



FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS DE MANHUAÇU

A NECESSIDADE DE DESBUROCRATIZAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS

Pedro Henrique de Matos Martins

Manhuaçu – MG

2018



PEDRO HENRIQUE DE MATOS MARTINS

A NECESSIDADE DE DESBUROCRATIZAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Banca Examinadora:

Orientadora: Professora Milena Cirqueira Temer

Examinadora: Professor Camila Braga Corrêa

Examinadora: Professora Ana Paula Rodrigues Gomes Gonçalves

Manhuaçu – MG

2018

DEDICATÓRIA

Ao Deus Eterno, o Justo Juiz (Sl 7.11), Advogado dos pecadores (1 Jo 2.1) e Promotor de toda a Justiça (Rm 3.22). A Ele a glória, para todo o sempre. Amém!

AGRADECIMENTOS

À minha amada esposa, Ludmila, por suportar comigo as alegrias e tristezas da vida acadêmica, e pelo amor e paciência ímpares;

Aos meus pais, Wantuil (*in memorian*) e Maria Rosa, pelo sonho compartilhado e pelo exemplo de honestidade e trabalho;

Aos meus irmãos, familiares e amigos, pelo incentivo e pelas orações;

À Professora Milena Cirqueira Temer, por fazer da docência um sacerdócio;

À Professora Bárbara Amaranto de Souza, por enxergar nas pessoas um potencial que elas próprias não veem;

À Professora Lívia Paula de Almeida Lamas, por me fazer perceber, ainda no primeiro dia de aula, que o Direito busca vocacionados;

À Professora Rosinete Cavalcante da Costa, por seus posicionamentos firmes e humanos, corolários de sua profissão;

Ao Professor Leônidas Meireles Mansur Muniz de Oliveira, pelos sábios conselhos e cordiais exortações;

Ao mestre José Inácio Francisco Muniz, advogado brilhante e paradigma do Direito Administrativo, pelas lições de vida e de carreira;

Ao Contador Adilson da Silva, pela amizade incomensurável;

À Diretora Escolar Aida Moreira, pela benevolência sem precedentes;

E Ao Pastor Mauro Nascimento e sua esposa Vilma Amaro Nascimento, por se permitirem ser canais de bênçãos em minha caminhada.

RESUMO

O presente projeto se propõe a lançar as bases e as diretrizes para uma reflexão mais aprofundada a respeito da ineficiência ou ineficácia do Estado brasileiro na prestação dos serviços públicos, o que é agravado pela alta burocracia envolvida no processo prestacional. Nesse diapasão, a Lei n. 13.460/2017 (Código de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos) e normas correlacionadas inauguraram um novo paradigma no que se refere à relação Administração/administrados, cujo foco é, justamente, a promoção destes enquanto agentes motivadores e transformadores daquela. Isso se dará por meio de pesquisas em livros, periódicos, sítios eletrônicos, artigos científicos e análise de dados disponibilizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), como força motriz para uma reflexão a respeito do tratamento estatal dispensado à sociedade, que tanto necessita dessa prestação. Por se tratar de mudança de paradigma estatal, a Administração Pública terá de se adaptar às novas mudanças trazidas pelo CDU e pelas normas jurídicas correlatas.

Palavras-chave: Legislação; Código; Usuário; Serviços Públicos; Desburocratização.

SUMÁRIO

RESUMO	5
1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DO ESTADO “BUROCRÁTICO” DE DIREITO.....	12
2.1 - Breve história das tentativas de desburocratização no Brasil.....	12
2.2 - Os modernos normativos de desburocratização e simplificação dos serviços públicos.....	13
2.2.1 - O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (CDU).....	13
2.2.2 - O Decreto n. 9.492/2018 (Regulamentador do CDU).....	14
2.2.3 - O Decreto n. 9.094/2017 (Decreto da Desburocratização).....	15
2.2.4 - A Lei de Desburocratização.....	16
2.2.5 - A Instrução Normativa OGU n. 5/2018.....	17
2.3 - A Emenda Constitucional n. 19 e a defesa do usuário sob enfoque próprio.....	17
3. DA PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO NA MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	20
3.1 - Ouvidorias públicas e Conselhos Comunitários.....	20
3.2 - Tipos de Manifestações dos Usuários.....	22
3.2.1 - Reclamação.....	23
3.2.2 - Elogio.....	24
3.2.3 - Sugestão.....	25
3.2.4 - Solicitação de Providências.....	25
3.2.5 - Solicitação de Simplificação (<i>Simplifique!</i>).....	26
3.2.6 - Denúncia.....	26
3.2.7 - Comunicação de Irregularidade.....	28
3.2.8 - Manifestações dos usuários não abrangidas pelas Ouvidorias.....	29
3.3 - A Carta de Serviços ao Usuário.....	30
4. DA SUGESTÃO DE SIMPLIFICAÇÃO (“<i>SIMPLIFIQUE!</i>”)	31
4.1 - Distinção entre Sugestão de Simplificação e outras manifestações.....	31
4.2 - Proposta e efetividade da ferramenta “ <i>Simplifique!</i> ”.....	32
5. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	33
5.1 - Unidade de análise.....	33
5.2 - Tipo de pesquisa.....	34

5.3 - Caracterização da amostra e coleta de dados.....	35
5.4- Análise de dados.....	35
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

LISTA DE SIGLAS

CDC – Código de Defesa do Consumidor
CDU – Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CR – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
LAI – Lei de Acesso à Informação
LIA – Lei de Improbidade Administrativa
MPF – Ministério Público Federal
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA FEDERAL (QUADRO 1/2).....	00
TABELA 1 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA FEDERAL (QUADRO 2/2).....	00
TABELA 3 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA ESTADUAL (QUADRO 1/2).....	00
TABELA 4 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA ESTADUAL (QUADRO 2/2).....	00
TABELA 5 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA FEDERAL: <i>SIMPLIFIQUE!</i> (QUADRO 1/2).....	00
TABELA 6 – DADOS ESTATÍSTICOS DO SISTEMA E-OUV: ESFERA FEDERAL: <i>SIMPLIFIQUE!</i> (QUADRO 1/2).....	00

1 INTRODUÇÃO

Em seu discurso de promulgação da Constituição da República, em 05 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães batizou a recente Carta Magna de “Constituição Cidadã”, pois reconhecia que ela “introduziu o homem no Estado, fazendo-o credor de direitos e serviços, cobráveis inclusive com o mandado de injunção” (BRASIL, 1988). Para o constituinte originário, a defesa do consumidor – aqui englobado o consumidor de serviços públicos – constitui-se garantia fundamental em um estado democrático (art. 5º, XXXII).

A chamada “Reforma Administrativa do Estado”, introduzida pela Emenda Constitucional n. 19, de 04-06-1998, previu expressamente que o Estado deveria elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos, tendo para isso o prazo de cento e vinte dias (art. 27). Passados mais de vinte anos desde a promulgação da Emenda n. 19/1998, finalmente a referida lei adentrou o mundo jurídico, trazendo em sua esteira o chamado “Decreto da Desburocratização”, inspirado pelo mesmo espírito gerencialista da década de 90.

A morosidade do Estado em disciplinar os direitos do usuário dos serviços públicos é fruto do que a própria lei busca, em linhas gerais, combater: a burocracia.

O Dicionário Online de Português (2018) considera burocracia como um “sistema administrativo do serviço público que, baseado num regulamento fixo, define a organização dos serviços e tarefas feitas por funcionários cujas funções hierárquicas (ordem de prioridade) estão bem demarcadas”. Ocorre que, diferentemente do que se propõe, a prática burocrática dificulta a execução eficiente e célere dos serviços prestados pelo Estado, tornando-o, nas palavras de Ives Gandra Martins, uma verdadeira “república fiscal” (MARTINS, 2017, s/p).

Com isso, perdem os usuários dos serviços públicos, os quais esperam das instituições públicas um mínimo de qualidade na prestação dos serviços estatais, financiados por uma alta e infinda carga tributária.

Neste trabalho, observaremos como os Estados-membros têm reagido às recentes normas de defesa dos usuários, analisando se as diretrizes constitucionais, legais e infralegais estão, de fato, sendo objeto de regularização em seus respectivos territórios. Por fim, será realizado estudo sistemático do CDU e do Decreto da

Desburocratização face aos desafios impostos por uma cultura estatal burocrática e antidemocrática.

Ante a realidade atual pela qual passa a Administração Pública, pergunta-se: Por que é necessário desburocratizar os serviços públicos? Quais os caminhos a serem percorridos para que as recentes normas de proteção do usuário tenham efetividade?

A sanção da Lei n. 13.460/2017, batizada de Código de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (CDU), representa o reconhecimento, por parte do Governo Federal, da vulnerabilidade desses usuários face ao próprio Estado, cujo gigantismo – manifesto por ações e procedimentos burocráticos – é um dos principais óbices ao pleno e eficaz acesso aos serviços colocado à disposição da população.

Mais que isso, o CDU trouxe encabeçou uma série de atos normativos conexos que objetivam desburocratizar e simplificar os serviços estatais, sendo apenas o vanguardista de uma reforma que teve início há décadas.

Neste trabalho (cuja relevância não se restringe ao Direito Administrativo, mas ao Direito Público como um todo), ver-se-á como é necessário repensar o modo como é encarada a relação Estado-Usuário e que implicações tal mudança de pensamento poderá trazer em benefício de ambos. Não obstante os avanços já alcançados pelo País no que se refere à proteção ao cidadão quanto às arbitrariedades governamentais, o recente Código deve ser recepcionado como um experimento a ser testado, já que entrou em vigor no dia 22 de junho de 2018.

Dessa forma, este trabalho justifica-se em compreender a necessidade de se mitigar a burocracia estatal – principal inimiga da eficiência administrativa (cf. art. 37, *caput*, da CR), tendo em vista a necessidade de realizar uma análise crítica a respeito da prestação adequada dos serviços públicos.

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em analisar a efetividade da Lei n. 13.460/2017 e dos normativos correlatos, no que se refere à desburocratização dos serviços públicos.

Por outro lado, podemos elencar como objetivos específicos: a) identificar como os direitos dos usuários de serviços públicos são potencialmente violados; b) descrever o paralelo entre a legislação atual e a mudança de paradigma estabelecida pelas recentes normas de proteção do usuário e desburocratização; e, c) descrever se o Governo Federal está se adaptando à novel realidade, em especial quanto aos resultados da implantação da ferramenta “*Simplifique!*”.

2 DO ESTADO “BUROCRÁTICO” DE DIREITO

2.1 Breve história das tentativas de desburocratização no Brasil

Com o advento da modernidade, surgiram os problemas que lhes são afetos. O Estado Novo trouxe consigo a necessidade de efetiva organização de entidades estatais e, por conseguinte, de definição de competências das diversas engrenagens (órgãos) da máquina governamental – o que culminou, invariavelmente, no estabelecimento da burocracia.

