurança da informação e de prevenção de incidentes de vazamento de dados.

Dito isso, cabe concluir com a sugestão de que ambas as legislações sejam regulamentadas em conjunto, visando sobretudo harmonizar a aplicação prática nas atividades do Poder Público. Desse modo, sugere-se o aprofundamento dos estudos acerca da temática abordada nas diversas áreas da Administração Pública, visando sempre a preservação do interesse público, mas sem nunca perder de vista a necessidade de preservar os direitos e garantias individuais.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. BVerfG. **Sentença do Primeiro Senado de 15 de dezembro de 1983** - 1 BvR 209/83 -, Rn. 1-215. Disponível em: http://www.bverfg.de/e/rs19831215_1bvr020983.html/. Acesso em: 13 jul. 2021.

ARGENTINA, 2021. **No Llame**. Disponível em: <https://nollame.aaip.gob.ar/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BBC NEWS BRASIL. Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades. **BBC News Brasil**. 20 mar. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43461751/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BLUM, Renato Opice; LÓPEZ, Nuria. Lei Geral de Proteção de Dados no setor público: transparência e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 21, nº 53, p. 171-177, jan.-mar./2020. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii_7_cadernos_juridicos_epm.pdf?d=637250348268501368/. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 28178**. Relator Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 04/03/2015, Acórdão eletrônico dje-085. Divulg 07-05-2015. Public 08-05-2015) Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399320/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2019**. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210757>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de

6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.389**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&-docID=754358482>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 389 de 29 de abril de 2021**. Altera a Resolução CNJ n o 215/2015, para incluir os serviços auxiliares e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3902/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ESTADOS UNIDOS. **California Consumer Privacy Act**. 2018. Disponível em: <https://oag.ca.gov/privacy/ccpa/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

FRANÇA. Assembleia Nacional. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuaacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitoshumanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O Conceito de Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, nº 115, p. 267-318. Jul./dez. 2017. <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/516/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa, de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

UNAC. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf/. Acesso em: 13 jul. 2021.

A INFORMAÇÃO SOBRE A FINALIDADE ELEITORAL NOS REGISTROS DE CANDIDATURA

Simone Trento

Mestre e Doutora em Direito Processual.
Ouvidora e Juíza Auxiliar da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.

Eliane Bavaresco Volpato

Especialista em Direito Eleitoral. Mestre em Direito Constitucional.
Analista Judiciário. Assessora-Chefe da Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral.

INTRODUÇÃO

Para a organização e realização de eleições são tratados dados pessoais de quem lança candidatura. Passadas as eleições, como tratar esses dados?

É justificado manter a divulgação desses dados em sistemas como o DivulgaCandContas? Ou algumas dessas informações pessoais devem ser anonimizadas, minimizadas ou passar a ser de acesso restrito após o pleito? A mesma conclusão se aplica tanto para o caso de os candidatos e as candidatas terem ou não sido eleitos ou eleitas?

De acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei 13.709/2018), é necessária a informação prévia, ao titular dos dados pessoais, acerca da finalidade específica do tratamento dos dados informados quando da apresentação do requerimento de registro de candidatura. Isso porque é a finalidade que delimita quais tratamentos podem ser realizados e por quanto tempo. Ao lado disso, tratar dados de forma a restringir o acesso popular pode implicar, inclusive, na desinformação ou regresso no amadurecimento democrático.

O objetivo deste artigo é procurar um ponto de equilíbrio para que a privacidade de candidatos não seja exposta de forma desnecessária ou inadequada e, ao mesmo tempo, não se prejudique o exercício da cidadania pelos eleitores e pelas eleitoras.

A metodologia adotada na elaboração deste artigo orientou-se pelos pressupostos da abordagem qualitativa. Houve a pesquisa bibliográfica de artigos e livros acerca do tema. Normas jurídicas e a jurisprudência, inclusive internacional, bem como parecer exarado em feito administrativo, no TSE, foram consultados.

As considerações finais apontadas a partir da compreensão dos conteúdos apontam a necessária complementação do estudo, para que se defina, ao final, por resoluções e por precedentes, o que justifica a manutenção da divulgação de dados pessoais e quais desses dados devem ser anonimizados, minimizados ou passar a ser de acesso restrito após o pleito para o qual concorreram candidatos e candidatas, ainda que eleitos e eleitas, sem que se viole o interesse público consistente na possibilidade de averiguação popular da vida pregressa daqueles que disputam cargos públicos.

1 O ADVENTO DOS SISTEMAS GERAIS PROTETIVOS DE DADOS EM FACE DO ESTADO

A história é farta em relatos de abusos cometidos pelo Estado, com o uso de dados identificadores de vítimas de regimes políticos, refugiados, consumidores e eleitores. Exemplificativamente, cita-se a localização de pessoas perseguidas, em tempos da Segunda Guerra Mundial, para fins de extradição, especificamente nos Países Baixos.

Há outros relatos da insurgência de cidadãos de diversas nações, pela coleta e uso de dados pessoais desnecessários ou utilizados em desvio de finalidade. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 1983, considerou abusiva a Lei do Censo que previa a coleta de dados considerados desnecessários da população (ALEMANHA, 1983). Essa decisão induziu a universalização do princípio da autodeterminação informativa ou informacional (MARTINS, 2016, p. 56), já previsto no artigo 35 da Constituição Portuguesa (PORTUGAL, 1976).

A Suprema Corte dos Estados Unidos (KERR, 2017), evitando abusos com o uso de informações pessoais, conferiu, em julho de 2017, nova interpretação da 4ª Emenda da Constituição daquele país, no caso *Carpenter vs. United States*, de forma a conceder proteção à informação pessoal, ainda que voluntariamente compartilhada com terceiros.

Embora a proteção de dados pessoais não se dê apenas em face da atuação estatal, as legislações gerais de proteção de dados pessoais, desde a primeira geração, voltaram-se de forma enfática à preocupação com o tratamento de dados pessoais pelo poder público. A primeira geração de direitos de proteção de dados, que se originou

na década de 70 com o surgimento da internet em cenário de guerra fria, consistiu em uma estrutura normativa que surgiu em virtude do aumento da quantidade de atores e do número de bancos de dados coletados pelos entes estatais (BIONI, 2019, p. 114).

Expondo também essa preocupação histórica, de proteção de dados constantes de bancos de dados mantidos pelo Poder Público:

Para os europeus, em particular os alemães, trata-se da principal linha de desenvolvimento da proteção de dados. Desde a Lei de Proteção de Dados de Hesse (Hessisches Datenschutzgesetz) em 1970, e de forma muito incipiente, o intuito era evitar quaisquer excessos no uso de dados pessoais pelo Poder Público (BLUM; LÓPEZ, 2020, p. 172).

Na contemporaneidade, discutem-se novos riscos que o mau uso de bancos de dados pessoais representa para a coletividade. O Regulamento europeu de Proteção de Dados assume a necessidade de que as nações tenham sistemas nacionais de proteção de dados, vistos estes como bens dotados de valor econômico (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Sob a perspectiva das liberdades democráticas, as leis gerais de proteção de dados visam promover a boa-fé e a autodeterminação informativa no exercício de direitos políticos. Observam-se riscos à soberania popular e busca-se evitar a repetição de acontecimentos como aqueles em que se viu envolvida a empresa Cambridge Analytica, conforme notoriamente divulgado pela imprensa.

A proteção de dados pessoais como direito fundamental destacado das hipóteses descritas no inciso do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988 é examinada pelo poder constituinte derivado mediante Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2019, que visa incluir o inciso XII-A, ao referido art. 5º.

De qualquer sorte, o reconhecimento do *status* constitucional da proteção de dados como direito de personalidade já integra o ordenamento jurídico brasileiro, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal nas demandas em que se postulava o reconhecimento da inconstitucionalidade da Medida Provisória 954/2020, a qual impunha às companhias telefônicas o compartilhamento de dados de usuários com o IBGE.

No Brasil, embora já houvesse importantes sistemas protetivos de dados pessoais setoriais, como a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei nº 12.414/2011 (Lei do Cadastro Positivo) e a Lei nº 12.965/ 2014 (Marco Civil da Internet), foi a LGPD que estabeleceu as bases gerais de proteção de dados pessoais. Com ela, busca-se construir, além de uma base geral, horizontal e regulamentar para a proteção de dados como direito individual, uma proteção para a coletividade.

De fato, tanto o STF, no julgamento em que se examinou a inconstitucionalidade da Medida Provisória 954/2020, quanto a *mens legis*, que fundamenta a LGPD, preocupam-se com o uso de dados pessoais não só em prejuízo do titular dos dados, mas também em prejuízo da sociedade.

A LGPD estabelece tratamento e imposições diversos às instituições públicas e às instituições privadas, ciente de que ser identificado pelo Poder Público é, por via de regra, imposição feita ao indivíduo, razão porque maiores são as restrições impostas à atuação estatal, no que pertine ao tratamento de dados.

De fato, os maiores bancos de dados de população economicamente ativa do país estão nas mãos do Poder Público. Quando se trata de candidaturas, há uma enorme exposição do indivíduo, dada a quantidade de dados colhidos e, ainda, os processamentos que estes dados recebem ao decorrer do tempo.

Os dados pessoais de pleiteantes a cargos eletivos são tratados durante e após o processo eleitoral para o qual foi lançada a candidatura. Ao início, a coleta desses dados dos postulantes a cargos eletivos se justifica pelas finalidades, dentre outras, de possibilitar a averiguação da vida pregressa, do patrimônio do candidato desde as oportunidades anteriores em que se lançou candidato, das filiações partidárias inclusive anteriores, além de outros dados que podem indicar ao eleitor como será a efetiva atuação do candidato caso eleito. A divulgação de dados pessoais de pleiteantes, assim, ocorre com o objetivo de viabilizar o exercício da capacidade eleitoral ativa, pelo cidadão, e não apenas em um pleito.

Todavia, para que o tratamento de dados pelo Poder Público seja legítimo, é preciso observar os parâmetros normativos trazidos pela LGPD: além da hipótese legal autorizadora, é preciso atentar aos pressupostos dirigidos ao Poder Público, na condição de controlador

de dados pessoais, e aos princípios que orientam o tratamento, previstos na LGPD.

2 O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS DE CANDIDATOS E CANDIDATAS AOS PLEITOS ELEITORAIS

A Justiça Eleitoral coleta dados de candidatos e candidatas ao pleito quando da apresentação do requerimento de Registro de Candidatura – RRC. Essa coleta de dados pessoais é prevista no art. 11 da Lei nº 9.504/97 e no arts. 24 e 27 da Res.-TSE nº 23.609/2019. A Res.-TSE nº 23.609/2019, ainda, ao disciplinar a escolha e o registro de candidatos, reitera a natureza pública dos autos de requerimentos de registro de candidatura.

Destacam-se, como dados coletados: o nome civil e social, quando indicado, número da inscrição eleitoral, data de nascimento, local de nascimento, nacionalidade, gênero, cor, se portador de deficiência e de qual tipo, estado civil, ocupação, grau de instrução, indicação de ocupação de cargo em comissão ou função comissionada na administração pública, número da carteira de identidade com o órgão expedidor e a unidade da Federação, número de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF); telefone móvel, endereço eletrônico e físico, telefone fixo, partido político, informação sobre se é candidato à reeleição, qual cargo eletivo que ocupa e a quais eleições já concorreu.

Como se vê das espécies de dados pessoais coletados, alguns são sensíveis, seja porque incluídos no rol descritos no artigo 5º da LGPD, como os dados sobre cor e filiação partidária, seja porque possam, em determinados contextos, levar à discriminação, como o dado relativo à instrução, exemplificativamente.

O tratamento destas informações, notadamente as que serão divulgadas de forma ampla, é o objeto deste estudo. É necessário, de acordo com a LGPD, que se informe ao titular a finalidade específica da coleta dos dados. A finalidade serve para se delimitar a necessidade e a adequação de seu tratamento; para tanto, deve-se definir qual a finalidade eleitoral da coleta de cada dado pessoal quando da apresentação do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC).

Note-se que nem todos os dados coletados devem receber as mesmas formas de tratamento. Há, por exemplo, dados que não devem ser divulgados, porque necessários apenas para viabilizar a co-

municação entre a Justiça Eleitoral e o candidato ou a candidata. Há, entretanto, dados que permanecem divulgados, ainda que exaurido o pleito para o qual lançada a candidatura. Citam-se como exemplos destes últimos a fotografia, o nome, a filiação partidária quando do registro da candidatura, dentre outros. Trata-se, neste caso, de dados pessoais que contam a história dos pleitos eleitorais.

Em todas essas hipóteses, o tratamento deve se restringir ao adequado e necessário para se atingir as finalidades indicadas aos e às pleiteantes, previamente. Nesse sentido:

Com a captação do dado visando uma finalidade específica, é crucial que o tratamento dado a esse dado seja condizente - adequado - com aquela finalidade. Visa impedir que os titulares concedam a utilização dos dados para uma finalidade específica, mas, no momento do tratamento, o coletor utilize de forma escusa e não esperada (HOEPERS *et al*, 2020, p. 9).

O primeiro dos princípios eleitos pela LGPD é o da finalidade. **O normativo o define como a realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.** Por propósitos legítimos, quer se referir a uma finalidade movida pelo bom senso, razão, legalidade, bons costumes e boa-fé, distanciando-se, portanto, da iniciativa subalterna, emulativa, emocional, ilícita e de má-fé. Refere-se a propósitos específicos, por enfatizar a preocupação de que o tratamento se volte, certamente, para um objetivo determinado relevante para o ser, como se dá ao procurar minorar as repercussões do infarto ou de prolongar a vida no espaço sideral. Já por propósitos explícitos procura enfatizar o aspecto unívoco do tratamento, ou seja, não admitindo a equivocidade ou ambiguidade (PESTANA, 2020) (grifos nossos)

Previsto no inciso I do art. 6.º da LGPD, emprega-se como a "realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades", ou seja, o dado deverá, na coleta, ter a indicação clara e completa que a justifique. Justiça Federal. TRF3. Princípios da LGPD (TRF3, 2020).

Também, o STF já explicitou que a finalidade declarada para o uso dos dados deve ser específica, clara e aliada à correspondente necessidade do tratamento dos dados. Confira-se:

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL, PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO.

1 – Em decorrência dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais.

2 - Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais hão de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança a esses dados.

(...)

4 - Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, **não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia.**

5 - **Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados,** a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo le-

gal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, **por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade**, assim entendidas como **a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo** necessário para alcançar suas finalidades.

(...)

10 - Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. (...)

Referendo na MC na ADIN nº 6.387/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 07 maio 2020.

Sob essas premissas, deve-se explicitar a candidatos e candidatas, já quando da coleta de seus dados, que a divulgação de alguns dos dados fornecidos, como a declaração de bens, no sistema DivulgaCandContas, deve ocorrer até que subsista a finalidade eleitoral, também a ser-lhe informada de forma clara e delimitada.

A finalidade informada quando da coleta deve indicar a possibilidade e o momento de eventual anonimização, minimização ou restrição de acesso, ao menos em relação à parte dos dados pessoais.

Deve-se considerar, quando da aplicação da LGPD, seu caráter geral. O ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistemática.

O interesse público na divulgação de dados pessoais de candidatos e de candidatas é manifesto, porquanto à Justiça Eleitoral cabe a condução do processo eleitoral, notadamente propiciando ao eleitor a possibilidade de, dentre outros objetivos, conhecer o candidato e fiscalizar suas contas de campanha.

A prestação de informações públicas pela Justiça Eleitoral encontra amparo constitucional e legal, porquanto essa Justiça Especializada tem como função precípua garantir o respeito à soberania popular e à cidadania. A par disso, a Constituição brasileira impõe a observância, pelo Poder Público, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37) e também determina que se conceda o acesso à informação de interesse particular ou coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII).

A transparência nas práticas administrativas, regulamentada pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), está pre-

sente nos sistemas de registro de candidaturas e de divulgação de prestação de contas usados pela Justiça Eleitoral, bem como em seu sistema de Dados Abertos.

No sentido da proteção de alguns dados pessoais de ex-candidatos, há precedente do pleno do TSE pela restrição da divulgação, ao entendimento de que, passado o pleito, considera-se exaurida a finalidade da divulgação de *certos* dados pessoais:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. ELEIÇÕES 2018. CANDIDATO NÃO ELEITO. CARGO DE SENADOR. SISTEMA DIVULGACANDCONTAS. PEDIDO DE EXCLUSÃO DE DADOS PESSOAIS E PATRIMONIAIS. EXPOSIÇÃO DAS INFORMAÇÕES. DIREITO DO ELEITOR E DOS DEMAIS ATORES DO JOGO POLÍTICO. PLEITO FINDO. FINALIDADE EXAURIDA. DIREITO À PRIVACIDADE DO EX-CANDIDATO. PREVALÊNCIA. DEFERIMENTO.

1. Pedido de candidato não eleito ao cargo de senador nas Eleições 2018 de retirada de suas informações pessoais do Sistema de Divulgação de Candidaturas (DivulgaCandContas).

2. O Sistema DivulgaCandContas é um recurso disponibilizado na rede mundial de computadores, que possibilita o acesso, pelos cidadãos, de informações detalhadas acerca de todos os candidatos que pediram o registro na Justiça Eleitoral, como nome completo, nome escolhido para urna, partido (e coligação), número, cargo eletivo a disputar, situação do processo de registro de candidatura, declaração de bens, certidões criminais e página oficial. 3. O DivulgaCandContas constitui importante ferramenta que visa a informar os eleitores sobre os candidatos que disputam as eleições, legitimando sobremaneira o processo eleitoral, dada a transparência das informações, fonte de auxílio nas escolhas pessoais, refletindo em aumento na qualidade do voto.

4. Quando alguém decide concorrer a cargo público, torna-se pessoa pública, devendo se submeter às normas que regulam o pleito, a exemplo da disponibilização, aos demais atores do jogo político – eleitores, veículos de comunicação, adversários, Ministério Público, entre outros –, de seus dados pessoais

e patrimoniais, que possibilitam a fiscalização e o controle social, fortalecendo a democracia e seus consectários, como os princípios da publicidade, da moralidade e da eficiência.

5. Após o encerramento do processo eleitoral, muitas informações, de caráter pessoal e patrimonial, de candidatos que deixaram de ser eleitos não necessitam mais ficarem expostas ao público, prevalecendo, nessas hipóteses, o direito à privacidade, sobretudo para aqueles que não são considerados pessoas públicas. Nessas situações, a finalidade eleitoral da publicidade de dados pessoais se exaure.

(...)

(Tribunal Superior Eleitoral. **Processo administrativo nº 0600448-51/DF**, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 16/06/2020. Data de publicação: DJE – Tomo 154, data 04/08/2020). (grifos nossos)

Por sua vez, em processo administrativo em que se discute a questão, a Assessoria Consultiva do TSE exarou manifesto no sentido de que a finalidade eleitoral, no caso de pessoas *eleitas*, perdura após a diplomação, em virtude da necessidade de observância do interesse público subjacente ao pleito:

(...) estando o mandato em curso e se tratando de candidatos(as) eleitos(as) ou de suplentes de cargos proporcionais, a regra há de ser a prevalência do interesse à informação pela coletividade, partindo-se da premissa de que a participação voluntária em pleito eletivo, por livre deliberação do(a) candidato(a), sujeita-o(a) às regras de interesse público.

(...)

Em razão da investidura em cargo público, o mandatário sujeito está à limitação de certos direitos fundamentais, a exemplo da privacidade, conforme remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pelo que submetido, enquanto no exercício da função pública, ao crivo da fiscalização social de sua progressão patrimonial, como garantia do postulado da probidade e da moralidade administrativa, entabulados no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição da República.

Nesse sentido, o art. 13 da Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, impõe a todo e qualquer agente público, inclusive os mandatários de cargo eletivo, o dever de declarar os bens e valores integrantes de seu acervo patrimonial, quando da investidura no cargo (...)

(...) Tal preceito instrumentaliza a fiscalização a ser feita não apenas pelas entidades públicas a que vinculado o mandatário ou servidor público, mas também pela sociedade civil, franqueando o acesso a informações pessoais do agente público, outrora protegidas pelo manto do direito fundamental à privacidade e à vida privada (art. 5º, X, da CR).

Importa lembrar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777, decidiu, por unanimidade, que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, do nome de servidores e dos valores dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias, em deferência ao postulado do interesse público."

(Tribunal Superior Eleitoral. SEI nº 2021.00.000001853-8. Informação ASSEC 1635628, de 28 abr. 2021) (grifos nossos)

Efetivamente, deve-se cotejar o direito fundamental à proteção de dados pessoais, de ex-candidatos e ex-candidatas, eleitos ou não, com o direito, também fundamental, à informação, que anuncia o interesse público envolvido, rege a necessidade de transparência dos atos da Administração, possibilita a fiscalização do processo eleitoral *lato sensu*, pela sociedade e, assim, realiza os primados da participação popular, da cidadania e da realização democrática.

Elegendo-se a pessoa ou não em determinado pleito, há interesses gerais relacionados à realização democrática que não se exaurem com a proclamação dos resultados da eleição. A manutenção do poder político em grupos, famílias ou gêneros, bem como a sucessiva mudança de partido, ainda que a pessoa filiada não se reeleja no pleito seguinte, são dados que interessam ao eleitorado, porquanto o amadurecimento democrático não se inicia nem se exaure a cada pleito.

Há de se atentar, ainda, para que, com a restrição do acesso a dados pessoais, não se inviabilize pesquisas acadêmicas, do eleitora-

do, da imprensa e da sociedade civil, sobre alteração de domicílio de políticos após o pleito, o aumento ou declínio da participação político-partidária no tempo (por gênero, cor, deficiência e grau de instrução, dentre outros aspectos), bem como pesquisas relativas aos fatores que levam à manutenção do poder político nas circunscrições eleitorais, dentre inúmeros outros interesses que não deixam de realizar a finalidade eleitoral de fomentar a transparência e a fiscalização do processo político eleitoral.

Por outra via, excluir-se ou anonimizar-se dados pessoais de candidatos e candidatas após o pleito, de forma ampla e sem definição prévia da finalidade eleitoral, pode ir de encontro ao precedente do STF no qual se reconhece que, quando há interesse público envolvido, não há que se falar em direito ao esquecimento:

É incompatível com a Constituição a ideia de um direito ao esquecimento, assim entendido como o **poder de obstar, em razão da passagem do tempo, a divulgação** de fatos ou dados verídicos e lícitamente obtidos e publicados em meios de comunicação social analógicos ou digitais. Eventuais excessos ou abusos no exercício da liberdade de expressão e de informação devem ser analisados caso a caso, a partir dos parâmetros constitucionais — especialmente os relativos à proteção da honra, da imagem, da privacidade e da personalidade em geral — e as expressas e específicas previsões legais nos âmbitos penal e cível". Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 1010606. Repercussão Geral – Mérito. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 11/02/2021. Publicação: 20/05/2021.

Em importante lição, Soares (2021, s.p) afirma que a privação informacional, quando há interesse público ou geral, configura um rompimento da própria identidade pessoal do cidadão e da cidadã, enquanto seres sociais:

Se somos informação e se vivemos no mundo informacional, a reflexão sobre o papel do direito na proteção da personalidade adquire uma nova camada que será, por certo, afetada pela forma como se protegem os dados pessoais.

De fato, quando há informações de relevante interesse público, ainda que se tratem de dados pessoais, pode-se relativizar os direitos ao esquecimento, à privacidade e à intimidade ou à proteção de dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alegações de violação à privacidade com a publicação de dados pessoais foram também feitas quando do advento da Lei de Acesso à Informação. Com a LGPD e com o reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental, impõe-se o sopesamento daquele direito com o direito à comunicação, que abrange o direito à informação, à expressão e à liberdade de imprensa, dentre outros.

Esta pesquisa visa contribuir com a evolução do estado da arte no que tange à discussão acerca da adequação entre a finalidade eleitoral e a necessidade que justifiquem a manutenção da divulgação de cada um dos dados pessoais disponibilizados via DivulgaCandContas, notadamente quando relacionados a pleitos passados, ainda que no caso de candidatos eleitos e candidatas eleitas.

Atender aos ditames constitucionais e legais exige que a finalidade da coleta de dados no requerimento de registro de candidatura seja, a partir do advento da LGPD, informada de forma prévia, de maneira que permita visualizar a necessidade e a adequação em sua coleta, para que se possa delimitar a extensão temporal de sua divulgação, bem como os níveis de acesso a essas informações.

Evidencia-se aqui a importância de que candidatos e candidatas tenham conhecimento que a candidatura importa diminuição da esfera de privacidade, em virtude do interesse público no pleito, bem como de que há documentos trazidos no requerimento de registro de candidatura que serão divulgados. Assim, poderão acostar documentos, que serão divulgados no sistema DivulgaCandContas, que se restrinjam apenas às informações pessoais indispensáveis a comprovar o preenchimento das condições de registrabilidade e de elegibilidade, bem como a inexistência de causas de inelegibilidade.

Embora a Justiça Eleitoral tenha de tomar uma série de atitudes organizacionais para a proteção de dados pessoais daqueles que lançam candidaturas, não há direito à ocultação de dados pessoais necessários ao regular exercício do direito informacional dos cidadãos e das cidadãs.

Assim, não se permite, sem exame da finalidade específica eleitoral, necessidade e adequação do tratamento, deixar de divulgar dados *ainda pertinentes* de ex-candidatos ou candidatas, ainda que não eleitos ou não eleitas, sob pena de retrocesso ao amadurecimento democrático e desinformação eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. BVerfG. **Sentença do Primeiro Senado de 15 de dezembro de 1983**. 1 BvR 209/83 -, Rn. 1-215. Disponível em: http://www.bverfg.de/e/rs19831215_1bvr020983.html/. Acesso em: 10 jun. 2021.

BBC NEWS BRASIL. **Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades**. 20 mar. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43461751/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento**. 2. ed. São Paulo: Forense, 2019.

BLUM, Renato Opice; LÓPEZ, Nuria. Lei Geral de Proteção de Dados no setor público: transparência e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 21, nº 53, p. 171-177, jan.-mar./2020. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii_7_cadernos_juridicos_epm.pdf?d=637250348268501368/. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Princípios da LGPD**. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd/principios/> Publicado em: 02/12/2020. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.414, de 9 de julho de 2011**. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de históri-

co de crédito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 8 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 jul. 2021

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 954, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17/2019**. Acrescenta o inciso XII-A, ao art. 5º, e o inciso XXX, ao art. 22, da Constituição Federal para incluir a proteção de dados pes-

soais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1010606**. Repercussão Geral – Mérito. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 11/02/2021. Publicação: 20/05/2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=false&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=DIREITO%20AO%20ESQUECIMENTO&sort=_score&sortBy=desc/. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, 2020. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, 2020. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.388**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, 2020. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.389**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, 2020. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.390**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, 2020. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.393**. Distrito Federal, 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo administrativo nº 0600448-51/DF**, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 16/06/2020. Data de publicação: DJE – Tomo 154, data 04/08/2020. Disponível em: <https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a474e4f6f5bc49a95f0937efd9f4453d39b484d172d84d8e>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema Eletrônico de Informações – SEI nº 2021.00.000001853-8**. Informação ASSEC 1635628, de 28 de abril 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Princípios da LGPD**. Publicado em: 02/12/2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/leis-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd/principios/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 389 de 29 de abril de 2021**. Altera a Resolução CNJ nº 215/2015, para incluir os serviços auxiliares e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3902/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

HOEPERS, Fabricio; ROTH, Gabriela; HAAG, Luciana Dornelles; CAVALCANTI, Ricardo de Lima; PAIVA, Sabrina Martins; AYRES, Samantha Sobrosa Dalmas; REVERBEL, Valentine; BERNARDI, Vitória (Autores). *In*: MALLMANN, Filipe Pereira; SULZBACH, Cesar Emílio (org.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Estudo direcionado e comentado da Lei Geral de Proteção de Dados. Artigo a artigo. Comissão de Direito da Tecnologia e Inovação da OAB/RS. Porto Alegre, abr. 2020. Disponível em: https://www.espacovital.com.br/arquivos/file_5f6dc0470aadd.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

JORNAL DE NOTÍCIAS. **Cartões de identificação de judeus em exibição pela primeira vez**. 28 de janeiro 2021. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/cartoes-de-identificacao-de-judeus-em-exibicao-pela-primeira-vez-13288950.html/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

KERR, Orin. Opinion: Supreme Court agrees to hear 'Carpenter v. United States,' the Fourth Amendment historical cell-site case as partes. **The Washington Post**. 05 jun. 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/06/05/supreme-court-agrees-to-hear-carpenter-v-united-states-the-fourth-amendment-historical-cell-site-case/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão: decisões anotadas sobre direitos fundamentais**. v. 1: dignidade humana. Livre desenvolvimento da personalidade, direito fundamental à vida e à integridade física e igualdade. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung – KAS, 2016.

PESTANA, Marcio. Os princípios no tratamento de dados na Lei Geral de Proteção de Dados. **Consultor Jurídico**. 25 maio 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-25/marcio-pestana-principios-tratamento-dados-lgpd>. Acesso em: 12 jun. 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SOARES, Pedro Silveira Campos. A relação entre direito ao esquecimento e Lei Geral de Proteção de Dados. **Consultor Jurídico**. 14 mar. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mar-14/pedro-soares-relacao-entre-direito-esquecimento-lgpd/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. European Parliament and of The Council. **Regulation (EU) 2016/679**. On the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. 27 abr. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Introduction to the Holocaust**. Holocaust Encyclopedia. Washington, DC. 02 mar. 2021. Disponível em: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/introduction-to-the-holocaust/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

A OUVIDORIA DA MULHER E SUA IMPLANTAÇÃO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS

Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior

Especialista em Direito Público pela UCAM/RJ

Juiz Membro Titular do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás

Ouvidor Regional Eleitoral de Goiás

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discorrer sobre a idealização e implantação do canal "Ouvidoria da Mulher", que integra a Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e de Discriminação, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

Servirá também para demonstrar como é possível essa Comissão atuar como instrumento de gestão para o planejamento participativo e de prevenção às práticas de assédio e discriminação na Justiça Eleitoral Goiana, em especial contra as mulheres, sejam elas magistradas, servidoras, terceirizadas, advogadas, estagiárias ou mesmo eleitoras.

Esse tema necessita de maiores estudos e é de suma importância para que as ouvidorias possam exercer seus papéis de mediadoras entre a cidadã e o Estado, além de auxiliar na promoção de políticas públicas voltadas para o enfrentamento dessas violências. O desafio consiste em atender a vítima diante de um Estado que, muitas vezes, não está preparado para receber denúncias sobre a temática do assédio. Aliás, o resultado dessa demanda é riquíssimo e fornece material para que as instituições públicas possam estar em constante aprimoramento.

Para responder a estas questões, a exposição do tema dá-se em duas etapas. Na primeira, realiza-se uma apresentação do instituto Ouvidoria, descreve-se o processo de implantação do instituto na Administração Pública brasileira - a partir do processo de democratização política, iniciado na década de 80 do século passado - suas idiosincrasias em relação ao instituto *ombudsman*, surgido na Suécia do século XVIII, bem como sua relação com os direitos fundamentais e a mediação. Na segunda parte do artigo, em análise participativa, apresenta-se a criação, as atribuições e o funcionamento da Ouvidoria da Mulher no TRE/GO como um exemplo concreto de atuação de uma

ouvidoria judicial especializada no amparo às mulheres vítimas de violência em seu âmbito.

1 A CRIAÇÃO E “INDEPENDÊNCIA” DA OUVIDORIA REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS

As referências históricas sobre a origem e criação das ouvidorias no mundo e no Brasil remontam à figura do *ombudsman*, que surgiu na Suécia, após a derrota na guerra perante a Rússia, em 1809, simbolizando um representante do povo, cuja missão era a de intermediar o diálogo e as relações entre o cidadão e o Governo. Sobre essa criação, bem sintetiza Camila Gonçalves de Mario (2007, p. 47)

Historicamente a origem do *ombudsman* tem sido localizada na Suécia, quando o Rei Carlos XII criou em 26.10.1713 o ofício de Supremo Representante do Rei (*Hogsta ombudsmänem*) com a competência de vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e leis por ele baixadas. Mas foi somente ao longo do século XX que o instituto do *ombudsman* foi se consolidando e implementado nos países Europeus e mais tarde, nas duas últimas décadas, na América Latina.

No Brasil Colônia, sob o comando de D. João III, em 1548, houve a criação do cargo de Ouvidor-mor, que, além das atribuições nos negócios administrativos e de Justiça, tinha a função de receber reclamações da população em face dos servidores da Coroa. Após a independência, mas ainda na época do Império, em 1823, o Ouvidor assume atribuições de juiz do povo, com a função de encaminhar as queixas, *ex officio*, à Corte do Rei.

A partir dos anos 1960 são encontradas outras referências ao órgão, e em 1961 foi elaborado o Decreto nº 50.533, revogado antes de ser colocado em prática, que tinha por objetivo implantar o órgão, nas capitais dos Estados, Sub Gabinetes da Presidência da República, com a finalidade de encaminhar aos órgãos pertinentes, da administração federal, reclamações, pedidos e papéis de interesse da população local.

No Brasil, a primeira menção a ouvidorias – de forma genérica – se deu por meio do art. 37 da Constituição Federal de 1988 em seu parágrafo 3º, I, ao garantir, como forma de participação do usuário na administração pública, que sejam admitidas e tratadas 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”*.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, restou determinada a instalação de ouvidorias no Poder Judiciário, no âmbito federal, com competência constitucional para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros, órgãos ou serviços auxiliares deste Poder. Anos depois, através da Resolução nº 103/2010, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, entre outras providências quanto às atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional, determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais estaduais e, aos tribunais nos quais já haviam sido criadas, determinou a adaptação de sua regulamentação às novas regras. Sobre essa criação, Lemos Júnior (2017, p. 22) destaca:

[...] a necessidade de integração das Ouvidorias Judiciais para permuta de informações necessárias ao atendimento das demandas dos usuários e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Atendimento das demandas dos usuários e aperfeiçoamento dos serviços prestados são objetivos das ouvidorias!

