

profoco

Programa de Formação
Continuada em Ouvidoria

Tratamento de Denúncias em Ouvidoria

Material do Aluno

Wagner de Campos Rosário

Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Colaboradores da Disciplina:

Claudio Hermann Domingos Magalhães

Débora Queiroz Afonso

Eliane Prado de Andrade Ishida

José Artur Zarife Alves

Paulo André Caminha Guimarães Filho

Valter de Sousa Matos

Agosto/2018

SUMÁRIO

Apresentação.....	4
MÓDULO 1: Ouvidorias públicas e denúncias: aspectos introdutórios.....	5
MÓDULO 2: Recebimento de denúncias e análise preliminar.....	22
MÓDULO 3: Sistemas para registro de denúncias utilizados na CGU.....	76
Anexos.....	96

TRATAMENTO DE DENÚNCIAS EM OUVIDORIA

Apresentação

O Programa de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco), coordenada pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), tem como objetivos aprimorar as ações de educação e impulsionar a inovação e a capacidade de trabalho dos profissionais da área.

Este manual, que traz os subsídios teóricos do curso **Tratamento de Denúncias em Ouvidorias**, foi desenvolvido com o objetivo de estimular a construção de competências relacionadas ao recebimento e tratamento das denúncias pelas ouvidorias públicas na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contribuindo para a qualificação dos servidores públicos que trabalham no combate à corrupção, bem como para aprimoramento da Administração Pública.

O texto está dividido em três módulos, assim distribuídos:

Módulo 1: Ouvidorias públicas e denúncias: aspectos introdutórios;

Módulo 2: Recebimento de denúncias e análise preliminar; e

Módulo 3: Sistemas para registro de denúncias utilizados na CGU.

Mais informações sobre a Profoco podem ser encontradas no Portal Ouvidorias.gov: <http://www.ouvidorias.gov.br>

Boa leitura!

MÓDULO 1: Ouvidorias públicas e denúncias: aspectos introdutórios

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Entender a importância das denúncias feitas pelos cidadãos no esforço de combate à corrupção e de aprimoramento da Administração Pública;
- Delimitar o papel das ouvidorias públicas no tratamento de denúncias; e
- Compreender quais são as competências necessárias aos profissionais que trabalham no tratamento de denúncias.

Origem da ouvidoria

As ouvidorias públicas são instituições próprias do regime democrático, por meio das quais o cidadão pode comunicar-se diretamente com o Estado. Tradicionalmente se aponta o instituto do *ombudsman* europeu como precursor da ouvidoria pública.

O *ombudsman*, criado inicialmente na Suécia em 1809, consiste em um agente público que atua junto ao Poder Legislativo, que tem a atribuição de receber reclamações dos cidadãos e levar a percepção popular aos legisladores. Ao longo dos anos, a instituição do *ombudsman* espalhou-se pela Europa, algumas vezes ganhando outros nomes e, posteriormente, pela América Latina, onde normalmente é conhecido como *Defensor del Pueblo*.

No Brasil, porém, nunca existiu a figura do *ombudsman*, apesar de, à época da elaboração da Constituição de 1988, ter havido intensa discussão sobre o assunto¹. Durante a década de 1980, porém, começou uma tendência de se criar o cargo de *ombudsman* nas instituições privadas. A primeira instituição privada brasileira a ter um *ombudsman* foi o Grupo Rhodia, em 1981.

¹ Não vamos nos aprofundar no assunto aqui, mas o entendimento dominante desde 1988 é no sentido de que as funções de *ombudsman* são exercidas pelo Ministério Público, por meio das Procuradorias dos Direitos do Cidadão.

Em 1989 foi a vez do jornal A Folha de S. Paulo, que criou o cargo de *ombudsman*², inclusive com mandato, para velar pela satisfação dos leitores e pela correção das informações veiculadas pelo jornal. Nessa época, portanto, consolidou-se o uso da palavra *ombudsman* para referir-se a esse profissional em empresas privadas, o que até hoje é comum.

Paralelamente, na década de 1980 também começou o movimento de criação de ouvidorias públicas, com o pioneirismo do município de Curitiba, que instituiu sua ouvidoria pública em 1986. Principalmente ao longo dos anos 1990 e 2000 foram criadas diversas ouvidorias públicas no Brasil. Hoje há centenas de ouvidorias em todos os Poderes e em todos os níveis da federação.

Qual é a diferença entre ouvidorias públicas e privadas?

Atualmente no Brasil existem ouvidorias no setor público e no privado. Nas ouvidorias públicas, os profissionais normalmente são chamados de ouvidores, enquanto no setor privado é comum também que sejam conhecidos como *ombudsman*.

Mas, afinal, qual a diferença entre ouvidorias públicas e privadas?