Segundo Cardim (2017), o reconhecimento dos malefícios oriundos da burocracia por parte do Governo Brasileiro e suas primeiras tentativas de desburocratização remontam a 1967, em plena vigência do Regime Militar. A chamada “Primeira Reforma Administrativa”, instituída pelo Decreto-Lei n. 200 (editado naquele mesmo ano pelo Presidente Castelo Branco), promovia indiretamente medidas para desburocratizar a máquina pública que à época já se demonstrava “inchada” de atribuições e processos internos complexos e morosos.

Já em 1974, Hélio Beltrão (então Ministro do Planejamento) assume o recém-criado Ministério Extraordinário da Desburocratização, genitor do Programa Nacional de Desburocratização (1979). Dentre outras ações, o programa objetivava “dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal” e “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária” (BRASIL, 1967).

Obviamente, o caráter ideológico do Regime vigente, cujas pautas pró-Estado Mínimo e caucadas nos pilares do liberalismo econômico se encontrava em plena aplicação, contribui para que o Decreto-Lei n. 200/1967 viabilizasse a propaganda nacional e até internacional de que o Governo Brasileiro estaria retomando os rumos do crescimento e do desenvolvimento social e econômico.

Cardim ainda recorda que

Com base nesse decreto, o ministro Hélio Beltrão conseguiu abolir dos órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, a exigência de apresentação de atestados de vida, residência, pobreza, dependência econômica, idoneidade moral e de bons antecedentes e o reconhecimento de firmas em cartório. Neste caso, bastava a pessoa declarar de próprio punho as informações requeridas em cada processo, assiná-las e eram aceitas como verdadeiras. Beltrão conseguiu, ainda, aprovar o Estatuto da Microempresa e os Juizados

de Pequenas Causas (mais tarde transformados nos atuais Juizados Especiais). (CARDIM, 2017, s/p)

Para Andrade (2014, p. 5), o Ministério da Desburocratização “beneficiou, sobretudo, as pessoas mais humildes e as pequenas empresas”, razão pela qual ganhou forte apoio popular e prestígio por parte do comércio em geral. Consequentemente, a imagem de tirania e opressão atribuída por parte da sociedade e da imprensa ao Regime Militar foi ofuscada pelos efeitos do Programa Nacional de Desburocratização, e lançou bases para que as pautas pró-Estado Máximo fossem cada vez mais rechaçadas pela Sociedade e pelos próprios Congressistas.

Já no período da redemocratização, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) revogou o antigo programa, estabelecendo, em seu lugar, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, os quais, lamentavelmente, nunca cumpriram de fato os seus papéis, trazendo de volta a o que se pode apelidar de “desconfiança da Administração no administrado” e, paradoxalmente, agigantando o aparato estatal (CARDIM, 2017).

Essa “desconfiança” consistia no fato de o Governo exigir dos usuários inúmeros comprovantes de veracidade das informações alegadas e dos requisitos necessários à obtenção de determinados serviços estatais, tendo, a título de exemplos, a comprovação do estado civil ou a exigência do reconhecimento de firma em cartório nos requerimentos e petições dirigidos ao Poder Público.

Recentemente (2017), o Governo Federal trouxe à tona os recorrentes temas do combate à burocracia, por meio da edição de importantes normas jurídicas, as quais serão brevemente analisadas adiante.

2.2 Os modernos normativos de desburocratização e simplificação dos serviços públicos

Em análise à recente legislação brasileira, com especial destaque ao biênio 2017/2018, podem ser observados significativos avanços no que se refere à regulamentação estatal sobre a participação dos usuários na Administração Pública:

2.2.1 O Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (CDU)

A Lei n. 13.460, de 26-06-2017 foi recebida com aplausos pela comunidade jurídica, em especial pelos profissionais que operam o Direito Administrativo. Batizada

de Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (BRASIL, 2018), a lei trouxe importante mudança de paradigma no que se refere à relação jurídico-política entre Administração Pública e administrados, já que, à semelhança do Código de Defesa do Consumidor, o usuário é reconhecido como parte hipossuficiente perante o Poder Público, sendo-lhe garantida proteção especial e diferenciada enquanto enquadrado nesta qualidade.

Ademais, a Lei trouxe a previsão de formação dos chamados Conselhos de Usuários, cuja representatividade por parte da sociedade civil deverá abranger os diversos tipos de serviços disponíveis. O CDU também regulamenta as manifestações que as pessoas físicas e jurídicas poderão demandar à Administração, bem como a instituição da chamada “Carta de Serviços ao Usuário”, que será colocada à disposição da população imediatamente abrangida pelos órgãos, entidades e organizações responsáveis pela prestação direta ou indireta dos serviços públicos.

Para Melo (2018, l. 102), “a entrada em vigor do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, em 22 de junho de 2018, deve ser comemorada como um grande avanço em termos de participação do cidadão na administração pública”, embora reconheça que “‘Código de Defesa do Usuário de Serviço Público’ é uma designação inapropriada. Um código deve trazer a disciplina completa do ramo do direito de que trata” (MELO, 2018, l. 221) e, para essa doutrinadora, a Lei n. 13.460/2017 sequer regulamentou o § 3º do art. 37 da Constituição da República de maneira integral.

2.2.2 O Decreto n. 9.492/2018 (regulamentador do CDU)

Nos termos do art. 84, IV, “Compete privativamente ao Presidente da República... sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. A parte final do citado dispositivo constitucional consagra o chamado Poder Regulamentar, que “consiste na possibilidade de os Chefes do Poder Executivo editarem atos administrativos gerais e abstratos, ou gerais e concretos, expedidos para dar fiel execução à lei” (MAZZA, p. 426).

Nesse sentido, o Decreto n. 9.492, de 05-09-2018, foi editado no sentido de regulamentar o Código de Defesa do Usuário e instituir o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, que até então concentrava-se basicamente pela Ouvidoria-

Geral da União (OGU) e pelas respectivas Ouvidorias dos órgãos e entidades federais, quando existentes.

O normativo conceitua os tipos básicos de manifestações do usuário (reclamação, denúncia, sugestão, elogio e solicitação de providências), além de estabelecer o procedimento a ser adotado no tratamento das demandas protocolizadas – procedimento, aliás, muitíssimo semelhante àquele previsto na Lei n. 12.527, de 18-11-2011 – Lei de Acesso à Informação.

É oportuno destacar que o decreto regulamentador do CDU buscou fortalecer o papel das ouvidorias enquanto instância de participação e controle social, ao elencar, nos arts. 10 e 11, uma série de competências institucionais a serem observadas pelas unidades setoriais e pelo órgão central integrantes do Sistema (ou Rede) de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

2.2.3 O Decreto n. 9.094/2017 (Decreto da Desburocratização)

Por sua vez, o Decreto n. 9.094, de 17-07-2017 (expedido pelo Presidente da República no mês seguinte à sanção do CDU) constituiu-se verdadeira ruptura no que diz respeito à presente cultura burocrática brasileira, na medida em que lançou as bases para que os processos e procedimentos envolvidos na prestação dos serviços públicos sejam simplificados, racionalizados e desburocratizados.

Numa análise técnica do ato, pode-se dizer que este foi muito além de uma mera regulamentação do CDU – mesmo porque não foi esse o seu propósito –, mas, *a posteriori*, o que ficou conhecido por “Decreto da Desburocratização” revelou-se verdadeiro ato normativo primário, referido na doutrina por “regulamento autônomo”, isto é, aquele que não se presta a regulamentar a lei, mas a inovar do ponto de vista normativo (LENZA, 2018, p. 338).

Tanto é verdade que o Decreto n. 9.094/2017 disciplina temas como direitos dos usuários (arts. 1º e 5º) e instituição de uma Carta de Serviços (art. 11), sem fazer qualquer referência – mesmo que indireta – à Lei n. 13.460/2017. Além disso, o supracitado ato normativo inova ao propor um novo tipo de manifestação típica de ouvidoria (arts. 13 a 15), bem com regula o seu procedimento de análise e tratamento.

Conforme leciona Melo:

A rigor, não se pode considerar que o Decreto nº 9.094/2017 tenha sido editado para regulamentar a Lei nº 13.460/17. É bem verdade que o art. 1º, *caput*, do Decreto delimita a sua aplicação aos órgãos e às

entidades do Poder Executivo federal, como deveria ser, uma vez que a Lei manda que cada Poder e esfera de Governo elabore Regulamentos específicos.

Ocorre que o Decreto não cumpre, satisfatoriamente, tal determinação, mesmo no âmbito da Poder Executivo federal, uma vez que não regulamenta diversos aspectos da Lei nº 13.460/17, como a organização e o funcionamento das ouvidorias (art. 17), a organização e o funcionamento dos conselhos de usuários (art. 22), a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários (art. 24). Além disso, é importante ressaltar que o Decreto entrou em vigor na data de sua publicação (art. 24), 18/7/17, enquanto a Lei só veio a entrar em vigor no dia 22/6/18 (art. 25). Ora, se o Decreto vigora antes mesmo da Lei, não se pode falar em norma regulamentadora desta, senão de decreto autônomo, editado com arrimo no art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, ainda que trate de temas semelhantes aos da Lei. (MELO, 2018, II. 141, 144 e 148)

Portanto, em que pesem as inegáveis semelhanças entre o Código de Defesa do Usuário e o Decreto da Desburocratização, este figura como ato independente daquele.

2.2.4 A Lei de Desburocratização

Apelidada por Giesel (2018, s/p) de “Marco legal da simplificação dos atos e procedimentos administrativos”, a Lei n. 13.726, de 08-10-2018 ocupa o pódio de mais recente norma federal alusiva à desburocratização dos serviços públicos, regulando matérias já abordadas por outros normativos, como o CDU e o Decreto da Desburocratização. Trata-se de uma lei nacional, ou seja, aplicável a todos os Poderes e esferas de Governo: “Esta Lei rationaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 1º).

Chama a atenção neste diploma legal a sua objetividade, em especial no fato de que, dentre as normas correlatas, esta é a mais sucinta e de fácil compreensão. Contudo, sua entrada no mundo jurídico não ocorreu isenta de controvérsias, já que ao menos três dos seus dez artigos sofreram vetos integrais por parte do Chefe do Poder Executivo, incluindo a cláusula de vigência da lei (art. 10) – que, na redação original, previa que a norma entraria em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a Mensagem n. 565, de 08-10-2018, tais vetos ocorreram após recomendações da Casa Civil da Presidência da República e da Advocacia-Geral da União, no sentido de que o art. 2º disporia sobre norma já regulamentada pela Lei n. 13.460/2017, o que é vedado pelo art. 7º. IV, da Lei Complementar n. 95/2018, e o art.

4º, cuja alta complexidade técnica em sua implementação não teria sido devidamente contornada pelo projeto sob sanção. Por outro lado, por se tratar de lei nacional, se imporia um período razoável de *vacatio legis* até que os atores da República se adequassem à novel realidade.

Apesar das semelhanças com o Decreto n. 9.094/2017, também não há direta correlação entre esses dois diplomas normativos, sendo provável que no futuro o Governo Federal regulamente a Lei 13.726/2018 mediante ato normativo subalterno.