Em Goiás, o Tribunal Regional Eleitoral criou a unidade da Ouvidoria Regional Eleitoral através da Resolução nº 122, de 06 de dezembro de 2007, por iniciativa de seus próprios membros, tendo em vista o entendimento de ser imperativo dotar, a Justiça Eleitoral goiana de mecanismo moderno que permitiria o imediato acesso do cidadão às atividades daquela Justiça Especializada.

Segundo essa Resolução, a Ouvidoria seria, como atribuição básica, um *“canal de comunicação entre o usuário e as unidades da Justiça Eleitoral de Goiás, a fim de receber as solicitações de esclarecimento de dúvidas, reclamações, denúncias, sugestões que lhe forem dirigidas, promovendo o devido encaminhamento aos setores competentes”*.

O grande destaque dessa criação da Ouvidoria era a vinculação da figura do seu titular ao da Corregedoria, conforme ressaltado da leitura do artigo 2º da Resolução TRE/GO nº 122/2007: *“As funções de Ouvidor serão exercidas pelo Corregedor Regional Eleitoral”*. A Resolução TRE/GO nº 140/2008, que aprovou o regulamento interno da unidade também era expresso nesse sentido:

Art. 5º A Ouvidoria Regional Eleitoral, com sede na Capital do Estado, funcionará junto ao Corregedor Regional Eleitoral, a quem ficará direta e funcionalmente vinculada.

Art. 6º A função de Ouvidor Regional Eleitoral será exercida cumulativamente pelo Corregedor Regional Eleitoral.

Art. 7º O Membro substituto do Corregedor substituirá o Ouvidor Regional Eleitoral nos seus afastamentos legais.

Art. 8º A Ouvidoria Regional Eleitoral funcionará no horário de expediente da Corregedoria deste Tribunal.

Com o advento da Resolução CNJ nº 103, de 24 de fevereiro de 2010, e a necessidade de adequação das atribuições da Ouvidoria Regional com aquelas contidas na determinação criada pelo Conselho Nacional de Justiça, a Corte Eleitoral goiana editou a Resolução nº 173/2011, que aprovou o novo Regimento Interno do Tribunal. Nele, no tocante à chefia da Ouvidoria, assim definiu:

Art. 7º O Tribunal elegerá para sua Presidência, em sessão pública, um dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, cabendo ao outro o exercício cumulativo da Vice-Presidência e Corregedoria Regional Eleitoral e para o cargo de Ouvidor Regional Eleitoral um dos seus membros efetivos, excetuados o Presidente e o Vice-Presidente.

Com isso, somente a partir de 2011, o titular da Ouvidoria – e a própria unidade – ficaram desvinculados da atuação do Corregedor Eleitoral, o que, indubitavelmente, permitiu uma melhor atuação e autonomia no exercício de suas funções.

2 A CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DA MULHER

Sob a relatoria da Conselheira Tânia Regina Silva Reckziegel, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a edição de ato normativo dedicado à implementação de política de prevenção e enfrentamento do assédio moral, assédio sexual e discriminação no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ 351/2020. Ressai de seu voto que:

O Poder Judiciário só consegue realizar o seu mister graças ao trabalho diário de milhares de pessoas, que interagem em relações interpessoais que podem se tornar difíceis e complexas.

Por isso, precisamos nos comprometer, como instituição, para que o bem-estar e a dignidade desses servidores sejam garantidos e o valor social do trabalho, reconhecido. Devemos estar atentos a atitudes de humilhação, discriminação, assédio e isolamento.

Precisamos, para o bem de todos nós – magistrados, servidores, colaboradores, estagiários – assegurar ambiente de trabalho saudável e seguro, para que cada um se sinta valorizado e possa dar o seu melhor.

Para isso, precisamos fomentar a gestão participativa e o aumento da diversidade, promover o reconhecimento do trabalho bem-feito, desenvolver a gestão de pessoas e abrir canal para escuta e acolhimento.

Para tanto, sedimentou o entendimento de que seria necessário o atendimento das seguintes balizas:

1. Afirmação de uma cultura institucional orientada para o enfrentamento e a superação das injustiças de gênero e todas as formas de discriminação;
2. Instituição de Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e do Assédio Sexual por cada Tribunal, composta por magistrados e servidores;
3. Previsão de enfrentamento transversal do assédio, cabendo a cada agente contribuir para a efetividade da política;
4. Fomento de práticas restaurativas para resolução de conflitos;
5. Abertura de canal de escuta e acolhimento;

6. Previsão de programas de capacitação no tema;
7. Previsão de atuação coordenada dos tribunais em rede colaborativa.

E em obediência à mencionada Resolução do Conselho Nacional de Justiça, o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, Desembargador Leandro Crispim, baixou a Portaria nº 52, de 12 de fevereiro de 2021, instituindo a comissão de enfrentamento ao assédio moral, sexual e discriminação no âmbito daquele Regional, com a sensibilidade de indicar membros da Ouvidoria para compô-la, inclusive presidi-la.

Isso porque é da própria natureza da Ouvidoria o recebimento de denúncias, tratamento de informações e realização do primeiro acolhimento da vítima, de modo que, entendeu a Presidência que esse *know-how* seria benéfico para a atuação da Comissão.

E, de fato, foi. Por força da atuação própria da Ouvidoria da Justiça Eleitoral goiana, foram realizadas inúmeras reuniões com unidades coirmãs dos mais diversos órgãos da Justiça e governamentais, merecendo especial destaque a ocorrida no dia 20 de abril de 2021, com o Ouvidor do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, o Conselheiro Oswaldo D’Albuquerque.

Nesse frutífero encontro, além da troca de boas práticas de Ouvidoria, o Conselheiro apresentou o projeto “Ouvidoria das Mulheres” instalado naquele Órgão, criado no ano anterior e sob a coordenação da Promotora de Justiça do Estado de São Paulo, Gabriela Manssur, projeto esse que já apresentava resultados positivos no combate à violência contra as mulheres, uma vez que, além de receber contatos diretamente das vítimas, aquela unidade também faz a intermediação entre denúncias coletadas por meio de serviços de proteção às mulheres, garantindo o direcionamento dessas demandas ao Ministério Público.

Sensível à dinâmica aperfeiçoadora da isonomia material em relação as causas femininas, a alta gestão do Tribunal Regional Eleitoral editou a Portaria nº 142, de 11 de junho de 2021, instituindo em seu Capítulo IV, a “Ouvidoria da Mulher” no âmbito de atuação da Corte:

Art. 9º Fica criada, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, de forma permanente, a “Ouvidoria da Mulher”, com objetivo principal de ser um canal de escuta ativa destinado ao recebimento e enca-

minhamento aos órgãos competentes, das demandas das magistradas, promotoras eleitorais, servidoras, advogadas, estagiárias do Tribunal e da advocacia, demais colaboradoras deste Órgão, bem como eleitoras, relacionadas à igualdade de gênero, participação feminina e violência contra a mulher, praticadas por representantes ou em função das atividades da Justiça Eleitoral goiana.

§ 1º A Ouvidoria da Mulher integra a estrutura da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

§ 2º A Ouvidoria da Mulher será composta, exclusivamente, por magistradas, servidoras, estagiárias e terceirizadas.

§ 3º A magistrada a quem competirá coordenar os trabalhos da Ouvidoria da Mulher será nomeada por ato da Presidência deste Tribunal.

§ 4º No caso de eventual extinção da Comissão referida no caput deste artigo, a Ouvidoria da Mulher passará a integrar a Ouvidoria Regional Eleitoral.

Art. 10. Sem prejuízo das ações indicadas no art. 6º, naquilo que couber, compete à Ouvidoria da Mulher:

I – receber as demandas relacionadas à violência contra a mulher, na condição de magistrada, promotora eleitoral, servidora, advogada, estagiária do Tribunal e da advocacia, colaboradora, terceirizada ou eleitora, referentes à igualdade de gênero, assédio moral, sexual, discriminação ou outra forma de violência contra a mulher, diretamente, ou por outras unidades do Tribunal ou, ainda, pela Rede de Ouvidorias do Estado de Goiás;

II – promover a escuta ativa, tratar a informação recebida com sigilo e colher o depoimento e orientar a denunciante;

III – encaminhar as demandas às autoridades competentes para atuar no caso, com a anuência da notificante;

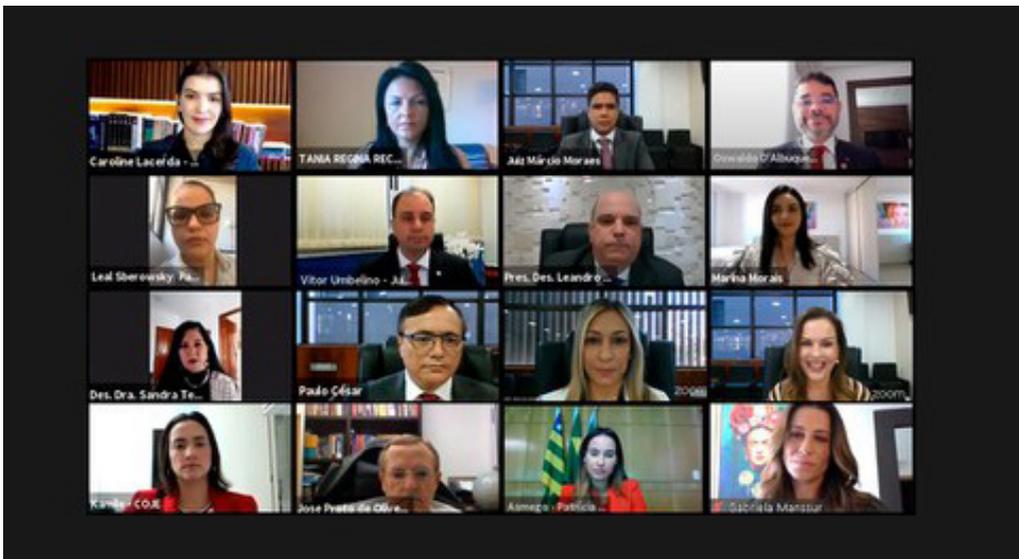
IV – promover a integração entre a Ouvidoria da Mulher e as demais instituições envolvidas na prevenção e no combate à violência contra a mulher;

V – propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas, tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela própria Ouvidoria da Mulher.

Art. 11. A Ouvidoria da Mulher contará com canal específico de e-mail e telefone, com aplicativo de mensagem instantânea (WhatsApp), para o recebimento da denúncia, agendamento de atendimento e de orientação, presencial ou online.

Parágrafo único. O sítio de Internet do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás contará com banner informativo quanto aos canais de comunicação da Ouvidoria da Mulher.

Imagem 1: Evento online de lançamento da Ouvidoria da Mulher



Fonte: TRE/GO, 2021.

Para fins de estruturação jurídica da Ouvidoria da Mulher, resolveu-se vinculá-la à estrutura da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação do TRE/GO (art. 9º, § 1º, Portaria TRE/GO nº 142/21), contudo, *“no caso de eventual extinção da Comissão referida no caput deste artigo, a Ouvidoria da Mulher passará a integrar a Ouvidoria Regional Eleitoral”* (art. 9º, § 4º, Portaria TRE/GO nº 142/21).

Apesar de ser plenamente possível que a Ouvidoria da Mulher integrasse, desde o princípio, a Ouvidoria Regional Eleitoral, a opção por essa estruturação se deve ao fato de se pretender oportunizar o fortalecimento da Comissão, criada em obediência à Resolução nº

351/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Entretanto, a Portaria traz o entendimento que, em que se a possibilidade de extinção da Comissão, o mesmo não ocorrerá com a Ouvidoria da Mulher, que passará a ser de responsabilidade de Ouvidoria Eleitoral, embutindo-lhe um caráter de perpetuidade.

É necessário, ainda, o destaque que a "Ouvidoria da Mulher" não possui atuação limitada à assuntos ou pessoas internas ao Tribunal, mas alcança todas aquelas que utilizem do sistema da Justiça Eleitoral do Estado de Goiás, abrangendo tanto as servidoras do quadro permanente da Corte, quanto as transitórias (estagiárias e colaboradoras, inclusive terceirizadas), além de mulheres atuantes do serviço da Justiça (promotoras eleitorais e advogadas), além das eleitoras.

Esse espectro de alcance se mostrou necessário ante os dados recebidos pela Ouvidoria do TRE/GO de situações abomináveis de assédio ocorridas com essas mulheres, inclusive com a recusa de entrega de títulos eleitorais a eleitoras que se recusassem a atender a convites de servidores do Tribunal.

Extrai-se da Portaria nº 142/2021 acima transcrita que a Ouvidoria da Mulher do Regional é composta exclusivamente por mulheres, sendo elas "magistradas, servidoras, estagiárias e terceirizadas" (art. 9, §2º), o que foi devidamente feito através da Portaria da Presidência nº 144 do mesmo ano, nomeando a juíza eleitoral Flávia Lançoni Costa Pinheiro como coordenadora da nova unidade, em conjunto com outras componentes de diversas áreas do Tribunal.

Com efeito, além da autoridade feminina, a comissão é composta por mulheres representantes da Ouvidoria, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Departamento de Saúde e de Comunicação Social da Corte Eleitoral.

Essa conjunção de atribuições de origens diferentes acaba por aperfeiçoar a escuta ativa necessária à vítima e facilitar a intercomunicação entre os departamentos, tudo isso visando o acolhimento e orientação de solução para as denunciantes e, caso necessário, dar início a procedimentos de mudança de lotação, tratamento psicológico e instauração de processos disciplinares e até encaminhamento para procedimentos criminais, ações essas a serem tomadas de acordo com a vontade da vítima.

Sobre o recebimento de denúncias e acolhimento, a Portaria nº 142/2021 assim definiu:

Art. 12. A Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação e a Ouvidoria da Mulher manterão canal permanente de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação a todas as pessoas afetadas por situações de assédio e discriminação no âmbito institucional, resguardados pelo sigilo profissional, a fim de minimizar riscos psicossociais e promover a saúde mental no trabalho.

Parágrafo único. O acompanhamento poderá ser individual ou coletivo, inclusive de equipes, a fim de promover o suporte psicossocial e, também, orientar a busca de soluções sistêmicas para a eliminação das situações de assédio e discriminação no trabalho.

Art. 13. As ações de acolhimento e acompanhamento serão pautadas pela lógica do cuidado para pessoas expostas a riscos psicossociais da organização de trabalho e, portanto, terão caráter distinto e autônomo em relação a procedimentos formais de natureza disciplinar.

Art. 14. A escuta e o acompanhamento, observados métodos e técnicas profissionais, propiciarão atenção humanizada e centrada na necessidade da pessoa, respeitando seu tempo de reflexão e decisão e fortalecendo sua integridade psíquica, autonomia e liberdade de escolha.

Parágrafo único. O acompanhamento propiciará informação acerca das possibilidades de encaminhamento previstas nesta Política e das alternativas de suporte e orientação disponíveis, respeitadas as escolhas quanto ao modo de enfrentar a situação de assédio ou discriminação.

Art. 15. As áreas de acompanhamento de pessoas atuarão em rede com os demais profissionais de saúde, na perspectiva interdisciplinar e transdisciplinar, a fim de assegurar cuidado integral às pessoas afetadas por situação de assédio ou discriminação.

Art. 16. Diante de riscos psicossociais relevantes, os profissionais das áreas de gestão de pessoas e de saú-

de poderão prescrever ações imediatas para preservar a saúde e a integridade física e moral das pessoas afetadas por assédio ou discriminação, inclusive, se for o caso, sugerir à Presidência do Tribunal ou à autoridade competente, a realocação dos servidores envolvidos, com sua anuência, em outra unidade.

No aspecto interno, foi elaborada uma Instrução de Trabalho específica para a Ouvidoria da Mulher. Nela, dentre outras previsões, merecem destaque os seguintes procedimentos relativamente ao recebimento das denúncias, trato das informações e direcionamentos:

(...)

NOTA 1

Em todo caso, deverá ser respeitado o tempo de reflexão da notificante e sua escolha pelas opções disponíveis para o enfrentamento do assédio ou discriminação (Art. 9º, § único da Resolução CNJ n. 351/2020 e art. 14, da Portaria TRE/GO nº 142/2021).

OBS.: A natureza do procedimento enseja não apenas sigilo sobre o conteúdo dos fatos apurados mas também, importante resguardar os dados pessoais do denunciado, e não apenas da vítima, porquanto não houve ainda apuração dos fatos (art. 3º, X, da Resolução CNJ nº 351/2020 e art. 3º da Portaria TRE/GO nº 142/2021).

A preservação dos dados pessoais, caso partilhada com a Comissão de Assédio ou outra unidade, importa em responsabilidade solidária.

d) Registrar a denúncia no Sistema SEI, com as especificidades que se fizerem necessárias, de acordo com cada caso.

e) Havendo interesse da denunciante, sua oitiva deverá ser realizada com agendamento prévio, no prazo de 5 (cinco) dias, de forma on-line ou presencial, em sala específica, na presença de 1 (uma) servidora da Ouvidoria Regional Eleitoral e da magistrada representante da Ouvidoria da Mulher, no mínimo.

f) Caso a notificante considere possível a conciliação do conflito, a Ouvidoria da Mulher poderá realizar a mediação (art. 13, VII, da Lei nº 13.460/17).

g) Caso a noticiante manifeste vontade no encaminhamento da denúncia, para apuração na unidade competente, deverá lhe ser assegurado o sigilo na apuração e compromisso de confidencialidade e lisura (art. 14 e 16, VII, "d", da Resolução CNJ nº 351/2020, entretanto, deverá ser também esclarecido sobre a impossibilidade de preservação dos dados pessoais identificatórios, exclusivamente, na Ouvidoria da Mulher, ou a impossibilidade de sua pseudonimização, em razão da necessidade de apuração dos fatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fazer o evento de lançamento da Ouvidoria da Mulher, no dia 16 de junho de 2021, o Tribunal Regional Eleitoral se tornou a primeira Corte de Justiça Eleitoral do país a ter um canal exclusivo de recebimento de denúncias feita e tratada por mulheres.

Esse pioneirismo acabou garantindo a presença de várias autoridades locais e nacionais no encontro, como a Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis, Presidente da Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJGO; a advogada Caroline Lacerda, ex-Vice-Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do TSE; a Juíza Patrícia Carrijo, Presidente da Associação dos Magistrados do Estado de Goiás; a advogada Marina Morais, representante da OAB de Goiás; a Conselheira do Conselho Nacional de Justiça, Tânia Regina Silva Reckziegel; o Ouvidor Nacional do Ministério Público, Oswaldo D'Albuquerque; o Juiz de Cooperação de Goiânia, Paulo Cesar Alves das Neves; a Defensora Pública do Estado de Goiás, Gabriela Marques Rosa Handam; a Delegada Adjunta da 1ª Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher de Goiânia, Aline Leal Sberowsky Paçô Sousa; a Promotora de Justiça do Estado de São Paulo, Gabriela Manssur e a Presidente do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral, Kamile Castro.

Após o lançamento, foram solicitados e disponibilizados os materiais atinentes à Ouvidoria da Mulher para diversas unidades e estão em fase de elaboração os termos de cooperação entre os agentes responsáveis pelo ciclo de atendimento à vítima.

O grande desafio, após a criação do canal, é a sua difusão para o público-alvo com a construção de sua credibilidade quanto ao sigilo e eficiência. Para tanto, estão sendo realizadas reuniões com todos os servidores dos Núcleos Regionais Eleitorais do Estado de Goiás, com a apresentação tanto da Ouvidoria quanto dos próprios conceitos de assédio e discriminação, explicando e exemplificando as situações em que ocorrem, incentivando a denúncia quando essas violações ocorrerem.

Percebe-se, entretanto, que a Ouvidoria da Mulher é um canal encorajador e facilitador de denúncias de assédios moral e sexual e discriminação e que, iniciativas como essa, devem ser difundidas não só para a Justiça, mas para todos os ramos de Poder.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-192402202011035fa1ae5201643.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 50.333, de 04 de maio de 1961**. Aprova alterações introduzidas nos Estatutos da Companhia de Seguros Aliança do Pará. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/473102/publicacao/15701910>. Acesso em: 20 ago. 2021

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás **Portaria nº 52, de 12 de fevereiro de 2021**. Institui a Comissão de Prevenção e Enfrentamento

do Assédio Moral e do Assédio Sexual no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/legislacao-compilada/portaria-da-presidencia/portaria-da-presidencia-202100052.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Portaria nº 142, de 11 de junho de 2021**. Institui a Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e do Assédio Sexual no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/legislacao-compilada/portaria-da-presidencia/portaria-da-presidencia-202100052.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Resolução nº 122, de 06 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a criação e funcionamento da Ouvidoria Regional Eleitoral de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/legislacao-compilada/resolucao/resolucao-200700122.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Resolução nº 140, de 05 de maio de 2008**. Dispõe sobre o Regulamento Interno da Ouvidoria Regional Eleitoral de Goiás. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/legislacao-compilada/resolucao/resolucao-200800140.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Resolução nº 173, de 11 de maio de 2011**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/legislacao-compilada/resolucao/resolucao-201100173.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LEMOS JÚNIOR, Altair de. Do Ombudsman às ouvidorias judiciais. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: Direito de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 15-22.

MARIO, Camila Gonçalves de. Ouvidorias públicas municipais no Brasil: possibilidades e desafios. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental** - FDU, ano 19, n. 33, maio/jun. 2007. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/28>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NAS OUVIDORIAS JUDICIAIS ELEITORAIS ANTE A LEI Nº 13.460/2017 E AS RESOLUÇÕES TSE Nº 23.435/2015 E Nº 23.583/2018

Juacy dos Santos Louira Júnior

Mestre em Direito pela Uninove-SP. Advogado. Juiz do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE-RO entre 2012 e 2017. Presidente do IDERO.

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política pela Unifor. Especialista em Direito Eleitoral pela Puc-MG, em Direito Processual Civil pela Unicap e em Direito Público pela Esmape. Analista Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

INTRODUÇÃO

Estabelecer a aproximação entre os poderes constituídos e a sociedade; receber os pleitos, sugestões e críticas da população, encaminhando-os aos titulares dos poderes constituídos e, mais recentemente, constituir-se em verdadeiro instrumento de gestão, auxiliando os gestores públicos na elaboração de políticas públicas, que resultem da vontade popular expressa pelos canais competentes. Essas são, em suma, as principais atribuições das ouvidorias públicas.

O arcabouço institucional das ouvidorias no Brasil tem seu fundamento alicerçado em cinco normas. Duas delas, de ordem constitucional – o próprio texto originário da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional n.º 45/2004 – dispõem sobre o Estado Democrático de Direito e a substancialidade da ouvidoria nesse modelo estatal. As outras três são: o Código de Defesa do Consumidor (nº 8.078/90), a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) e a Lei nº 13.460/2017, que cuida da defesa dos usuários do serviço público. Tais normas são pertencentes à legislação ordinária ou infraconstitucional, completam a quadra normativa, representando pontos essenciais da disseminação das ouvidorias, haja vista terem propiciado o aperfeiçoamento da relação instituição-cidadão.

Nos últimos anos, dezenas de países aprovaram Leis de Acesso à Informação Pública, alegadamente com o intuito de assegurar a transparência e reforçar a *accountability*. Em novembro de 2011, o Brasil tornou-se o 89º país a adotar uma Lei de Acesso à Informação

Pública. A Lei nº12.527/2011 entrou em vigor em maio de 2012, uma vez que o texto previa 180 dias de implementação. O início da validade da lei colocou o desafio de transformá-la em instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e responsivo. Este trabalho analisa os obstáculos da implementação da Lei de Acesso brasileira à luz da experiência internacional e à luz do papel da sociedade civil em torno do tema no Brasil.

O presente artigo também se debruça sobre a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que "dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública". Trata-se de importante regulação, mas que demorou quase trinta anos para ser editada. Não que inexistissem normas semelhantes, mas a Constituição Federal e a Reforma do Estado de 1998 exigiam mais em termos de controle estatal na gestão e execução dos serviços públicos prestados.

Os artigos 13 a 17, da Lei nº 13.460/2017, trataram especificamente, e de forma minudente, das Ouvidorias Públicas. E no que toca às Ouvidorias Eleitorais – Ouvidorias Regionais Eleitorais e a Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral – ainda houve uma alteração, pelo Plenário do TSE, quando da expedição da Resolução nº 23.435, de 2015, que, em seu artigo 7º, cuida das atribuições das Ouvidorias Eleitorais, tudo de modo a melhor aplicar, no âmbito da Justiça Eleitoral, as disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/ 2011) e também da referida Lei nº 13.460/2017.

A pesquisa tem natureza qualitativa, mediante análise bibliográfica e documental, com variedade de métodos e de abordagens. Para tanto, foram utilizados textos e artigos científicos, informações de sítios eletrônicos, jornais, revistas e livros, nacionais e estrangeiros.

1 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A garantia do exercício pleno da cidadania, elemento essencial da democracia e do Estado de Direito, tem como aspecto essencial a possibilidade de amplo acesso, por todos, às informações de seu interesse particular, além daquelas de interesse coletivo ou geral contidas em documentos que se encontram na posse dos órgãos públicos, tudo consoante disciplinado na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011– LAI, a qual assegurou o praticamente irrestrito conhecimento

das informações públicas ou contidas em documentos públicos, com as exceções nela estabelecidas.

A LAI deveria representar uma revolução para o Brasil. Surgida como uma lanterna em uma sociedade cujas práticas administrativas nunca foram totalmente republicanas e transparentes, a concretização infraconstitucional do acesso à informação sofre bloqueios em sua realização cotidiana. "Preside o Estado Democrático pleno acesso à informação para consubstanciação da cidadania e transparência dos atos praticados em relação à governabilidade republicana. O sigilo é exceção à regra" (ABRÃO, 2017, p. 39).

Constata-se que apesar da Constituição de 1988 tenha a pretensão de inaugurar uma ordem jurídica que rompe com o Direito e com as práticas sociais anteriores, com valores democráticos e republicanos balizando a atuação dos atores políticos, sua entrada em vigor não transformou, por si só, a mentalidade e a realidade brasileira. "O Estado brasileiro está trocando sua casca. [...] as instituições brasileiras experimentam um processo de revolução silenciosa que guardam aspectos de avanço, renovação e continuidade" (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 12).

O patrimonialismo foi a marca da Administração Pública desde a época colonial. Como analisa Raymundo Faoro, o Estado antecedeu a sociedade brasileira e acabou por ser formado e sustentado por uma estrutura político-social patrimonialista (FAORO, 2001, p. 819). A configuração dos cargos públicos durante o Brasil Colônia, caracterizados por seu uso privado, pela multiplicidade de funções, pelo predomínio da fidelidade pessoal, pela ausência de especialização profissional, por sua associação com o enobrecimento e a sua patrimonialidade (CARVALHO, 1997, p. 229), deixou marcas na mentalidade brasileira.

Práticas ainda existentes na Administração Pública parecem revelar a permanência desta visão. A criação de cargos públicos de livre nomeação e exoneração, o uso indiscriminado da publicidade institucional, a ausência de critérios objetivos rígidos para ocupação de cargos em confiança e a insustentável existência de atos administrativos não publicados mostram como ainda há muito o que desenvolver para uma administração mais republicana.

A Constituição Federal de 1988 pretendeu ser um divisor de águas. Seu avanço, em termos normativos, é notável em relação ao

controle da Administração Pública. Os dispositivos não foram capazes, no entanto, de modificar a mentalidade de administradores. A República, proclamada em 1889, mas longe de se instalar nas práticas políticas, é constitucionalizada completamente; contudo, o ideal republicano sofre ainda hoje para incorporar-se no espaço público.

Como consequência direta, os atos da Administração devem ser públicos, para que seja possível verificar sua adequação às exigências constitucionais e legais. Como gestores do interesse coletivo e, portanto, de interesses potencialmente distintos de suas preferências particulares, os agentes do Estado devem agir de maneira transparente, com publicidade e explicitação dos motivos de sua ação. Apenas desta maneira é possível constatar a correspondência de sua atuação com o interesse público e, por conseguinte sua legalidade e juridicidade.

O princípio democrático exige, de igual forma, o poder em público (BOBBIO, 2000, p. 386). Democraticamente – ao menos em nível normativo – determina-se a finalidade pública que deve guiar a atuação do Estado. Além disso, a transparência e a publicidade do exercício do poder são indispensáveis para a vigilância constante do respeito às decisões tomadas na arena democrática, para evitar que estas sejam substituídas por interesses pessoais ou particulares dos ocupantes de cargos ou funções públicas.

Do mundo do dever ser para o mundo do ser, entretanto, há um bom caminho. E, por vezes, uma estratégia para aproximar as dimensões é gerar mais normas. Que, de igual forma, em alguns casos, ficam reféns de uma realidade refratária às suas determinações. A luta deve ser, então, pela alteração das práticas políticas e sociais, para que elas se ajustem às prescrições normativas.

Este é o caso da Lei de Acesso à Informação. Sua baixa efetividade não deve ser usada como crítica às suas disposições. Seu objetivo é concretizar princípio inserido na nossa Constituição e em seu âmago os princípios republicano e democrático; é modificar a lógica de funcionamento do Estado e das instituições que exercem funções públicas. E, em nome das escolhas constituintes fundamentais, deve ser cumprida em toda sua extensão.

Consideramos que a lei brasileira é demasiado ambiciosa e carece de certos instrumentos institucionais e legais para sua efetivação. Além disso, a sociedade civil parece desinformada a respeito do di-

reito à informação, dificultando, ainda mais, a implementação da Lei de Acesso à Informação na amplitude sinalizada (todos os Poderes e níveis de governo). No que diz respeito aos desdobramentos para a *accountability*, considera-se que esta poderá ser fortalecida caso a transparência se efetive no Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação, o que requereria novos estudos.

Estudos comparativos internacionais sugerem que, em países nos quais se verificou participação mais ativa da sociedade civil na formulação e implementação das leis de acesso, os governos são mais abertos e, com isso, o conjunto da sociedade pode obter mais benefícios da legislação (PUDDEPHATT, 2009; OSJI, 2004)¹.

A par disso, estudos internacionais indicam que a implementação de leis de acesso à informação pública enfrenta vários obstáculos (NEUMAN; CALLAND, 2007; ACKERMAN; SANDOVAL, 2005). Um dos principais desafios seria engajar e/ou atender setores da sociedade interessados em temas de interesse mais geral, como: boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção.

Levantamentos empíricos demonstram que, em certos países, as leis de acesso são mais usadas por grupos privados do que por grupos que trabalham com temas de interesse público mais geral (GRUENBERG, 2007; RELYEA, 2009). Uma das consequências desse cenário é que as informações governamentais podem acabar por servir mais a grupos privados, que acessam e recolhem a informação para auferir vantagens – por terem recursos materiais para processá-la e recursos simbólicos para formatar e disseminar suas conclusões ou por terem recursos para processar a informação e fazer uso das conclusões para obter vantagens econômicas, sem compartilhar essas conclusões com um grupo mais ampliado da sociedade. Assim, a Lei de Acesso à Informação poderia funcionar mesmo como um reforço ao já desigual acesso a recursos (materiais e simbólicos) governamentais.

Tais discussões e desafios foram enfrentados pelo Brasil nos primeiros anos da implementação da LAI. Algumas alegadas limitações e inovações da lei brasileira permitiam supor que sua implementação seria complicada. As críticas se deram principalmente por não se prever a criação de um ente especializado para cuidar de questões relacionadas ao direito à informação – como o Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) mexicano ou o Consejo para La Transparencia chileno (MICHENER, 2009).

¹ Tradução realizada pelos autores.

Por outro lado, a lei brasileira tem aspectos considerados progressistas por ter um escopo mais abrangente do que as leis de acesso mundo afora (MICHENER, 2009). No caso do Brasil, a proposta impõe regras a todos os Poderes da República e a todos os três níveis de governo, além de empresas estatais. Ademais, a lei seria inovadora no sentido de prever a utilização de recentes ferramentas tecnológicas.

Ainda faltam pesquisas para compreender, com mais precisão, de que forma transparência e *accountability* se relacionam; no entanto, apesar da percepção da distância considerável entre um e outro, parece consensual que a *accountability* democrática não se efetivará sem a transparência; e a transparência, por seu turno, parece de fato se beneficiar de uma Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido é que pretendemos dar enfoque e pontuar que as Ouvidorias judiciais eleitorais, como unidades de Tribunais Regionais Eleitorais, órgãos que prestam serviço público, tanto necessitavam da Lei de Acesso à informação, quanto da nova Lei 13.460/2017, para dar respostas ao cidadão-usuário que efetivamente possam ser de forma de transparência e *accountability*.

Trazidas essas informações sobre a LAI, passaremos a tratar do assunto específico das Ouvidorias Judiciais Eleitorais, dando enfoque à implementação da nova legislação sobre a defesa do cidadão usuário do sistema de serviço público, ou seja, a Lei 13.460/2017.

2 OUVIDORIAS PÚBLICAS À LUZ DA LEI Nº 13.460/2017 E A NECESSIDADE DE SEU FORTALECIMENTO

Em seu artigo 1º, a Lei nº 13.460/2017 (também conhecida como LUSP ou Lei dos Usuários de Serviços Públicos, ou ainda, como o "Código de Defesa dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos") delimita bem o seu escopo, qual seja, estabelecer "normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública".