2.2.5 A Instrução Normativa OGU n. 5/2018

Recentemente, a Ouvidoria-Geral da União (órgão vinculado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) publicou a Instrução Normativa n. 5, de 18-06-2018, a qual “Estabelece orientações para atuação das ouvidorias do Poder Executivo Federal e revoga a IN OGU n. 1/2014”. Esse documento orienta aos profissionais de ouvidoria do Governo Federal sobre detalhes operacionais e técnicos a serem observados quando do recebimento das manifestações, servindo de extensão ao disposto na Lei n. 13.460/2017.

Contudo, referido normativo igualmente inovou ao elencar um outro tipo de manifestação não abrangido pelo CDU e pelo Decreto da Desburocratização: a *comunicação de irregularidade*, assunto melhor abordado no Capítulo 2 deste Trabalho.

2.3 A Emenda Constitucional n. 19 e a defesa do usuário sob enfoque próprio

Desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998, o Estado brasileiro positivou que “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” e que “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos” (BRASIL, 1998).

Todavia, conforme visto na parte introdutória deste trabalho, quase vinte anos se passaram até que o Congresso Nacional finalmente aprovasse aquele que foi de batizado de “Código de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos” (CDU), norma pioneira no tocante ao conjunto de normativos nacionais de simplificação da atividade estatal externa.

Anteriormente à sanção da Lei, alguns doutrinadores pugnavam pela posição de que a Lei n. 8.987/1995 – Lei das Concessões, cumpria o que determinava a Emenda 19, já que previa direitos e obrigações dos usuários (art. 7º). É o caso, por exemplo, de Fernanda Marinela (2017, p. 625) e Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, pp. 799-800). Todavia, referida Lei tratou apenas superficialmente de questões afetas à relação Prestador de Serviços/Destinatário, não regulando as reclamações e a forma de participação do usuário na Administração, consoante previsão do § 3º do art. 37 da Carta Magna.

Ademais, devido ao fato de a redação do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor prever que “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que o CDC se aplica aos usuários de serviços públicos – disposição, inclusive, reafirmada pelo próprio CDU (art. 1º, § 2º, II).

Nunes (2018, pp. 165-168) defende o posicionamento de que eventuais distinções jurídicas sobre consumidor e contribuinte não afastam a aplicabilidade do CDC aos serviços públicos prestados ao usuário, isso porque

O legislador inseriu a norma no contexto do art. 22 apenas, mais uma vez, para deixar patente a responsabilidade do prestador de serviço público. O intuito foi evitar que surgisse algum tipo de argumento pretendendo elidir a responsabilidade do prestador. Nesse aspecto, pode-se dizer, então, que fez bem o legislador, uma vez que, como vimos, mesmo com o texto expresso do *caput* do art. 22, existem fornecedores de serviços públicos que pretendem sustentar o insustentável: que não estão submetidos às regras da Lei n. 8.078” (NUNES, 2018, p. 167)

Tavares (2017, p. 1.109), nesse mesmo sentido, alerta que “interpretação contrária ao que vai exposto aqui significa transformar a norma do CDC em inconstitucional”.

Já Justen Filho (2015, pp. 741-742), embora reconheça a aplicação do CDC às partes de uma prestação de serviços estatais, pondera que a inteligência da Décima-

Nona Emenda e do próprio ordenamento pátrio aponta numa especialidade normativa quanto a esse assunto, afastando-se a “aplicação automática e indiferenciada do Código de Defesa do Consumidor ao âmbito dos serviços públicos”.

Na sequência, cita a decisão cautelar do Ministro Dias Toffoli na ADIn por Omissão n. 24/DF, a respeito da mora legislativa em editar a lei protecionista referida no § 3º do art. 37 do Texto Maior.

Assim, será provado que o recente Código de Proteção do Usuário, lei específica para tal finalidade, tenderá a contribuir e muito para desburocratizar os serviços públicos e cumprir os ditames constitucionais e legais a respeito da participação do usuário na Administração, empoderando-o com mecanismos seguros e eficazes de reclamação, denúncia, sugestão, elogio e solicitações de providências e de simplificação, conforme se demonstrará no presente trabalho.

3 DA PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO DA MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

3.1 Ouvidorias públicas e Conselhos Comunitários

As ouvidorias são instâncias de participação e controle social, incorporadas estrategicamente às organizações empresariais ou governamentais como canais de comunicação e tratamento das demandas de clientes ou, no caso de ouvidorias públicas, das manifestações dos usuários.

Segundo Bezerra (2009, pp. 1, 69), esse instituto (como é conhecido atualmente) surgiu no Brasil na década de 1980, mas suas origens remontam à 1809, por ocasião da promulgação da segunda Constituição Sueca e criação do cargo de *Ombudsman* – que era um agente público responsável por receber as reclamações dos cidadãos e encaminhá-las aos legisladores da época (BRASIL, 2018, p. 2).

Gallo (1986, p. 258) recorda que “O primeiro *ombudsman* da Suécia e no mundo foi o Barão Lars Augustin Mannerheim, eleito pelo Parlamento em 1º de março de 1810”, e alerta para a diferenciação entre as figuras do *ombudsman* europeu e a do Ouvidor-Geral, presente no Brasil-Colônia; enquanto este consistia numa espécie de corregedor atrelado ao Poder Judiciário, aquele ficava incumbido de ouvir as reclamações e demandas da população aos governantes, como forma de “termômetro” social (GALLO, 1986, p. 257).

Assim, apesar de homônima, a gênese da hodierna função de Ouvidor nada tem que ver com o oficial colonial, mas com o agente legislativo sueco – o qual foi conhecido na América Latina, posteriormente, por *Defensor del Pueblo*. Certo é que a primeira ouvidoria pública oficialmente criada no Brasil se deu no ano de 1986, pelo Município de Curitiba (BRASIL, 2018, p. 2)

Não é por acaso que a instituição de ouvidorias no setor público tem sido considerada uma prática própria do regime democrático, já que sua missão institucional se coaduna com o princípio constitucional da participação popular. (BRASIL, 2018, p. 26).

Portanto, pode-se dizer que o papel da Lei n. 13.460/2017 no fortalecimento desses órgãos é crucial, já que, anteriormente a esse marco legal, ficava a critério de cada entidade e esfera de Poder instituir ou não o seu próprio canal de recebimento e tratamento de demandas dos usuários. Embora Melo (2018, l. 893) e Gabardo (2017, s/p) opinem que o CDU demonstrou-se paradoxal ao instituir a obrigatoriedade de os órgãos e entidades públicas instituírem seus próprios canais de atendimento às

demandas da população que não sejam necessariamente estruturados e reconhecidos enquanto ouvidorias (art. 10, § 3º), fato é que a lei estabeleceu diretrizes bem definidas sobre o tratamento e os tipos de manifestações, o que levará fatalmente à futura consolidação das ouvidorias na Administração Pública como um todo.

É oportuno lembrar que, ao procurar uma unidade de atendimento, o cidadão ou empresa acredita que seu anseio será efetivamente analisado e provido pela organização governamental a qual se dirige. É a chamada “confiança legítima” na administração pública.

Conforme leciona Mazza (2018, p. 148), o princípio da proteção à confiança legítima é uma das facetas do princípio da segurança jurídica, sendo compreendido como uma obrigação imposta ao Poder Público no sentido de que este deverá abster-se de comportamentos contraditórios e desleais em relação aos administrados, que lhe outorgaram, por meio do sufrágio universal, um mandato para em seu nome atuar.

Nesse ínterim, as ouvidorias passam a desempenhar distinto papel de labutar para manter tal confiança dos administrados na Administração, devendo os seus titulares agirem com lealdade, presteza e probidade, sempre tendo em vista os interesses do usuário, na medida em que estes convergem com o interesse público.

Por outro lado, o novo Código trouxe a previsão da instituição de Conselhos de Usuários, isto é, órgãos consultivos de promoção à participação popular na Administração (MELO, 2018, II. 116 e 121).

Se, por um lado, as ouvidorias desempenham importante papel no que se refere à participação passiva dos usuários junto ao Poder Público, por outro, os Conselhos se consagram ativamente nesse quesito, vez que a sociedade civil atinge patamar igualitário com a Administração, podendo ter vez, voz e voto nos atos consultivos daquela instância, muito embora seja necessário dizer que o CDU não atribuiu aos Conselhos de Usuários atribuição deliberativa ou decisória:

CAPÍTULO V DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

- I - acompanhar a prestação dos serviços;
- II - participar na avaliação dos serviços;
- III - propor melhorias na prestação dos serviços;
- IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e
- V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Parágrafo único. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado.

Art. 20. O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor.

Art. 21. A participação do usuário no conselho será considerada serviço relevante e sem remuneração.

Art. 22. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários. (BRASIL, 2017, s/p)

Pela leitura do texto normativo, percebe-se que o legislador não foi muito específico no tocante às questões funcionais envolvendo a atuação desses conselhos, deixando ao alvitre de cada órgão e unidade a função de regulamentá-la.

Ao nosso ver, é nesse ponto que reside o risco de sua ineficácia. Com efeito, Ávila (2018, s/p) pondera que “Sem dinamismo e capacidade de relacionamento massivo com os usuários de serviços públicos, os Conselhos de Usuários provavelmente não cumprirão o papel para qual o legislador previu no âmbito da Lei 13460”.

Juntos, os institutos das ouvidorias e dos Conselhos de Usuários detêm a difícil missão de fomentar a participação dos particulares na gestão da máquina estatal e na melhoria dos serviços colocados à disposição da população.

3.2 Tipos de Manifestações dos Usuários

Os recentes normativos de desburocratização e simplificação dos serviços públicos regulamentaram ao menos sete formas de o usuário se manifestar perante a Administração, sendo quatro delas elencadas no CDU, uma prevista no Decreto n.

9.094/2017 e outras duas trazidas ao mundo jurídico pela Instrução Normativa OGU n. 5/2018.

O veículo pelo qual tais manifestações serão apresentadas, bem como os ditames relativos ao processamento e prazos para respostas, encontram-se disciplinados nos respectivos normativos instituidores.

São manifestações regulamentadas pela legislação federal:

3.2.1 Reclamação

O Código de Defesa do Usuário, embora tenha trazido em seu texto espécies de manifestações dos particulares (art. 2º, V), não se propôs a defini-las. Tal tarefa coube ao Decreto Regulamentador (art. 3º). Nele, lemos que reclamação é qualquer “demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço”. Dessa forma, sempre que o usuário critica ou demonstra insatisfação diante de ato ou omissão do Estado, há a figura da reclamação.

Conforme pontua Melo (l. 356), a reclamação é a única espécie de manifestação expressamente referida no Texto Constitucional (art. 37, § 3º, I), razão pela qual pode ser considerada uma manifestação por excelência. É por meio dela que o Poder Público detecta, de forma eficaz e imparcial, quais os pontos deficientes da gestão governamental, bem como os anseios diretos da população.

Essa espécie de manifestação recebeu do legislador tamanha proeminência que, conforme preceitua o § 2º do art. 23 do CDU, os órgãos e entidades públicos ficarão obrigados a publicar, no mínimo a cada ano, um *ranking* contendo as entidades com maior incidência de reclamação dos usuários no período avaliado, que servirá de base para reorientação da Administração no que tange aos serviços prestados e à elevação do nível de satisfação por parte dos administrados.

A reclamação, portanto, jamais poderá ser causa de represálias por parte da entidade contra o reclamante, sob pena de violação ao princípio da imparcialidade. Isso porque o direito de criticar ou reclamar do Governo e de suas ações e programas decorre diretamente do consagrado princípio da liberdade de pensamento e de expressão das ideias, corolário de nossa Constituição Republicana. É nesse sentido que se faz oportuno colacionar trecho do Voto proferido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.451 – DF:

Em uma palavra: o direito de criticar, de opinar e de dissentir, qualquer que seja o meio de sua veiculação, representa irradiação das liberdades do pensamento, de extração eminentemente constitucional.

Vê-se, portanto, que o direito de crítica e o direito ao dissenso – desde que não resvalem, abusivamente, quanto ao seu exercício, para o campo do direito penal, vindo a concretizar, em virtude de conduta desviante, qualquer dos delitos contra a honra (calúnia, difamação ou injúria) –, encontram suporte legitimador em nosso ordenamento jurídico, mesmo que de sua prática possam resultar posições, opiniões ou ideias que não refletem o pensamento eventualmente prevalecente em dado meio social ou que, até mesmo, hostilizem severamente, por efeito de seu conteúdo argumentativo, a corrente majoritária de pensamento em determinada coletividade. (BRASIL, 2018, pp. 7-9).

Portanto, exceto nos casos de abuso do direito de reclamar ou excesso doloso, a Administração Pública, como regra, deverá dispensar essencial atenção às reclamações que lhe forem dirigidas, visando o constante aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente ao usuário.

3.2.2 Elogio

O elogio, pela leitura do inciso III do art. 3º do Decreto n. 9.492/2018, pode ser conceituado como o reconhecimento ou satisfação, por parte do usuário, do atendimento recebido ou do serviço ofertado pelo órgão ou entidade.

Trata-se, portanto, do oposto da reclamação. Enquanto aquela visa uma mudança de foco por parte da Administração Pública, este, por sua vez, traz consigo o intuito de preservar a qualidade dos serviços ou produtos disponíveis, viabilizando sua permanente oferta por parte dos prestadores.

“O elogio recebido deverá ser encaminhado ao agente público que prestou o atendimento ou responsável pela prestação do serviço, e à sua chefia imediata” (MELO, 2018, I. 1.051).

Em relação às demais manifestações, contudo, há uma particularidade a ser observada por parte dos órgãos e entidades no tocante aos elogios recebidos: a proibição absoluta do anonimato. Por ocasião do evento de lançamento do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, em Brasília, o Ouvidor-Geral da União, Gilberto Waller Júnior (BRASIL, 2018), apontou que “[Permitir o recebimento de] elogio anônimo é escancarar a possibilidade de fraudes”, isto é, de “maquiar” os índices de satisfação do usuário pelos serviços prestados, já que o anonimato não

permite aos interessados averiguar se a promoção de enaltecimento advém do usuário ou da própria unidade prestadora.

Permitir que elogios anônimos integrem estatísticas de satisfação dos usuários pelos serviços prestados ou postos à disposição seria uma grave e vergonhosa violação dos princípios da moralidade e eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

3.2.3 Sugestão

Trata-se de uma proposta de melhoria ou aperfeiçoamento das políticas e serviços prestados pela Administração ou por suas concessionárias e permissionárias. A sugestão de melhoria tem como objetivo ajudar o Poder Público e seus colaboradores a concretizar ideias e propostas que poderão trazer maiores benefícios à coletividade.

Como leciona a OGU (2018, p. 42), “As sugestões contribuem de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão público ou entidade, ou serviço público prestado”.

Obviamente, esse tipo de manifestação não se constitui numa obrigação de execução, em tese imposta ao Governo (MELO, 2018, I. 1.332), sobretudo se não houver dotação orçamentária ou disponibilidade financeira para tal dispêndio. Não obstante, é estabelecido pelo Decreto Regulamentador do CDU que o órgão responsável deverá manifestar-se sobre a possibilidade ou impossibilidade de colocar a sugestão em prática, com as devidas justificativas.

3.2.4 Solicitação de Providências

Não contemplada pelo CDU, a solicitação de providências só foi conceituada com o advento da Instrução Normativa OGU n. 5/2018, que a definiu simplesmente como “pedido para adoção de providências por parte da Administração” (art. 3º, VI). Tal requerimento não se restringe ao mero pedido de atuação ou de serviço estatal, mas poderá apontar problemas relacionados à ineficiência ou ineficácia dessa atuação ou serviço.

A título de exemplo, podemos pensar no cidadão que se dirige a uma unidade básica de saúde e não encontra determinado medicamento. Ao se manifestar, o usuário aponta qual produto está em falta, solicitando da Secretaria de Saúde competente a devida reposição do estoque.

Melo contesta a omissão do Código de Defesa do Usuário quanto a essa importante espécie de manifestação, asseverando que

Curiosamente, para uma lei que regulamenta a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”, não foi especificada a hipótese **solicitação**, que, ainda para a OGU, é o requerimento de adoção de providência por parte da Administração, e que, na lei, terminou na vala comum dos “demais pronunciamentos de usuários”. (MELLO, 2018, II. 361,362)

A solicitação de providências não deve ser confundida com a solicitação de informações, a qual, nos termos do parágrafo único do art. 2º do CDU, será regida pela Lei de Acesso à Informação, nem com a solicitação de simplificação – tratada mais adiante.

3.2.5 **Solicitação de Simplificação (*Simplifique!*)**

Uma das novidades trazidas pelo Decreto n. 9.094/2017 foi a criação de uma moderna ferramenta de desburocratização do processo prestacional: A solicitação de simplificação, também conhecida por “*Simplifique!*”. Essa espécie de manifestação será abordada em detalhes no próximo Capítulo.

3.2.6 **Denúncia**

A denúncia pode ser considerada uma das mais deliciadas espécies de manifestação, visto que seu conteúdo envolve a comunicação de suposta prática de irregularidade ou ato ilícito, em qualquer âmbito (administrativo, cível ou criminal), “cuja solução dependa da atuação dos órgãos competentes” (art. 3º, II, do Decreto n. 9.492/2018).

A apuração e a repressão de condutas em geral denunciadas constituem-se atividade típica de órgãos apuratórios, tais como polícias, corregedorias, controladorias internas, comissões de sindicância ou disciplinares, Ministério Público e cortes de contas.

Para a Ouvidoria-Geral da União (2018, pp. 37-41), as denúncias podem ser classificadas em cinco grupos, a dependem de suas características em separado ou em conjunto: a) quanto à *autoria do fato*, que se pela identificação ou não, no corpo da manifestação, dos supostos autores da ilicitude; b) quanto à *materialidade*, a ser verificada por meio da existência de informações mínimas que permitam à Administração se nortear quanto ao início das investigações; c) quanto à

compreensão, que diz respeito à coesão e coerência dos fatos delatados, sendo que uma denúncia incompreensível não viabilizará a análise preliminar pelas ouvidorias; d) quanto ao *objeto*, ou seja, quando a denúncia possui objeto passível de ser analisada por outro órgão dentro da própria entidade pública; e, e), quanto à *competência*, isto é, o usuário comunica fato tido por crime ou conduta cuja competência investigativa não se encontre no âmbito de apuração do órgão demandado, ocasião em que a ouvidoria encaminhará a íntegra da manifestação às autoridades competentes.

É bom lembrar que, em regra, a denúncias implicam obrigação de apuração pela máquina estatal, que deverá dispor de tempo e recursos para que as investigações sejam concluídas com louvor, sendo certo que, caso contenham indícios mínimos de autoria e materialidade, essas manifestações serão encaminhadas ao órgão punitivo, para a formalização do devido processo legal. Assim sendo, quando restar demonstrada a má-fé ou a prática de denunciação caluniosa por parte do denunciante, este deverá responder pelos atos que praticar.

Como Melo acertadamente adverte,

A resposta conclusiva da denúncia conterá informação sobre o seu encaminhamento aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre o seu arquivamento. É assegurada a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário ou do autor da manifestação (art. 31 da Lei nº 12.527/ 2011), sujeitando-se o agente público às penalidades legais pelo seu uso indevido, a menos que se trate de denunciação caluniosa (art. 339 do Código Penal¹²⁶) ou se configure flagrante má-fé do manifestante. Mas, no caso de denúncia, se for indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável por restringir acesso à identidade do manifestante a terceiros. (MELO, 2018, II. 1.062,1.064)

Cumpre, ainda, destacar que às ouvidorias não compete a *persecutio criminis*. Noutras palavras, as instâncias de comunicação com os usuários não possuem atribuições que justifiquem o aprofundamento nos termos da denúncia, mas, tão-somente, de análise prévia dos requisitos mínimos para o recebimento daquela delação. Uma vez verificada a presença de autoria e materialidade, as ouvidorias deverão encaminhar todos os fatos e documentos colhidos na prévia apuração ao órgão punitivo competente. Daí a necessidade de os ouvidores coletarem o máximo de material possível, a fim de instruir eventual procedimento administrativo ou criminal.

3.2.7 Comunicação de Irregularidade

De todas as manifestações dos usuários, a comunicação de irregularidade é a mais controversa, pois envolve o recebimento de reclamações e denúncias de modo anônimo, ou seja, quando a identificação do manifestante é ocultada ou se torna impossível de posterior averiguação – seja por meio telefônico (através dos populares “disque denúncias”), eletrônico (mediante cadastro falso ou e-mail apócrifo) ou por qualquer outro meio.

A celeuma reside no fato de que o anonimato é vedado pelo Texto Maior (art. 5º, IV), tendo já o STF se manifestado inúmeras vezes sobre o tema, reforçando o mandamento constitucional (COSTA, 2015, s/p).

Lenza (2018, p. 1.215), consagrado constitucionalista, pondera que, em que pese o posicionamento da Suprema Corte Brasileira no sentido de que os escritos apócrifos, por si sós, não autorizam a instauração de procedimento investigatório-punitivo, “referida decisão não afasta a importância e a constitucionalidade da delação anônima, que, inclusive, vem sendo relevante instrumento para que a autoridade tome conhecimento do fato criminoso, bem como forte arma no combate à corrupção”.

Na esteira do STF, o Superior Tribunal de Justiça editou recente súmula quanto à admissibilidade de denúncia anônima na órbita disciplinar, nos seguintes termos: “Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é possível a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração” (BRASIL, 2018, s/p).

Conforme leciona Felizardo, em comentário à Súmula n. 611, da Corte Superior:

Segundo o STJ, não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por via de consequência, ao administrador público (AgRg no REsp 1307503/RR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/08/2013).

Assim, se a autoridade tiver dúvida entre arquivar e promover a apuração, deve optar por promover a apuração, pois, nessa fase, a dúvida resolve-se em favor da sociedade e não em favor do acusado.