Já o seu artigo 2º estabelece conceitos fundamentais que norteiam a exegese da lei, tais como "usuário", "serviço público", "Administração Pública", "agente público" e, em especial, manifestações, estas entendidas como "reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto, a

prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços" (art. 2º, Inciso V).

O tema das manifestações dos usuários de serviços públicos é retomado de forma esmiuçada no Capítulo III da lei, máxime em seus artigos 9º, que reza que, para "garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos", e 10, conforme o qual as manifestações serão dirigidas "à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente".

A identificação do usuário/requerente não poderá jamais conter exigências que inviabilizem sua manifestação (art. 10, §1º), e é peremptoriamente vedada qualquer imposição relativa aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a Ouvidoria (art. 10, §2º).

Depois de detalhar os meios pelos quais poderão ser formuladas as manifestações (art. 10, §§ 4º ao 6º), a lei trata de frisar que a "identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

Outro ponto importantíssimo: em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público. É o preciso comando do art. 11, da Lei *sub examine*.

Como se viu, o *caput* do artigo 10, transcrito acima, erigiu a Ouvidoria como a unidade do órgão ou entidade pública que terá a atribuição de prioritariamente receber as manifestações formuladas pelos usuários dos serviços públicos, salvo quando não houver Ouvidoria instalada, situação em que o usuário deverá se dirigir diretamente ao órgão ou entidade responsável pelo serviço, ou ao "órgão ou entidade a que se subordinem ou vinculem" (art. 10, §3º).

Em continuação, já no seu Capítulo IV, a norma se debruça exclusivamente sobre o trato das Ouvidorias. Devido ao fato da lei ser muito recente e escassa a doutrina e a jurisprudência envolta dela, a análise vai partir de métodos de interpretação do direito, que serão explanados brevemente também neste trabalho, em razão de serem os pressupostos que embasarão as conclusões do estudo.

A lei, em suma, traz as seguintes novidades no seu art. 6º, como direitos básicos dos usuários de serviços públicos (Art. 6º): (i) parti-

cipar do acompanhamento da prestação e avaliação dos serviços; (ii) liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação; (ou seja, se é oferecido presencialmente ou por telefone, o usuário não pode ser constrangido a fazê-lo virtualmente, algo relevante para parcela da terceira idade ou para os excluídos digitalmente); (iii) proteção de informações pessoais; (iv) atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; (um dos princípios de governo digital); (v) O cidadão ainda deve conseguir obter informações e obter fácil acesso, inclusive via internet (Art. 6º): (a) a serviços oferecidos pelo órgão e o setor responsável por eles; (b) ao agente público ou órgão responsável por receber manifestações; (c) à situação dos processos administrativos em que for interessado; (d) ao valor de taxas e tarifas cobradas, de maneira compreensível.

A Lei em referência, ao que se verifica, propõe-se a obrigar a administração pública em geral a agir com maior transparência, para permitir uma melhor fiscalização e acompanhamento dos próprios usuários dos serviços, tudo a reforçar o próprio fim em si do Estado.

Outro aspecto introduzido na Lei n.º 13.460/2017, sem dúvida alguma, foi o fortalecimento das ouvidorias – canal central e preferencial de interação com os usuários e com os cidadãos. A nova lei, inusitadamente, não obriga a instituição de ouvidorias, porém, em caso de ausência, o usuário poderá apresentar suas manifestações diretamente ao órgão ou setor responsável pela prestação do serviço.

Agora competem claramente às ouvidorias públicas promover: (i) participação do usuário na administração pública; (ii) acompanhar a prestação dos serviços; (iii) propor aperfeiçoamento dos serviços; (iv) sugerir medidas para a defesa dos usuários e para o cumprimento da lei; (v) receber, analisar e acompanhar as manifestações; (vi) promover e adotar medidas de conciliação entre usuários e a administração pública.

Outras duas importantes medidas introduzidas pela Lei n. 13.460/2017 são o estabelecimento de Conselhos de Usuários (Art. 18) e a Avaliação Continuada de Serviços Públicos (Art. 23).

Aos conselhos caberá acompanhar e atuar na avaliação não somente do serviço, mas também do próprio ouvidor, podendo, inclusive, vir a ser consultado sobre sua indicação. Também lhes compete

propor diretrizes para o adequado atendimento aos usuários e melhorias para os serviços prestados.

Por fim, a nova Lei estabelece algo que causa arrepios a alguns gestores públicos de antigamente: a realização de pesquisas de satisfação dos usuários. Chega a ser absurdo, mas já ouvi altos administradores dizerem: "para quê fazer pesquisa se já sei o que vão dizer". O receio de ser avaliado é compreensível, mas a relutância, inadmissível.

Este é outro aspecto que precisa de melhora urgente pelas ouvidorias de entidade estatais de todos os Poderes da Administração Pública. De acordo com os dados levantados pelo Tribunal de Contas da União (Ac. 882/2017-TCU) (BRASIL, 2017), poucos órgãos têm realizado avaliação, mesmo para seus serviços digitais: "Em contrapartida, no que se refere à avaliação dos serviços públicos digitais, apenas 38% (26% parcialmente e 12% integralmente) declararam avaliar os serviços por meio de pesquisas de satisfação dos usuários".

Agora, além de a avaliação ser obrigatória, seu resultado será integralmente público e deverá ser utilizado para a formação de um ranking negativo: o das entidades com maior índice de reclamações. De certa forma, isso já até é possível, conforme ocorre nos sites de reclamação conhecidos existentes na rede mundial de computadores. Os dados no futuro nos permitirão conhecer melhor os bons e os maus serviços públicos.

Em todo caso, deve servir de atenção a nova legislação para quem está no exercício do serviço público, pois, a qualquer servidor é hora de começar a provocar seu órgão e sua unidade. Para que dúvidas sejam dirimidas, em especial: Como servidor público, você já sabe quais serviços presta ao cidadão/usuário? Quais os parâmetros de qualidade desses serviços? Já há uma ouvidoria na instituição onde você está prestando seus serviços? Interessante que os gestores e servidores públicos, conversem entre as instituições para que haja uma efetiva implementação da nova Lei dos Usuários de Serviços Públicos.

Já como cidadão podemos reiterar que é alvissareira a Lei n.º 13.460/2017, pois é o momento de se movimentar. A formação de comunidades de usuários de serviços públicos nas redes sociais será um embrião a fortalecer a atuação dos futuros conselhos de usuários. É hora de começar a exigir dos órgãos um plano com os passos e medi-

das a adotar para cumprir a nova Lei. E como vimos no tópico anterior, isso poderá ser feito via Lei de Acesso à Informação.

Uma lei só transforma realidades quando é adotada pela sociedade. Temos bons exemplos, como a própria Lei de Acesso à Informação. Mas para que a nova Lei dos Serviços Públicos realmente aconteça precisamos fazer a nossa parte, discutindo, divulgando e cobrando ações concretas para sua implementação.

Para finalizar esse tópico é importante ter em mente que a Lei n.º 13.460/2017 veio para regulamentar de uma vez por todas a obrigação do Poder Público de dar explicações e informações pelos serviços que prestam, estejam eles a contento ou não da população. Foi e é um grande avanço a serviço das Ouvidoras, inclusive, para as Ouvidorias Eleitorais.

3 LEI N.º 13.460/2017, OUVIDORIAS ELEITORAIS E AS RESOLUÇÕES TSE N.º 23.435/2015 E 23.583/2018

Evidente que a Lei n.º 13.460/2017 é totalmente aplicável também às Ouvidoras Eleitorais, por ser ramo esta unidade das Ouvidorias Públicas em geral, cuja área de abrangência foi bem explicitada na Lei em comento, conforme verificado.

Não restam dúvidas de que as ouvidorias judiciais têm como racionalidade preponderante a de tipo comunicacional, ou dialógico, já que sua atuação objetiva concretizar o princípio constitucional da cidadania, o da participação do usuário na administração pública; a livre manifestação do pensamento; a dignidade da pessoa humana; a inviolabilidade das comunicações pessoais; a legalidade; a impessoalidade; a moralidade; a publicidade e eficiência e a razoável duração do processo.

Destarte o respeito ao cidadão somente será pleno se o atendimento às demandas estabelecer critérios de prioridade, sendo que, se a ouvidoria não for competente para a resolução da sua demanda, deve indicar qual órgão ele deve procurar para encaminhá-la.

O titular da ouvidoria, seja ela eleitoral ou não, pode evidenciar o potencial efeito transformador das manifestações que lhe são encaminhadas, mas deve assinalar limites de seu papel, evitando que ela possa ser vista como um demiurgo que a todos atende e consola. Por outro lado, a ouvidoria não deve se apresentar como antagonista do

gestor, pois a sua finalidade é aprimorar a gestão. Críticas contundentes podem ser feitas, se justificadas, mas devem ter como objetivo fornecer subsídios ao gestor para a melhoria da gestão, e nunca para promover, gratuitamente, o seu desgaste.

O ouvidor eleitoral tem que ter em mente que a estrutura de sua ouvidoria, assim como o trabalho de seus integrantes, devem estar exclusivamente voltados para a recepção, o processamento e avaliação das demandas que lhes são apresentadas pelo cidadão, usuário dos serviços prestados pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral, além do encaminhamento destas as autoridades competentes, para as respostas dadas aos demandantes, sempre que possível assegurada interlocução direta e desburocratizada destes com o ouvidor eleitoral.

Uma das maiores demandas que chegam as ouvidorias judiciais é a reclamação pela demora na prestação jurisdicional, todavia, essa reclamação não é usual nas Ouvidorias Eleitorais, por força da entrega célere da prestação jurisdicional que a justiça Eleitoral faz em todo o Brasil, em respeito ao que insculpe o artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF/88, e o artigo 97-A, da Lei n.º 9.504/97.

Perante a Justiça Comum, essa reclamação é mais recorrente, porquanto a demora na tramitação de processos leva a prescrição de crimes e de direitos. Por isso “quando detectados prazos demasiadamente longos entre um ato processual ou outro, o ouvidor deve buscar esclarecimentos dos motivos e se for o caso, o saneamento junto a unidade judiciária onde tramita o processo” (RENCK, 2014, p. 220).

Em todos os casos o ouvidor deve zelar pela celeridade no encaminhamento das manifestações que recebe do cidadão e das propostas que submete aos órgãos competentes.

A Lei nº 13.460/2017, em seu artigo 13, prevê como “*atribuições principais*” (mas não somente) das ouvidorias, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; VI - receber,

analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

O artigo 14, por seu turno, estabelece que, "com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: "I – receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; II – elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos".

Aqui chegamos a dois pontos de sobranceiro relevo no texto da lei, o primeiro: a norma finca uma determinação - programática, é verdade, mas essencial para o desenvolvimento de uma cultura – no sentido de que as Ouvidorias não deverão apenas esperar que o usuário venha até elas por meio dos canais legais convencionais.

Assim, almeja-se desenvolver uma *práxis* de a Administração Pública ir ao usuário de seus serviços muito antes de ser instada, prevenindo situações que gerem reclamações. Tira-se a casca da reatividade, e dá a administração a possibilidade de ter protagonismo nessa área de atuação, o que a legislação denomina como proatividade.

É a proatividade de que fala o texto legal, algo extremamente salutar, apesar de difícil consecução a curto e médio prazos, é necessário reconhecer.

Noutra banda, cria-se o relatório de gestão. Eis aqui um relevantíssimo documento que doravante norteará todos os indicadores de gestão em órgãos e entes da Administração Pública em todos os Poderes e suas esferas Brasil a fora.

Por meio dele, que será disponibilizado na *internet*, será encaminhada à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade ouvidora, pelo menos, I – o número de manifestações recebidas no ano anterior; II – os motivos das manifestações; III – a análise dos pontos recorrentes; e IV – as providências adotadas pela Administração Pública nas soluções apresentadas. É o que preveem a cabeça do artigo 15 e seus incisos, e ainda o parágrafo único do mesmo artigo.

Com esse relatório, surge uma ferramenta de observância obrigatória (*ope legis*) pela Administração Pública, a qual deverá desenvolver suas políticas, sua gestão e a execução de seus serviços levando em consideração as opiniões manifestadas pelos usuários destes, de modo a aprimorar a prestação, corrigindo seus erros ou pontos de insatisfação do tomador.

Last but not least, prevê a lei em comento que a Ouvidoria “encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período” (artigo 16, caput). Essa decisão a que alude o dispositivo é aquela relativa à manifestação endereçada pelo usuário, e não aquela que motivou a dita manifestação.

Noutro jogo de palavras: será, por exemplo, uma resposta ao contribuinte do porquê de sua restituição de Imposto de Renda da Pessoa Física não ter sido ainda efetivada. Contudo não se dirá se haverá ou não essa restituição ao fim e ao cabo do processamento da declaração de ajuste, mesmo porque a depender da análise, o contribuinte poderá cair na “*malha fina*”.

Vale dizer: a resposta de que a lei cuida é sobre a forma como o serviço está sendo prestado (se observando ritos, prazos, etc), e não quanto ao mérito da prestação perseguida. Esta terá sede no devido procedimento previsto caso a caso pela legislação de regência cabível, o qual jamais poderá ser substituído pela resposta proveniente do procedimento parametrizado no artigo 12, da LUSP.

Outrossim, impreterivelmente dentro do prazo de 30 + 30 dias previsto no *caput* do artigo 16, “a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período”.

E para dispor sobre a organização e funcionamento de suas Ouvidorias, atos normativos específicos de cada Poder e esfera de governo deverão ser editados (art. 17).

Nesse contexto, usando de sua prerrogativa de regular os serviços em sua esfera funcional, nos precisos termos do artigo 17 da Lei nº 13.460/2017, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução nº23.583/2018, que alterou a Resolução TSE nº 23.435/2015,

tendo por escopo adequar as normas daquela Corte sobre acesso à informação aos ditames da Lei dos Usuários de Serviços Públicos.

O artigo 5º, da referida Resolução, modificou o artigo 7º, da Resolução TSE nº 23.435/2015, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 7º À Ouvidoria compete:

I - receber pedidos de informações e esclarecimentos, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Tribunal e encaminhá-los às unidades administrativas competentes, mantendo o interessado ciente das providências adotadas, observando os prazos e regras estabelecidas na Lei de Acesso à Informação;

II - sugerir à Administração políticas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades executadas pelas unidades do Tribunal, com base em informações, questionamentos, reclamações, denúncias, críticas, elogios e sugestões recebidas;

III - manter e garantir, a pedido, sempre que a circunstância exigir, o sigilo da fonte de sugestões, questionamentos, reclamações, denúncias, críticas e elogios recebidos;

IV - realizar, em parceria com outras unidades do Tribunal, eventos destinados ao esclarecimento dos direitos do eleitor e ao incentivo da participação popular no processo eleitoral;

V - apresentar e dar publicidade dos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas;

VI - realizar audiências ou consultas públicas de incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Além do artigo 7º, a nova Resolução do TSE também mudou o artigo 8º, da Resolução TSE nº 23.435/2015, que adquiriu a dicção seguinte:

Art. 8º A Ouvidoria prestará, de imediato, a informação que estiver disponível e que seja de natureza pública.

§ 1º Caso a informação solicitada não esteja disponível, a Ouvidoria deverá direcionar o pedido à(s) unidade(s) competente(s) e responder ao requerente, em prazo não superior a vinte dias, contado da data do recebimento do pedido.

§ 2º No caso de não ser a detentora da informação solicitada, a unidade deverá devolver a demanda à Ouvidoria, em até quarenta e oito horas do recebimento, com indicação, se possível, de unidade responsável ou do destinatário correto.

§ 3º As unidades deverão apresentar à Ouvidoria, em no máximo quinze dias, as informações requeridas ou, no caso de indeferimento do acesso, o fundamento normativo para a negativa e as razões que a justifiquem.

§ 4º Mediante justificativa expressa do titular da unidade à Ouvidoria, o prazo será prorrogado por dez dias, cientificando-se o requerente sobre a prorrogação.

§ 5º Esgotado o prazo referido no § 3º sem que a unidade competente justifique a necessidade de prorrogação ou proceda ao envio das informações, a Ouvidoria enviará mensagem à Secretaria -Geral da Presidência ou à Diretoria Geral da Secretaria, conforme o caso, comunicando que a unidade está em mora, situação em que será concedido o prazo de dois dias para manifestação.

Releva notar que esse artigo reproduz em essência o que a Lei nº 13.460/2017 dispõe em seu artigo 16. Todavia, em atenção à celeridade imanente ao processo eleitoral e aos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, o indigitado dispositivo reduziu os prazos que a lei estabeleceu em seu artigo 16.

Do que se pode observar de todo esse compêndio, as Ouvidorias Judiciais Eleitorais tiveram um ganho expressivíssimo de poder através das previsões constantes da Lei nº 13.460/2017 e da Resolução TSE nº 23.435/2015, em especial pela nova redação que lhe foi dada através da Resolução nº 23.583/2018. Além da previsão clara de que se trata do canal primacial de entrada das manifestações nominadas na LUSP, às Ouvidorias Judiciais Eleitorais foi dado todo um conjunto

de atribuições que a colocam na proa da defesa dos interesses dos usuários públicos em frente a Administração.

Na vigência da atual Constituição, as possibilidades de controle do Poder Judiciário por órgãos, como a ouvidoria, dotado de independência não podem ir além do acima proposto. Contudo, a evolução da conjuntura política poderá ensejar uma nova constituinte, na qual caberá a retomada do debate sobre a criação da figura do defensor do povo, muito mais eficaz no controle dos diferentes órgãos da Administração Pública, porém descartado da última constituição em virtude de pressão contra essa figura exercida pelo ministério Público. O referido defensor não poderia como dantes fora proposto se circunscrever ao Poder Executivo.

Por isso, é tão importante, para o ouvidor público experiência na área de defesa dos cidadãos, assim como é indispensável a garantia de sua autonomia e de prerrogativas que lhe permitam ouvir e ser ouvido. É ilusório pensar que o voluntarismo, a coragem pessoal e a honestidade do ouvidor ou, ainda, a sua habilidade e proximidade com o gestor, possam prescindir de tal garantia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento em que analisamos todo o arcabouço das leis que tratam sobre direito à informação e a regulamentação do princípio da transparência, desde a Lei de Acesso à Informação, passando pela Lei de Defesa dos Direitos dos Usuários dos serviços públicos e encampando norma *strictosensu*, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, chegamos à conclusão de que o Brasil, nestes poucos anos, deu passos importantes com o objetivo de tornar mais efetiva o direito de informação do usuário do serviço público, independentemente de qual ramo possa ser o serviço público prestado, neste ponto incluindo os Três Poderes e ainda o Ministério Público.

Nessa perspectiva, e tratando especificadamente das Ouvidorias, podemos concluir que elas passam a ter ainda mais "topete" para "afrontar seu próprio chefe" em prol dos usuários dos serviços públicos. Isso fica evidente com a exigência de cumprimento de prazos para respostas, entre outros mecanismos recém legalmente sufragados pela Lei n.º 13.460/2017. É bem verdade que são regras sem sanção, mas é inelutável que se está diante de um avanço abissal em

relação ao estado de coisas anterior. Não é à toa que o normativo já ganhou a alcunha de “Código de Defesa dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos”.

Na seara eleitoral, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal da Democracia, na vanguarda de todas as Cortes Superiores, no uso da atribuição que lhe foi conferida pela Lei nº 13.460/2017, alterou suas normas internas (nomeadamente a Resolução nº 23.435/2015 com a redação trazida pela Resolução nº 23.583/2018), de modo a reorganizar sua Ouvidoria e as Ouvidorias do Regionais Eleitorais, compatibilizando suas funções e poderes ao novo regramento legal.

Num efeito em cascata, com a nova disciplina da Resolução TSE nº 23.435/2015, as Ouvidorias dos Tribunais Regionais Eleitorais de todo o Brasil poderão, elas próprias, se adequar aos novos tempos e, mais do que baixando novos regramentos apenas, implantar um novo modo de pensar decididamente voltado à solução dos anseios de Sua Excelência, o Cidadão, o cliente maior e a razão de existir do próprio serviço prestado pela Administração Pública, seja em que for.

Por fim, podemos ainda asseverar que uma adequada hermenêutica da norma feita pela doutrina e pelo Poder Judiciário poderá aprimorar a sua aplicação, seja no âmbito das ouvidorias públicas, seja na aplicação das Ouvidorias Eleitorais, corrigindo defeitos e preenchendo lacunas, que ainda existem e que poderão ficar mais evidente a medida que a Lei n.º 13.460/2017 entrar em vigor em sua plenitude.

Destarte, o que não se pode negar é que a proposta da Lei n.º 13.460/17 de fomentar o acesso ao serviço de qualidade e a transparência no seu controle é incontestável e nessa esteira bem já adequou o Tribunal Superior Eleitoral, na medida e que deu nova redação a Resolução sobre o tema para aplicação tanto na Corte Superior como nos Regionais Eleitorais em todo o Brasil.

O resultado é, sem dúvida, muito positivo e promissor, mas vai implicar treinamento dos agentes públicos, inclusive, de magistrados que estejam a frente de ouvidorias judiciais e a criação de infraestrutura satisfatória para o alcance da atuação administrativa almejada. Um adequado respaldo orgânico e funcional será fundamental para a efetividade da lei, para além de qualquer direito ou dever jurídico que dela se possa extrair.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. O acesso à informação e a soberania estatal. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves dos; LEMOS JÚNIOR, Altair de; ALLEMAND, Luiz Cláudio (coord.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação: Direito de todos**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-45.

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. Leyes de acceso a la información en el mundo. **Cuadernos de Transparência**, n. 7, México – DF: IFAI, 2005. Disponível em: <http://ru.iis sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5301/1/Leyes%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20en%20el%20Mundo.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília DF, 12 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para eleições. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília DF,

01 de outubro de 1997, página 21801. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. **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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 882/2017**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6364D8370163E13C9C51045>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015**. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Brasília, DF, 5 fev. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234352015.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.583, de 9 de agosto de 2018**. Altera a Resolução-TSE nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015, que regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação e dá outras providências. Brasília, DF, 9 ago. 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235832018.html>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura (ed.). **Access to information: a key to democracy**. Atlanta: The Carter Center, 2002. p. 15-28. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, 1997. p. 229-250.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração pública e a nova lei de acesso à informação. **Interesse Público - IP**, ano 22, n. 79, maio/ jun. 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21317/48255>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción. **Consejo Internacional para el estudio de los Derechos Humanos**. Disponível em: <https://www.yumpu.com/es/document/read/21828662/131-christian-gruenberg-2007-spanish-the-ichrp>. Acesso em: 27 jan. 2020.

MICHENER, Robert G. The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws. **APSA 2009 Toronto Meeting Paper**. 13 ago. 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1449170>. Acesso em: 10 jan. 2020.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation. In: FLORINI, Ann (ed). **The Right to Know**. New York: Columbia University Press, 2007. p. 1-27. Disponível em: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

OSJI. **Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool**: Report from a Five Country Pilot Study. New York: OSI, 2004. Disponível em: https://transparentsea.files.wordpress.com/2010/11/access_to_inform.pdf. Acesso em: 3 mar. 2020.

PUDDEPHATT, Andrew. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. **Access to Information Working Paper Series**, 2009. Disponível em: <http://www.freedominfo.org/documents/WBI-Puddephatt.pdf>. Acesso em: 16 fev.2019.

RENCK, Beatriz. Princípios constitucionais, normas procedimentos relacionados à atividade da Ouvidoria: o caso das ouvidorias judiciais. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: UFPB, 2014. p. 212-234.

RELYEA, Harold C. Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 2, abr. 2009. p. 314-320. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X08001494?via%3Dihub>. Acesso em: 28 fev. 2020.

O PAPEL DAS OUVIDORIAS ELEITORAIS E A LEI Nº 13.460/2017: ANÁLISE DO CENÁRIO NACIONAL

Raimundo Nonato Silva Santos

Bacharel em História e em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Processo Civil e em História do Brasil e da América pela UFC. Especialista em Ouvidorias Públicas pela Faculdade Verbo Jurídico. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES. Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará. Vice-presidente e ex-ouvidor eleitoral do TRE/CE. Primeiro presidente do COJE.

Waldemir Higino Farias Paz

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito do Trabalho pela UNIFOR e em Direito Processual Civil pela UFC. Mestrando em Sistemas de Gestão na Universidade Federal Fluminense. Pós-graduando em Ouvidorias Públicas na Faculdade Verbo Jurídico. Técnico Judiciário do TRE/CE.

Rodrigo Santos Rocha

Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Entre Rios do Piauí. Analista Judiciário do TRE/CE. Chefe da Ouvidoria do TRE/CE

RESUMO

Esta pesquisa aborda o papel das ouvidorias eleitorais e Lei nº 13.460/2017, realizando pesquisa *survey* com fins de obter diagnóstico nacional da aplicabilidade da citada lei no âmbito da Justiça Eleitoral. Ante a ausência de levantamento nacional junto às ouvidorias eleitorais em face das regras do Código de Defesa dos Usuários, tem-se a relevância do presente estudo. O objetivo geral é obter diagnóstico atual dos serviços das ouvidorias eleitorais diante da vigência da Lei nº 13.460/2017. A metodologia aplicada contempla pesquisa da literatura, de caráter exploratório e não sistemático; levantamento de dados junto às ouvidorias eleitorais; e análise quantitativa dos dados obtidos. Os resultados da pesquisa permitem asseverar que as ouvidorias eleitorais cumprem o relevante papel social e que, no tocante ao cumprimento da Lei nº 13.460/2017, alguns aspectos podem ser revistos e outros precisam ser observados, em especial os relacionados às determinações legais sobre conselhos de usuários (arts. 18 a 22); rotinas de mediação e conciliação (art. 13, VII); e sistemáticas de avaliação continuada dos serviços (arts 23 e 24), com divulgação do

ranking de unidades dos tribunais eleitorais com maior incidência de reclamação dos usuários.

Palavras-chave: Ouvidorias públicas. Ouvidorias Eleitorais. Lei nº 13.460/2017. Direitos dos usuários. Justiça Eleitoral.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país democrático, no qual os cidadãos (usuários) podem participar da Administração Pública, dentre outras formas: opinando, sugerindo e/ou reclamando, ou exercendo o controle do funcionamento e a fiscalização dos órgãos de governo e da atuação de gestores públicos, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário em todas as instâncias.

Dentro do contexto da redemocratização, novos paradigmas democráticos foram introduzidos na Constituição Federal de 1988, sobretudo em relação à participação popular, transparência pública, controle social e responsividade às demandas da sociedade. O instituto de ouvidorias públicas, na forma como hoje concebido, tem origem no inciso I do § 3º do artigo 37 da CF/88, assim delineado pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

É por meio das ouvidorias públicas que, via de regra, as manifestações sobre a atuação e serviços dos órgãos públicos são recebidas. O interesse individual contido numa mensagem pode abranger em si o interesse de outros do povo, ou seja, se analisada de forma sistêmica, a demanda de um usuário pode indicar eventuais problemas passíveis de solução em processos, procedimentos e serviços prestados à sociedade. Dessa forma, direciona-se a alta administração, em alguns casos, para a solução de reclamos de interesse de toda a coletividade.

A obrigatoriedade de criação de ouvidorias no âmbito do Poder Judiciário e no Ministério Público foi estabelecida, respectivamente, com a inclusão na Carta Cidadã dos artigos 103-B, § 7º, e 130-A, § 5º da EC nº 45/2004. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), regulamentando a matéria, editou a Resolução CNJ nº 103/2010, determinando a criação de ouvidorias judiciais em todos os tribunais mencionados no art. 92, incisos II a VII, da Constituição Federal. O teor desta re-

solução foi alterado pela Res. CNJ nº 215/2015 e, mais recentemente, pelo disposto no art. 23 da Res. CNJ nº 326/2020.

A promulgação da Lei nº 13.460/2017 – iniciativa em prol da regulamentação e garantia da participação popular (manifestações) e do controle social através das ouvidorias públicas, com normas bem incisivas sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, é um advento singular e potencializador da participação social, razão de sua escolha como objeto do presente estudo.

A referida lei, ou Código de Defesa do Usuário (CDU), consolida o instituto jurídico de ouvidorias públicas, nas quais se inserem as ouvidorias eleitorais, sinalizando a necessidade de qualificada escutatória da sociedade e de permanente revisão dos serviços prestados em razão do novo cenário de oferta e demanda fixados a partir da vigência desta lei.

Assim, o CDU gera impactos na atuação das ouvidorias públicas, com reflexos também no papel das ouvidorias eleitorais. Tais repercussões serão pesquisadas em relação ao conteúdo e alcance da norma, através de consulta às ouvidorias eleitorais, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

É nesse cenário político-normativo e social das vivências democráticas brasileiras que, no âmbito da Justiça Eleitoral, observa-se a crescente importância do papel das ouvidorias eleitorais. Imperioso, pois, obter-se atual diagnóstico dos serviços das ouvidorias eleitorais em virtude da Lei nº 13.460/2017, perquirindo sobre a funcionalidade e efetividade (art. 4º) da participação social e da proteção e defesa dos usuários dos serviços da Justiça Eleitoral.

Tal diagnóstico, em tempos de acelerada transformação digital, pode contribuir com o realinhamento e com a melhoria dos serviços da justiça especializada pesquisada e, a partir da análise dos dados obtidos, viabilizar o aprimoramento do relacionamento com a sociedade; apontar eventuais lacunas na observância da legislação de regência; impulsionar a promoção de ações gerenciais dotadas de efetividade e centradas nas necessidades dos usuários.

Considerando a ausência de levantamento nacional, mapeamento e consolidação de dados acerca das atividades das ouvidorias da Justiça Eleitoral relativamente ao disposto no CDU, tem-se a justificativa e relevância do presente estudo, que visa responder à seguinte

questão de pesquisa: qual a atual situação dos serviços das ouvidorias da Justiça Eleitoral em face da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017?

O objetivo geral desta pesquisa é obter diagnóstico atual dos serviços das ouvidorias eleitorais em face da vigência da Lei nº 13.460/2017. Os objetivos específicos são: 1) fazer pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório e não sistemático, acerca do modelo brasileiro de ouvidorias públicas e seu papel ante o teor da referida lei; 2) realizar pesquisa sobre questões afetas à Lei nº 13.460/2017, também conhecida como Código de Defesa dos usuários (CDU), junto às ouvidorias regionais eleitorais e ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral; 3) fazer análise do cenário nacional, através de inferências quantitativas relativamente às respostas das ouvidorias eleitorais, visando compreender e aprofundar conhecimentos sobre o alcance e o fiel cumprimento das regras do diploma legal examinado no âmbito da Justiça Eleitoral.

A estrutura deste artigo contempla: introdução, com contextualização, justificativa e relevância, questão de pesquisa e objetivos (geral e específicos); fundamentação teórica; metodologia; aplicação e análise de pesquisa junto às ouvidorias eleitorais; considerações finais com base na análise dos resultados obtidos; e referências bibliográficas.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, construção plural de diferentes forças e sujeitos políticos, que instituiu o Estado Democrático de Direito no país, inaugurou uma nova fase na relação entre a sociedade e o Estado com acentuada relevância à participação social (SILVA *et al.*, 2009). A Carta Cidadã tem entre os seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, ambos intrinsecamente ligados ao instituto de ouvidoria.

Segundo Ciconello (2008, p. 4), a Constituição Federal de 1988 institucionalizou um conjunto de "princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação", sendo as ouvidorias públicas, atualmente,

um dos relevantes instrumentos que emergiram de tais princípios e diretrizes constitucionais.

Ouvidorias públicas são instrumentos de participação e controle social no âmbito da Administração Pública, possibilitando à sociedade expressar as suas necessidades; são canais de comunicação, que acolhem manifestações de natureza diversa com fins de introduzi-las no seio governamental, com papel de servir de instrumento de participação cidadã e de controle social, remetendo-nos ao modelo de *Ombudsman* adotado na Suécia, datado de 1809 (ANTUNES *et al.*, 2010; BIAGINI; GOMES, 2013; GLÜER, 2005; WIGELIUS, 2017).

Junto às ouvidorias, os usuários dos serviços públicos exercem seus direitos de cidadania afetos à participação popular e ao controle social, este com robusta vinculação com *accountability* (prestar contas de forma clara e objetiva) e gestão transparente, considerando-se que a atividade precípua dos entes públicos é o interesse social e que o controle social é consequência de um governo republicano onde os cidadãos atuam como sujeitos políticos com capacidade de orientar e fiscalizar o Estado (TORTOLANO *et al.*, 2011; SOUSA, 2016).

Nesse contexto, destaca-se que o controle social impacta no grau de confiabilidade dos órgãos públicos, podendo incrementá-lo ou não (ANTUNES, 2010). Os administrados, por sua vez, exercem esse controle através de provocação de procedimentos de controle, instrumentos com outorga constitucional, podendo tais manifestações se dar tanto em defesa de seus interesses quanto para preservar o interesse coletivo, sendo o controle popular o mais eficaz meio de regulação da Administração Pública (DI PIETRO, 2009).

A participação ativa da sociedade perante os entes públicos significa salutar fiscalização externa, fortalecendo a cultura de transparência e dando aos usuários condições de interagirem livremente com os órgãos governamentais para a solução de questões pessoais ou para contribuir com a formulação de políticas públicas e melhoria dos serviços, razão pela qual essas ações fiscalizatórias e propositivas são relevantes à democracia (ANTUNES; FREITAS; RIBEIRO FILHO, 2010).