Logicamente, deve a autoridade administrativa agir com cautela no exame da admissibilidade da denúncia, evitando que seja objeto de apuração aquelas com intuito meramente difamatório, injurioso e

vexatório, desacompanhadas de elementos mínimos que evidenciem conduta inapropriada ou ilegal, e buscar outros elementos que corroborem a denúncia, confirmando a autoria e a materialidade das infrações, para, só então, instaurar o processo administrativo disciplinar. (FELIZARDO, 2018, s/p)

Têm-se, portanto, que a comunicação de irregularidade deve ser recebida como uma ferramenta segura e eficaz na melhoria dos serviços públicos, uma vez que as burocracias que envolviam a vedação absoluta do anonimato têm sido constantemente afastadas pela lei, pela doutrina e pela jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores.

3.2.8 Manifestações dos Usuários não abrangidas pelas Ouvidorias

Existem atualmente dois tipos de manifestações dos usuários que não estão abrangidas pelos normativos federais de desburocratização e simplificação dos serviços públicos, quais sejam: a solicitação de informação e a representação.

A solicitação de informações é uma manifestação que surgiu com a Lei n. 12.527, de 18-11-2011 (Lei de Acesso à Informação), sendo inteiramente disciplinada por esse normativo e pelo Decreto n. 7.724/2012, regulamentador das disposições da LAI. Embora semelhantes, os procedimentos e prazos estabelecidos aos Serviços de Informação ao Cidadão e às ouvidorias não se confundem, o que é reforçado pelo parágrafo único do art. 2º do CDU.

Paradoxalmente, a IN OGU n. 05/2018 prevê como atribuições das ouvidorias o exercício de “atribuições de Serviço de Informação ao Cidadão, de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, quando assim designadas” (art. 4º, VIII).

Por outro lado, nenhum dos modernos normativos referidos neste trabalho trouxe regulamentação à manifestação prevista no inciso III do § 3º do art. 37 da Constituição da República, que é a “representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função da administração pública”. Melo (2018, l. 375) considera “inexplicável” que Lei n. 13.460/2017 não tenha regulamentado esse dispositivo constitucional, e acrescenta:

Quanto ao inciso III, que ordena “a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” segue carecendo de regulamentação. Resta mantida a omissão legislativa, a desafiar a ordem constitucional, que, obviamente, não se satisfaz com a vetusta Lei n.º 4.898/65, produzida

em pleno Regime Militar, para regulamentar o direito de representação no caso de abuso de autoridade. (MELO, 2018, II. 226-227)

Apesar de recentes, as novas diretrizes consoantes às manifestações dos usuários perante o Poder Público têm empoderado os administrados em seu relacionamento com a Administração, fortalecendo a participação popular e contribuindo para a desburocratização e simplificação dos serviços colocados à disposição dos cidadãos, das empresas e da sociedade em geral.

3.3 A Carta de Serviços ao Usuário

A Carta de Serviços pode ser celebrada como uma conquista dos usuários de serviços públicos, eis que sua previsão foi assegurada tanto pelo CDU quanto pelo Decreto n. 9.094/2017. Em suma, trata-se de um documento (que pode ser físico e digital ou apenas digital), no qual são apresentados à população os serviços prestados por determinado órgão ou entidade, bem como os procedimentos e prazos a serem observados para o acesso a tais serviços.

Segundo Melo (2018, I. 746), a Carta de Serviços não é uma inovação dos novos postulados de simplificação e desburocratização; antes, constitui-se numa versão melhorada da antiga “Carta de Serviços ao Cidadão”, instituída em âmbito federal pelo Decreto n. 6.932, de 11 de agosto de 2009.

Tal mudança, na opinião da doutrinadora, “parece indicar um retorno ao *consumerism*, revelado na busca de ‘fazer melhor’ para o usuário, individualmente considerado, afastado da condição de cidadão ativo na sociedade” (2018, I. 755).

A Carta de Serviços visa assegurar que o usuário de serviços prestados pela Administração ou por intermédio de suas subsidiárias tenha acesso a informações claras e precisas sobre seus direitos e deveres, bem como possa facilmente localizar os serviços disponíveis e os níveis de qualidade exigidos pelos normativos regentes.

Por meio dela, o cidadão ou empresa que necessite utilizar os serviços estatais terá um verdadeiro “menu” à sua disposição, podendo, inclusive, evitar filas ou atos desnecessários à obtenção de um mero serviço, por exemplo.

Por outro lado, a sociedade poderá fiscalizar de perto ou de longe se os padrões de qualidade insculpidos na Carta estão sendo observados pelos prestadores, já a lei tornou obrigatória a atualização periódica e a permanente publicação do documento na internet, visando universalizar o seu acesso (art. 7º § 4º, do CDU).

4 DA SUGESTÃO DE SIMPLIFICAÇÃO (“*SIMPLIFIQUE!*”)

4.1 Distinção entre Sugestão de Simplificação e outras manifestações

A Sugestão de Simplificação constitui-se o cerne e também a grande novidade trazida ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 9.094/2017. Dentre todos os tipos de manifestações passíveis de serem dirigidas ao Estado, nenhuma concedeu tanto poder ao usuário quanto a Sugestão de Simplificação, nomeada pelo Decreto da Desburocratização de “*Simplifique!*” (art. 13).

O *Simplifique!* consiste num formulário específico, colocado à disposição do usuário, no qual este poderá propor ao órgão ou entidade responsável pela prestação que determinado serviço público ou processo seja simplificado, racionalizado ou desburocratizado, considerando as diretrizes e os ditames trazidos pelo Decreto n. 9.094/2017. Desse formulário deverão constar os dados mínimos do solicitante e do serviço objeto da manifestação, bem como proposta facultativa de melhoria.

Em âmbito federal, a Instrução Normativa Conjunta CGU/MPDG n. 1/2018 foi editada para dar efetividade às disposições do art. 15 do Decreto da Desburocratização, estabelecendo que a Solicitação de Simplificação deverá ser classificada em três modalidades internas: sugestão, reclamação e denúncia.

Nisso reside a distinção entre o *Simplifique!* e as demais espécies de manifestações: enquanto estas últimas visam tutelar os direitos dos usuários uma maneira genérica, a primeira cuida exclusivamente de manifestações afetas aos temas inerentes à desburocratização (quais sejam, a simplificação e a racionalização dos serviços públicos – abarcados, num primeiro momento, pelo Decreto n. 9.094/2017, e, recentemente, pela Lei n. 13.726/2018).

Simplificar, para os normativos citados, significa tornar simples aquilo que é complexo, de difícil entendimento ou compreensão.

Por outro lado, racionalizar aponta para a objetividade da razão; ou seja, os serviços públicos devem, em regra, seguir padrões objetivos e ágeis em sua prestação, não se justificando excessos de material e papel, ou, ainda, etapas ou exigências comprovadamente desnecessárias, substituíveis ou descartáveis.

Nesse sentido, o art. 8º da INC CGU/MPDG n. 1/2018 classifica e instrumentaliza os subtipos de Sugestão de Desburocratização, sendo: a sugestão propriamente dita, que, uma vez recebida, será encaminhada ao Comitê Permanente de Desburocratização do órgão ou entidade pública (inciso I); b) denúncia de

descumprimento dos mandamentos jurídicos do Decreto – e da Lei de Desburocratização, por arrastamento –, que será redirecionada ao órgão apuratório competente; e c) reclamação de dificuldade no acesso a determinado serviço público, que, após a análise prévia, será devidamente encaminhada ao respectivo órgão correcional, para adoção das medidas cabíveis.

Com efeito, destaca-se o *Simplifique!* das demais manifestações pelo fato de que a Solicitação de Simplificação não é simplesmente uma manifestação, mas uma ferramenta de desburocratização colocada à disposição da sociedade e do próprio Estado, uma vez que este também é, em última análise, beneficiários dos efeitos da redução ou eliminação da burocracia.

4.2 Proposta e Efetividade da Ferramenta “*Simplifique!*”

Como visto, a proposta da Solicitação de Simplificação não é outra senão a desburocratização dos serviços públicos colocados à disposição do usuário, que sofre com os processos prestacionais, em sua maioria, morosos e complexos.

Propõe o Decreto n. 9.094/2017 verdadeira revolução no que diz respeito ao relacionamento entre prestador e usuário, que, por meio do formulário *Simplifique!*, passou a contar com mais uma ferramenta de participação popular direta na Administração Pública.

Não obstante, há que se perguntar: detém o *Simplifique!* real efetividade? Conforme se verá no próximo Capítulo, a modalidade de manifestação trazida pelo Decreto da Desburocratização – embora pouco conhecida pela população em geral já demonstra sinais de melhorias dos serviços colocados à disposição do usuário.

5 METODOLOGIA DE PESQUISA

5.1 Unidade de análise

A pesquisa se deu mediante análise de dados concretos disponibilizados diretamente pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), no que se referem à regulamentação dos novos postulados de desburocratização dos serviços públicos (Código de Defesa do Usuário e normas correlatas), por parte dos órgãos e entidades do Governo Federal e por parte dos 26 Estados e do Distrito Federal, vez que o CDU, pioneiro das normas desburocratizadoras hodiernas, entrou em vigor no dia 22 de junho de 2018 (art. 25, I, da Lei n. 13.460/2017).

Referida análise se deu em observação às informações disponibilizadas, em tempo real, pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em seu sítio institucional, por meio do Sistema Eletrônico de Ouvidorias (e-Ouv), com os resultados dessa regulamentação pelos Entes Federados citados.

Com todos os elementos colhidos, foram observados, dentre outros quesitos, o total das manifestações recebidas desde a edição do Decreto n. 9.094/2017, a quantidade e o tempo médio das resoluções pelo Poder Público, os níveis global e específico de satisfação dos usuários e o perfil destes perante as Ouvidorias Federal e Estaduais/Distrital.

Ressalta-se que os Municípios foram excluídos da amostragem pois, em sua maioria, a obrigatoriedade de regulamentação do CDU somente se dará em 2019, razão pela qual não pareceu razoável nem eficaz analisar, no presente trabalho, a efetividade da regulamentação daquelas normas num contexto em que a minoria de Cidades (Capitais e com mais de quinhentos mil habitantes) está, atualmente, obrigada a cumprir cabalmente o Código.

Tais informações foram facilmente obtidas graças às modernas ferramentas tecnológicas disponibilizadas gratuitamente pela CGU, com destaque ao *Painel Resolveu?*, que, segundo o próprio Ministério da Transparência, consiste numa reunião, em tempo real, das informações e dados relativos ao trabalho das Ouvidorias cadastradas no sistema e-Ouv, nos seguintes termos da interface:

O Painel Resolveu? é uma ferramenta que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a Administração Pública recebe diariamente pelo sistema e-Ouv. A aplicação permite

pesquisar, examinar e comparar indicadores de forma rápida, dinâmica e interativa.

Criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o painel visa dar transparência e fornecer dados que auxiliem gestores e cidadãos no exercício do controle por meio da participação social.

Importa salientar que, por se tratar de sistema federal, os resultados obtidos pela pesquisa se constituem dados oficiais, os quais retratam fielmente a realidades das demandas dos usuários brasileiros face às novidades normativas e operacionais afetas à desburocratização dos serviços públicos.

5.2 Tipo de pesquisa

Neste trabalho, foi utilizado o método de pesquisa de campo, mediante a observação da regulamentação dos novos postulados dos serviços públicos e os benefícios decorrentes de sua aplicação no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com Gerhardt e Silveira:

A pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa (pesquisa ex-post-facto, pesquisa-ação, pesquisa participante, etc.) (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37)

Por sua vez, Nunes reforça a relevância da pesquisa de campo, ao afirmar que:

Com efeito, a pesquisa de campo é uma pesquisa empírica. Realiza-se pela observação que o aluno faz diretamente dos fatos ou pela indagação concreta das pessoas envolvidas e interessadas no tema objeto do estudo. Será também de campo a pesquisa de documentos históricos, a experimental, a clínica etc.

Após a elaboração do trabalho de campo, cabe ao investigador organizar o material colhido: agrupá-lo e separá-lo por semelhanças e diferenças, reuni-lo em função dos problemas encontrados, enfim, organizá-lo de forma lógica e sistemática. (NUNES, 2015, p. 66)

Também foi utilizado o método documental, no intuito de realizar levantamentos bibliográficos capazes de direcionar o entendimento da necessidade de desburocratizar os serviços públicos prestados diariamente aos usuários. Tal bibliografia não se resumiu a apenas leis e demais atos normativos (decretos,

portarias, instruções normativas, etc.), mas concentrou-se, em especial, na doutrina e jurisprudência pátrias, fontes do direito que, embora consideradas secundárias ou complementares (NADER, 2010, p. 107), possuem notória função de auxiliarem no entendimento das normas jurídicas emanadas pelo Estado, excepcionalmente por se tratarem de postulados relativamente recentes e cuja hermenêutica ainda pode ser considerada parca.

O tipo escolhido demonstrou-se adequado ao tema proposto, já que, conforme amplamente demonstrado durante todo o trabalho, a burocracia estatal constitui-se um óbice ao acesso aos serviços estatais e à própria necessidade de eficiência em sua prestação pelos governos das três esferas. Indubitavelmente, a política de dados abertos (adotada pelo Governo Federal desde 2016) contribuiu para o sucesso da pesquisa, já que a publicação dos dados em tempo real e sem processamento prévio na rede mundial de computadores viabilizou o seu estudo e análise sob vários ângulos e diferentes perspectivas.

5.3 Caracterização da amostra e coleta de dados

A caracterização da amostra ocorreu em duas etapas:

1ª Etapa: Pesquisa direta ao Sítio Oficial da CGU, especificamente ao menu “Painel Resolveu?” (www.paineis.cgu.gov.br/resolveu), no intuito de levantar se Entes da Federação fiscalizados (União, Estados e Distrito Federal) já regulamentaram a Lei n. 13.460/2017 e demais postulados de desburocratização dos serviços públicos, bem como o número de demandas dos usuários obtidas e atendidas no período de 17/07/2017 a 17/11/2018.

2ª Etapa: Análise paralela entre a regulamentação implantada e os resultados obtidos, com foco nas características mais pertinentes ao objeto de estudo deste Trabalho e com especial destaque ao recebimento, tratamento e resolutividade das Sugestões de Simplificação, com a elaboração de relatório circunstanciado e conclusivo.

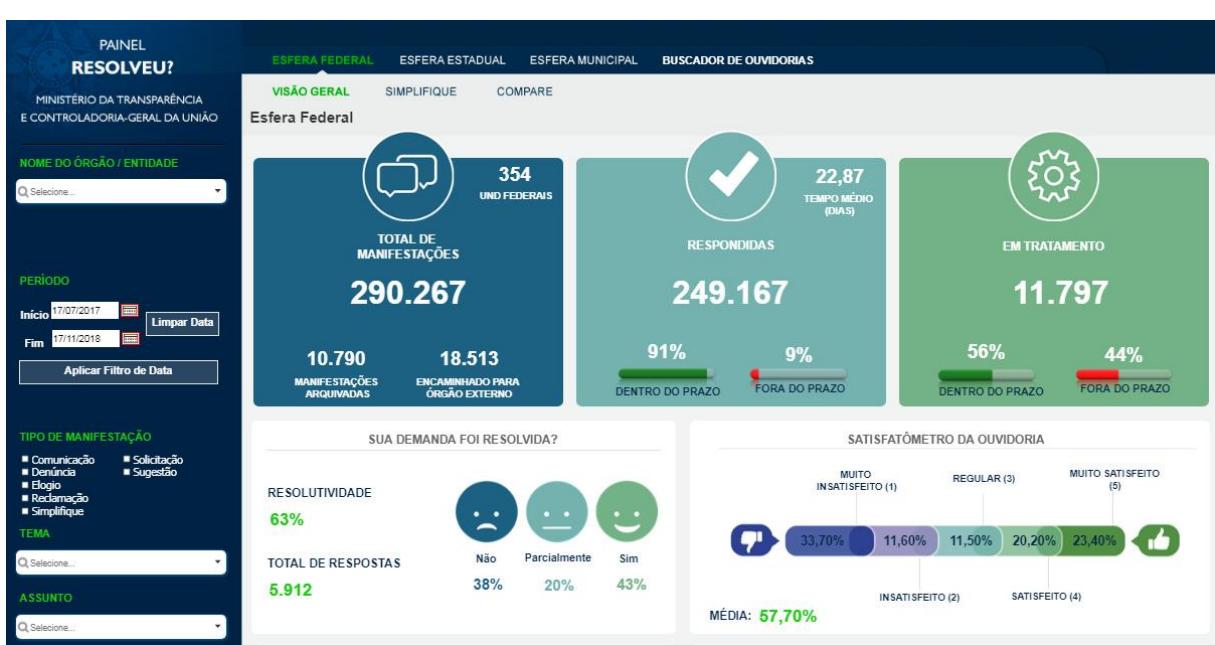
5.4 Análise de Dados

Como base fática ao objeto desta pesquisa, foram coletados os dados cibernéticos disponibilizados pelo Painel Resolveu?, uma eficaz ferramenta programática, inserta no Portal da CGU, cujas informações refletem o número de

manifestações do usuário registrados nas Ouvidorias Federais e Estaduais/Distritais que aderiram ao Sistema e-Ouv.

O sistema de gestão registra o total e os tipos de manifestação recebidas, atendidas e em tratamento, bem como os níveis de resolutividade e satisfação do usuário com as respostas/serviços recebidos. Além do mais, o Painel permite que o usuário direcione a pesquisa por perfil dos cidadãos, assuntos mais demandados, faixa etária, gênero, etnia e localização geográfica.

TABELA 1 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Federal (Quadro 1/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

Levando em consideração o período de 17/07/2017 (data de entrada em vigor do Decreto da Desburocratização) até 17/11/2018, a pesquisa revelou que foram registradas 290.267 manifestações dos usuários nas 354 entidades federais brasileiras. Desse total, o sistema registra que 10.790 foram arquivadas, 18.513 encaminhadas para órgãos externos, 249.167 foram respondidas e 11.797 se encontravam em tratamento na data limite (17/11/2018).

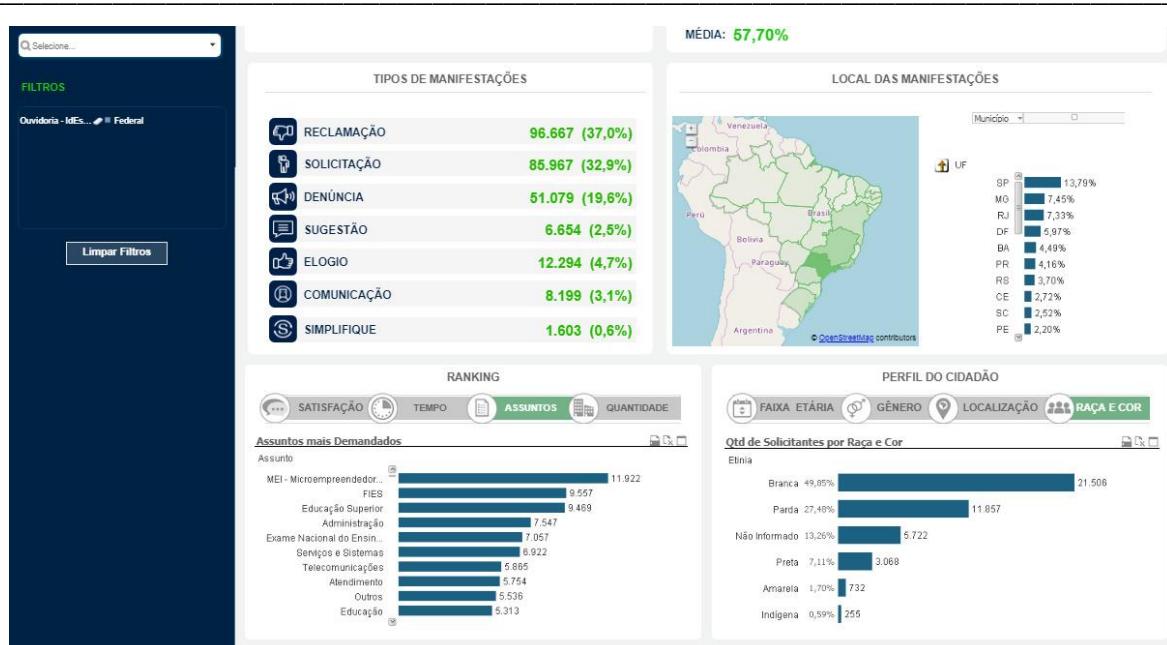
É importante salientar que o tempo médio (em dias) gasto pelas Ouvidorias Federais para respostas das manifestações protocolizadas é de 22,87, o que corresponde a uma taxa de tempestividade de 91% contra 9% que tramitaram fora do prazo de 30 dias (prorrogáveis por igual período) estabelecido pelo art. 16 do CDU.

Por outro lado, os níveis de satisfação dos usuários federais quanto à resolutividade e ao atendimento prestado revelam uma tendência estável de insatisfação por parte dos administrados, o que pode ser verificado pelo fato de que, dentre os usuários que responderam à pesquisa de satisfação proposta pelo sistema e-Ouv, 43% disseram que sua demanda foi plenamente resolvida contra 58% de irresoluções (20% parcialmente e 38% totalmente).

Assim, ao se observar o “Satisfatômetro da Ouvidoria” [Federal], chega-se à conclusão de que: 23,40% se declararam muito satisfeitos; 20,20% disseram-se satisfeitos; 11,50% responderam que a satisfação com o atendimento se encontra regular; 11,60% se consideram insatisfeitos; e 33,70% manifestaram estar muito insatisfeitos com o atendimento prestado.

Embora a média de satisfação dos usuários desse sistema gire em torno dos 58%, o contexto global sugere o predomínio de reações negativas ao tratamento recebido pelos diversos órgãos do Governo Federal, o que, por sua vez, parece indicar não apenas que o serviço prestado necessita de reformas estruturais, mas também que o usuário hodierno se tornou mais exigente em termos de resolutividade da demanda e qualidade no atendimento.

TABELA 2 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Federal (Quadro 2/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

As estatísticas concernentes aos tipos de demanda, localizações geográficas de acesso, etnias dos manifestantes e assuntos mais demandados traçam um perfil médio de usuário que corrobora o exposto acima.