Na década de 1980, no ambiente de redemocratização, em resposta à crise de legitimidade do regime ditatorial, surgiram iniciativas visando assegurar ampla a participação popular e o controle político (MENEZES, 2015, p. 14). Em meio a conturbado cenário socioeconômico

mico, carência de legitimação e reclamos por participação nas deliberações do Estado, especificamente com a Carta Magna, descortina-se a possibilidade de participação direta da sociedade na gestão pública, propiciando o controle social e a concretização dos direitos no país (CARDOSO, 2010; SILVA *et al.*, 2009; ROMÃO, 2012).

Segundo Lyra (2009, p. 161), "a mais importante revolução já ocorrida no país, na história da frágil democracia brasileira – de caráter processual, silenciosa e pacífica – foi a que (...) colocou o cidadão comum como protagonista central da *práxis* política".

O Brasil, conforme Ciconello (2008, p. 1), é atualmente um grande "celeiro de iniciativas e de ideias no que diz respeito à ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas", bem mais salutares ao se considerar o curto tempo de "retomada da democracia representativa e a implantação da democracia participativa [...]", segundo o autor (2008, p. 11).

Nesse contexto, o atual modelo brasileiro de ouvidorias públicas tem fundamento no inciso I do § 3º do art. 37 da Carta Cidadã, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, fixando que as reclamações relativas à prestação de serviços públicos seriam disciplinadas em lei ordinária, sendo este comando constitucional a pedra fundamental das ouvidorias públicas.

Segundo Santos *et al.* (2019, p. 653), a gênese das ouvidorias públicas no Brasil surge "um desejo de empoderamento da população brasileira, banhada em espírito democrático e esperançosa de uma participação cidadã que estimule o controle social".

A regulamentação ao art. 37, § 3º, I da CF/1988 sobreveio com a Lei nº 13.460/2017, marco normativo que reconhece a essencialidade das ouvidorias públicas na regulação e no controle da qualidade dos serviços disponibilizados à sociedade, e que fixou regras para a criação das ouvidorias públicas.

Mister destacar que, em alguns casos, o referido comando constitucional só se consolidou após a EC nº 45/2004 e, noutras situações, estranhamente, com a vigência da Lei nº 13.460/2017.

A obrigatoriedade de criação de ouvidorias judiciais e no Ministério Público foi estabelecida com a inclusão, respectivamente, do § 7º do art. 103-B e § 5º do art. 130-A no texto constitucional, através da

EC nº 45/2004. As ouvidorias de justiça, especificamente, começaram a ter caráter constitucional a partir da citada EC (CALLEGARI, 2014).

Outro importante marco normativo afeto às ouvidorias públicas é a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que criou o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); afastou a cultura do sigilo; e trouxe mais transparência às atividades, ações, gastos e políticas públicas. No âmbito da Justiça Eleitoral, a regulamentação da LAI se deu através da Res. TSE nº 23.435/2015, ficando a cargo de cada Regional a sua própria regulamentação.

A lei federal supracitada aprimora a consciência de participação coletiva (NASCIMENTO; PARCA, 2016), sendo relevante instrumento para a transparência e fiscalização das atividades estatais.

Conforme mandamento constitucional pátrio, e a teor da Lei nº 12.527/2011 e Lei nº 13.460/2017, qualquer cidadão e participar, sugerir, opinar, fiscalizar e controlar as atividades de órgãos públicos em todos os níveis decisórios, inclusive no tocante a questões orçamentárias e financeiras.

Assim, as ouvidorias públicas acabam sendo um “desaguadouro natural” das insatisfações com o desempenho institucional, sendo, portanto, uma relevante fonte de informações para que os gestores possam propor melhorias e corrigir os rumos da Administração Pública (LYRA, 2009, p. 181).

Nos novos cenários da gestão pública, a mais recente vertente cuida do foco em resultados, no qual a qualidade e a adequação dos serviços às necessidades dos usuários são consideradas aspectos relevantes para o bom desempenho, avaliação e perenização da administração (SCHIKMANN, 2010, p. 12).

Quanto às ouvidorias judiciais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) possui normas regulamentares que balizam o funcionamento e a atuação das citadas ouvidorias – incluídas as ouvidorias eleitorais – destacando-se Resolução CNJ nº 103/2010 que dispõe sobre as atribuições da ouvidoria do CNJ e determina a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais brasileiros.

Sobre o papel das ouvidorias públicas, nas quais se encaixam as ouvidorias eleitorais, verifica-se que estas promovem a inclusão na medida em que permitem aos usuários apresentar demandas de natureza diversa e também exigir que suas necessidades sejam aten-

didadas (MIGUEL, 2014). Ou seja, funcionam como canal de diálogo e também de mediação entre usuários e entes estatais, servindo, ainda, para solucionar eventuais conflitos sem necessidade de interferência judicial (GURGEL, 2004).

A Justiça Eleitoral (JE) é a instituição viabilizadora do exercício, pelo povo, do seu poder; cuida do processo eleitoral e do conjunto de ações necessárias à concretização do exercício do poder político, motivo pelo qual não seria possível, aos brasileiros, o exercício desse poder sem a JE, única instituição estatal que desempenha, na realização de sua atividade-fim, atividades administrativas, legislativas e jurisdicionais (MINAMI, 2012, p. 29).

O papel das ouvidorias eleitorais, enquanto espécie do gênero ouvidorias públicas, compreende, além das atribuições comuns às ouvidorias judiciais, a colaboração com a legitimação do processo eleitoral, ante às peculiaridades desta justiça especializada que possui, além da função jurisdicional, as funções administrativas de gerenciamento do cadastro eleitoral e realização das eleições, ampliando, assim, os espaços de participação dos cidadãos e se consolidando como instância de controle social. As ouvidorias eleitorais foram talhadas para o aprimoramento da gestão e, ainda, cooperação com a legitimação do processo eleitoral no país.

Desta forma, as ouvidorias eleitorais possuem relação mais próxima e intensa com os cidadãos, em relação às demais ouvidorias judiciais, e fazem com que estes enxerguem a Justiça Eleitoral de forma mais ampla, podendo auxiliar inclusive na manutenção de sua credibilidade.

A Associação Brasileira de Ouvidores, em seu código de ética, destaca que a função do Ouvidor/*Ombudsman* visa o aperfeiçoamento do Estado e das empresas; a busca da eficiência e da austeridade administrativa, aqui merecendo destaque os seguintes mandamentos éticos: preservar e respeitar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos; estabelecer canais de comunicação de forma aberta, honesta e objetiva, procurando sempre facilitar e agilizar as informações (papel de conexão); reconhecer a diversidade de opiniões, preservando o direito de livre expressão (papel de dar voz ao cliente-cidadão); facilitar o acesso à ouvidoria, simplificando procedimentos, agindo com imparcialidade e justiça (papel de simplificação); buscar a constante melhoria das suas práticas, utilizado eficaz e eficientemente os recursos colocados à sua disposição (papel de apoio

à gestão e instrumento de melhoria contínua); buscar a correção dos procedimentos errados, evitando a sua repetição, estimulando, persistentemente, a melhoria da qualidade na administração em que estiver atuando (papel de instrumento de controle social e ferramenta da qualidade); promover a justiça e a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos (papel de defesa dos cidadãos), dentre outros (ABO, 1997).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução nº 23.268/2010, que dispõe sobre a Central do Eleitor – que teve sua denominação alterada para Assessoria de Informações ao Cidadão e respectivo remanejamento para a Secretaria do Tribunal nos termos do art. 1º, VIII, da Res. TSE nº 23.420/2014 –, estabelece que seu escopo é “servir de canal direto e efetivo de comunicação entre o cidadão e o Tribunal Superior Eleitoral, destinada à melhoria do atendimento das demandas por esclarecimentos, sugestões, reclamações e informações institucionais” (papel de conexão e canal de comunicação, art. 2º).

A partir das competências da referida Assessoria de Informações do TSE (art. 3º), vislumbram-se o norte do papel das ouvidorias eleitorais: i) prestar informações e ii) receber manifestações (papel de conexão; papel de ferramenta de transparência e de participação social); iii) encaminhar denúncias (papel de instrumento do controle social); iv) interagir com fins de solução das manifestações recebidas (papel de defesa dos cidadãos); v) sugerir políticas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades (papel de apoio à gestão e instrumento de melhoria contínua); vi) realizar eventos de esclarecimento dos direitos do eleitor e incentivo da participação popular (papel de ferramenta de transparência e de participação social). Assim, em resumo, esta norma do Tribunal Superior Eleitoral pode balizar o papel das demais ouvidorias eleitorais (TSE, 2010).

No tocante ao aprofundamento da Lei nº 13.460/2017, tem-se inovações quanto à carta de serviços e ao quadro geral de serviços; às manifestações dos usuários; ao fortalecimento das ouvidorias públicas; ao conselho de usuários e à avaliação dos serviços, sendo relevante mapear quais desses instrumentos já são utilizados nas ouvidorias e tribunais eleitorais, configurando, assim, uma lacuna de pesquisa a ser preenchida.

Os Conselhos de Usuários, por exemplo, servem para legitimar e dar maior representatividade à participação social no acompanhamento da prestação e avaliação dos serviços prestados à sociedade. Tais conselhos atuam a partir de um processo de controle que lida com

o ajuste das operações a determinados padrões previamente estabelecidos.

Assim, concernente aos pilares e inovações da Lei nº 13.460/2017, o formulário de pesquisa (*survey*) ajudará no mapeamento nacional acerca do papel e serviços das ouvidorias eleitorais em face das regras do diploma legal em comento.

2 METODOLOGIA

A metodologia aplicada nesta pesquisa científica contempla pesquisa bibliográfica, de cunho exploratório e não sistemático; pesquisa de campo (*survey*) com levantamento de dados e análise quantitativa dos dados obtidos. Quanto à finalidade e realização de objetivos, trata-se de uma pesquisa básica estratégica e exploratória, respectivamente, com aplicação de método fenomenológico e abordagem quantitativa.

Para se chegar aos objetivos definidos no início deste trabalho, a metodologia utilizada foi dividida em duas etapas: busca por referenciais teóricos e etapa empírica, com abordagem quantitativa, que, segundo Godoi e Balsini (2006), refere-se a diversos meios de pesquisa que ajudam o pesquisador a entender e a explicar algum fenômeno social.

Explanado o cenário, por meio da pesquisa bibliográfica exploratória, agregou-se ao presente trabalho a abordagem predominantemente quantitativa, com levantamento de dados mediante pesquisa *survey*, submetida às 28 ouvidorias eleitorais brasileiras.

O levantamento de dados, abordagem quantitativa, tem como população o universo de ouvidorias eleitorais existentes no país. As respostas às questões da pesquisa, registradas no *Google Forms*, foram formuladas às ouvidorias eleitorais com parcial caráter de sigilidade, apenas quanto aos dados pessoais dos respondentes, em face de pedidos de informações (respostas ao questionário) formulados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Enquanto a fundamentação teórica teve o propósito de promover a compreensão da temática e do contexto do problema de pesquisa, o levantamento de dados e a respectiva análise quantitativa buscaram quantificar e mensurar estatisticamente os dados coletados; identifi-

car e avaliar a quantidade de casos representativos; identificar e firmar uma linha de ação final.

Diante da necessidade de analisar os dados intrínsecos aos resultados numéricos, a análise quantitativa nesta pesquisa teve grande relevância. Nesse tocante, considerando-se os propósitos do presente estudo, parte da pesquisa se classifica como descritiva, tendo em vista que o objetivo será obter diagnóstico e fazer análise a respeito do papel das ouvidorias eleitorais em face da Lei nº 13.460/2017.

A finalidade desta pesquisa básica estratégica, a depender dos resultados, pode posteriormente ser definida como aplicada (APPOLINÁRIO, 2006). Se a partir dos resultados for possível propor novos processos de trabalho, novos serviços ou alterações nos serviços já existentes, conforme exigências legais e necessidades dos usuários ou das próprias ouvidorias eleitorais, esta pesquisa poderá ganhar contorno aplicado.

A operacionalização da pesquisa se deu em quatro fases, a saber: a) levantamento bibliográfico, já apresentado; b) elaboração e validação do instrumento de coleta de dados; c) coleta de dados; d) análise de dados.

A pesquisa para o referencial teórico tratou de aspectos relacionados ao modelo brasileiro de ouvidorias públicas e seu respectivo papel, bem como dispor sobre a Lei nº 13.460/2017. A análise da citada lei resultou, após validação, em *survey* com 35 questões, observados os 5 pilares do CDU, quais sejam: carta de serviços; manifestações dos usuários; fortalecimento das ouvidorias; conselho de usuários; e, por fim, avaliação dos serviços. As etapas de coleta de dados e respectivas inferências constam da seção 3 – análises e discussão.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO

O instrumento de coleta de dados foi aplicado com fins de identificar o perfil dos respondentes; levantar informações gerais sobre a estrutura e funcionamento das ouvidorias eleitorais e obter informações relativas às disposições da Lei nº 13.460/2017. Para analisar aspectos atinentes ao Código de Defesa dos Usuários (CDU), foram identificados os comandos normativos mais relevantes e atribuições específicas referentes às ouvidorias eleitorais cujo cumprimento e frequência de realização, respectivamente, deveriam ser informadas.

A posterior validação do instrumento de coleta de dados foi feita mediante análise de um(a) servidor(a) de ouvidoria eleitoral, em caráter de sigilidade. Após análise, foi feita a exclusão de dez perguntas e reformulação de algumas outras questões, ficando o instrumento da pesquisa com um total de 35 questionamentos.

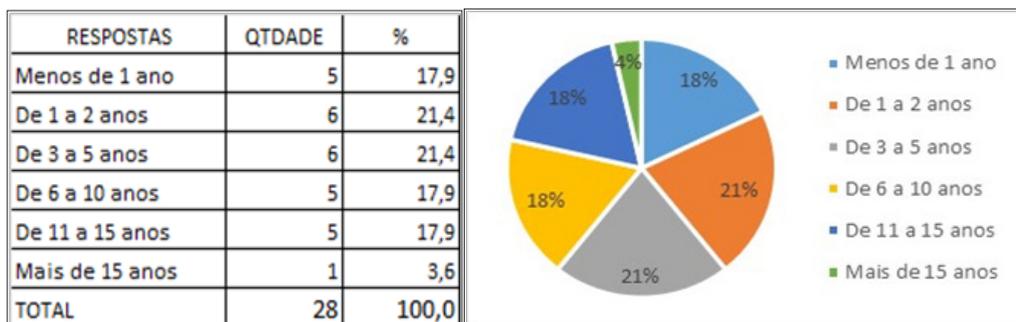
O formulário foi submetido às 28 ouvidorias eleitorais, como descrito na metodologia, ficando disponível de 09 a 14 de julho de 2021, data em que a última ouvidoria registrou suas respostas. Foram detectadas duas inconsistências, referentes a duplicidade de informações prestadas por duas ouvidorias eleitorais, tendo sido descartadas suas derradeiras respostas, vez que a descrição do formulário *survey* alertava que bastava apenas uma resposta por cada Regional.

A análise dos dados se deu com o auxílio das funcionalidades do Microsoft Excel, relevante em toda a etapa de abordagem quantitativa, em especial para a obtenção de percentuais e construção de gráficos, bem como para a elaboração de diagramas de Pareto e demais inferências estatísticas. A interpretação de tais dados será apresentada ao longo desta seção, sendo os resultados categorizados em: perfil dos respondentes, informações gerais das ouvidorias eleitorais e pilares da Lei nº 13.460/2017.

Quanto ao perfil dos respondentes, foram aplicadas três perguntas. Em relação ao grau de instrução, tem-se cinco respondentes com superior completo (17,9%); 18 com especialização (64,3%) e outros cinco respondentes com mestrado (17,9%). Relativamente ao tempo de atuação na ouvidoria eleitoral, um respondente indicou ter mais de 15 anos (3,6%) de atuação na ouvidoria; cinco servidores (17,9%) para os esses três parâmetros: menos de um ano, de seis a dez anos e de 11 a 15 anos; e seis colaboradores (21,4%) com tempo de atuação entre um a dois anos e de três a cinco anos. Já quanto ao cargo ocupado na Justiça Eleitoral, dentre os respondentes, tem-se: sete Analistas Judiciários (25%); seis Técnicos Judiciários (21,4%); dois assessores da ouvidoria (7,1%); oito assistentes de chefia (28,6%) e cinco chefes de seção (17,9%).

Abaixo, tem-se dados do tempo de atuação dos respondentes nas ouvidorias eleitorais. Verifica-se que apenas cinco respondentes (17,9%) atuam há menos de um ano, indicando tratar-se de função recente. Percebe-se relativa estabilidade na lotação do corpo técnico, com 57,1% dos respondentes tendo entre três e 15 anos no exercício de suas funções em ouvidoria eleitoral.

Imagem 2: Tempo de atuação na ouvidoria eleitoral

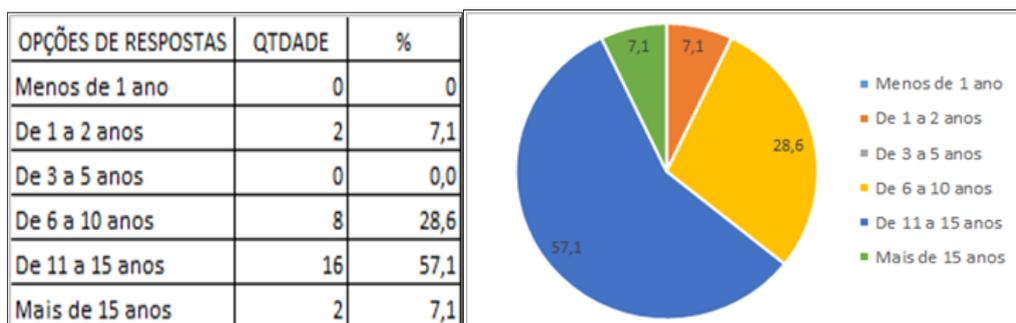


Fonte: Autores

No quesito de informações gerais sobre as ouvidorias eleitorais, contemplando o tempo de existência formal e outras perguntas sobre estrutura e funcionamento, foram formuladas sete questões. A primeira questão diz respeito à unidade da federação da ouvidoria respondente, vinculando-a às demais respostas, obtidas com base na LAI e, portanto, sem caráter de sigilosidade. No entanto, nessa etapa da abordagem quantitativa, os dados serão apresentados apenas com quantitativos de respostas e respectivos percentuais, além de gráficos, para facilitar visualização e percepções. Abaixo, tem-se análise das respostas às questões dois a sete.

Imagem 3: Tempo de existência formal da ouvidoria eleitoral

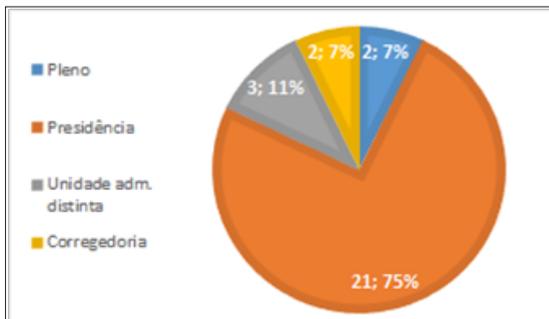
Questão 2:



Fonte: Autores

Imagem 4: Vinculação da ouvidoria na estrutura adm. do tribuna Questão 3:

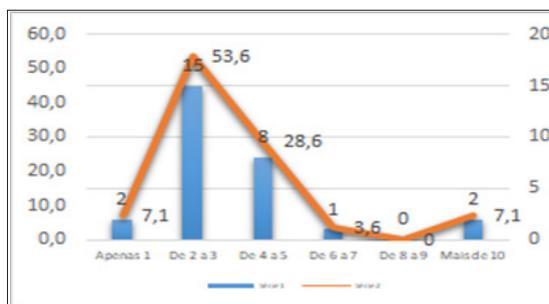
OPÇÕES DE RESPOSTAS	QTDADE	%
Diretoria-Geral	0	0
Ass. Gestão/Planejame	0	0
Secretaria do Tribunal	0	0
Pleno	2	7,1
Presidência	21	75
Unidade adm. distinta	3	10,7
Corregedoria	2	7,2
TOTAL	28	100



Fonte: Autores

Imagem 5: Quantidade de servidores/funcionários da ouvidoria Questão 4:

OPÇÕES/VARIÁVEIS	QTDADE	%
Apenas 1	2	7,1
De 2 a 3	15	53,6
De 4 a 5	8	28,6
De 6 a 7	1	3,6
Mais de 10	2	7,1
De 8 a 9	0	0
TOTAL	28	100,0



Fonte: Autores

Imagem 6: Duração média do mandato do(a) ouvidor(a) Questão 5:

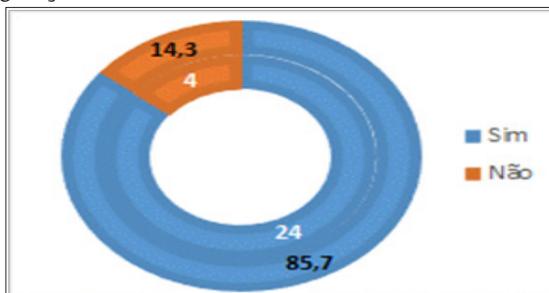
OPÇÕES/VARIÁVEIS	QTDADE	%
1 ano	6	21,4
2 anos	22	78,6
3 anos	0	0,0
4 anos	0	0,0
Mais de 4 anos	0	0,0
TOTAL	28	100,0



Fonte: Autores

Imagem 7: Previsão formal de designação de ouvidor substituto Questão 6:

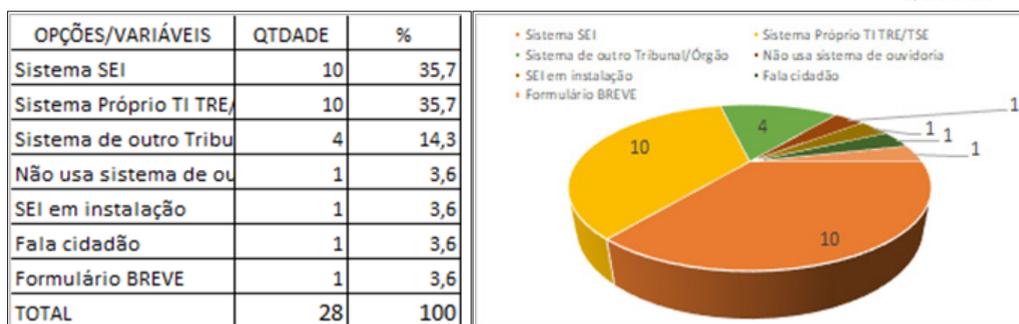
OPÇÕES DE RESPOSTAS	QTDADE	%
Sim	24	85,7
Não	4	14,3
TOTAL	28	100,0



Fonte: Autores

Imagem 8: Sistema utilizado na ouvidoria eleitoral

Questão 7:



Fonte: Autores

Quanto à questão dois, destaca-se que nenhuma das ouvidorias eleitorais tem menos de um ano de existência e apenas 2 (7,1%) tem entre um e dois anos, enquanto que dezoito ouvidorias (64,2%) indicaram ter mais de 11 anos da criação formal em seus respectivos tribunais, tempo aproximado ao lapso de vida do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE), fundado em Fortaleza/CE no dia 16 de setembro de 2011 e que neste ano completa dez anos de existência. O primeiro presidente do colegiado foi o então ouvidor do TRE do Ceará, Des. Raimundo Nonato Silva Santos.

Verifica-se que dez das ouvidorias pesquisadas (35,7%) tem até dez anos de existência, indicando que a formalização de criação dessas unidades se deu provavelmente após a fundação do COJE, sendo a criação dessas dez ouvidorias, quiçá, frutos dos esforços de difusão do instituto das ouvidorias eleitorais e defesa de suas prerrogativas, conforme itens três e cinco da Carta de Fortaleza, bem como das postulações da comissão executiva do COJE para a criação de ouvidorias eleitorais em todas as unidades da federação.

Quanto à vinculação formal das ouvidorias eleitorais na estrutura administrativa dos respectivos tribunais, verifica-se que somente três ouvidorias pesquisadas (10,7%) responderam ser unidades administrativas distintas, indicando provavelmente a necessidade de reavaliação da questão da autonomia, postulado do COJE desde a Carta de Salvador, de 02 março de 2012. Nesse tocante, tem-se ainda que 21 ouvidorias (75%) se vinculam à Presidência e duas outras (7,2%) ao Pleno, alta administração dos respectivos tribunais, o que, de outra banda, pode ser um facilitador de sua atuação e do fiel cumprimento do papel das ouvidorias eleitorais.

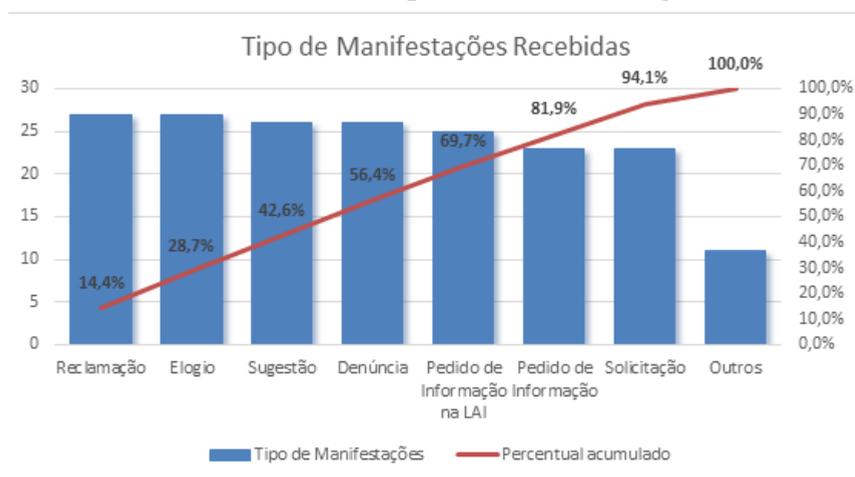
Relativamente à utilização de sistema informatizado de ouvidoria para o recebimento e tramitação das manifestações dos usuários, tem-se que dez ouvidorias pesquisadas (35,7%) usam sistema desenvolvido no próprio tribunal e outras dez (35,7%) usam o sistema SEI, com uma ouvidoria (3,6%) em fase de implementação do SEI, Módulo Ouvidoria. Nesse quesito, o que mais chama atenção é que uma das ouvidorias pesquisadas (3,6%) apontou não utilizar sistema de ouvidoria, o que deve ser avaliado com base na teoria de gestão da informação e relevância de informatização dos fluxos da informação.

A seguir, passa-se à análise das respostas às questões principais do formulário *survey*, formuladas com base na Lei nº 13.460/2017, visando responder ao problema de pesquisa e atingir o objetivo geral de obter diagnóstico atual dos serviços das ouvidorias eleitorais em face do CDU e o objetivo específico três, que é fazer análise do cenário nacional através da análise dos dados obtidos junto às 28 ouvidorias eleitorais.

As inferências estatísticas que seguem estão relacionadas aos cinco pilares da Lei nº 13.460/2017 e foram obtidas mediante aplicação de análise frequentista, por meio da adoção das frequências: simples (f), simples relativa (fr), acumulada (F) e relativa acumulada (Fr). As análises visam entender as concentrações das respostas das ouvidorias eleitorais brasileiras e, assim, estabelecer padrões e tendências.

O gráfico em questão trata da concentração dos tipos de manifestações recebidas pelas 28 ouvidorias eleitorais (art. 2º, inciso V, da Lei nº 13.460/2017), sinalizando um predomínio concentrado em: reclamação, elogio, sugestão e denúncia (aproximadamente de 56%).

Gráfico 1: Pareto referente aos tipos de manifestações recebidas.



Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

A seguir, tem-se a Tabela 1, com análise dos dados do formulário *survey* relativos à Carta de Serviços (Lei nº 13.460/2017): publicação no *site* (art. 7º), periodicidade de atualização (art. 7º, § 4º) e participação das ouvidorias eleitorais em sua elaboração.

Tabela 1: Características do Pilar I – Carta de Serviços

PILAR I – CARTA DE SERVIÇOS				
Carta de Serviços publicada no site (art. 7º)	f	fr	F	Fr
Sim	28	100,0%	28	100,0%
Não	0	0,0%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Periodicidade de Revisão/Atualização (art. 7º, § 4º)	f	fr	F	Fr
Bienal	2	7,2%	2	7,1%
Anual	10	35,7%	12	42,9%
Semestral	2	7,1%	14	50,0%
Outra	14	50,0%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Participação das Ouvidorias Eleitorais na elaboração da Carta de Serviços	f	fr	F	Fr
Sim	20	71,4%	20	71,4%
Não	4	14,3%	24	85,7%
Talvez	4	14,3%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Na análise referente ao pilar I da Lei nº 13.460/2017 (Carta de Serviços), Tabela 1, observa-se que, na sua totalidade, as cartas de serviços são publicadas nos *sites* dos tribunais, sendo que, na metade dos casos, com a seguinte periodicidade mínima: bienal. Verificou-se também uma participação efetiva das ouvidorias na elaboração da carta de serviços (71,4%).

Tabela 2: Características do Pilar II – Manifestações dos Usuários

PILAR II – MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS				
Exigência de identificação do requerente que inviabilize a manifestação (art. 10, § 1º)	f	fr	F	Fr
Sim	3	10,7%	3	10,7%
Não	25	89,3%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Existência de motivos determinantes da manifestação (art. 10, § 2º)	f	fr	F	Fr
Sim	1	3,6%	1	3,6%
Não	27	96,4%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Requer meio de certificação da identidade do usuário nas manifestações por meio eletrônico? (art. 10, § 5º)	f	fr	F	Fr
Sim	8	28,6%	8	28,6%
Não	20	71,4%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Proteção da identificação do requerente via “restrição de acesso” (art. 10, § 7º)	f	fr	F	Fr
Sim	26	92,9%	26	92,9%
Não	2	7,1%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Existência de hipótese de recusa ao recebimento de manifestação (art. 11)	f	fr	F	Fr
Sim	10	37,0%	10	37,0%
Não	17	63,0%	27	100,0%
Total	27	100,0%		

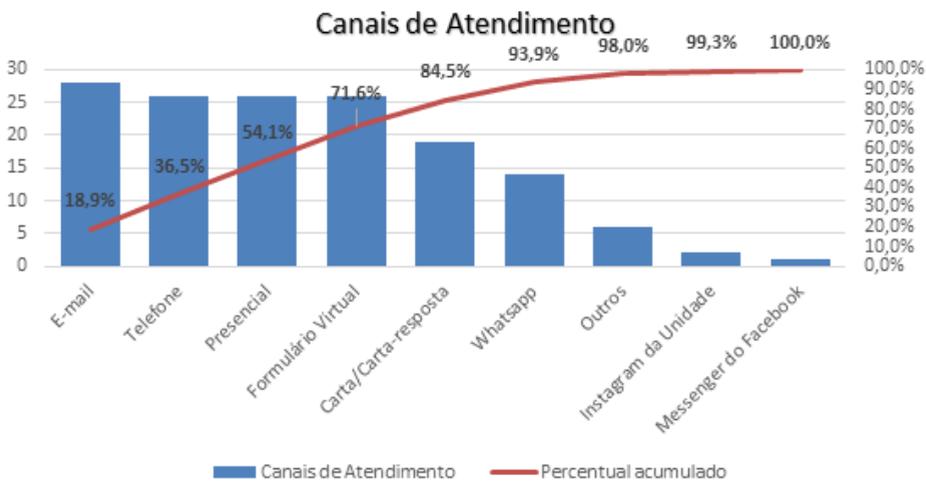
Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Referente ao pilar II, que trata das manifestações dos usuários (Tabela 2), tem-se que não é inviável a manifestação junto às ouvidorias eleitorais por exigência de identificação do usuário (89,3%),

assim como, na maioria das ouvidorias, não se requer meio de certificação da identidade dos usuários nas manifestações por meio eletrônico (71,4%). A esmagadora maioria das ouvidorias eleitorais (92,9%) adota meios de proteção da identificação do requerente por meio de restrição de acesso. Aproximadamente 63% das respostas indicam a não existência de hipótese de recusa ao recebimento de manifestações (art. 11).

Ao analisar o gráfico 2, sobre os canais de atendimento aos usuários utilizados pelas 28 ouvidorias eleitorais, verifica-se a concentração (aprox. 72%) nos seguintes canais de atendimento: e-mail, telefone, presencial e formulário virtual.

Gráfico 2: Pareto referente a canais de atendimento utilizados.



Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Tabela 3: Características do Pilar III – Fortalecimento das Ouvidorias

PILAR III - FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS				
Propõe aperfeiçoamentos aos serviços do tribunal (art. 13, III)	f	fr	F	Fr
Sim	22	78,6%	22	78,6%
Em fase de estudos	5	17,9%	27	96,4%
Não	1	3,6%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

**PILAR III - FORTALECIMENTO DAS
OUVIDORIAS****Propõe aperfeiçoamentos aos serviços do
tribunal (art. 13, III)**

	f	fr	F	Fr
Modo como as propostas de aprimoramentos são apresentadas	f	fr	F	Fr
Comunicação Interna	11	30,6%	11	30,6%
Relatório Anual da Ouvidoria	8	22,2%	19	52,8%
Memorando	7	19,4%	26	72,2%
Relatório Trimestral da Ouvidoria	3	8,3%	29	80,6%
Relatório mensal da ouvidoria	2	5,6%	31	86,1%
Relatório Semestral da Ouvidoria	1	2,8%	32	88,9%
Outros	4	11,1%	36	100,0%
Total	36	100,0%		

**Vias de tramitação das propostas de
aperfeiçoamento**

	f	fr	F	Fr
Sistema SEI	15	53,6%	15	53,6%
Encaminhadas diretamente pelo ouvidor à alta administração	7	25,0%	22	78,6%
Sistema PAD	3	10,7%	25	89,3%
Outros	3	10,7%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

**Propõe a adoção de medidas para defesa dos
direitos dos usuários**

	f	fr	F	Fr
Sim	14	50,0%	14	50,0%
Não	2	7,1%	16	57,1%
Em fase de estudos	12	42,9%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

**Existência de rotina de mediação e
conciliação (art. 13, VII)**

	f	fr	F	Fr
Sim	3	10,7%	3	10,7%
Não	17	60,7%	20	71,4%
Em fase de estudos	8	28,6%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

**PILAR III - FORTALECIMENTO DAS
OUVIDORIAS**

**Propõe aperfeiçoamentos aos serviços do
tribunal (art. 13, III)**

f fr F Fr

**Elaboração, anualmente, do relatório de
gestão (art. 14, II)**

f fr F Fr

Sim	24	85,7%	24	85,7%
Não	3	10,7%	27	96,4%
Outros	1	3,6%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

**Os relatórios de gestão possuem indicação
de falhas com sugestão de melhorias**

f fr F Fr

Sim	11	39,3%	11	39,3%
Não	6	21,4%	17	60,7%
Em fase de estudos	11	39,3%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Ao analisar os dados referentes ao pilar III, Tabela 3, temos o predomínio da atuação das ouvidorias eleitorais já propondo melhorias à prestação dos serviços dos respectivos tribunais (78,6%), sendo tais propostas de aperfeiçoamentos apresentadas, na maior parte das ouvidorias, por meio de comunicação interna, relatórios anuais e memorando (aprox. 76%). As vias de tramitação de tais propostas de melhoria, em sua maioria, ocorrem através do Sistema SEI (53,6%) ou encaminhadas diretamente pelos ouvidores eleitorais à alta administração (28,6%).

Referente à atuação das ouvidorias em propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos dos usuários (art. 13, inciso V), verifica-se uma tendência positiva (implantada ou em fase de estudos) em 26 ouvidorias eleitorais, representando 92,9% da população pesquisada.

Entretanto, quanto à existência de rotina de mediação e conciliação, somente três ouvidorias eleitorais indicaram já atuar com tais rotinas (10,7%), em observância ao disposto no inciso VII do art. 13 da Lei nº 13.460/2017, comando normativo que precisa ser observado pelas demais ouvidorias eleitorais.

A maioria das ouvidorias eleitorais (85,7%) já elabora, anualmente, o relatório de gestão (art. 14, II), sendo que somente 11 ouvidorias

(39,3%) responderam que seus relatórios já possuem indicação de falhas e sugestão de melhorias; e, em outras 11 ouvidorias, essa medida está em fase de estudos, análise e/ou planejamento (39,3%).

Tabela 4: Características do Pilar IV – Conselho de Usuários

PILAR IV - CONSELHO DE USUÁRIOS				
Participação dos usuários por meio de Conselho dos Usuários	f	fr	F	Fr
Sim	0	0,0%	0	0,0%
Não	25	89,3%	25	89,3%
Em fase de estudos	3	10,7%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
A composição do conselho possui critérios de representatividade e pluralidade	f	fr	F	Fr
Não se aplica	28	100,0%	28	100,0%

Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Analisando o pilar IV da Lei nº 13.460/2017, com as inferências das respostas das ouvidorias consultadas registradas na Tabela 4, percebe-se a ausência de Conselho de Usuários no âmbito da Justiça Eleitoral, sendo que apenas três ouvidorias eleitorais (10,7%) responderam que a implementação de tais conselhos está em fase de estudos. As outras 25 ouvidorias pesquisadas (89,3%) apontaram respostas negativas à questão sobre o efetivo cumprimento do art. 18, *caput*, da citada norma legal.

Em todas as respostas quanto aos critérios de representatividade e pluralidade na composição dos conselhos de usuários, não se tem a aplicação de tais critérios em 100% das respostas obtidas, devido à atual inexistência de conselhos de usuários nos tribunais eleitorais consultados, sendo esta uma lacuna que precisa ser observada, para fins de efetivo cumprimento do disposto no Capítulo V da Lei nº 13.460/2017 (arts. 18 a 22).

Tabela 5: Características do Pilar V – Avaliação dos Serviços

PILAR V - AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS				
Realização de avaliação da efetividade dos serviços prestados pelo tribunal e dos níveis de satisfação dos usuários (arts. 23 e 24)	f	fr	F	Fr
Sim	27	96,4%	27	96,4%
Não	1	3,6%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Disponibilização, no sistema de ouvidoria, de pesquisa de satisfação ao final do atendimento das demandas	f	fr	F	Fr
Sim	25	89,3%	25	89,3%
Não	3	10,7%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Sistemática da avaliação do atendimento das ouvidorias (periodicidade)	f	fr	F	Fr
Contínua	23	82,1%	23	82,1%
Anualmente	2	7,1%	25	89,3%
Trimestralmente	3	10,7%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Resultados das avaliações publicado no site do tribunal (art. 23, § 2º)	f	fr	F	Fr
Sim	19	67,9%	19	67,9%
Não	9	32,1%	28	100,0%
Total	28	100,0%		
Existência do <i>ranking</i> das unidades do tribunal com maior incidência de reclamação (art. 23, § 2º)	f	fr	F	Fr
Sim	4	14,3%	4	14,3%
Não	24	85,7%	28	100,0%
Total	28	100,0%		

Fonte: Autores, com dados do formulário *survey*.

Ao se analisar o pilar V do formulário de pesquisa submetido às ouvidorias eleitorais, elaborado com base na Lei nº 13.460/2017, referente à avaliação continuada dos serviços (arts. 23 e 24), conforme Tabela 5, verifica-se um predomínio positivo quanto à realização da avaliação de efetividade dos serviços prestados pelo tribunal e dos níveis de satisfação dos usuários (96,4%). Em relação à existência de pesquisa de satisfação nos sistemas de ouvidoria, ao final de cada atendimento, para avaliação específica do atendimento da demanda recebida (manifestações), verifica-se que 25 ouvidorias eleitorais responderam afirmativamente (89,3%).

A avaliação é realizada de forma contínua em aproximadamente 82% dos casos, sendo que, em 67,9% das vezes, seus resultados são publicados nos *sites* dos respectivos tribunais, porém com ausência do *ranking* de classificação das unidades com maior incidência de reclamação de usuários, fixado pela lei em exame no § 2º do art. 23.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitem asseverar que as ouvidorias eleitorais cumprem o seu relevante papel de: a) canal de comunicação entre usuários e tribunais eleitorais; b) ferramenta de transparência pública e controle social; c) mecanismo de participação social e de defesa dos direitos dos usuários dos serviços da Justiça Eleitoral; d) instrumento de apoio à gestão e de melhoria contínua do atendimento e dos serviços em geral.

Quanto às informações gerais sobre a estrutura e funcionamento das ouvidorias eleitorais, verifica-se que: i) existe relativa estabilidade na lotação do corpo técnico, com 57,1% dos respondentes tendo entre três e 15 anos no exercício de suas funções em ouvidoria eleitoral; ii) apenas duas ouvidorias eleitorais (7,1%) tem entre um e dois anos de existência; oito ouvidorias (28,6%) tem de seis a dez anos de criação formal; 16 ouvidorias (57,1%) tem de 11 a 15 anos de existência e as outras duas ouvidorias (7,1%) indicaram mais de 15 anos da criação formal, ou seja, dez ouvidorias eleitorais foram criadas após a fundação do COJE, que difundiu o instituto de ouvidorias judiciais e suas prerrogativas, conforme itens 3 e 5 da Carta de Fortaleza (2011), e envidou esforços para incentivar a criação formal de ouvidorias eleitorais em todas as unidades da federação; iii) somente três ouvidorias eleitorais (10,7%) são unidades administrativas autônomas, 21 (75%)

se vinculam formalmente à Presidência e as outras duas (7,2%) ao Pleno do tribunal, sendo relevante a questão da autonomia, postulado do COJE desde a Carta de Salvador (2012); defendida no item 7 do Código de Ética e no art. 2º, parágrafo único, do Estatuto da Associação Brasileira de Ouvidores/*Ombudsman* e também na literatura pesquisada (LYRA, 2009); iv) para fins de recebimento e tramitação das manifestações dos usuários, dez ouvidorias pesquisadas (35,7%) usam sistema desenvolvido no próprio tribunal e outras dez (35,7%) usam o sistema SEI, e uma ouvidoria (3,6%) em fase de implementação do SEI, Módulo Ouvidoria. Existem 4 ouvidorias (14,3%) que usam sistemas de outros tribunais, uma (3,6%) que usa "fala cidadão" e outra (3,6%) que usa "formulário Breve". Nesse quesito, uma ouvidoria pesquisada (3,6%) indicou não utilizar sistema de ouvidoria, merecendo reavaliação com base nas teorias de gestão da informação, considerando-se, ainda, a relevância da informatização de informações e dados, e respectivos fluxos, em ambiente de ouvidorias públicas ou privadas.

No tocante ao cumprimento da Lei nº 13.460/2017, a análise das respostas obtidas neste diagnóstico com fins de análise do cenário nacional, a partir das respostas das 28 ouvidorias eleitorais brasileiras, aponta que:

- As cartas de serviço, na sua totalidade, são publicadas nos *sites* dos tribunais, sendo que, na metade dos casos, com a seguinte periodicidade mínima: bienal; e que houve participação de 71,4% das ouvidorias na elaboração de tais cartas;
- Quanto às manifestações dos usuários, tem-se que não é inviável a manifestação junto às ouvidorias eleitorais por exigência de identificação do usuário, nos termos do § 1º do art. 10 da lei em comento (89,3%), assim como, na maioria das ouvidorias, não se requer meio de certificação da identidade dos usuários (art. 10, § 5º) nas manifestações por meio eletrônico (71,4%); destaca-se que 92,9% das ouvidorias pesquisadas adotam meios de proteção da identificação do requerente por meio de restrição de acesso (art. 10, § 7º) e, em aproximadamente 63% das respostas, foi confirmada a não existência de hipótese de recusa ao recebimento de manifestações (art. 11 da citada lei);
- Existe predomínio da atuação das ouvidorias eleitorais já propondo melhorias à prestação dos serviços dos respectivos tribunais (78,6%), conforme art. 13, inciso III, da Lei nº 13.460/2017, sendo tais propostas de aperfeiçoamentos apresentadas, na maior parte das ouvidorias, por meio de comunicação interna, relatórios anuais

e memorando (aprox. 76%); as vias de tramitação de tais propostas são, em sua maioria, pelo Sistema SEI (53,6%) ou encaminhadas diretamente pelos ouvidores à alta administração (28,6%);

- Somente 2 ouvidorias eleitorais (7,1%) ainda não atuam propondo a adoção de medidas para a defesa dos direitos dos usuários (art. 13, inciso V, da citada lei), verificando-se uma tendência positiva (implantada ou em fase de estudos) em 26 ouvidorias eleitorais, representando 92,9% da população pesquisada;
- Apenas 3 ouvidorias pesquisadas (10,7%) indicaram atuação com rotinas de mediação e conciliação, em observância ao disposto no inciso VII do art. 13 da Lei nº 13.460/2017, comando normativo que precisa ser observado pelas demais ouvidorias eleitorais com efetiva implementação de tais rotinas;
- A maioria das ouvidorias eleitorais (85,7%) já elaboram, anualmente, o relatório de gestão (art. 14, II), sendo que somente os relatórios de 11 ouvidorias (39,3%) já indicam falhas e sugestão de melhorias, estando essa medida em fase de estudos, análise e/ou planejamento em outras 11 ouvidorias pesquisadas;

Tem-se que precisam ser revistos e observados outros dois relevantes aspectos da Lei nº 13.460/2017, no âmbito da Justiça Eleitoral, relacionados especificamente às(ao):

- Possibilidades de melhorias das atuais sistemáticas de avaliação dos níveis de satisfação dos usuários e efetividade dos serviços prestados (art. 18, incisos II e II, da Lei nº 13.460/2017 c/c o disposto nos arts. 23 e 24 da citada lei), inclusive com efetiva elaboração e divulgação do *ranking* de unidades com maior incidência de reclamação de usuários (art. 23, § 2º);
- Conselho de Usuários (art. 18, *caput*, da Lei nº 13.460/2017), uma vez que 25 ouvidorias respondentes (89,3%) indicaram não existir participação dos usuários no acompanhamento da prestação dos serviços do tribunal por meio de tais conselhos de usuários, estando a implantação de tais conselhos em fase de estudos em apenas três tribunais (10,7%) pesquisados. A composição dos conselhos de usuários, que servem para legitimar e dar maior representatividade à participação social no acompanhamento da prestação e avaliação dos serviços prestados à sociedade, deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas (art. 19), cabendo a cada Poder a regulamentação sobre a organização e o funcionamento de tais conselhos, nos termos do art. 22 da citada lei.

As proposições conclusivas apontam para a relevância do conhecimento, das ações práticas e das interações das ouvidorias eleitorais,

bem como das medidas gerenciais adotadas nos respectivos tribunais em face da Lei nº 13.460/2017, sendo mister destacar que os dados aqui apresentados refletem o universo de pesquisa analisado, não sendo, pois, passíveis de generalização a outras ouvidorias e/ou esferas de Poder.

Sugere-se, por fim, posterior estudo sobre o alcance e efetivo cumprimento da Lei nº 13.460/2017 junto às ouvidorias dos demais tribunais do país, para fins de análise sistêmica e global da atuação das ouvidorias judiciais brasileiras em face da citada lei, em complemento ao presente estudo, especificamente relacionado às ouvidorias eleitorais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Chussy Karlla Souza. A Ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**. Recife: Bagaço, v. I, n. 1, p. 2-35, fev., 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/A_OUVIDORIA_EM_SUA_BI_FUNO_UMA_FERRAMENTA_DE_INTELIGNCIA_COMPETITIVA__GESTOpara_ipea.pdf. Acesso em: 01 jul. 2021.

ANTUNES, Chussy Karlla Souza; FREITAS, Nancy Moreira de Barros; RIBEIRO FILHO, José Francisco. Ouvidoria: inter-relação entre o controle social e controle interno. **Ouvidoria ipea**, jul. 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=-com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=44&search=inter-rela%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 jul. 2021.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES/OMBUDSMAN (ABO). **Código de Ética**. 19 dez. 1997. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/codigo-de-etica>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BIAGINI, Liane; GOMES, Marta Lopes. Ombudsman: a reflection as instrument of control. **Revista dos Mestrados Profissionais - Políticas Públicas e Desenvolvimento**. v. 2, n. 1, p. 235-251, jan./jun., 2013.

Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/324/277>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro mês 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho mês de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.268**, de 20 de maio de 2010. Dispõe sobre a Central do Eleitor no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília-DF, maio 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232682010.htm>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.420**, de 11 de fevereiro de 2014. Altera a estrutura orgânica do Tribunal Superior Eleitoral e dá outras providências. Brasília-DF, fev. 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2014/tribunal-superior-eleitoralsecretaria-de-gestao-da>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.435**, de 5 de fevereiro de 2015. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Brasília-DF, nov. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-435-de-5-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CALLEGARI, José Antonio. **Ouvidoria de Justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá, 2014.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. Ouvidoria Pública Como Instrumento de Mudança. **Texto para Discussão nº 1480**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/td_1480.pdf. Acesso em: 07 jan. 2021.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World**, Oxford International, 2008. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B-PiBWIFKhWgZTQ0YjYxNjktODQ2Ny00ZTJkLWIwN-DctYWRkZGEyNjIyMjNI/view?hl=en&resourcekey=0-x_GC-Nm14KB7r3dUKiR-EQg. Acesso em: 19 jul. 2021.

COMPARATO, Bruno Konder. 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**: refle-

xões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. p. 43-53. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 18 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 215**, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília-DF, dez. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326**, de 26 de junho de 2020. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília-DF, jun. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 01 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 103**, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília-DF, fev. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 01 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GLÜER, Laura Maria. A Ouvidoria Universitária como espaço de interlocução com os diferentes públicos do ensino superior. **XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Uerj**, Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/147536492986252418079198049097262304467.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

GURGEL, Ítalo. Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate. In LYRA, Rubens Pinto (org.). Política & Trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, n. 20, abr. 2004, p. 249-252. João Pessoa: Universitária UFPB, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6523/4088>. Acesso em: 10 abr. 2021.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Revista Prima Facie**, v. 8, n. 15, p. 161-191, jul./dez., 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4517/5339>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MENEZES, Ronald do Amaral. Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. **2088 Texto para discussão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_2088.pdf. Acesso em: 13 mai. 2021.

MIGUEL, Luís F. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. São Paulo: Unesp, 2014.

MINAMI, Marcos Y. Afinal, o que faz a Justiça Eleitoral?. **Revista Eletrônica da EJE**, Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, ano 2, n. 5, p. 28-30, ago./set. 2012. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-da-eje-ano-2-numero-5/rybena_pdf?-file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-da-eje-ano-2-numero-5/at_download/file. Acesso em: 7 jan. 2021.

NASCIMENTO, Dijeison Tiago Rios; PARCA, Túlio da Luz Lins. A importância da Lei de Acesso à Informação no desenvolvimento da cidadania participativa e no controle da *res publica*. **Caderno virtual**. Escola de Direito de Brasília – idp. v. 1, n. 33, p. 1-23, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/1200/720>. Acesso em: 01 dez. 2020.

ROMÃO, José Eduardo. A ouvidoria geral da União e papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. *In*: Cardoso, Antonio Semeraro Rito; Lyra, Rubens Pinto (orgs.), 330p. Modalidades de ouvidoria pública no Brasil: terceira coletânea. João Pessoa: UFPB, 2012.

SANTOS, Aline Regian; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabricio; TEZZA, Rafael. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, Brasília 70(4), p. 630-657, out./dez., 2019. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200/2329>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. *In*: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marazaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: Enap, 2010. p. 9-28. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/514/1/Livro.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, versão 2009, cap. 8, p. 373-407. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em 18. Ago. 2021

SOUSA, Arlan Marcos Lima. Controle social na Administração Pública: eficácia da Ouvidoria no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Conteúdo Jurídico**. 26 nov. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47863/controle-social-na-administracao-publica-eficacia-da-ouvidoria-no-tribunal-de-contas-do-estado-do-tocantins>. Acesso em: 11 dez. 2020.

TORTOLANO, Elizabeth Pataro; CRUZ, Lygia Maria Vieira de Souza; ALMEIDA, Rosa Maria Esteves Felix Campos de. Os Direitos do Consumidor e a Ouvidoria. *In*: PEREZ, José Roberto Rus; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim; PASSONE, Eric (org.). **Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas: UNICAMP/Ouvidoria, 2011, p. 117-132. Disponível em: [construindo_ouvidoria_brasil_07102011_publication_new_file.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/514/1/construindo_ouvidoria_brasil_07102011_publication_new_file.pdf). Acesso em: 07 mar. 2021.

WIGELIUS, Anders. O Ombudsman sueco: um vigilante real. **Revista do Serviço Público**, Enap, v. 43, n. 7, 50-53. Brasília/DF: ENAP, 1987. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1910>. Acesso em: 20 fev. 2021.

O OUVIDOR NO BRASIL: O PROCESSO EVOLUTIVO- HISTÓRICO DA FUNÇÃO DE JUIZ DA CORTE NO PERÍODO COLONIAL À PORTA-VOZ DO CIDADÃO NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Anna Carolina Alencar Furtado Leite Melo Silva

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Especialista em Ouvidoria Pública pela Faculdade Verbo Educacional. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

Eduardo José Leal Moreira

Advogado e Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
– ABRADep

RESUMO

O artigo visa analisar o processo evolutivo-histórico do papel do Ouvidor no Brasil, iniciando no período colonial até os dias atuais. A escolha do tema se apresenta em face da transfiguração do sentido da função do Ouvidor na administração pública brasileira, que passou de um funcionário do rei durante a Colônia, em que exercia o encargo de julgar e promover a justiça, para uma atribuição social de porta-voz do povo durante o estado democrático de direito do século XXI. O objetivo é conhecer todo o processo evolutivo, a partir dos divergentes conceitos ao longo da história, e como esse ator político foi relevante para o desenvolvimento da democracia atual. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e raciocínio dedutivo. O presente ensaio pretende, ainda, demonstrar que, desde o período colonial, o ouvidor tem uma ligação importante com a aplicação da justiça, embora encontre dificuldades em sua autonomia frente à alta gestão pública. A democracia participativa requer institutos que sejam capazes de garantir a soberania popular e a participação do indivíduo nas políticas públicas e nas decisões políticas do país. É necessária a participação de um ouvidor que desempenhe um papel independente das forças políticas, a fim de garantir a igualdade e liberdade do povo na formação do estado brasileiro.

Palavras-chave: Ouvidor. Ouvidoria. Participação Popular. Democracia no Brasil.

INTRODUÇÃO

A função do ouvidor e sua representação no cenário político brasileiro foram se modificando ao longo dos anos. Aquela figura do período colonial e extinta no período regencial, com a promulgação do Código de Processo Criminal de Primeira Instância, de 29 de novembro de 1832, somente voltou a existir após o processo de redemocratização do país, no final do século XX.

Com a redemocratização do Brasil em 1988, uma nova relação foi estabelecida entre o Estado e a sociedade, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Surgiram espaços de debate público, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as audiências e consultas públicas e as ouvidorias públicas. Assim, consubstanciavam-se os mecanismos de participação cívica, fortalecidos nesse novo contexto político.

Tais mecanismos criam novos espaços de parceria do cidadão com o Estado. Dos referidos mecanismos de participação, as ouvidorias públicas têm o papel de servir de instrumento à participação direta do cidadão, permitindo o controle social da Administração Pública, além de auxiliar na renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito.

A democracia, como forma de organização política e social do Estado, foi implementada para proporcionar igualdade e liberdades civis, políticas, econômicas, sociais e culturais. Embora exerça um papel fundamental na vida humana, a democracia deve criar oportunidades da participação do indivíduo na construção sócio-política, para que o indivíduo seja capaz de reivindicar suas necessidades econômicas e de bem-estar, permitindo-lhe uma vida digna.

O objetivo deste trabalho é conhecer todo o processo evolutivo do instituto das Ouvidorias, a partir dos divergentes conceitos ao longo da história, analisando a atuação do Ouvidor na deliberação e a harmonização, por meio do debate público, dos interesses conflitantes entre indivíduo, sociedade e Estado.

A evolução histórica das teorias democráticas demonstra a necessidade de aprimoramento da capacidade deliberativa e participativa dos cidadãos. Assim, apto a deliberar sobre as questões sociais, o povo pode resgatar o espaço público e participar na gestão pública de forma efetiva. Para isso, precisa compreender a ideologia dominante,

transcender o estado de alienação política e, a partir daí, criar mecanismos eficientes de participação no discurso social.

A metodologia utilizada, quanto ao tipo, foi a pesquisa bibliográfica, mediante consulta a livros, periódicos, legislação, revistas e artigos científicos. Quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se por ser exploratório e descritivo, em face da descrição dos fenômenos positivos e negativos percebidos.

1 O OUVIDOR NO BRASIL COLÔNIA E IMPÉRIO

A figura do ouvidor foi criada no Brasil Colônia em 1534, com a finalidade de promover a Justiça, participando da administração das capitâncias hereditárias, juntamente com o capitão e governador. Nessa época, a justiça ficava a cargo dos particulares, e diante da necessidade de concentrá-la nas mãos dos donatários, foi criado o cargo de Ouvidor.

Cabiam aos governadores da época a nomeação dos ouvidores, escolhidos de acordo com o número populacional e o território. Assim, os donatários foram dotados de uma grande extensão de poder relacionada à administração da justiça.

Em 1548, com a nova estrutura da administração na colônia, foram criados os cargos de governador-geral, o provedor-mor da Fazenda e o ouvidor-geral. A criação deste último cargo foi uma forma encontrada pela Coroa para controlar o exercício dos poderes judiciais que estavam nas mãos de particulares (SCHWARTZ, 1979, p. 24). Assim, a justiça portuguesa na colônia ficava dividida entre a justiça real, diretamente exercida pelos representantes do rei, e a justiça concedida aos donatários, praticada por delegação (WEHLING; WEHLING, 2004, p. 37).

O primeiro Ouvidor-Geral do Brasil foi nomeado em 1549. Sua função era de administrar a justiça, agindo como um juiz em nome do rei. Representava a autoridade máxima da justiça na colônia. Através dele, a Coroa portuguesa buscava controlar o exercício dos poderes judiciais que estavam nas mãos de particulares.

Durante a União Ibérica, de 1580 a 1640, novas transformações na estrutura administrativa foram implementadas, como a concentração das atividades de Justiça da colônia. Foi instalado um tribunal superior, a Relação da Bahia, e mais duas ouvidorias gerais. Uma delas

ficava para as três capitanias do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Vicente, e a outra para o Maranhão. Nessa época essas duas regiões se encontravam separadas do Estado do Brasil.

A partir do final do século XVII, novos cargos de ouvidores foram criados. Nesse período, houve o processo de substituição dos ouvidores providos pelos donatários para os nomeados pelo rei. Todavia, esse processo só seria concluído com a lei que extinguiu todas as donatarias do reino.

Em 1808, com a chegada da família real ao Brasil, a administração local da colônia passou novamente por grandes modificações. Ainda assim, os ouvidores permaneciam com suas atribuições. Todavia, durante o período imperial no Brasil (1822-1889), com as mudanças importantes na composição da elite na política, tivemos vários cargos extintos. Para melhor detectar essas modificações, esse período é subdividido em cinco momentos. Os dois primeiros subperíodos, Primeiro Reinado (1822-1831) e Regência (1831-1840) foram fases de profundas transformações. O fim do primeiro reinado significou o afastamento de muitos cargos políticos ligados a Pedro I, marcando a entrada de uma nova geração que chegava ao comando do plano político (CARVALHO, 2008, p. 58-59).

Assim, no período regencial, com a promulgação do Código de Processo Criminal de Primeira Instância, de 29 de novembro de 1832, o cargo de ouvidores foram extintos.

2 O RESSURGIMENTO DO OUVIDOR NO PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

Durante o período de redemocratização do Brasil, na década de 1980, o antigo termo ouvidor ressurgiu, carregando em si um novo significado, inspirado na instituição sueca do ombudsman. Dessa vez, o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar conciliá-las junto ao Estado.

O ombudsman surgiu na Suécia, no século XVI, e representava o funcionário do rei encarregado de controlar a atividade dos juizes do reino. Com a constituição sueca de 1809, após um processo que durou mais de dois séculos, a figura do ombudsman passou a ser identificada com a defesa dos direitos individuais. O ombudsman sueco foi

fruto do novo governo após a revolução burguesa e possuía a "missão de exercer o controle da administração, verificar a observação da lei pelos tribunais, podendo processar aqueles que cometessem negligência ou ilegalidade no exercício de seus deveres, obrigando-se a reparar a falta cometida" (GIANGRANDE; FIGUEIREDO, 1997, p. 19).

A primeira ouvidoria pública brasileira foi criada em 1986, no município de Curitiba. Desde então, e em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ouvidorias públicas evoluíram rapidamente, sob o impulso das reivindicações populares por participação nas deliberações do Estado.

Embora o texto constitucional não tenha contemplado expressamente o termo ouvidoria, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 dispôs que a lei disciplinaria as formas de participação do usuário na Administração Pública, garantindo o direito a reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, à manutenção de serviços de atendimento ao usuário, ao acesso de registros administrativos, às informações sobre atos de governo e à representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Mas, antes da referida EC, outra ouvidoria foi criada. Dessa vez, foi a Ouvidoria-Geral da República, em 1995, que integrava parte da estrutura do Ministério da Justiça. Em 1999, o Estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais.

Assim, com a modificação trazida pela EC, de que a lei disciplinaria as formas de participação do usuário na Administração Pública, garantindo o direito a reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, já se percebeu a necessidade premente da criação legal do instituto.

Em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, que determinou a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Dessa forma, a ouvidoria foi ganhando importância e força no cenário político e social. Com a promulgação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, a ouvidoria pública foi reconhecida como instituição essencial à boa prestação dos serviços públicos. Essa lei previu

a existência das ouvidorias em todos os Poderes e todas as esferas federativas.

Esse processo de ampliação dos espaços de participação fez com que hoje existam ouvidorias públicas nos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo se consolidado como uma instância de controle e participação social, destinada ao aprimoramento da gestão pública.

A participação do cidadão na gestão de políticas públicas tem sido importante mecanismo na realização de uma democracia participativa e deliberativa. Além disso, o controle social das ações da Administração Pública tem contribuído na prevenção da corrupção, com a transparência dos atos e das gestões públicas, e por consequência, na consolidação da cidadania.

No entanto, para a eficácia do controle social, é necessário que cidadãos sejam mobilizados, recebendo orientações sobre como atuar e fiscalizar a Administração Pública, tanto em relação aos gastos públicos, como na concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Portanto, numa democracia a participação política é o elemento chave para a tomada de decisões coletivas, vez que a participação popular pode influenciar a motivação individual e coletiva, deixando o indivíduo de ser sujeito passivo, consumindo e aceitando as políticas públicas, para de forma ativa, assumir suas próprias decisões políticas.

Isto porque, os cidadãos não são apenas destinatários dos serviços públicos, mas são também participantes ativos do processo de formalização, monitoramento e aperfeiçoamento desses serviços. Portanto, reside a razão de ser das ouvidorias públicas (CALDEIRA, 2015, p. 118).

A democracia para ser participativa demonstrou a necessidade de institutos que sejam capazes de garantir a soberania popular e a participação do indivíduo nas políticas públicas e nas decisões políticas do país (NASSIF, 2007, p. 9).

Surge, assim, a necessidade premente de dotar os indivíduos de capacidade participativa, a fim de estarem aptos a participar das discussões políticas, ao resgatar o espaço da fala e da participação na gestão pública. Todavia, a compreensão do conceito daquilo que entende por "gestão pública" se faz necessário para transcender o

estado de alienação política em que se encontra e, a partir daí, criar mecanismos eficientes de participação no discurso social.

Nesse contexto, indaga-se: quais instrumentos o cidadão possui para, numa democracia participativa, exercer de forma consciente sua participação na gestão pública, a fim de alcançar, de forma mais imparcial possível, o bem comum?

A resposta a esse questionamento parte de um direito reconhecido internacionalmente como essencial para o efetivo respeito aos direitos humanos, que é o direito à informação. Somente cidadãos corretamente informados podem exercer sua atuação no contexto político e jurídico do Estado. A garantia ao livre fluxo de informação é imprescindível ao exercício da cidadania.

Assim, para que haja participação efetiva do cidadão e a influência no planejamento da gestão pública, é necessário que cidadãos tenham acesso a várias fontes de informação, e que estas não estejam sobre o controle do próprio governo ou de grupos dominantes, a fim de que se tenha uma compreensão esclarecida sobre os fatos e direitos (DAHL, 2001, p. 111).

Para Bonavides (2006, p. 571-572), o direito à democracia, ao pluralismo e à informação são direitos fundamentais de quarta geração, com aspectos introduzidos pela globalização política, conforme abaixo transcrito:

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Ao lado dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade, que regem a Administração Pública, o constituinte previu ainda que a administração direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União deverá também providenciar

a participação do usuário na Administração Pública, deixando a cargo da legislação ordinária a sua regulamentação.

O princípio da publicidade, que está fortemente vinculado à liberdade de informação, na medida em que todos, sem exceção, têm a prerrogativa de informar e ser informado, é uma liberdade pública que, não só garante a liberdade de imprensa, como também a liberdade de expressão. Para isto, não basta apenas assegurar o direito a essa liberdade, mas também garantir que Estado exerça o seu dever de informar e, o cidadão, por sua vez, exerça o seu direito de participar do processo informativo.

O direito fundamental, mesmo que reconhecido e declarado, fica mitigado em seu conteúdo se não for garantido, ou seja, não há que se confundirem direitos com garantias fundamentais. Segundo Barbosa (1934, p. 181):

[...] os direitos fundamentais consagram *disposições meramente declaratórias* (imprimem existência legal aos direitos reconhecidos). Já as garantias fundamentais contêm *dispositivos assecuratórios* (defendem direitos, evitando o arbítrio dos Poderes Públicos).

Assim, tornar efetivo o direito constitucional à informação é um dos grandes desafios do Estado de Direito na construção da democracia participativa. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, regulamenta o direito fundamental de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. Determina que os órgãos públicos criem em suas unidades administrativas os chamados SIC (Serviço de Informação ao Cidadão).

Com isso, foi criado um importante mecanismo à disposição da Administração Pública, a fim de que esta possa dar efetividade aos preceitos constitucionais, ao permitir o acesso à informação, à participação da população em debates que tenham como pauta as questões de relevante interesse social, ou quando da definição de políticas públicas e elaboração de normas.

Iasbeck (2006, p. 7) acrescenta outro papel relevante para as ouvidorias, o de comunicação. Para o autor, ao prestar esse serviço o principal objetivo é o compartilhamento de informações entre as

organizações e seus públicos, sendo sua essência sustentada no reconhecimento de que todo usuário de serviços públicos ou privados tem a potencialidade de ficar satisfeito ou insatisfeito com o serviço recebido, podendo, assim, reclamar, criticar, elogiar ou pedir informação, sugerir novas formas de prestação de serviço.

Portanto, as ouvidorias públicas se constituem como um canal de participação popular, controle social e comunicação entre o Estado e a sociedade. As informações trazidas pelos diversos atores, por sua vez, passam a ser um bem valioso, que subsidia o aprimoramento da ação governamental e dos serviços públicos prestados. Assim, compete ao Ouvidor o resguardo do direito do usuário do serviço público (Lei n.º 13.460/2017). Deve, então, atuar na mediação e conciliação de conflitos entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade, bem como propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário.