Das espécies de manifestações, a reclamação encabeça a lista, com 37,0% dos protocolos, seguida de 32,9% de solicitações de providências e 19,6% de denúncias. Os elogios só aparecem em quarto lugar (4,7%), seguidos de 3,1% de comunicações de irregularidades (denúncias e reclamações anônimas) e 2,5% de sugestões de melhorias. Por último (0,6%), observa-se as solicitações de simplificação (*Simplifique!*), fato provavelmente relacionado à pouca cognoscibilidade desse tipo de manifestação pela sociedade, bem como de sua função desburocratizadora.

Considerando a localização geográfica dos manifestantes sob o enfoque regional, a pesquisa apurou que a Região Sudeste é a campeã em demandas, vez que os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, nessa ordem, ocupam o pódio nacional, seguidos da Região Sul (10,38%). Com exceção do Distrito Federal (4º lugar – 5,97%), da Bahia (5º lugar – 4,49%) e do Ceará (7º lugar – 2,72%), as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste basicamente foram ofuscadas pelas demais nesse quesito, dando a entender que os níveis de manifestações acompanham os níveis de industrialização das cidades de onde se originam.

Também ficou patente que, dentre os usuários cadastrados, 49,85% se autodeclararam brancos, 34,59% se consideram negros (pretos ou pardos). Amarelos (1,70%) e indígenas (0,59%) permanecem minorias entre os cidadãos que acessaram o Sistema Federal de Ouvidorias, ao passo que 13,26% não informaram ou não declararam suas etnias. Por fim, dos 43.086 usuários cadastrados, 51,8% se declararam do gênero masculino contra 48,1% do gênero feminino.

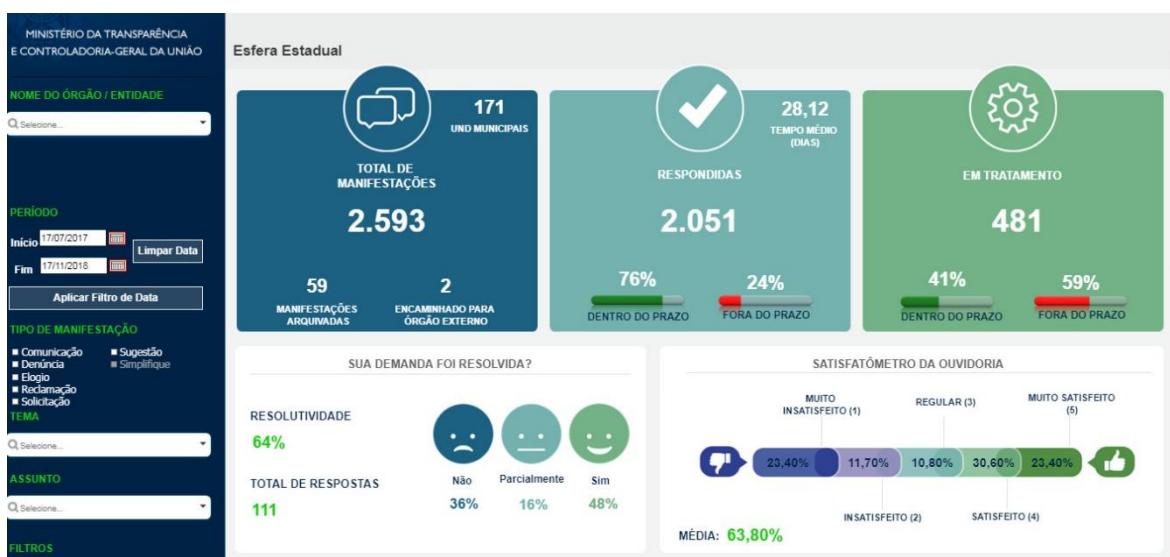
Com efeito, pode-se concluir que predomina entre os usuários do e-Ouv Federal o perfil de cidadão branco, homem e morador de áreas com maior grau de industrialização ou urbanização (BRASIL, 2018, s/p).

Lado outro, a pesquisa revelou que, no que se refere à Esfera Estadual, os dados em análise não refletem necessariamente as estatísticas federais. Obviamente, nem todos os Estados-membros aderiram ao Sistema e-Ouv, o que dificulta o pleno levantamento de percentuais e informações que realcem a realidade fática das demandas dos usuários estaduais e distritais, sobretudo no que diz respeito às ao

Simplifique!, cuja obrigatoriedade de regulamentação recaiu unicamente aos órgãos do Poder Executivo Federal (MELO, 2018, l. 139).

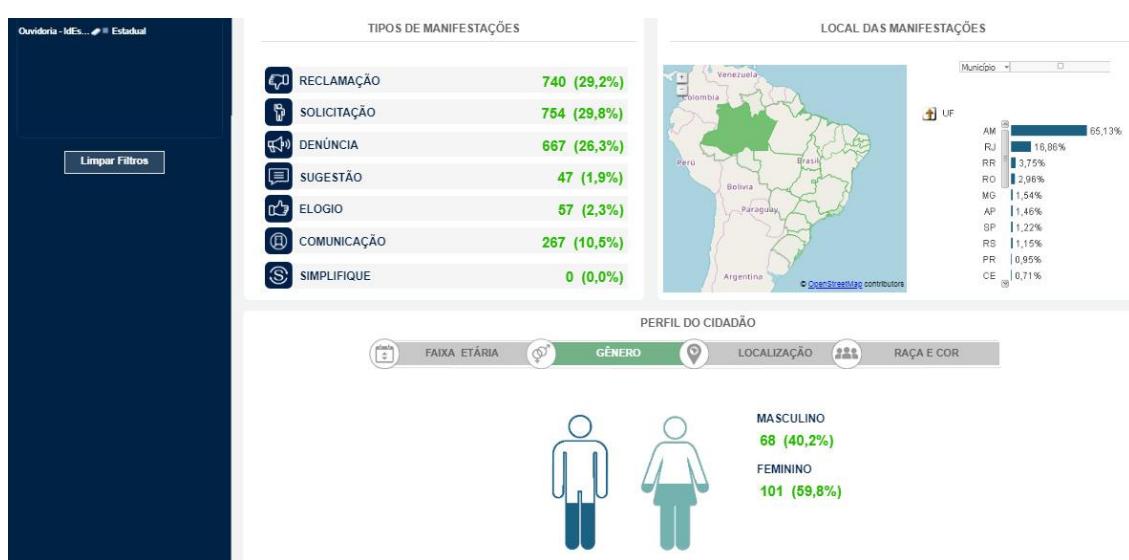
As tabelas abaixo dispostas servem de base para orientar a interpretação dos dados colhidos pelo Sistema e-Ouv no âmbito Federal/Distrital:

TABELA 3 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Estadual/Distrital (Quadro 1/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

TABELA 4 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Estadual/Distrital (Quadro 2/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

Em detida análise aos dados coletados, nota-se que foram registradas 2.593 manifestações junto às 171 unidades estaduais/distritais cadastradas pela CGU no Sistema e-Ouv, sendo: 2.051 efetivamente respondidas, 59 sofreram arquivamento e 2 foram encaminhadas para algum órgão externo à competência estadual/distrital. As outras 481 seguem em tramitação, embora 59% já se encontram tramitando fora do prazo previsto no CDU.

No que se refere ao grau de satisfação dos usuários, ocorreu um empate entre os que se dizem muito satisfeitos e os que reclamam estar muito insatisfeitos (23,40%), embora o nível de satisfação ideal nessa esfera seja relativamente elevado (30,60%) face às respostas de satisfação regular (10,80%) ou insatisfação (11,70%). Quanto à resolutividade, 111 respostas à pergunta “Sua demanda foi resolvida?” foram registradas, dentre as quais 48% disseram que “Sim”, 16% consideraram “Parcialmente Atendida” e 36% responderam negativamente à inquirição. Apesar disso, a taxa de resolutividade não ultrapassou os 64%.

Em relação aos dados específicos das demandas, percebe-se que os percentuais relacionados às espécies de manifestações divergem do padrão federal, uma vez que quem lidera o ranking de demandas é a solicitação de providências, com 29,8% dos casos. Reclamações e denúncias identificadas somam, respectivamente, 29,2% e 26,3%, ao passo que as anônimas (comunicações de irregularidades) ultrapassam os 10%. Elogios (2,3%) e sugestões (1,9%) estão entre os tipos de manifestações preteridos, só perdendo para o *Simplifique!*, que nessa Esfera soma 0%.

Nesse ínterim, a Região Norte se destaca no que se refere ao número de demandas dirigidas ao Poder Público Estadual, tendo o Estado do Amazonas, a título de exemplo, sido demandado em 65,13% dos casos, seguido de Roraima (3º lugar – 3,75%), Rondônia (4º lugar – 2,96%) e Amapá (6º lugar – 1,46%). O Sudeste e o Sul seguem vice-líderes na Esfera Estadual.

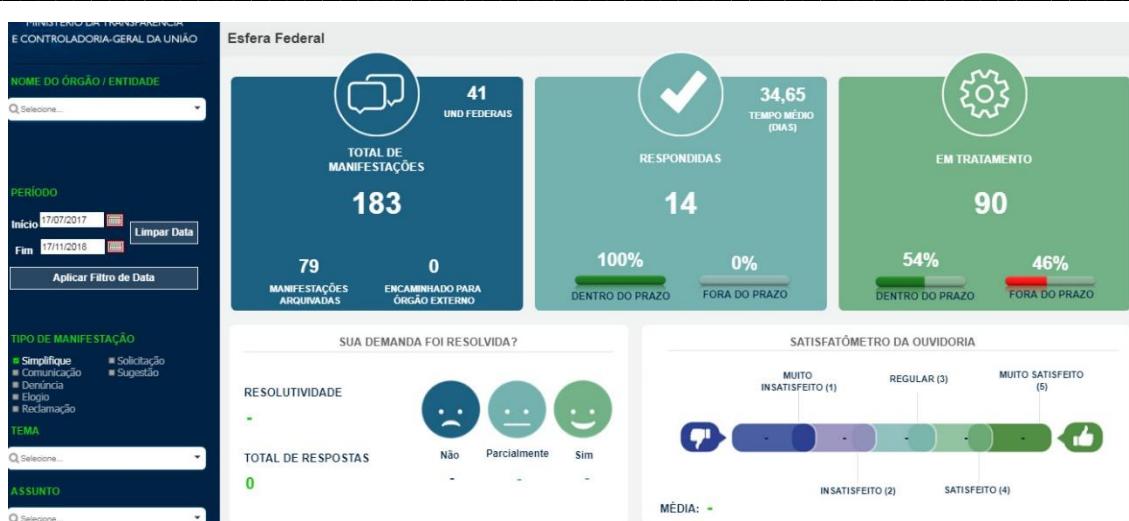
Inversão semelhante ocorre em relação às etnias e gêneros informados pelos usuários dos serviços estaduais, vez que a esmagadora maioria se declarou negra (composta por pretos e pardos): 44,83%, seguida de 39,64% que não quiseram ou não souberam declarar sua cor. Brancos somaram pouco mais de 15% e apenas uma pessoa se declarou amarela, totalizando 0,59%. Surpreendentemente, nenhum dos usuários cadastrados se declarou indígena, embora a Região Norte tenha se destacado quanto ao volume de manifestações. Isso pode indicar possível ausência

de políticas públicas estaduais voltadas a essa população (LIMA, 2016, s/p). Contudo, pessoas do gênero feminino demandaram 101 vezes aos Estados e ao Distrito Federal, enquanto as manifestações de usuários autodeclarados do gênero masculino somaram 68.