Além disso, com o instituto das Ouvidorias, a sociedade exerce o controle social. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 283):

se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos, quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social, a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

O controle social pode ser realizado de forma direta, quando exercido pelo cidadão ou grupo social sem a participação ou intervenção de órgão ou entidade pública, ou de forma indireta, quando exercido pela população por meio de mecanismos ou instituições colocados à sua disposição.

Portanto, o ouvidor é essencial para o sistema democrático. As liberdades civis e políticas são as mais evocadas pelo cidadão no que tange à cobrança de seus direitos e à manifestação de suas insatisfações. Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção para necessidades gerais e exigir a ação pública adequada. A resposta do governo à demanda da população, normalmente, de-

pende da pressão exercida sobre esses governos, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar, reclamar) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel 'instrumental' da democracia e das liberdades políticas (SEN, 2010, p. 198-199).

De acordo com Bresser-Pereira (2014, p. 8), o Estado deve ser instrumento por excelência de ação coletiva da nação:

A construção do Estado só ganha sentido na medida em que ela é feita para tornar o Estado o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. [...] a capacidade do Estado, a qualidade da democracia em cada momento e o processo histórico de democratização podem ser avaliados da mesma forma como se avalia o progresso ou o desenvolvimento humano de um país.

Para Bobbio (2017, p. 138), um dos princípios fundamentais do estado constitucional é o caráter público como regra, e o segredo como a exceção. Nesse sentido, as decisões e atos de governo devem ser conhecidos por todos, sendo este um dos eixos do regime democrático.

A política instaurada no sistema democrático só terá utilidade se servir para melhorar as condições de vida do indivíduo, caso contrário, é um mero exercício de poder e de opressão. O que se espera da democracia é que a governança seja instruída em consonância com a participação do cidadão, onde este não tenha que escolher entre atender suas necessidades básicas ou exercer seu direito de liberdade. Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que, sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais, e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais, e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação.

Pode-se afirmar, assim, que a democracia está alicerçada tanto nas regras adotadas como no modo de o cidadão usufruir das oportunidades criadas, gerando um grau de estabilidade e segurança ao defender as áreas negligenciadas de oportunidade social. A democracia cria uma oportunidade que está relacionada à "importância instrumental" e ao seu "papel construtivo". A ideia de que as oportu-

tunidades são aproveitadas sem se levar em consideração a política multipartidária e o dinamismo dos argumentos morais e da formação de valores, uma vez que o ativismo dos participantes políticos é eficaz na prevenção da fome coletiva e na condenação dos governos flagrados à sua permissão (SEN, 2010, p. 205).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A figura do ouvidor demonstrou, ao longo da história do Brasil, a necessidade constante de melhoria e aperfeiçoamento da relação entre indivíduo, sociedade e estado. Criada no período colonial, sua atribuição tinha uma ligação importante com a aplicação da justiça, confundindo-se com a atual função do juiz de direito, sendo ainda, importante para as decisões políticas da época.

Todavia, no período regencial, a figura do ouvidor foi do extinta, em face da modificação da estrutura administrativa do império e da concentração de poder. Houve, portanto, um vácuo de 154 anos até o ressurgimento do Ouvidor na esfera política brasileira.

O processo de redemocratização na década de 1980 trouxe à discussão a importância da participação popular e do controle social. Oportuna então, a criação de órgãos que permitissem ao cidadão participar da gestão pública, fiscalizá-la e reivindicar mudanças. A Ouvidoria Pública surge como esse órgão.

As ações das ouvidorias na promoção e defesa de direitos e na viabilização da participação e do controle social reúnem subsídios para o aperfeiçoamento da administração pública com reflexos para a coletividade e, ao mesmo tempo, para a valorização da cidadania e para o empoderamento da democracia participativa.

Assim, responsável por interagir com os usuários de serviços públicos e com os impactados pela ação do Estado, o ouvidor exerce o papel de contribuir e aprimorar a gestão pública e melhorar os serviços oferecidos, bem como zelar pelo cumprimento das solicitações de simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

É necessária a participação de um ouvidor que desempenhe um papel independente das forças políticas, a fim de garantir a igualdade e liberdade do povo na formação do estado brasileiro. O aporte da igualdade será amplo apenas na medida em que as liberdades in-

dividuais qualitativas possibilitadas pelo Estado, destacadamente o acesso à saúde e à educação, sejam garantidos a todos de maneira primordial na formulação da economia do bem-estar.

Embora encontre dificuldades em sua autonomia ante a alta gestão pública, as ouvidorias públicas se constituem, por essência, como um espaço de fala e escuta dialógica, que funcionam como canal de comunicação e recepção de variados temas, em diferentes escopos, a fim de garantir o direito à informação, à comunicação, à participação popular e controle social.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1934.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: UNB - Imprensa Oficial, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 04 de jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A

e 130-A, e dá outras providências. Brasília, 30 de dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado capaz (desenvolvimentista) e democracia em países pré-industriais.** Abr. 2014. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/390-Estado_capaz_democracia.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

CALDEIRA, Fábio. Ouvidoria Pública: órgão de planejamento estratégico ou de marketing político? *In*: VISMONA, Edson Luiz; BARREIRO, Adriana Eugênia Alvim (org.). **Ouvidoria Brasileira: o cidadão e as instituições.** São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015. p. 117-126.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial.** Teatro das sombras: a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia.** Tradução Beatriz Sidou, 2. ed. Brasília: UnB, 2001.

GIANGRANDE, Vera; FIGUEIREDO, José Carlos. **O cliente tem mais do que razão**: a importância do ombudsman para a eficácia empresarial. 2. ed. São Paulo: Gente, 1997.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. Ouvidoria, Lugar Privilegiado de Comunicação Organizacional. *In*: **Congressos Anuais da Intercom**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/60879359549489645852967863883468496648.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

NASSIF, Gustavo Costa. **As ouvidorias públicas**: instrumento de aprimoramento da democracia. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007. 244f. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_NassifGC_1.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**: a suprema corte da Bahia e seus juizes: 1609-1751. Estudos, v. 50. Tradução de Maria Helena Pires Martins. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial**: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

OUVIDORIAS DE JUSTIÇA E A RESOLUÇÃO CNJ Nº 103/2010: AVANÇOS E DESAFIOS

André Luís Guimarães Godinho

Conselheiro do CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Ouvidor Nacional de Justiça – Ouvidor Nacional de Justiça – 2019/2020 e 2020/2021. Mestrando em Direito e Ciências Jurídicas na Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Processo Civil pela Universidade Federal da Bahia e em Direito Eleitoral pela Universidade Maurício de Nassau.

Ronaldo Araújo Pedron

Chefe de Gabinete da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça. Mestre em Direito Público, área Direito e Justiça, linha de pesquisa: História, Poder e Liberdade, pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2015 – 2017.

INTRODUÇÃO

O presente artigo foi elaborado por ocasião da comemoração dos 10 anos do Colégio de Ouvidores Eleitorais – COJE – integra a Obra: “COJE, Informação e Sustentabilidade: Edição especial de 10 anos”; e procura refletir sobre os desafios atuais e necessidade de aprimoramento das práticas e normativas vigentes sobre o funcionamento das ouvidorias de justiça.

Assim, o artigo traz um breve histórico acerca da criação das ouvidorias de Justiça como um dos resultados do debate acerca da reforma do judiciário e da promulgação da Emenda Constitucional nº 45 de 8 de dezembro de 2004; da edição, no âmbito do CNJ, da Resolução nº 103/2010; e menciona ainda uma série de leis que importaram em impactos diretos no cotidiano das ouvidorias no atendimento aos Jurisdicionados, tais como a Lei de acesso à informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a mais recente Lei Geral de Proteção de dados – LGPD (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018).

A apresentação dessas normativas, ainda que em sobrevoo, pretende demonstrar como mostra-se pertinente e oportuno o debate sobre a revisão e aprimoramento da normativa que regulamenta as Ouvidorias no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, qual seja, a já mencionada Resolução nº 103 de 2010.

Destacaremos ainda, no âmbito do CNJ, como a sua Ouvidoria vem atuando de forma a acompanhar e dar respostas aos imperativos

trazidos por esses diplomas e pela prática cotidiana de atendimento ao jurisdicionado. Para tanto, mencionaremos um conjunto de projetos e ações, alguns já realizadas e outros em curso, com destaque para um levantamento realizado junto às ouvidorias de Justiça, de forma a apresentar um recorte dos dados e informações coletados sobre a Justiça Eleitoral.

1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004, REFORMA DO JUDICIÁRIO E OUVIDORIAS À SEARA CONSTITUCIONAL

Sob uma perspectiva Constitucional, pode-se afirmar que, ao menos textualmente, o termo ou instituto da Ouvidoria ou mesmo do Ombudsman, não se faziam presentes na Constituição cidadã de 1988. Sua previsão expressa deu-se somente com o advento da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004. Todavia, tampouco seria correto afirmar que a previsão de mecanismos para exercício de suas funções estivesse ausente do texto constitucional.

É o que se depreende da exegese do texto constitucional presente da redação original do parágrafo 3º do artigo 37 da CF/88 que estabelecia aos legisladores a regulamentação, por meio de Lei específica, mecanismos e procedimentos para que as reclamações referentes ao funcionamento e gestão da administração pública, pudessem ser apresentados:

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

§3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

Balizas que, posteriormente, foram ampliadas ainda na seara constitucional, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, com a seguinte redação:

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: **(Re-**

dação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

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; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998); (Vide Lei nº 12.527, de 2011)**

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. **(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

Mas de fato, somente a Emenda Constitucional nº 45, comumente conhecida como fruto de um esforço denominado "Reforma do Judiciário", trouxe o Instituto para o texto constitucional de maneira inequívoca. E, visando fazer frente ao déficit de legitimidade da Justiça, compreendeu em apertada síntese as seguintes mudanças normativas:

- a) razoável duração do processo;
- b) proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial;
- c) distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição;
- d) funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional;
- e) criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Assim, nos dizeres de Mendes (2019, p. 209):

A Emenda Constitucional n. 45 de 2004 foi um momento fundamental ao país, no qual foi possível reali-

zar uma análise crítica do Poder Judiciário e realizar diversas mudanças no sentido de uma Justiça mais célere, eficiente e transparente. Muitas novidades por ela trazidas alteraram, de forma definitiva, o panorama dos tribunais brasileiros e contribuíram para a melhoria dos serviços prestados à população. [...].

E assim, tendo como norte o aprimoramento da transparência na administração, da participação cidadã, e dos meios de participação social na administração pública, a EC nº 45, em seu parágrafo 7º, no artigo 103 – B da Constituição Federal de 1988, estabeleceu:

§7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, **criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário**, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (grifado)

2 A OUVIDORIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO CNJ 103/2010

No âmbito do CNJ, os registros normativos dão conta de que a Ouvidoria do órgão seria criada em 2008, por meio da edição da Portaria nº 272, de 17 de junho. Em verdade, essa Portaria destinava-se a organizar a estrutura interna do Conselho à época, e, dentre outras estruturas, estabeleceu a Ouvidoria como setor vinculado à sua Presidência sendo aquela submetida à Secretaria Geral do órgão. Era o que dispunha a Portaria em seu anexo I, inciso VI, alínea B. Na ocasião, não fora prevista a figura do Conselheiro Ouvidor – presente no desenho atual - e a função era exercida por um servidor escolhido pela presidência do CNJ.

Em 2009, ainda em processo de organização de suas atividades e organização interna, o CNJ previu dentro de seu organograma a estrutura da Ouvidoria, conforme a normativa que veio a ser conhecida como seu Regimento Interno, Resolução nº 67/2009.

Assim, a Ouvidoria, como órgão do Conselho Nacional de Justiça foi prevista no inciso IX, do artigo 2º do Regimento Interno do CNJ:

Art. 2º Integram o CNJ:

I - o Plenário;

II - a Presidência;

III - a Corregedoria Nacional de Justiça;

IV - os Conselheiros;

V - as Comissões;

VI - a Secretaria - Geral;

VII - o Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ;

VIII - o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas –DMF. (Incluído pela Emenda Regimental nº 01/2010)

IX - a Ouvidoria (Renumerado pela Emenda Regimental nº 01/2010) (Grifo nosso)

E, também presente no Regimento Interno, o artigo 41 estabelece que a função será exercida por um dos conselheiros, devendo este, ser eleito pela maioria do Plenário do órgão (Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>):

CAPÍTULO X

DA OUVIDORIA

(Renumerado pela Emenda Regimental nº 01/10)

Art. 41. A Ouvidoria do CNJ será coordenada por um Conselheiro, eleito pela maioria do Plenário.

Parágrafo único. As atribuições da Ouvidoria serão regulamentadas por ato do Plenário.

3 ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA - RESOLUÇÃO Nº 103/2010/CNJ

No ano seguinte, em 24 de fevereiro de 2010, o plenário deliberou e aprovou o texto do ato normativo identificado pela Resolução nº 103, de forma a regulamentar, em traços gerais, a criação da Ou-

152 -

vidoria no próprio órgão, bem como dos demais Tribunais sujeitos à competência do Conselho, conforme expresso no texto constitucional.

De maneira sintética, além de prever as atribuições, competências e formas de acesso, a normativa estabeleceu a obrigatoriedade da criação de ouvidorias judiciais em todos os tribunais de Justiça do país, buscando dar efetividade ao texto constitucional.

Do ponto de vista normativo, conforme atribuições e competências dispostas nos incisos do artigo 4º da Resolução nº 103/2010, cabe às ouvidorias de justiça – e às ouvidorias públicas de maneira geral – receber, encaminhar e acompanhar, até sua conclusão. Recebendo denúncias, reclamações e sugestões que tenham por objeto os mais diversos atos de agente público integrante dos órgãos da Justiça. Dentre eles, podemos citar, a título exemplificativo, condutas incompatíveis com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública. Compete-lhes, ainda, propor a adoção de medidas para a prevenção e a correção de falhas e omissões na prestação do serviço público; produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários; contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos; fazer apreciações críticas sobre a atuação de agentes.

Tendo por base esse conjunto de normativas, as ouvidorias de justiça foram estruturadas e seus serviços foram efetivamente ofertados aos cidadãos. A somar-se a esse esforço constante de aprimoramento de instrumentos de participação social, controle e transparência na gestão pública em geral e em especial no Poder Judiciário, deve-se mencionar a Lei nº 12.527/2011. Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), esse diploma legal importou em verdadeira inversão da lógica, de certa maneira até então presente na cultura administrativo-burocrática da gestão pública de que a regra seria o sigilo em relação a dados e informações, e não sua publicidade.

No âmbito do Poder Judiciário o tema veio a ser objeto de Resolução do Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação por meio da Resolução n. 215/2016, reafirmando os princípios de transparência e o compromisso de ampliação da participação democrática no poder público.

A esse paradigmático marco legal somam-se outros tantos, mais recentes, a informar e conformar a atuação das Ouvidorias públicas.

E que nessa esteira, conferem aos cidadãos uma série de direitos e garantias e reafirmam a centralidade do papel das Ouvidorias, a um só tempo, como ferramenta de participação social e de gestão dos tribunais.

Em ordem cronológica, podemos citar: Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, alterada recentemente pela Lei nº 13.709, de 2018, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, denominada de "Marco Civil da Internet". No âmbito dos direitos fundamentais vem ampliar e detalhar os direitos relativos à privacidade e o acesso à dados pessoais já presentes na Lei de Acesso à Informação. Com relação a esse diploma, podemos chamar a atenção para a exigências de autorização judicial para acesso aos registros e dados dos usuários, inclusive os das ouvidorias.

Em seguida, conhecida como "Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público" e com impactos mais diretos sobre a atuação das ouvidorias públicas, temos a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Esse diploma traz capítulo específico sobre a atuação das ouvidorias públicas. E, por exemplo, estabelece a obrigatoriedade de publicação de relatórios do órgão, seu conteúdo mínimo, e periodicidade anual; e ainda, em seu artigo 16, estabelece prazo de 30 dias, prorrogáveis por igual período, desde que de forma fundamentada, para resposta ao demandante.

Mais recentemente, a Lei nº 13.709 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), sancionada em 14 de agosto de 2018, é bastante ampla e reúne uma série direitos e garantias à proteção de dados e informações pessoais.

Todos esses diplomas legais ainda estão a exigir em relação à sua aplicação no dia a dia junto à administração pública e em especial junto às Ouvidorias judiciais atenção especial. De fato, é correto afirmar que vários de seus dispositivos já foram incorporados às rotinas das ouvidorias e ainda demandam esforços imediatos e estudos qualificados. Essa assertiva pode ser aplicada ao conjunto desses diplomas, mas certamente se aplicam a mais recente delas, a LGPD.

Mas, à guisa de eventuais aprimoramentos que possam advir de qualquer regulamentação atual ou mesmo futura, faz-se necessária a incorporação imediata das melhores práticas de transparência e participação cidadã previstas nessas normativas infraconstitucionais.

4 LEVANTAMENTO SOBRE A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA

Assim, atentos a todas essas mudanças normativas, e por que não dizer paradigmáticas, a Ouvidoria do CNJ tem buscado, em parceria com as Ouvidorias dos tribunais, seja por meio de relação direta com cada uma, seja por meio de suas formas colegiadas de atuação identificadas pelo Colégio de Ouvidores Eleitorais - COJE, Colégio de Ouvidores Judiciais - COJUD e Colégio de Ouvidores da Justiça do Trabalho - COLEUV, ampliar os espaços de debates, troca de experiências e fomento das boas práticas em curso por meio de uma série de ações a projetos.

Parte desse esforço, pode ser identificado por meio das mais variadas ações e projetos ao longo de todos esses anos de funcionamento, e podem ser encontrados na obra Conselho Nacional de Justiça: 15 anos do CNJ (2020) ou mesmo dispostos na página da Ouvidoria do Conselho.

A título de exemplo, listamos algumas das mais recentes ações, fruto do trabalho integrado e permanente em conjunto com as Ouvidorias dos tribunais, inclusive superiores, além da parceria com cada um dos mencionados Colégios:

- Realização do 1º Encontro CNJ de Ouvidorias do Poder Judiciário;
- Termo de Cooperação técnica com a Ouvidoria do STJ;
- Levantamento sobre a estrutura e funcionamento das Ouvidorias de Justiça;
- Criação do Grupo de trabalho para revisão da Resolução nº103/2010 CNJ (aguarda publicação da Portaria específica).

Todavia, para fins desse artigo, apresentaremos o Levantamento sobre a estrutura e funcionamento das Ouvidorias de Justiça; realizado com o objetivo de conhecer melhor as estruturas, *locus*, vinculação e autonomia das Ouvidorias de Justiça, bem como processo de escolha e definição do Ouvidor em cada tribunal.

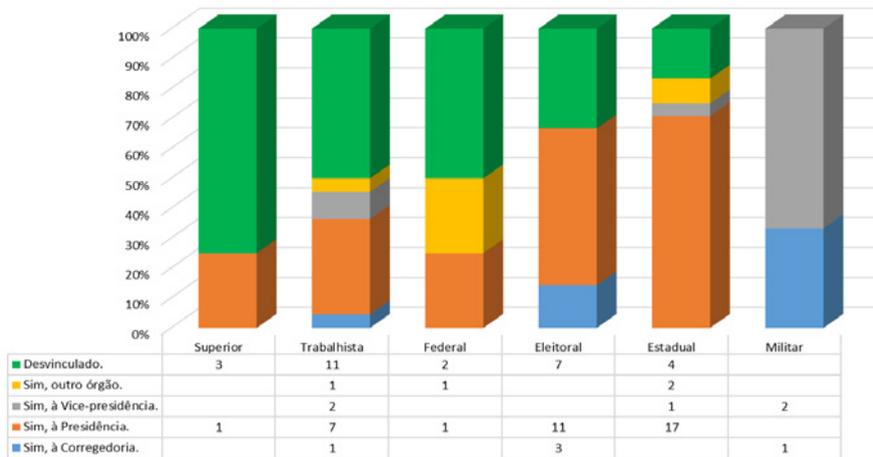
Até então inédito, esse levantamento foi pensado como estudo preliminar e serviu de norte para uma série de ações e propostas em curso na Ouvidoria do CNJ. Sua aplicação se deu em marco de 2020, por meio de um formulário eletrônico. O estudo permitiu sistematizar uma série de informações sobre a gestão dos órgãos, inclusive em cada ramo da Justiça, que nos permite tratar a seguir de dados específicos da Justiça Eleitoral.

Tendo sido concebido como de participação não obrigatória, o levantamento foi respondido por 86% dos tribunais do país. Sendo que, no caso da Justiça eleitoral, 21 dos 27 tribunais eleitorais responderam ao formulário eletrônico, perfazendo um total de 78% dos tribunais desse ramo.

Destacaremos aqui alguns achados desse levantamento, com recorte específico, por ocasião deste artigo, do ramo da Justiça Eleitoral. A seguir, apresentamos os pontos identificados:

Uma primeira pergunta, destinava-se a conhecer o *locus* institucional das ouvidorias nos tribunais do país e a existência de eventual vinculação a outros setores. Assim, o gráfico abaixo traz a síntese das respostas obtidas do conjunto dos tribunais. No caso específico da Justiça eleitoral, a maioria delas estão vinculadas diretamente à presidência do Tribunal (11), outras sete (07) sem vinculação a nenhum outro setor, e ainda três (03) delas ainda vinculadas às Corregedorias.

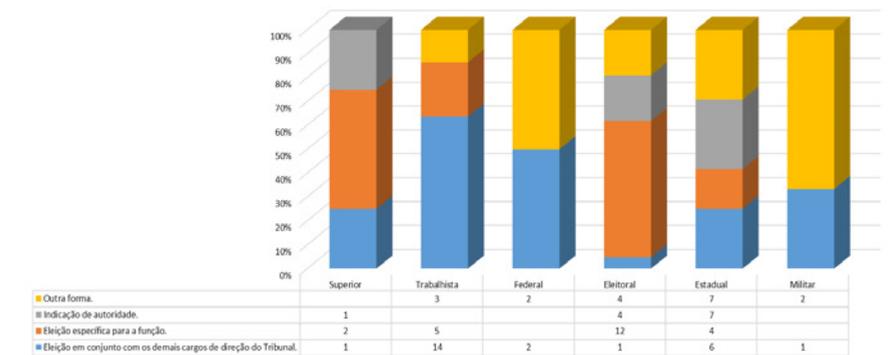
Gráfico 3: Vinculação da Ouvidoria



Fonte: Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, 2020

Outra questão procurou conhecer a forma pela qual se dá a escolha do ouvidor no tribunal. No âmbito da Justiça Eleitoral, uma primeira análise que salta aos olhos refere-se ao fato de que a maioria, doze (12) deles, realiza eleições específicas para a função. Fato não comum em relação aos demais ramos da justiça. Como se verifica, o processo de escolha mais comum para a função está normalmente atrelado à própria eleição dos demais cargos de direção do tribunal.

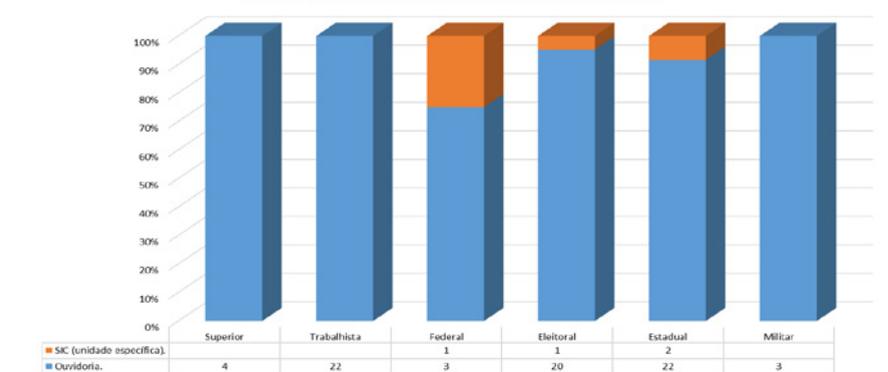
Grafico 4: Escolha do Ouvidor



Fonte: Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, 2020

Outro ponto investigado, foi em relação ao E-SIC – Serviço eletrônico de informação – destinado ao processamento e atendimento dos pedidos de acesso à informação, tendo por base a Lei de Acesso à Informação. Comumente, essa tarefa é atribuída às Ouvidorias, não só no âmbito do Poder Judiciário, mas também no executivo e legislativo. Fato que foi confirmado em todos os ramos da Justiça, com exceção de três tribunais, sendo dois deles na Justiça estadual e um na Justiça Eleitoral.

Gráfico 5: Responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)?



Fonte: Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, 2020

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que preliminarmente, esse conjunto de informações coletadas fornece um quadro institucional das Ouvidorias de Justiça e qualifica o debate sobre os desafios e a necessidade de institucionalização de pontos como a escolha dos Ouvidores, sua vinculação ou desvinculação das estruturas Correcionais dos tribunais, dentre outros. Questões estas, ainda não regulamentadas pelas normativas do CNJ.

Diante dos desafios cotidianos no atendimento aos jurisdicionados, bem como em face desse novo cenário normativo, a Ouvidoria do CNJ tem buscado apresentar-se como parceira de primeira ordem dos ouvidores dos tribunais e seus Colégios (COJE, COJUD e COLEUV), a fim de desempenhar seu papel de articuladora e promotora de uma atuação sistêmica e integrada dos serviços das ouvidorias de Justiça.

Nesse sentido, faz-se necessário estar atento e em constante evolução para fazer frente aos anseios dos jurisdicionados e é nesse diapasão que se insere a idealização de grupo de trabalho com o objetivo de revisar e atualizar os normativos que orientam e conformam de nossa atuação, em especial da Resolução CNJ nº 103/2010. Composto pelas Ouvidorias do Tribunais Superiores, pelas Ouvidorias dos Colégios de Ouvidores ainda por ouvidores indicados por cada um dos Colégios, o grupo de trabalho aguarda a publicação de portaria específica para início de suas atividades.

Essa iniciativa específica, assim como as outras mencionadas anteriormente, foi pensada em consonância com a gestão do Conselho Nacional de Justiça e constituem rol de ações que procuram contribuir com os objetivos estratégicos delineados para a gestão do órgão e tem como fim primeiro e último, responder de forma zelosa e cidadã, aos anseios dos jurisdicionados.

Em tempo, cientes do papel estratégico que a relação direta com o jurisdicionado desempenha e pode desempenhar na gestão dos tribunais para incremento da legitimidade dos serviços da Justiça, os esforços das ouvidorias dos tribunais e em especial da Ouvidoria do CNJ reside em, atuar de forma conjunta e integrada a fim de, cada vez mais, qualificar o controle social da gestão, ampliar os mecanismos e políticas de transparência e contribuir a construção de um efetivo do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1.988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1.988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília, 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 03 jun. de 2021.

BRASIL. **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. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm . Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 26, de 28 de fevereiro de 2013**. Brasília: CNJ, 2013. Institui, no âmbito deste Conselho, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, vinculado ao Gabinete da Ouvidoria. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1679>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 272, de 17 de junho de 2008**. Brasília: CNJ, 2008. Dispõe sobre a estrutura orgânica do Conselho Nacional de Justiça. Revogada pela Portaria n. 282, de 24 de junho de 2008. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/356>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 67, de 3 de março de 2009**. Brasília: CNJ, 2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Brasília: CNJ, 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164>. Acesso em: 10 jun. 2021.

TOFFOLI, José Antônio Dias (org.). **Conselho Nacional de Justiça: 15 anos**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/342>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. A Criação do CNJ pela Emenda Constitucional n. 45 e a Consolidação do Judiciário Como Poder Nacional. *In*: TOFFOLI, José Antônio Dias; CRUZ, Felipe Santa; GODINHO, André (org.). **Emenda Constitucional nº 45/2004: 15 anos do novo poder judiciário**. Brasília: CFOAB, 2019. p. 197-210.

O RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS ANÔNIMAS NO ÂMBITO DAS OUVIDORIAS ELEITORAIS

Eliane Bavaresco Volpato

Especialista em Direito Eleitoral. Mestre em Direito Constitucional.
Analista Judiciário. Assessora-Chefe da Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral.

Valmir Ferreira de Sousa

Graduando em Direito. Assistente Administrativo da Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa perquirir a possibilidade legal de recebimento e processamento de denúncias anônimas no âmbito das Ouvidorias Eleitorais, com o intuito de se promover a participação popular e a transparência na administração pública, finalidades previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011) e na Lei do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017).

O objetivo deste estudo é demonstrar que o anonimato visa fomentar a participação do usuário interno e externo da instituição em que inserida a ouvidoria, é uma ação que protege e promove o interesse público, quando acompanhada da averiguação de indícios de materialidade da conduta e da preservação dos dados, da privacidade, da honra e da imagem de noticiantes e noticiados.

Metodologicamente, adotam-se os pressupostos da abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e normativa.

O resultado da pesquisa pode ser utilizado com fins de fomentar novas regulamentações, no âmbito das Ouvidorias Públicas, com fins de apurar crimes contra a administração pública, casos de improbidade administrativa ou outras condutas como assédio e discriminação no trabalho, evitando colocar o denunciante sob o risco de receber retaliações e sem violar a honra e a imagem do denunciado, até que o feito seja concluído.

1 A OUVIDORIA COMO ENTE DE CONTROLE ESTATAL

Em 1549 houve a nomeação, por Tomé de Souza, do primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges, que representava, como juiz, a coroa portuguesa, lavrava e promulgava legislação, atuava estabelecendo Câmaras de Vereadores e ouvindo reclamações populares sobre atos ilícitos cometidos por servidores do governo. Ironicamente, a história menciona o então ouvidor, que ocupava cargo que hoje se assemelha ao de Ministro da justiça, como o protagonista do primeiro caso de corrupção no Brasil (GONÇALVES, 2009).

Todavia, as ouvidorias, nos moldes em que as conhecemos, têm sua origem na Suécia, onde, no século XIX, houve a personificação do *ombudsman*, que significa "representante do povo". A finalidade dessa figura era atuar no sentido de garantir os direitos individuais da burguesia, classe que na época fazia frente à monarquia absolutista. O *ombudsman* tinha a atribuição inicial de "funcionário do rei encarregado de exercer o controle da atividade dos juízes" (AMARAL FILHO, 1993, p. 21).

No Brasil, a escalada rumo ao estabelecimento de uma unidade, nos moldes do *ombudsman*, termo em nosso país utilizado para se referir às ouvidorias privadas – é bem delineada por Luciana Gross Cunha (2009, p. 195):

No Brasil, esta figura de controle recebeu o nome de Ouvidoria, aparecendo pela primeira vez como um projeto piloto no município de Curitiba, Paraná, onde ela foi criada com o objetivo de receber queixas da população em relação aos serviços públicos municipais. Com a Constituição federal de 1988, o Ministério Público ganhou contornos que o aproximam muito das funções tradicionais do *ombudsman*. Porém, até 1993, não dispúnhamos de uma instituição independente e autônoma que tivesse como função essencial exercer controle sobre as atividades do Estado. Sendo dirigida por um Ouvidor, cabem às Ouvidorias receber denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos do cidadão, individual ou coletivo, praticados pelos servidores públicos. A partir destas denúncias, o Ouvidor deve fazer sugestões sobre o bom funcionamento dos serviços públi-

cos, propondo correção dos erros, omissões ou abusos, bem como a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas e civis. Quando há indício ou suspeita de crime, o Ouvidor deve encaminhar as denúncias a esse respeito aos superiores hierárquicos e, ao mesmo tempo, comunicar o Ministério Público. A Ouvidoria tem acesso e pode requisitar a qualquer órgão público, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados às investigações em curso. Por fim, e de essencial importância, a Ouvidoria deve organizar e manter atualizado um arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e sugestões recebidas, além de elaborar e publicar relatórios sobre suas atividades.

O estabelecimento de ouvidorias tem um importante papel no avanço das políticas de controle de excessos estatais, fomentado notadamente pela Organização das Nações Unidas, através da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, nascida a partir da observação de que a corrupção e a improbidade são elementos que causam a pobreza, a desigualdade e criminalidade (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2021).

A Lei do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017), por sua vez, traz importantes mecanismos de atuação popular como o de participar da administração pública em cooperação com outras entidades de defesa do usuário. Essa norma dispõe sobre as formas de acesso à administração pública e traz, na figura da Ouvidoria, a unidade de recebimento das manifestações. As Ouvidorias são, assim, os principais canais de cumprimentos dos ditames dessa norma, notadamente no que diz respeito ao direito da população à transparência passiva, prevista na Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011).

2 FORMAS DE ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NO CONTROLE DA ATUAÇÃO ESTATAL

Ao propiciar ao cidadão o direito de apresentar manifestações perante os órgãos públicos, a Lei nº 13.460/2017 efetiva os ditames constitucionais da participação popular, publicidade e da transparên-

cia. Vejam-se as formas de manifestação contidas naquela norma, que não excluem outras formas de comunicação com as instituições públicas:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Especificamente quanto à denúncia, explicita-se que seu conceito normativo, no Poder Executivo federal, vem descrito no art. 3º, inciso II do Decreto nº 9.492/2018, que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;

II - denúncia - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;

III - elogio - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido;

IV - sugestão - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal;

V - solicitação de providências - pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal;

(...) (grifos nossos).

As formas de comunicação com o Poder Público, acima referidas, vêm com o objetivo de fomentar a participação popular na gestão da

coisa pública. Importante fazer aqui um pequeno embasamento doutrinário sobre os fundamentos e formas de manifestação, do cidadão, com o poder público:

Não há uniformidade normativa ou doutrinária quanto à delimitações terminológicas para distinguir entre as liberdades de expressão, de manifestação de pensamento, de manifestação de opinião e de imprensa. Contudo, adotou-se o entendimento de que o direito fundamental de liberdade de manifestação de pensamento é mais abrangente, possuindo dimensões individual (liberdade de expressão) e social (liberdade de prestação de informação), além da modalidade de liberdade de provocação de autoridade pública –em que se enquadram a denúncia anônima e os direitos de petição e de ação, por exemplo. Contudo, se, por um lado, a denúncia anônima não se confunde com o direito de petição – em face de este ostentar caráter político e estar atrelado ao direito a ser informado (o que é dificultado pelo anonimato) – tampouco pode ser equiparado ao direito de ação, que para instaurar processo judicial já demanda um mínimo de elementos de prova (MEDEIROS, 2017, p. 105).

A denúncia, em específico, visa combater a corrupção, permitindo que o cidadão possa informar atos ilícitos praticados contra a prestação de serviços público ou sua fiscalização. Todavia, para que isso ocorra, não basta haver mecanismos de acesso ao Poder Público, sendo necessário que haja a proteção do denunciante.

No Estado Democrático de Direito, o que se exige do sujeito é um dever de diligência ou apreço pela verdade, no sentido de que seja contatada a fonte dos fatos noticiáveis e verificada a seriedade ou idoneidade da notícia antes de qualquer divulgação (FARIAS, 1996, p. 132).

Para tanto, surgiram mecanismos como a denúncia que se baseia na reserva do informante e tem como ênfase lançar luz sobre as informações, a fim de apurar a veracidade dos fatos. O Decreto nº 5.687/2006, ao promulgar a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em

31 de outubro de 2003, e assinada pelo Brasil, em 9 de dezembro de 2003, passou a proteger a identidade do denunciante, restringindo, com isso, a possibilidade de retaliações e fomentando a transparência dos atos, que passam a ser fiscalizados e noticiados para apuração, aos órgãos cabíveis, de forma mais segura. Veja-se:

Artigo 33

Proteção aos denunciantes.

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção (BRASIL, 2006).

O Decreto nº 4.410/2002, que promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, trouxe grande colaboração ao tema, estabelecendo medidas preventivas de salvaguarda do denunciante e de estímulo às denúncias, pelo povo:

Artigo III

Medidas preventivas

(...)

8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

(...)

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

(...).

Uma importante ferramenta de defesa do denunciante, ou noticiante de irregularidade, considerada aqui como expressão sinônima, é a denúncia ou notícia anônima.

O recebimento desse tipo de comunicação funda-se no princípio de que não importa quem relatou o fato, e sim, se há indícios de materialidade mínima do fato narrado.

3 O RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS ANÔNIMAS NAS OUVIDORIAS

O recebimento de denúncias anônimas, em ouvidorias públicas, é tema que gera discussão. Algumas Ouvidorias judiciais, a exemplo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), permitem o recebimento dos seguintes tipos de manifestação: reclamação, denúncia, dúvida, sugestão, elogio, solicitação de informação e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços ofertados por esse tribunal e a conduta de agentes públicos na prestação de tais serviços. Veja-se:

Art. 4º O usuário do serviço poderá optar por uma das seguintes formas de manifestação:

I - identificada: usuário se identifica e informa meio de contato;

II - sigilosa: usuário se identifica e informa meio de contato, mas solicita que seja mantido o sigilo sobre os seus dados;

III - anônima: usuário não se identifica nem informa meio de contato (PORTARIA CONJUNTA 66/2021).

Nesse mesmo contexto, no Tribunal Superior do Trabalho (TST), de acordo com o Ato Conjunto TST.GPOUV. Nº 529, de 29 de novembro de 2018, à Ouvidoria compete receber, dentre outras comunicações, denúncias anônimas, como se observa:

Art. 8. São atribuições do Ministro Ouvidor:

(...)

III - deliberar sobre o recebimento de denúncias ou comunicações de irregularidades de origem anônima, na forma do § 7º do art. 20;

Art. 20. As manifestações simples deverão ser recebidas, examinadas, respondidas e arquivadas diretamente pela Ouvidoria, por meio da Central de

Atendimento Especializado (CAE) ou da Central de Atendimento Telefônico (CAT).

(...)

§ 7º As denúncias ou comunicações de irregularidades, ainda que de origem anônima, serão recebidas e encaminhadas para exame e providências, desde que existentes elementos mínimos de relevância, autoria e materialidade para apuração dos fatos, após deliberação do Ministro Ouvidor, cabendo à Ouvidoria comunicar ao denunciante o procedimento adotado.

Embora haja, inclusive, norma de processo penal que permita o anonimato, observa-se que, nas ouvidorias do Poder Judiciário, há orientação de que não haja o processamento de denúncias anônimas.

Veja-se, a esse respeito, a vedação constante do artigo 7º, inciso III da Resolução nº 103 de 24/02/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais:

Art. 7º Não serão admitidas pela Ouvidoria:

(...)

III – reclamações, críticas ou denúncias anônimas. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020).

O CNJ, ainda através da Resolução nº 351 de 28/10/2020, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, trouxe a vedação ao anonimato na apresentação de notícia de assédio ou discriminação. Veja-se:

Art. 14. Deverão ser resguardados o sigilo e os compromissos de confidencialidade estabelecidos no encaminhamento de notícia de assédio ou discriminação, sendo vedado o anonimato.

O Tribunal Superior Eleitoral, também veda, por meio da Resolução nº 23.268/2010, o recebimento de denúncias anônimas:

Art. 5º Não serão admitidas pela Central do Eleitor:

I - denúncias de fatos que constituam crimes, em vista das competências institucionais do Ministério Público e das polícias, nos termos dos arts. 129, inciso I, e 144, ambos da Constituição Federal;

II - reclamações, críticas ou denúncias anônimas;

A norma que veda o recebimento de denúncia anônima, repetida na maioria das Ouvidorias do Poder Judiciário, não encontra simetria nas diretrizes dadas ao tema, pelo Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, o Art. 23 do Decreto nº 9.492/2018, que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal preconiza que:

Art. 23. As unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal poderão coletar informações junto aos usuários de serviços públicos com a finalidade de avaliar a prestação desses serviços e de auxiliar na detecção e na **correção de irregularidades**. (...)

§ 2º As informações que constituírem comunicações de irregularidade, ainda que de origem anônima, serão enviadas ao órgão ou à entidade da administração pública federal competente para a sua apuração, observada a existência de indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

Também nessa perspectiva, a Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014, que estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e diretrizes para a reserva de identidade do denunciante, define que as ouvidorias devem receber comunicações anônimas, tratar e fazer o encaminhamento uma vez que encontrados os elementos mínimos apuráveis. Veja-se o que dispõe o seu art. 2º:

Art. 2º Apresentada denúncia anônima frente a ouvidoria do Poder Executivo Federal, está a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos.

§1º Recebida a denúncia anônima, os órgãos apuratórios a arquivarão e, se houver elementos suficientes, procederão, por iniciativa própria, à instauração de procedimento investigatório preliminar.

§2º O procedimento investigatório preliminar mencionado no parágrafo anterior não poderá ter caráter punitivo.

Por sua vez, a Instrução Normativa Conjunta OGU nº 05/2018, que estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pela lei do usuário do serviço Público, em seu art. 16, § 2º, pontua em seu contexto o tratamento a ser dado às demandas recebidas de forma anônima:

Art. 16. As unidades de ouvidoria poderão receber e coletar informações junto aos usuários de serviços públicos com a finalidade de avaliar a prestação de tais serviços e de auxiliar na detecção e correção de irregularidades.

§ 1º As informações referidas no caput deste artigo, quando não sejam identificadas ou não configurem manifestações nos termos da Lei nº 13.460, de 2017, não acarretam obrigação de criação de resposta conclusiva.

§ 2º As informações que constituam comunicações de irregularidade, mesmo que de origem anônima, deverão ser enviadas ao órgão ou entidade competente para sua apuração, observada a existência de indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

Como se vê, na esfera federal, pelo menos, o Poder Executivo admite e regulamenta o processamento das denúncias anônimas, citando os cuidados necessários quanto ao trâmite dessas demandas, que deve se dar apenas quando comprovados os indícios de relevância e materialidade. Nesse sentido:

Apesar de todo o exposto, a denúncia anônima é efetivamente um dos mecanismos que pode assegurar que delitos graves sejam levados ao conhecimento da

autoridade competente para sua apuração. Caso não seja aceita e processada, o Estado terá dificuldades para tomar conhecimento de práticas abusivas (SILVA, 2008, p. 84).

De fato, o que o se deve perquirir é o fato denunciado, e não quem o fez. As denúncias, anônimas ou não, precisam trazer, necessariamente, a descrição da irregularidade, a indicação de "suposta" autoria e a fundamentação mínima capaz de permitir uma averiguação pela unidade competente para tratar o assunto objeto da denúncia. Assim, o fator determinante para a recepção e encaminhamento da denúncia, portanto, reside na consistência ou relevância do relato apresentado e não na sua autoria.

O posicionamento acerca da possibilidade de processamento e de recebimento de denúncia anônima baseia-se também em fundamentos como o de que *"em um país como o nosso, onde o Estado não oferece aos cidadãos uma segurança eficaz, é irresponsabilidade sustentar que somente serão considerados os fatos apontados por pessoas que se identificam"* (ALVES, 2001, p. 250).

Soma-se a esse entendimento a Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça, na qual está prevista a possibilidade de recebimento de denúncia anônima pelos órgãos com base no poder-dever de autotutela da Administração. Nesse sentido:

Súmula 611 - Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração (Súmula 611, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018).

De fato, o recebimento de delação anônima ou notícia de irregularidade anônima é uma realidade na seara processual penal, ainda que tenha, por vezes, natureza meramente informativa. A jurisprudência, por sua vez, é pacífica no sentido do cabimento da denúncia anônima, desde que apurada, sob o crivo do contraditório, a veracidade dos fatos narrados:

EMENTA: HABEAS CORPUS. "DENÚNCIA ANÔNIMA" SEGUIDA DE INVESTIGAÇÕES EM INQUÉRITO POLICIAL. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS E AÇÕES PENAIS NÃO DECORRENTES DE "DENÚNCIA ANÔNIMA". LICITUDE DA PROVA COLHIDA E DAS AÇÕES PENAIS INICIADAS. ORDEM DENEGADA. **Segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal, nada impede a deflagração da persecução penal pela chamada "denúncia anônima", desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados (86.082, rel. min. Ellen Gracie, DJe de 22.08.2008; 90.178, rel. min. Cezar Peluso, DJe de 26.03.2010; e HC 95.244, rel. min. Dias Toffoli, DJe de 30.04.2010).** No caso, tanto as interceptações telefônicas, quanto as ações penais que se pretende trancar decorreram não da alegada "notícia anônima", mas de investigações levadas a efeito pela autoridade policial. A alegação de que o deferimento da interceptação telefônica teria violado o disposto no art. 2º, I e II, da Lei 9.296/1996 não se sustenta, uma vez que a decisão da magistrada de primeiro grau refere-se à existência de indícios razoáveis de autoria e à imprescindibilidade do monitoramento telefônico. Ordem denegada. (HC 99.490, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 23/11/2010, DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-02 PP-00459).

Nesse contexto, depreende-se que, preservados os direitos de privacidade, os dados, a honra e a imagem do denunciado, até findo o processo, não há porque inviabilizar o processamento de denúncias que, de pronto, indiquem a prática de ilícito na Administração, situação que, inclusive, apontaria eventual descaso do servidor público lato sensu, com a coisa pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a exposição percebe-se que não há unanimidade, nas ouvidorias públicas do país, quanto ao recebimento e processamento de denúncias ou notícias de irregularidade anônimas na seara adminis-

trativa, embora essa possibilidade seja prática consolidada no âmbito processual penal. Se, nas ouvidorias do poder judiciário, há como regra a vedação ao recebimento de denúncias anônimas, com base inclusive em resoluções do CNJ, esse recebimento e processamento é regra na seara do poder executivo.

Este estudo considera que o anonimato no recebimento de informações é possível, quando há indícios mínimos da materialidade da conduta e quando resguardados os dados do denunciado, a fim de proteger sua privacidade, honra e imagem, até que concluído o procedimento de averiguação da denúncia.

O recebimento de denúncia ou notícia de irregularidade anônima configura-se, na verdade, como importante instrumento de atuação da Administração em face de condutas ilícitas, seja entre agentes públicos e particulares, seja no próprio contexto da Administração, como nos casos em que se perquire condutas de assédio e discriminação no trabalho, contextos em que, em regra, o denunciante se sente bastante fragilizado e exposto.

Entende-se que a adoção das denúncias ou notícias anônimas pode criar possibilidades de incentivo, àqueles que, independentemente de sua condição, ao tomar conhecimento de um ato ilícito ou de uma situação desfavorável ao clima organizacional, por exemplo, possa comunicar o fato indicando indícios mínimos para que se possa iniciar ou dar prosseguimento à apuração cabível, ou ainda, encaminhar às unidades com atribuições para essa verificação, dentro do órgão público, ou arquivados, sem prosseguimento, quando ausente plausibilidade no processamento do feito, sempre garantindo a proteção dos dados pessoais, da privacidade, honra e imagem do denunciado.

O recebimento de notícias anônimas é prática presente em instituições públicas. É matéria que foi alvo de discussão pela jurisprudência, que reconhece como lícita o processamento dessas informações, quando respeitando os direitos individuais do denunciado, e desde que os fatos sejam passíveis, averiguáveis e investigáveis, com requisitos mínimos de comprovação, com vista a qualquer prosseguimento da demanda.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Prática do processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **O ombudsman e o controle da administração**. São Paulo, Edusp/Ícone, 1993. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:1993;000149988/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original192402202011035fa1ae5201643.pdf/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01, de 24 de junho de 2014**. Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/in/instrucao-normativa-conjunta-n-01-2014-ogu0001.pdf/view/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Ouvidoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018**. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128217/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-5-de-18-de-junho-de-2018-27128190/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.153, de 04 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à iden-

tidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm/. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a 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 federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm/ . Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 99.490 São Paulo.** Rel. Ministro Joaquim Barbosa. Julgado em: 23/11/2010. Publicado em: 01 de fevereiro 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618126>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 611.** DJe 14/05/2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27611%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27611%27).sub). Acesso em: 15 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Portaria Conjunta 66 de 05 de julho de 2021.** Dispõe acerca das manifestações de ouvidoria sobre os serviços prestados no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecendo prazos para resposta. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2021/portaria-conjunta-66-de-05-07-2021>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.268, de 20 de maio de 2010.** Dispõe sobre a Central do Eleitor no âmbito da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232682010.htm/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Ato Conjunto TST. GPOUV. nº 529, de 29 de novembro de 2018.** Regulamenta os procedimentos a serem adotados em face de manifestações e pedidos de informação recebidos pela Ouvidoria do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/147491/2018_atc0529_gp_ouv.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 jul. 2021.

CUNHA, Luciana Gross. **Ouvidoria de Polícia em São Paulo.** Justiça e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175.pdf/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de direitos:** a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

GONÇALVES, André. Corrupto desde o nascimento. Corrupção no Brasil existe desde que o rei de Portugal decidiu povoar a colônia, no século 16. **Gazeta do Povo.** 7 mar. 2009. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/corrupto-desde-o-nascimento-bgnvhl-bpfpetkoypm9ukm3232/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MEDEIROS, Morton Luiz Faria de. Natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS,** Porto Alegre, n. 36, p. 90-110, ago. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/73013> / Acesso em: 14 jul. 2021.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. Denúncia anônima no Direito Disciplinar à luz do princípio constitucional da vedação ao anonimato. **Revista da CGU/Presidência da República, Controladoria-Geral da União.** Brasília, jun./2008, v. 3, n. 4, p. 79-89. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34404> Acesso em: 14 jul. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.** Publicado em 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

DIREITOS AMBIENTAIS SEM INFORMAÇÃO? OUVIDORIAS PÚBLICAS E A SUSTENTABILIDADE DA PARTICIPAÇÃO DOS ATORES DOS DIREITOS

Bleine Queiroz Caúla

Professora Assistente da Unifor. Doutorado em Direito - Línia d'investigació en Estratègies Globals per al Desenvolupament Sostenible - Universitat Rovira i Virgili (Espanha - Tarragona), sob a regència da professora doutora Susana Borràs Pentinat. Reconhecimento no Brasil homologado pela Universidade de Marília - UNIMAR (julho de 2021). Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Interinstitucionais - GTeia (Universidade Federal do Ceará). Coordenadora Científica do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (www.dialogoaci.com). Editora das obras Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (Volumes 1 a 22). Coordenadora Acadêmica do Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE. @bleinequeiroz / @dialogoaci_intituto

Resumo: A pesquisa tem o escólio de demonstrar a importância que a informação e a participação exercem no pleno exercício dos direitos ambientais sob o manto da administração pública, na primazia da transparência, da eficiência e da descentralização. A forma de comunicação e transparência entre administração pública e Administrados surge, pode-se dizer, com a figura do *Ombudsman*, instituído na Suécia no ano 1809 para receber as queixas dos cidadãos. Não poderia ser diferente dado o avanço dos países nórdicos no trato com tema rico que é a cidadania. Na forma de melodia, Portugal instituiu o cargo de Provedor de Justiça. Na França surgiu o *Médiateur de la République*. O direito à informação e o direito de participação são direitos humanos, fundamentais e constitucionais intrinsecamente vinculados ao primado do Estado de Direito Democrático, constituem os alicerces da democracia. O cidadão deve se conscientizar que a todo direito há um ou mais deveres correspondentes. Conclui-se que a informação e a participação exercem forte intervenção na efetividade dos direitos fundamentais constitucionais. Uma administração democrática e transparente torna-se mais proba a partir do instante em que os cidadãos devidamente conscientes e informados vão, de certa forma, inibir uma possível ação ilícita ou uma omissão estatal.

Palavras-Chave: Direitos Ambientais. Informação. Participação. Ouvidorias Públicas.

INTRODUÇÃO

O texto é alusivo à comemoração de 10 anos criação do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral – COJE. O momento é oportuno para reafirmar que empresas públicas e privadas, fundações, sistema de justiça, de alguma maneira, buscam convidar cada cidadão a tomar posse no seu lugar na defesa dos direitos. As Ouvidorias abrem a porta da comunicação com as instituições responsáveis por fazerem o Direito acontecer na vida das pessoas.

A informação e a participação são direitos humanos, fundamentais e constitucionais intrinsecamente vinculados ao primado do Estado de Direito Democrático. Constituem princípios basilares da democracia². Tonificam a efetividade dos direitos ambientais. Revelam-se como elementos essenciais para o exercício da cidadania, porquanto são instrumentos de conscientização e participação pública. Nesse sentido, dispõe o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992): “Os Estados deverão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informação à disposição de todos”.

Previstos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 14 “Todos os cidadãos têm o direito de verificar, pessoalmente ou por meio de representantes, a necessidade da contribuição pública, bem como de consenti-la livremente, de fiscalizar o seu emprego e de determinar-lhe a alíquota, a base de cálculo, a cobrança e a duração”; art. 15 “A sociedade tem o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração”.

O conceito de informação é difundido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 19. “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informa-

2 Nesse sentido, MARTINI, Rosana. Reconhecimento a um meio ambiente sadio: a preocupação com a proteção ambiental nos instrumentos internacionais de direitos humanos. *In: Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Academia Brasileira de Direito Internacional – ABDI. Brasília, 2011, corrobora ao dispor que: “o direito de participação, nos planos nacionais e internacional, relaça a premência da preservação e do fortalecimento da democracia e do Estado do Direito, à luz da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos e com atenção especial aos segmentos mais vulneráveis da população”.

ções e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".

A pesquisa tem o escólio de demonstrar a importância que a informação e a participação exercem no pleno exercício do direito ambiental sob o âmbito da administração pública, na primazia da transparência, da eficiência e da descentralização. Cada cidadão deve se conscientizar que a todo direito há um ou mais deveres correspondentes.

Para o desenvolvimento da pesquisa faz-se um recorte nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português acerca do direito fundamental à informação e como a participação ambiental pode ser praticada nas Ouvidorias Públicas, protagonistas da relação administração-administrado, no sentido de prevenção para que a administração pública não incorra em omissão ou ilicitude e venha ter que ressarcir danos causados por titulares de órgãos, funcionários e agentes públicos.

Utilizou-se uma abordagem quantitativa e qualitativa, voltada a aprofundar e compreender o tema. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos. Desenvolveu-se pesquisa que responda aos seguintes questionamentos: a) Há direitos sem informação? b) Como os deveres ambientais podem ser cumpridos sem a participação social? c) De que maneira as Ouvidorias Públicas podem contribuir para os direitos ambientais?

O estudo inicia-se com notas introdutórias. Na sequência apresentam-se as seções: Ouvidoria Pública – a porta de comunicação que faz o Direito acontecer na vida das pessoas; Informação e Participação no ordenamento português; Informação e Participação no ordenamento brasileiro; Breve análise comparativa. Encerra-se o estudo com as considerações finais, em que pese o melhor entendimento da autoria subscrita.

Uma administração pública democrática e transparente torna-se mais proba a partir da atuação de cidadãos devidamente conscientes e informados. Entrementes, a informação não obriga à participação,

pois esta é motivada pelo espírito de cidadania ativa. Contudo, a simples informação sem a ação dos atores sociais torna-se inócua³.

A administração pública não suportará as demandas de responsabilização advindas da sociedade de risco, cunhada pelo sociólogo Ulrich Beck, das incertezas inerentes aos danos ambientais e da exiguidade de conhecimentos técnico-científicos, somadas à maior acessibilidade dos cidadãos aos mecanismos de intervenção individual ou coletiva que o direito civil lhes proporciona.

Enquanto os magistrados se adaptam à tecnicidade e às especificidades da justiça ambiental, aos cidadãos impõe-se o desafio de viverem uma democracia ambiental. Não constitui tarefa exclusiva do Ministério Público a fiscalização e a intervenção ambiental, se o bem é de todos, a estes impõe-se o dever de proteção. Então que a participação inicie-se nas Ouvidorias Públicas.

1 OUVIDORIA PÚBLICA – A PORTA DE COMUNICAÇÃO QUE FAZ O DIREITO ACONTECER NA VIDA DAS PESSOAS

A figura do *Ombudsman* constitui-se a porta de comunicação e transparência entre administração pública e administrados, no ano 1809, na Suécia. O direito visionário dos países nórdicos permitiu que os cidadãos pudessem registrar queixas relacionadas aos serviços públicos. Na França surgiu o *Médiateur de la République*.

A Constituição portuguesa estabelece a figura do Provedor de Justiça, órgão independente para receber as queixas por ações ou omissões dos poderes públicos. Seu titular é designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar. Compõe o Conselho de Estado e pode requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Antes de mergulhar no tema central do artigo é oportuna tecer breve consideração sobre a criação das Ouvidorias Públicas e Privadas no Brasil. Ambas funcionam como portas de comunicação para que o Direito aconteça, se realize e atue na vida das pessoas. Há um hiato

³ No mesmo sentido, CUNHA, Paulo. **A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente**, 2001, p. 471, entende que a sociedade é lenta para reagir e não está habituada à antecipação, à prevenção. Há 40 anos, a inovação dos riscos ambientais era vista como uma provocação inaceitável que, aliada às precárias condições de segurança, à formação insuficiente dos recursos humanos, pressões econômicas, deficiências da organização e à falta de informação, viabilizam a massificação dos riscos ambientais e a plausibilidade dos mesmos se converterem em dano.

que separa o período histórico do Direito e o pós Ouvidorias. Agora parcitipar tem condão de direito-dever.

Nas lições de Campos⁴

[...], o instituto das ouvidorias públicas passou a re-presentar um locus privilegiado de mediação das relações Estado-cidadão e um condutor da transparência pública, transformando-se num importante instrumento de participação cidadã. Inegável ser a ouvidoria pública uma importante ferramenta de gestão – configurando-se em uma interface relacional entre o Estado e a sociedade –, permitindo que a população seja realmente parte integrante do contexto político.

Entrementes, criá-las não é suficiente. Imperioso, de algum modo, se tornarem conhecidas pela sociedade⁵. Precisam ser dotadas de autonomia e não sejam reféns da vontade de seu dirigente. O critério de escolha do(a) Ouvidor(a) deve ser transparente, imparcial e democrático. Tanto a administração pública como as Ouvidorias Públicas só atuarão com eficiência pública se houver participação social. Nesse sentido, Bruno Comparato⁶ ressalta

as ouvidorias públicas que recolhem as denúncias da população são um instrumento interessante para avaliar o desempenho das agências que obedecem a estas características. Neste caso, o incentivo à participação popular é visto também como uma maneira eficiente de fiscalizar os governantes e promover o respeito e a garantia dos direitos dos cidadãos.

Quatro características necessárias às Ouvidorias Públicas: informalidade, agilidade, resolutividade e publicidade, indispensáveis à participação, proteção e defesa do usuário dos serviços públicos da

4 CAMPOS, Fernanda da Silveira. A Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro, 2016, p. 163.

5 Sobre se tornarem conhecidas, segundo COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania, 2016, p. 46: "É legítimo perguntar-se por que o instituto do *ombudsman*, inventado há duzentos anos e desconhecido fora da Escandinávia até cinquenta anos atrás, proliferou e se expandiu desta maneira apenas nos últimos cinquenta anos".

6 COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania, 2016, p. 45.

administração pública⁷. “As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - **promover a participação** do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; [...]”⁸.

As ouvidorias públicas, segundo Bruno Comparato⁹

ao mesmo tempo em que fiscalizam o exercício do poder, constituem-se como um instrumento relevante de participação popular. Enquanto a maioria dos mecanismos de democracia participativa introduz a participação popular na definição e a formulação de políticas públicas, mesmo que apenas em caráter consultivo, as ouvidorias influenciam o aspecto decisivo da implementação das políticas.

“A ferramenta digital de atendimento e de acompanhamento da entrega dos serviços públicos [...] deve apresentar, no mínimo, as seguintes características e funcionalidades: [...] XI - implementação de sistema de ouvidoria [...]”¹⁰. O pós Pandemia da COVID-19 vai estabelecer formas de comunicação entre Estado e Sociedade cada vez mais modernas, ágeis e tecnológicas. O caminho a percorrer é o da desburocratização da informação de serviço público e privado que envolvam direitos – Governo Digital, Ouvidorias Digitais, Ensino Digital.

As seções seguintes abordam a informação e a participação nos ordenamentos português e brasileiro.

2 INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO ORDENAMENTO PORTUGUÊS

O Direito Administrativo é considerado o ramo que mais se aproxima de tornar possível conciliar desenvolvimento econômico e proteção do direito fundamental do ambiente¹¹. Por seu turno, o Direito Civil, particularmente por meio do instituto da responsabilidade civil, ao

⁷ BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.**

⁸ Art. 13 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

⁹ COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania, 2016, p. 44.

¹⁰ Art. 21 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

¹¹ ALMEIDA, Mário Aroso de. Tutela jurisdicional em matéria ambiental. In: ROCHA, Mário de Melo (coord.). **Estudos de direito do ambiente**. Porto: Coimbra, 2003, p. 77-96.

contrário do Direito Administrativo, que é extremamente conservador e pouco permeável às situações novas que exorbitem dos arquétipos normativos, assume grande relevância na tutela do ambiente dada a sua plasticidade e maior proximidade dos cidadãos. A esse respeito, Menezes Cordeiro lembra que “o direito civil vem do fundo dos tempos e vai para o futuro”¹².

Não é suficiente ter direitos. A administração pública deve aproximar dos seus administrados de modo a fazê-los participar. A responsabilidade ambiental é solidária entre Estado e demais cidadãos, conforme mandamento constitucional português¹³. O direito à informação e à participação fazem parte da estrutura da administração pública.

A participação é um direito fundamental ínsito na Constituição da República Portuguesa – CRP de 1976, no artigo 267º/1/5, exerce grande relevância no primado do desenvolvimento sustentável, uma vez que possibilita a sociedade praticar sua cidadania ambiental em cumprimento ao seu dever constitucional imposto pelo artigo 66, nºs 1 e 2.

Art. 66 [...]

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o **dever de o defender**.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a **participação dos cidadãos**:

[...].

Para Jorge Miranda¹⁴ o cidadão pode e deve participar de decisões e deliberações que lhe digam respeito, estar informado sobre o andamento de processos em que seja a parte interessada, bem como ter conhecimento das resoluções definitivas neles proferidas.

O Código de Procedimento Administrativo português eleva o direito de participação à categoria de princípio (art. 12º); legitima os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e os demais eleitores

12 CORDEIRO, Menezes *apud* FERREIRA, Manuela Flores, 1996, p. 395.

13 Cfr. Artigo 66º da Constituição da República Portuguesa - CRP

14 Assim entende MIRANDA, Jorge. Administração pública na Constituição portuguesa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. v. XLIII, nº 2, Coimbra, 2002, p. 976, ao comentar os artigos 267º/5 e 268º/1 da CRP.

recenseados no território português à proteção de interesses difusos perante ações ou omissões da Administração passíveis de causar prejuízos relevantes não individualizados em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, a qualidade de vida, o consumo de bens e serviços e o património cultural (art. 68º); prevê a audiência dos interessados (art. 80º)¹⁵. Por seu turno, a Lei nº 19/2014 (Bases da Política de Ambiente) consagra como princípio das políticas públicas ambientais:

Art. 4º Princípios das políticas públicas ambientais

[...]

e) Da informação e da participação, que obrigam ao envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais, privilegiando a divulgação e a partilha de dados e estudos, a adoção de ações de monitorização das políticas, o fomento de uma cultura de transparência e de responsabilidade, na busca de um elevado grau de respeito dos valores ambientais pela comunidade, ao mesmo tempo que assegura aos cidadãos o direito pleno de intervir na elaboração e no acompanhamento da aplicação das políticas ambientais.

A Lei de Bases da Política de Ambiente avança acerca dos direitos procedimentais em matéria de ambiente:

Art. 6º Direitos procedimentais em matéria de ambiente

1 - Todos gozam dos direitos de intervenção e de participação nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, nos termos legalmente estabelecidos.

2 - Em especial, os referidos direitos procedimentais incluem, nomeadamente:

[...]

b) O direito de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas, as quais têm o dever de a divulgar e disponibilizar ao público através de mecanismos adequados, incluindo a utilização de tecnologias telemáticas ou eletrónicas.

15 Código de Procedimento Administrativo – CPA (DL nº 4/2015), artigo 12º **Princípio da participação**: “Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência nos termos do presente Código”.

A desinformação é tão maléfica ao exercício da cidadania que a Lei de Bases do Ambiente (nº 11/1987)¹⁶, revogada pela Lei nº 19/2014, previa em seu art. 42º, como forma de participação a faculdade de o cidadão que se sinta lesado poder entrar com pedido de embargos administrativos. Esse instrumento de tutela ambiental nunca foi utilizado apesar de estar em plena vigência no ordenamento jurídico português. A falta de eficácia social talvez se deva à desinformação da sociedade ou a desmotivação. Essa realidade ratifica o pensamento de que a participação não depende apenas da informação, ela é guiada por outros fatores. No entanto, no texto constitucional está assentado um dever fundamental que vincula Poder Público e coletividade.

O Estatuto do Provedor de Justiça – EPJ¹⁷, artigo 3º, estabelece que o direito de queixa cabe aos cidadãos, pessoas singulares ou coletivas. Podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as aprecia sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.

A lei do direito de participação procedimental e de ação popular – (nº 83/95) regulamenta o nº 3 do artigo 52º da CRP e prevê o direito de ação popular em face da Administração central e local. Define, em seu artigo 1º/2, o exercício do direito de participação popular em procedimentos administrativos e a tutela de prevenção, cessação ou a perseguição judicial das infrações cometidas contra a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o patrimônio cultural e o domínio público.

O direito à informação está constitucionalmente assegurado nos artigos 20º/2, 48º/2 e 268º/1/2 da CRP e pode ser um instrumento que minimize não só a responsabilização do Estado, mas também os conflitos interprivados, decorrentes de uma atividade lesiva desenvolvida por um privado em violação de normas de direito administrativo. A tutela do ambiente tem dupla função: prevenir e cessar situações de agressão ou reparação dos danos causados. Não obstante, a partir da informação é possível recorrer à tutela extrajudicial de solução de conflitos, ou seja, previne a tutela judicial.

Em Portugal, a Lei nº 26/2016 regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa, incluindo em maté-

16 PORTUGAL. **Lei nº 11, de 07 de abril de 1987.** Lei de Bases do Ambiente.

17 PORTUGAL. **Lei n.º 17, de 18 de fevereiro de 2013.** Terceira alteração à Lei n.º 9/91, de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça).

ria ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho¹⁸. O normativo recepção, no art. 2º, o princípio da administração aberta. O art. 3º, alínea e, define “Informação ambiental» quaisquer informações de natureza administrativa, sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, relativas:

- i) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;
- ii) A fatores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioativos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente referidos na alínea anterior;
- iii) A medidas políticas, legislativas e administrativas, designadamente planos, programas, acordos ambientais e ações que afetem ou possam afetar os elementos ou fatores referidos nas subalíneas anteriores, bem como medidas ou ações destinadas à sua proteção;
- iv) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;
- v) A análises custo-benefício e outras avaliações e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e atividades, em matéria ambiental, referidas na subalínea iii);
- vi) Ao estado da saúde e à segurança das pessoas, incluindo designadamente a contaminação da cadeia alimentar, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afetados pelo estado dos elementos referidos na subalínea i), ou, através desses elementos, pelos fatores ou medidas referidas nas subalíneas ii) e iii);

¹⁸ PORTUGAL. **Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016**. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.