Finalmente, analisando os dados consolidados pelas Ouvidorias Federais no que se referem especificamente ao recebimento de solicitações de simplificação (*Simplifique!*) no período epigrafado (17/07/2017 a 17/11/2018), a pesquisa demonstrou que, em pouco mais de um ano de vigência do Decreto 9.094/2017, já foram registradas 183 solicitações de simplificação de serviços públicos junto ao e-Ouv Federal.

Desse número, 79 foram arquivadas, eis que não se enquadram nos ditames da Instrução Normativa Conjunta CGU/MPDG n. 1/2018. Dos 14 pedidos concluídos, todos foram atendidos dentro do prazo estipulado pelos normativos aplicáveis, sendo que 90 pedidos ainda tramitam perante as 41 unidades federais demandadas.

TABELA 5 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Federal: *Simplifique!* (Quadro 1/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

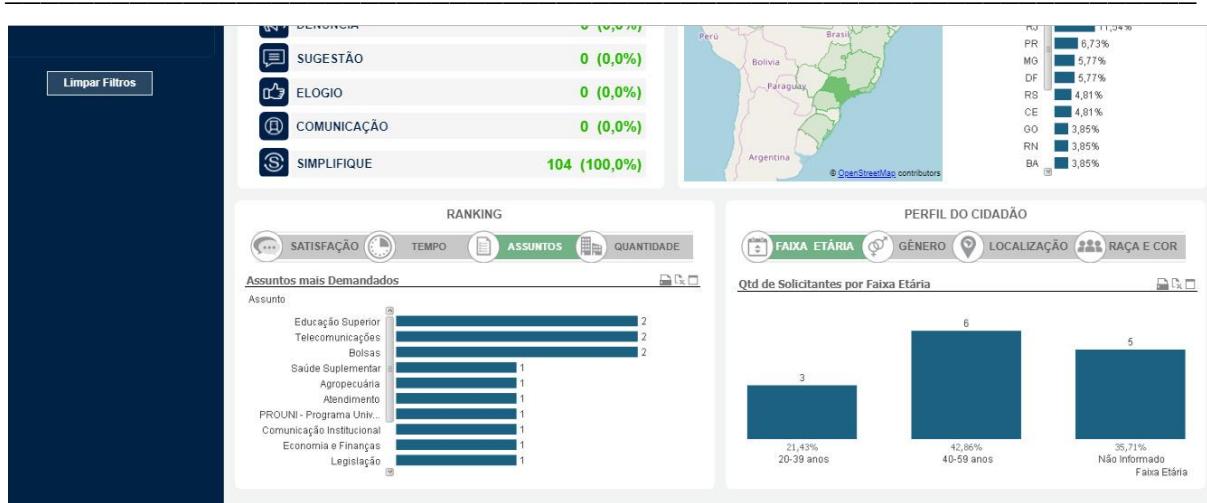
A pesquisa comprovou que o principal alvo dos pedidos de desburocratização é o sistema educacional brasileiro. Podemos chegar a tal conclusão pelo fato de os temas “Educação Superior”, “Bolsas”, “PROUNI – Programa Universidade para Todos” e “FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior”

figurarem entre os mais indexados aos *Simplifiques* registrados no sistema. Não raro, outros grandes temas nacionais, tais como “Saúde Suplementar”, “Telecomunicações”, “Atendimento e Comunicação Institucional”, “Legislação”, “Agropecuária” e “Economia e Finanças” também foram objetos das solicitações de simplificação registradas pelo Brasil.

Geograficamente falando, São Paulo lidera entre os Estados com maior índice de solicitações desse tipo: 23,08%. Atrás desse Ente, vêm o Rio de Janeiro (11,54%) e o Paraná (6,73%), bem como Minas Gerais e o Distrito Federal, ambos com 5,77%. Em relação à quantidade de solicitantes por faixa etária, os números mostram que 21,43% dos usuários são jovens entre 20 e 39 anos, mas são pessoas de meia idade (49 a 59 anos) os que mais utilizaram o *Simplifique!*: 42,86%.

Do total, 35,71% não quiseram informar a faixa etária. No tocante ao gênero, predomina o número de cidadãs (57,1%) contra 42,9% de pessoas que se declaram do gênero masculino; já quanto à etnia, 35,71% dos manifestantes declaram-se pardos e igual número preferiu não informar a cor. O restante (28,57%) se declara branco.

TABELA 6 – Dados estatísticos do Sistema e-Ouv: Esfera Federal: *Simplifique!* (Quadro 2/2)



Fonte: Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), 2018.

Notadamente, os resultados obtidos demonstram que os órgãos estatais componentes das Esferas Federal e Estadual/Distrital, num primeiro momento, e Municipal, num segundo, necessitam de mais tempo, recursos, capacitação e

divulgação à população sobre os recentes normativos de proteção ao usuário e desburocratização dos serviços públicos, com vistas à satisfação do usuário e ao aprimoramento da gestão excelente, eficiente e dinâmica da coisa pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho, chegamos à conclusão de que, em que pesem os esforços por parte de setores do Governo Federal, o processo de desburocratização dos serviços públicos é um longo caminho a ser percorrido, sobretudo diante do apego de gestores e servidores aos métodos tradicionais, que nada têm a contribuir em termos de eficácia.

Não obstante, é necessário que os órgãos e entidades governamentais invistam em capacitações de seus cooperadores, para que ações proativas, modernas, ágeis e econômicas sejam uma rotina nas repartições públicas, mudando para melhor a realidade do serviço público e consagrando, na prática, o louvado princípio da eficiência.

O Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos e os demais normativos pautados na desburocratização chegaram para iniciar um novo rumo no que tange às relações Administração-administrados, fortalecendo a participação popular mediante a instituição e estruturação das ouvidorias em toda a Administração, nas três esferas de Governo.

A manifestação denominada “*Simplifique!*”, que atualmente compreende um processo muito mais eficaz que a mera sugestão impessoal, promete contribuir significativamente para que o processo de desburocratização e simplificação dos serviços públicos siga adiante.

Obviamente, não será a mera exposição de atos normativos abstratos que trará efetividade aos mandamentos legais e constitucionais existentes em nosso ordenamento jurídico; antes, é fundamental que o âmago desses normativos seja incutido na consciência do povo brasileiro, de maneira que a relação Administração/administrados seja repensada no cotidiano de cada cidadão.

Cabe à sociedade, por meio de seu controle social, fiscalizar se o Poder Público está se adequando à nova realidade nacional, que avança rumo ao modelo de Estado Gerencial consagrado pelo advento da Emenda Constitucional n. 19/1998.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Método, 2015.
- ANDRADE, C. C. V. **A trajetória do Ministério Extraordinário para a Desburocratização: entre rupturas e permanências do Estado Brasileiro**. Disponível em: <www.semacip.ufscar.br>. Acesso em 24. jun. 2018.
- ÁVILA, T. **Que Conselhos de Usuários nós precisamos para melhorar os serviços públicos com a Lei 13460?**. Disponível em: <www.governosabertos.com.br>. Acesso em 09. nov. 2018.
- BEZERRA, H. M. S. Defensor do Povo: origens do instituto do *Ombudsman* e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro [PUC/RJ]**. Rio de Janeiro, n. 36, 2010, p. 46-73. Disponível em: <www.direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382**. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em 18. jun. 2018.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Mensagem n. 565, de 8 de outubro de 2018**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08. nov. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BRASIL. **Decreto n. 3.335, de 11 de janeiro de 2000**. Institui o Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização, e dá outras providências.
- BRASIL. **Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.
- BRASIL. **Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do

reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Defesa do Usuário e Simplificação. Brasília: 2018. Disponível em: <www.respositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Tratamento de Denúncias em Ouvidoria. Brasília: 2018. Disponível em: <www.respositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

BRASIL. Lei n. 13.726, de 08 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 12 de janeiro de 2018. Dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação de Simplificação de que trata o Decreto nº. 9.094, de 17 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa n. 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.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Lançamento do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

2018. Palestra do Ouvidor-Geral da União Gilberto Waller Júnior (264m5s). Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=sy3IV_VW8is>. Acesso em: 10. nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 24 - DF**. Decisão Monocrática. Rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. 01.07.2013, DJ 1º.08.2013. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 25. jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.451 – DF**. Voto do Min. CELSO DE MELLO, proferido no dia 21.06.2018. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10. nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Evento marca a regulamentação do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos**. Disponível em: <www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 08. nov. 2018.

BUROCRACIA. In: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2018. Disponível em: <www.dicio.com.br/burocracia>. Acesso em: 25. jun. 2018.

CARDIM, Paulo. **Desburocratização: de Hélio Beltrão a Michel Temer**. Disponível em: <www.belasartes.br>. Acesso em 24. jun. 2018.

COSTA, L. S. **Vedaçāo ao anonimato e denúncias anônimas: limitações à liberdade de expressão**. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em: 10. nov. 2018.

FELIZARDO, T. **STJ aprova súmula sobre a denúncia anônima em PAD**. Disponível em: <www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.

GABARDO, E. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.

GALLO, C. A. P. O Ouvidor-Geral e o *Ombudsman*: duas instituições distintas. **Revista Informação Legislativa do Senado Federal**. Brasília: Senado, n. 92, 1986, pp. 257-260. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 09. nov. 2018.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Disponível em: <www.ufrgs.br>. Acesso em 25. jun. 2018.

GIESEL, K. O marco legal da simplificação dos atos e procedimentos administrativos. Disponível em: <www.migalhas.com.br>. Acesso em 08. nov. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Coleção Esquematizado).

- LIMA, J. **Políticas Públicas e Povos Indígenas: Uma reflexão necessária.** Disponível em: <www.xapuri.info>. Acesso em: 26. nov. 2018.
- MARINELA, F. **Direito Administrativo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARTINS, I. G. S. **As razões da ineficiência do Estado.** Disponível em: <www.umbrasil.com>. Acesso: em 18. jun. 2018.
- MARTINS, I. G. S. **Brasil trabalha para sustentar a burocracia.** Disponível em <www.conjur.com.br>. Acesso em 18. jun. 2018.
- MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MELO, A. T. F. **Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos: Apontamentos sobre a Lei 13.460/2017 e normas regulamentadoras.** Recife: F B da Silva Livros, 2018. *Kindle version.*
- NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito.** 36. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NUNES, R. **Curso de Direito do Consumidor.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- NUNES, R. **Manual de Monografia Jurídica: Como se faz: uma monografia, uma dissertação, uma tese.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- TAVARES, A. **Curso de Direito Constitucional.** 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.