O direito de acesso, garantido a todos sem necessidade de enunciar qualquer interesse, aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. O acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo (art. 5º, n. 1 e 2).

Na mesma lei estão previstas a divulgação ativa de informação (art. 10º) e a divulgação ativa de informação relativa ao ambiente (art. 11º). Em ambas a atualização da informação no sítios na Internet deve ser periódica e, no mínimo, semestralmente. A Directiva 2003/4/CE assegura o acesso às informações sobre ambiente. Garante o acesso do público à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, tanto mediante pedido como através de divulgação ativa. Estabelece as condições básicas e as disposições práticas que os cidadãos devem respeitar quando lhes é concedido acesso à informação solicitada em matéria de ambiente.

O acesso à informação foi ampliado pela Lei nº 26/2016. As informações sobre o ambiente devem estar atualizadas e incluir os textos dos tratados, convenções ou acordos internacionais, da legislação nacional e comunitária sobre ambiente ou com ele relacionados; Políticas, planos e programas relativos ao ambiente; Relatório nacional sobre o estado do ambiente; resumos dos dados resultantes de controle das atividades que afetam ou podem afetar o ambiente; Licenças e autorizações com impacto significativo sobre o ambiente, acordos sobre ambiente ou referência ao local onde tais informações podem ser solicitadas ou obtidas; Estudos de impacte ambiental e avaliações de risco relativas a elementos ambientais mencionados na subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º, ou referência ao local onde tais informações podem ser solicitadas ou obtidas¹⁹.

De acordo com a lei, o relatório nacional sobre o estado do ambiente, cuja elaboração e publicação anual compete ao membro do Governo responsável pela área do ambiente, inclui informação sobre a qualidade do ambiente e as pressões sobre ele exercidas. Os órgãos e entidades públicas competentes devem garantir que, em caso de ameaça iminente para a saúde humana ou ao ambiente, causada por ação humana ou por fenómenos naturais, sejam divulgadas imediatamente todas as informações ambientais que permitam às populações

¹⁹ Ver o artigo 11º, n. 2, da Lei nº 26/2016.

em risco tomar medidas para evitar ou reduzir os danos decorrentes dessa ameaça²⁰.

A revisão constitucional de 1997 põe termo à supremacia da administração pública, inclina-se para a paridade no processo entre administração e administrado, afirma o princípio da tutela jurisdicional e a valorização do reconhecimento dos direitos dos administrados. A mudança drástica consistiu na redação do seu artigo 268º, que contou com a colaboração do constitucionalista Marcelo Rebelo de Sousa²¹. Foram, então, assegurados aos cidadãos os direitos fundamentais à informação e à participação, inerentes à Democracia.

O nº 2 do artigo 268º da CRP dispõe sobre o acesso aos arquivos e registros administrativos, ressalvadas a segurança interna externa, a investigação criminal e a intimidade das pessoas. O nº 4 garante a tutela jurisdicional efetiva e prevê a impugnação de quaisquer atos administrativos que venham ferir direitos dos administrados, o dever de elaboração de determinado ato legal e a adoção de medidas cautelares.

A Administração, a quem compete o ônus da condenação fundamentada na responsabilidade objetiva, deve atentar para os riscos que surgem da indisponibilidade de informações relativas às consequências futuras de um ato administrativo praticado no presente. A Pandemia da COVID-19 veio mostrar que maioria da sociedade vive em constante perigo na medida em que se mantém inerte e não participa das decisões, e a própria ciência deixa de ser o porto seguro e cria a atualidade do risco relativo.

O que se pode verificar é uma discrepância acentuada entre a afirmação normativa do Direito do Ambiente e a sua assimilação nas práticas cotidianas pelos atores sociais e pelo sistema judicial. Não é suficiente a elevação do ambiente à categoria de direito fundamental, pois numa sociedade em desenvolvimento como a portuguesa este direito emergente está à margem do núcleo dos direitos imprescindíveis e fora das prioridades garantísticas e da especialização dos tribunais²².

20 Ver o artigo 11º, n. 3 e 4 da Lei nº 26/2016.

21 Marcelo Rebelo de Sousa é Presidente de Portugal, reeleito para o segundo mandato.

22 Com efeito, alerta FERREIRA, Manuela Flores. **Responsabilidade civil ambiental em Portugal**: legislação e jurisprudência, 1996, p. 394. Nesse sentido, CUNHA, Paulo. **A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente**, 2001, p. 479, pontua que em Portugal, devido aos problemas ambientais ainda estarem na juventude, aliados aos obstáculos de caráter sociocultural e a fraca participação popular, o modelo de ação popular ainda não foi suficientemente posto à prova.

Cabe à Administração, a quem as Convenções Internacionais vinculam proteger o ambiente, promover a participação e a informação dos administrados, inclusive ressaltando os deveres de cidadãos ambientalmente corretos. Compete ao Direito estabelecer regras e princípios estruturadores, merecendo destaque o princípio da organização democrática²³.

O direito à informação e participação ambiental também estão protegidos pela Lei nº 35/98 – Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA). Revela a amplitude do artigo 52º, nº 3, alínea a da CRP, ao conferir expansiva legitimidade às organizações não governamentais do ambiente, que ficam autorizadas a propor ações judiciais contra atos de entidades públicas e privadas que possam gerar degradação do ambiente; intentar ações de responsabilidade civil contra atos e omissões da Administração; recorrer contenciosamente de atos e regulamentos administrativos que violem as disposições destinadas à proteção do ambiente; apresentar queixa ou denúncia por crimes contra o ambiente.

Em seu artigo 5º dispõe do direito de as organizações não governamentais do ambiente consultarem e se informarem, junto aos órgãos da administração pública, sobre documentos ou decisões administrativas com incidência no ambiente, merecendo destaque os processos de avaliação de impacto ambiental e os processos de auditoria ambiental, certificação empresarial e atribuição de rotulagem ecológica, pois são tarefas que correm maior risco de improbidade administrativa passível de responsabilização civil. A ONGA também tem acesso aos planos e projetos de política de ambiente, podendo a Administração responder por omissão de descumprimento ao disposto no artigo 66º da CRP e na Lei de Bases da Política de Ambiente.

O direito de participação consta no art. 6º. As ONGAs têm o direito de participar na definição da política e das grandes linhas de orientação legislativa em matéria de ambiente. Em face do caráter multidisciplinar das normas do ambiente, dotadas de conceitos da Geografia, Ecologia, Mineralogia, entre outros ramos do saber, essa participação vem contribuir para uma melhor compreensão das disciplinas não jurídicas que consubstanciam as leis ambientais.

²³ Adverte CUNHA, Paulo. **A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente**, 2001, p. 489, que esse princípio vem legitimar as decisões, por meio da abertura da entidade administrativa, com competência decisória, à colaboração e à participação dos administrados.

A cultura cívica constitui fator preponderante na minimização de problemas e impactos contra o ambiente. É possível depreender que a administração pública em Portugal encontra-se literalmente "amarrada" e "fiscalizada" pelos atores sociais, o que vem contribuir para que os dispositivos legais tenham elevada densidade normativa. Entrementes, ainda reclama um ativismo ambiental para ponderar a colisão com a resignada Economia Linear e a Política. Acredita-se que a sociedade portuguesa tenha a resposta para a pergunta cunhada por Lyssandro Norton em sua tese de doutorado: Qual o valor do meio ambiente?²⁴.

3 INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura que todos têm direito a receber informações de seu interesse particular ou coletivo junto aos órgãos públicos. Impõe restrições em caso de decreto de estado de sítio. Uma das formas de concretização do direito de participação, previsto na Constituição, refere-se à iniciativa popular, que possibilita aos cidadãos (no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados) o direito de participar do processo legislativo na apresentação de projetos de leis complementares ou ordinárias, bem como a realização de referendo, como ocorrido recentemente para o desarmamento²⁵.

Nos direitos sociais é necessária a implementação de instrumentos que complementem e subsidiem o tratamento legal, partindo da realidade de que não há preservação sem a cooperação e os recursos da comunidade. A CF/88, ao prever a isenção de custas e do ônus da sucumbência em sede de Ação Popular, estimula o cidadão a fazer *jus* a essa importante garantia do direito de ação. No entanto, a procura pelas demandas judiciais de defesa do meio ambiente ainda são dispare nas regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste).

De acordo com pesquisa realizada por Freire (2014, p. 250) o Nordeste (Ceará, Pernambuco, Maranhão, Sergipe, Piauí, Maceió, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte) representa, durante dez anos,

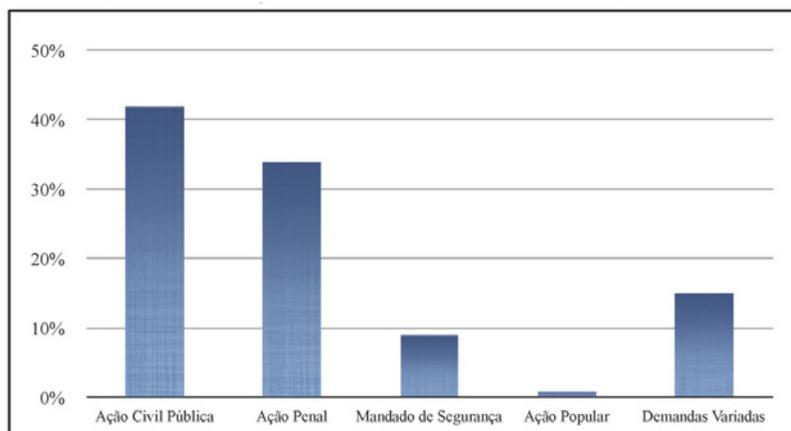
²⁴ SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

²⁵ Artigos: 5º, incisos XIV, XXXIII, LXXII; 139, inciso III; 14, incisos II e III; 61, parágrafo 2º da CF/88.

apenas 14% das lides ambientais no Superior Tribunal de Justiça, perdendo em termos percentuais para o Rio de Janeiro (16%), Minas Gerais (22%) e São Paulo (49%) individualmente, o que denota o tímido exercício da tutela jurisdicional ambiental nas instâncias superiores. Esses dados são alarmantes na medida em que o exercício da justiça ambiental tem imbricação com a prevenção do declínio da qualidade de vida e da saúde da população do norte e nordeste do país. Tal qual o descumprimento reiterado das normas consumeristas, pode ensejar a motivação de crimes ambientais praticados não apenas pelo poder público como também pelas empresas privadas.

O instrumento popular participativo de defesa do meio ambiente²⁶, vigente há mais quatro décadas, ainda não atingiu o patamar desejado, embora o texto constitucional o tenha recepcionado²⁷. A sociedade ainda vive a utopia e a falsa ingenuidade de que somente o Estado é responsável pela proteção do meio ambiente. Nessa senda, Freire (2014, p. 258) realiza pesquisa sobre a porcentagem de demandas por tipo de ação, conforme gráfico 1:

Gráfico 6: Porcentagem de demandas por tipo de ação



Fonte: FREIRE (2014, p. 258).

26 BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular.

27 CF/88, art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Sobre a tipologia de ação, de acordo com Freire (2014, p. 258):

[...] foi possível aferir que recursos resultantes de processos iniciados por Ações Cíveis Públicas respondem por 42% (quarenta e dois por cento) dos casos, seguidos pelas Ações Penais com 34% (trinta e quatro por cento) das demandas. Mandados de Segurança representam 9% (nove por cento) dos processos e Ações Populares apenas 1% (um por cento) com 6 (seis) casos. Demandas variadas, como execuções fiscais, desapropriação e demais contentas respondem por 15% (quinze por cento) das lides.

Chama a atenção que a ação popular obteve a menor porcentagem na procura pela defesa dos bens ambientais. A Ação Civil Pública ocupa o ranking das demandas judiciais ambientais. No entanto, revela que a participação dos sujeitos aos gozo dos bens ambientais ainda é tímida e que não atentaram para o verdadeiro sentido e valor do meio ambiente.

O Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2013, realizou algumas postagens no perfil do Facebook como forma de abrir o diálogo com a sociedade sobre a participação cidadã. Na busca pela transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) incentiva à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos²⁸.

A Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA) precede a constitucionalização do ambiente no ordenamento jurídico brasileiro. Nela foi instituído o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA com vistas a viabilizar a divulgação de informações, documentos e dados ambientais. Os órgãos da administração pública ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos e processos que tratem de matéria ambiental e fornecer as informações especialmente relativas a políticas, plano e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; acidentes, situações de riscos ou de emergência ambiental; substâncias tóxicas e perigosas; diversidade biológica; organismos geneticamente modificados, dentre outras. O intuito é fazer cessar os abusos que decorrem da

²⁸ LC nº 101/2000, art. 48, §2º, I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

irresponsabilidade, muitas vezes amparada em uma legislação fragmentada.

O controle do combate à improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) é mais um instrumento que impulsiona a informação e a participação dos administrados em prol de proteger a própria Administração de possíveis condenações indenizatórias. A exigência da publicidade dos atos oficiais visa a fiscalização por parte da coletividade, no entanto demanda um espírito de cidadania ativa permanente. Embora o cenário jurídico seja de conquistas novos direitos há ainda uma resistência ao exercício cotidiano dos deveres a eles vinculados.

Jorge Miranda²⁹ enfatiza que “o cidadão pode e deve participar de decisões e deliberações que lhe digam respeito, estar informado sobre o andamento de processos em que seja a parte interessada, bem como ter conhecimento das resoluções definitivas neles proferidas”. As Ouvidorias abrem espaço para a não judicialização de direitos. Dito de outro modo, a densidade normativa dos direitos devem ser consubstanciada com a participação social. A Suécia tem a regra de que direitos devem ser cumpridos e, excepcionalmente, judicializados.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece como condição *sine qua non* à sadia qualidade de vida que o meio ambiente esteja ecologicamente equilibrado, tarefa compartilhada entre o Estado e a coletividade. Do texto do *caput* do art. 225 da CF/88 extrai-se o dever de participação dos atores sociais expressamente, mas somente atuarão quando devidamente informados. É nesse cenário que a educação jurídica comunitária exerce grande influência e as Ouvidorias – canal de comunicação – abrem espaços para a cidadania.

Nessa senda, Arnaldo Vasconcelos³⁰ diz acreditar na necessidade de um duplo processo de conscientização, e que, em caso contrário, nenhum país possuirá Direito nem justiça confiáveis, por mais belas que sejam suas leis. “Transformar leis em Direito é tarefa solidária do Poder Judiciário e da sociedade”. Percebe-se que é insuficiente ter direitos e que os deveres devem ser esclarecidos, pois se somente

29 MIRANDA, Jorge. Administração pública na Constituição portuguesa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Coimbra, v. XLIII, n. 2, 2002. p. 963-976.

30 VASCONCELOS, Arnaldo. [Prefácio]. In: MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da constituição**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

exigidos pela via da repressão não alcançam os objetivos da sustentabilidade social, ambiental, cultural.

A informação por si só não impõe a participação na medida em que obtida a primeira sem que haja a segunda torna-se inócua. Entrementes, o direito de acesso à informação³¹ deve ser disseminado nas escolas, nas universidades, nas empresas e nos órgãos públicos no intuito de prevenir que seja meramente uma nova lei no arcabouço jurídico ou que configure "mera folha de papel".

Relevância maior tem a informação ambiental, instituída como garantia de todo cidadão pela Lei nº 10.650/2003. Determina que ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, os órgãos e entidades da administração pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama³². Garante a qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata referida lei, mediante requerimento escrito, desde que assumam a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados³³.

Lei de Acesso à Informação dispõe em seu art. 8º "É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas". No âmbito ambiental pode ser útil no sentido de qualquer cidadão requerer do Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, Secretária Estadual de Meio Ambiente ou qualquer outro órgão público informação sobre licenciamento ambiental, renovação de licenças, autuação de infrações, aplicação de multas ou quaisquer outros dados que tenham conexão com interesse coletivos e difusos.

31 A Lei nº 12.527/2011 dispõe em seu art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

32 Art. 2º da Lei nº 10.650/2003.

33 Art. 1º da Lei nº 10.650/2003.

4 BREVE ANÁLISE COMPARATIVA

Importante ressaltar que o fato de Portugal possuir uma justiça administrativa independente – o Supremo Tribunal Administrativo – STA –, não significa que restou exaurida a necessária maior aproximação com a população ou que se eliminaram os obstáculos relativos ao acesso dos cidadãos à justiça administrativa.

Na realidade não é o simples alargamento do número de tribunais administrativos³⁴ que venha por termo ao problema, talvez apenas consiga promover a celeridade do julgamento dos processos, uma vez que aumenta o número de juízes, o que contribui para não mais imperar a morosidade. Não há outro sentido para a constitucionalização da justiça administrativa, com a sua conseqüente valorização em termos de autonomia e independência, se não for para atender o cidadão.

Procurado o Supremo Tribunal Administrativo (STA) em Lisboa para averiguar o número de ações de responsabilidade civil existentes contra a administração pública no tocante aos danos ambientais, referida Corte exige que se faça um requerimento ao Presidente do Tribunal justificando as razões da visita ao Tribunal. A visão conservadora de obstacularizar a aproximação com os cidadãos pode inibir a participação popular e acaba por infringir os princípios da transparência e da publicidade, contrários à descentralização da administração pública. O STA não tem interesse em publicizar os processos em que a Administração seja parte.

As insuficiências de que a administração pública ainda padece, seja no ordenamento português ou no brasileiro, somadas aos riscos inerentes da sociedade contemporânea monitorada pela tecnologia, levam a repensar o verdadeiro alcance que se pode buscar se ainda prevalecer a cultura da desinformação e não participação.

Acredita-se que a atribuição conferida aos cidadãos para uma efetiva capacidade de intervenção no sistema e uma correção das suas disfunções poderá reforçar a legitimidade e a potencialidade de

34 AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de. **Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo**, 2002, p. 24, enfatizam que um dos pontos mais relevantes da reforma que veio constitucionalizar a justiça administrativa prende-se ao fato de ela ter-se assentado em estudos de redimensionamento dirigidos à indispensável criação de uma verdadeira rede de tribunais administrativos, espalhada pelo território nacional, capaz de assegurar uma maior proximidade da justiça administrativa em relação ao cidadão.

comunicação do sistema jurídico-ambiental e a confiança nele depositada, estimulando a difusão de uma cultura ambiental³⁵.

A essência da administração pública consiste em servir o cidadão, promover a execução dos seus direitos e exigir o cumprimento dos seus deveres básicos³⁶. É um desserviço que seu funcionamento e atuação se dêem sem informação e participação, dois direitos que irão propiciar a probidade, transparência e democracia administrativas.

A falta de eficácia social do direito de informação e da participação carregam as sequelas da cultura de regimes ditatoriais e anti-populares que Portugal e Brasil já viveram. No entanto, o Estado Democrático de Direito não pode garantir direitos aos administrados que negligenciam seus deveres, inclusive a judicialização deles. Como disse Flávio Galdino: "Direitos não nascem em árvores"³⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis têm assumido um papel secundário de permissão e proibição de condutas sem que as suas premissas sejam devidamente discutidas com os legitimados, que é a própria sociedade. Sugere-se uma redefinição da participação popular, de forma a minimizar o fardo atribuído à administração pública, notadamente no que pertine aos direitos supraindividuais que impõem o dever à sociedade de também defendê-los, conduzida por uma responsabilidade compartilhada.

Existe um cordão umbilical entre a administração pública e o meio ambiente, esse é a base de onde promana uma série de interesses públicos que resultam em atribuições daquela. Uma sociedade informada e participativa é que poderá inibir eventual inércia da Administração e fazer com que ela realize suas tarefas com probidade, transparência e publicidade. A partir desses instrumentos, pode-se acreditar na redução de infrações cometidas pela Administração, seja no campo da ação ou da omissão.

35 Nesse sentido, adverte SENDIM, José de Sousa. **Responsabilidade civil por danos ecológicos** – da reparação do dano através da restauração natural, Coimbra, 1998, p. 208.

36 CUNHA, Paulo. **A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente**, 2001, p. 474, afirma que os instrumentos de cariz processual são ineficazes no âmbito da prevenção dos danos ambientais. Concordando com o autor, aponta-se como exemplo o chamado "embargo administrativo", que teve sua eficácia social inoperante.

37 Flávio Galdino *apud* TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**, 2008, p. 77.

A Administração é a protagonista de um conjunto de tarefas de realização do interesse público na área do ambiente e tem o fito de tornar exequíveis as normas constitucionais ambientais que exigem um *modus operandi* de intervenção estatal e ações multidisciplinares que venham suprir o caráter incerto e imprevisível dos possíveis danos.

Em Portugal, o direito de participação procedimental e de ação popular está assegurado pela Lei nº 83/95, de 31 de agosto. A ação popular administrativa de defesa dos valores ambientais, no âmbito das relações jurídicas administrativas, está para Portugal assim como a ação popular e a ação civil pública estão para o Brasil. A legitimidade da ação popular pertence a todo cidadão que esteja em dia com seus direitos civis e políticos em Portugal e direitos políticos no Brasil.

As respostas aos questionamentos da pesquisa remetem às seguintes reflexões: Direitos sem informação não garantem a efetividade plena, seja no âmbito extrajudicial ou judicial. O aprimoramento da gestão pública e o princípio da administração aberta condicionam aos administrados a informação sobre seus direitos e deveres. O exercício do Poder de Polícia da administração pública por vezes é praticado a partir de conflitos e denúncias.

Entrementes, os deveres ambientais contidos nas Constituições brasileira e portuguesa (art. 225 e art. 66º) só terá eficácia social com a participação. Toma-se como exemplo o emblemático desafio da logística reversa e destinação final dos resíduos sólidos. As leis municipais devem dispor sobre aplicação de multa aos cidadãos pelo descumprimento do seu dever fundamental de cooperar com o desenvolvimento sustentável, no que lhe couber.

Os atores sociais reclamam da administração pública e a ela é imposta a tarefa de fiscalizar a própria sociedade que é negligente com o meio ambiente. A proteção do ambiente não se faz com esperanças, mas com mudanças. O direito ambiental possui as vertentes positiva (obrigação de fazer) e negativa (obrigação de não fazer).

As Ouvidorias Públicas devem contribuir para os direitos, inclusive os ambientais. Nelas os cidadãos estão convidados a tomarem posse do seu lugar na defesa dos direitos e abrem a porta da comunicação com as instituições responsáveis por fazerem o Direito acontecer na vida das pessoas. É um espaço para além de atendimento dos cidadãos. Dito de outro modo, nelas os conflitos são dirimidos com

participação e controle social. No Brasil, os Poderes Executivo e Judiciário podem ser denunciados nas Ouvidorias. Ministério Público também pode receber denúncia contra seus membros. Não há murelhas de proteção que as Ouvidoras não possam alcançar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mário Aroso de. Tutela jurisdicional em matéria ambiental. *In*: ROCHA, Mário de Melo (coord.). **Estudos de direito do ambiente**. Porto: Coimbra, 2003, p. 77-96.

AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de. **Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo**. Coimbra: Almedina, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm#art54. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Acesso em: 25 ago. 2021.

CAMPOS, Fernanda da Silveira. A Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016. p. 163-186. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 29 ago. 2021.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral (org.). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea,

2016. p. 43-53. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27811&Itemid=406. Acesso em: 18 mar. 2021.

CUNHA, Paulo. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente. **Lusíada**: Revista de Ciência e Cultura, n. 1 e 2. Coimbra, 2001, p. 465-491.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo Arruda. **Ciberdemocracia no Judiciário**: o uso de mapas como política de virtualização. 2014. Tese (Doutorado em Direito Constitucional)– Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 321p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129267>. Acesso em: 25 ago. 2021.

FERREIRA, M. Manuela Flores. Responsabilidade civil ambiental em Portugal: legislação e jurisprudência. **Revista Ambiente e Consumo**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. v. II, p. 371-395.

FRANÇA. Assembleia Nacional. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MARTINI, Rosana. Reconhecimento a um meio ambiente sadio: a preocupação com a proteção ambiental nos instrumentos internacionais de direitos humanos. *In*: **Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Academia Brasileira de Direito Internacional – ABDI. Brasília, 2011.

MARTINS, Paula Lígia. Direito ambiental brasileiro, direito ambiental internacional e direito a integração. *In*: CASELHA, P. B. (coord.) **Merco-sul**: integração regional e globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MIRANDA, Jorge. Administração pública na Constituição portuguesa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Coimbra, v. XLIII, n. 2, 2002. p. 963-986.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.defensoria.ms.gov.br/images/nudedh/sistemas_onu/22_-_Declara%C3%A7%C3%A3o_do_RJ_sobre_meio_ambiente_e_desenvolvimento_-_1992_-_OK.pdf. Acesso em: 06 jan 2016.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Coimbra: Almedina, 2015.

PORTUGAL. **Lei nº 11, de 07 de abril de 1987**. Lei de Bases do Ambiente. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=752&tabela=leis. Acesso em: 25 ago. 2021.

PORTUGAL. **Lei nº 19, 14 de abril de 2014**. Define as bases da política de ambiente e revoga a Lei de Bases do Ambiente n.º 11/87. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2091&tabela=leis&nversao=.](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2091&tabela=leis&nversao=) Acesso em: 24 ago. 2021.

PORTUGAL. **Lei nº 83, de 31 de agosto de 1995**. Direito de participação procedimental e de acção popular. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis&so_miolo=.](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis&so_miolo=) Acesso em: 2 set. 2021.

PORTUGAL. **Lei nº 17, de 18 de fevereiro de 2013**. Terceira alteração à Lei n.º 9/91, de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça). Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1876&tabela=leis. Acesso em: 2 set. 2021.

PORTUGAL. **Lei nº 26, de 22 de agosto de 2016**. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articu

lado.php?nid=2591&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=. Acesso em: 2 set. 2021.

PORTUGAL. **DL nº 4/2015, de 07 de janeiro**. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis. Acesso em: 2 set. 2021.

PORTUGAL. **Lei nº 35/98, de 18 de julho**. Organizações Não Governamentais do Ambiente. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=755&tabela=leis&so_miolo=. Acesso em: 26 ago. 2021.

SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos** – da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Almedina, 1998.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Qual o valor do meio ambiente?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 69-86.

VASCONCELOS, Arnaldo. [Prefácio]. *In*: MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da constituição**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

COORDENAÇÃO:

Kamile Moreira Castro

Presidente do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral – COJE. Doutoranda em Direito – Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito pela Uninove. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa/ISCSP. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Esmec e em Direito Processual Penal pela Unifor. Juíza titular do TRE/CE e Ouvidora Eleitoral substituta. Professora de Pós-graduação. Supervisora editorial do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.

Daniel Castro Gomes da Costa

Juiz e Ouvidor do TRE-MS. Pós-Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade de Coimbra (Portugal).

ORGANIZAÇÃO:

Bleine Queiroz Caúla

Doutorado em Direito - Línia d'investigació en Estratègies Globals per al Desenvolupament Sostenible - Universitat Rovira i Virgili (Espanha - Tarragona), sob a regência da professora doutora Susana Borràs Pentinat. Reconhecimento no Brasil homologado pela Universidade de Marília - UNIMAR (julho de 2021). Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Interinstitucionais - GTeia (Universidade Federal do Ceará). Coordenadora Científica do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (www.dialogoaci.com). Editora das obras Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (Volumes 1 a 18). Coordenadora Acadêmica do Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE. Professora Assistente da Unifor (Direito Ambiental, Prática Jurídica, Projeto de Pesquisa). Mentoria profissional e acadêmica (Instagram @bleinequeiroz). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política (UNIFOR). Especialista em Direito Eleitoral (PUC/MG), em Direito Processual Civil (UNICAP) e em Direito Público (ESMAPE). Pós-graduando em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes. Atualmente é Procurador-Geral Adjunto da Assembleia Legislativa do Ceará e Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Supervisor editorial do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.

HINO NACIONAL BRASILEIRO

Música de Francisco Manoel da Silva
Letra de Joaquim Osório Duque Estrada

Ouviram do Ipiranga as margens plácidas
De um povo heróico o brado retumbante,
E o sol da Liberdade, em raios fúlgidos,
Brillhou no céu da Pátria nesse instante.

Se o penhor dessa igualdade
Conseguimos conquistar com braço forte,
Em teu seio, ó Liberdade,
Desafia o nosso peito a própria morte!

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, um sonho intenso, um raio vívido
De amor e de esperança à terra desce,
Se em teu formoso céu, risonho e límpido,
A imagem do Cruzeiro resplandece.

Gigante pela própria natureza,
És belo, és forte, impávido colosso,
E o teu futuro espelha essa grandeza

Terra adorada,
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!
Deitado eternamente em berço esplêndido,
Ao som do mar e à luz do céu profundo,
Fulguras, ó Brasil, florão da América,
Iluminado ao sol do Novo Mundo!

Do que a terra mais garrida
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;
“Nossos bosques têm mais vida”,
“Nossa vida” no teu seio “mais amores”.

Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!

Brasil, de amor eterno seja símbolo
O lábaro que ostentas estrelado,
E diga o verde-louro desta flâmula
— Paz no futuro e glória no passado.

Mas, se ergues da justiça a clava forte,
Verás que um filho teu não foge à luta,
Nem teme, quem te adora, a própria morte.

Terra adorada
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

HINO DO ESTADO DO CEARÁ

Letra: Thomaz Pompeu Lopes Ferreira

Música: Alberto Nepomuceno

Terra do sol, do amor, terra da luz!
Soa o clarim que a tua glória conta!
Terra, o teu nome, a fama aos céus remonta
Em clarão que seduz!
- Nome que brilha, esplêndido luzeiro
Nos fulvos braços de ouro do cruzeiro!

Mudem-se em flor as pedras dos caminhos!
Chuvas de prata rolem das estrelas...
E, despertando, deslumbrada ao vê-las,
Ressoe a voz dos ninhos...
Há de aflorar, nas rosas e nos cravos
Rubros, o sangue ardente dos escravos!

Seja o teu verbo a voz do coração,
- Verbo de paz e amor, do Sul ao Norte!
Ruja teu peito em luta contra a morte,
Acordando a amplidão.
Peito que deu alívio a quem sofria
E foi o sol iluminando o dia!
Tua jangada afoita enfune o pano!
Vento feliz conduza a vela ousada;
Que importa que teu barco seja um nada,
Na vastidão do oceano,

Se, à proa, vão heróis e marinheiros
E vão, no peito, corações guerreiros?!

Sim, nós te amamos, em ventura e mágoas!
Porque esse chão que embebe a água dos rios
Há de florar em messes, nos estios
Em bosques, pelas águas!
Selvas e rios, serras e florestas
Brotem do solo em rumorosas festas!

Abra-se ao vento o teu pendão natal,
Sobre as revoltas águas dos teus mares!
E, desfraldando, diga aos céus e aos ares
A vitória imortal!
Que foi de sangue, em guerras leais e francas,
E foi, na paz, da cor das hóstias brancas!



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Mesa Diretora

Biênio 2021-2022

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Antônio Granja
1º Secretário

Deputado Audic Mota
2º Secretário

Deputada Érika Amorim
3ª Secretária

Deputado Apóstolo Luiz Henrique
4º Secretário

João Milton Cunha de Miranda
Diretor Executivo

EDIÇÕES INESP

Ernandes do Carmo

Orientador da Célula de Edição e Produção Gráfica

**Cleomarcio Alves (Márcio), Francisco de Moura,
Hadson França, Edson Frota e João Alfredo**
Equipe de Acabamento e Montagem

Aurenir Lopes e Tiago Casal

Equipe de Produção em Braile

Mário Giffoni

Diagramação

José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)

Equipe de Design Gráfico

Rachel Garcia Bastos de Araújo

Redação

Valquiria Moreira

Secretaria Executiva / Assistente Editorial

Manuela Cavalcante

Secretaria Executiva

Luzia Lêda Batista Rolim

Assessoria de Imprensa

Lúcia Maria Jacó Rocha e Vânia Monteiro Soares Rios

Equipe de Revisão

Marta Lêda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studart Vieira

Equipe Auxiliar de Revisão

Site: [http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara](http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara)

E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br

Fone: (85) 3277-3701



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Av. Desembargador Moreira 2807,
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP 60.170-900
Site: www.al.ce.gov.br
Fone: (85) 3277-2500

Ouvidorias eleitorais: controle e participação

Kamile Moreira Castro

O recebimento de denúncias anônimas no âmbito das ouvidorias eleitorais

Eliane Bavaresco Volpato

Valmir Ferreira de Sousa

Considerações acerca da necessária harmonização entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados

Ana Paula Carvalho Mendonça

Henrique Hugueneu Romero

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues

A informação sobre a finalidade eleitoral nos registros de candidatura

Simone Trento

Eliane Bavaresco Volpato

A ouvidoria da mulher e sua implantação no Tribunal Regional Eleitoral de Goiás

Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior

Lei de Acesso à Informação e a defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos nas ouvidorias judiciais eleitorais ante à Lei nº 13.460/2017 e as Resoluções TSE nº 23.435/2015 e nº 23.583/2018

Juacy dos Santos Loura Júnior

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

O ouvidor no Brasil: o processo evolutivo-histórico da função de juiz da corte no período colonial à porta-voz do cidadão na democracia participativa

Anna Carolina Alencar Furtado Leite Melo Silva

Eduardo José Leal Moreira

O papel das ouvidorias eleitorais e a Lei nº 13.460/2017: análise do cenário nacional

Raimundo Nonato Silva Santos

Rodrigo Santos Rocha

Waldemir Higino Farias Paz

Ouvidorias de justiça e a Resolução CNJ nº 103/2010: avanços e desafios

André Luis Guimarães Godinho

Ronaldo Araújo Pedron

Direitos sem informação? Ouvidorias institucionais e a sustentabilidade à participação dos atores dos direitos

Bleine Queiroz Caúla