Podemos citar diversas diferenças, entre elas a orientação geral pela fidelização dos clientes, no caso das ouvidorias privadas, ou pela afirmação dos direitos do cidadão, no caso das ouvidorias públicas. Para fins do nosso curso, focaremos em uma diferença importante: enquanto as ouvidorias privadas recebem principalmente reclamações relativas à prestação de serviços da empresa, as ouvidorias públicas são, entre outros aspectos, espaços de controle, participação social e combate à corrupção, levados a cabo especialmente por meio das denúncias.

² A Folha de S. Paulo costuma publicar periodicamente matérias sobre o trabalho de seu ombudsman, que também conta com uma coluna própria no jornal. Você pode conferir o conteúdo em <http://www1.folha.uol.com.br/ombudsman/>

O recebimento e o tratamento de denúncias são atividades de interesse público, que ligam as ouvidorias públicas a outras áreas de controle, como as auditorias internas, corregedorias, tribunais de contas, polícias e Ministério Público. A ouvidoria é a área competente para fazer a análise inicial dessas denúncias, verificando se existem elementos mínimos de autoria e materialidade que permitam que a instituição dê início à apuração de forma mais consistente, culminando, se for o caso, na responsabilização dos agentes envolvidos.

O papel das ouvidorias públicas³

As ouvidorias públicas são instâncias de **participação** e **controle** social, responsáveis por interagir com os usuários, com o objetivo de aprimorar a **gestão** pública e melhorar os serviços oferecidos, garantindo os procedimentos de **simplificação** desses serviços.



³ Tópico adaptado do conteúdo acerca da participação e controle social que consta no Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU

São responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública⁴.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação e aprimore a prestação dos serviços sob sua gestão.

A participação da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal⁵, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Neste sentido, foi sancionada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, a qual dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, da administração pública. Esta lei federal apresenta vital importância para as ouvidorias públicas, na medida que veio disciplinar a atuação destas, no âmbito de todos os poderes e esferas de governo. Vale destacar que se trata de uma lei nacional e, portanto, alcança as instituições públicas de todos os Poderes (executivo, judiciário e legislativo) de todos os entes da federação (estados, municípios, Distrito Federal e União).

Em seu art. 13, inciso I, ela determina como atribuição precípua das ouvidorias, além de outras, a promoção da participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário.

⁴ Essa é a definição de ouvidoria pública federal trazida pelo Decreto n. 8.243/2014. .

⁵ Segundo o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

O cidadão tem o direito não só de escolher, a cada quatro anos, os seus representantes, mas também de acompanhar de perto⁶, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas. Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos da Administração Pública em todo Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos em todos os Poderes e em todas as esferas federativas.

Neste raciocínio, ressalvamos importante instrumento de participação social, instituído pelo Decreto nº 9.094/2017, o qual dispôs sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos no Poder Executivo Federal, popularmente conhecido como Decreto da Desburocratização, o qual determina que os canais de ouvidoria e pesquisas de satisfação dos usuários deverão existir, visando assegurar a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e identificar falhas e deficiências na prestação dos serviços.

Art. 20. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal deverão utilizar ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo federal, e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

§ 1º Os canais de ouvidoria e as pesquisas de satisfação objetivam assegurar a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e identificar lacunas e deficiências na prestação dos serviços.

§ 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal deverão dar ampla divulgação aos resultados das pesquisas de satisfação.

Esse controle social pode e deve ser exercido de várias formas, e uma das mais importantes é a denúncia, por meio da qual o cidadão que tem conhecimento sobre irregularidades pode informá-las aos órgãos de controle, atuando de forma direta no

⁶ Tal direito foi inserido expressamente na Lei nº 13.460/2017, art. 6º, inciso I, que diz: “participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços”.

combate à corrupção, bem como no aprimoramento da atuação da Administração Pública.

Funções da ouvidoria pública

As ouvidorias públicas têm diversas funções⁷, e aqui queremos destacar aquelas relacionadas ao combate à corrupção, para que você compreenda melhor a importância das atividades de recebimento e tratamento de denúncias:

- **Reconhecer os cidadãos, sem qualquer distinção, como sujeitos de direitos (art. 5º, V, da Lei nº 13.460/2017):** as ouvidorias devem reconhecer os cidadãos como sujeitos de direito, sem fazer dentre eles qualquer tipo de distinção. Se um cidadão faz uma denúncia, não importa quem ele é: suas alegações devem ser analisadas de forma imparcial e séria;
- **Promover a participação do usuário na administração pública (art.13º, I, da Lei nº 13.460/2017):** as ouvidorias devem fomentar a manifestação do cidadão, inclusive com um viés educacional, visando a realização de um controle social efetivo por parte da sociedade em relação às políticas e aos serviços públicos;
- **Receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações (art. 13, VI, da Lei nº 13.460/2017):** cabe às ouvidorias receber qualquer tipo de denúncia, analisá-las e, se apresentar requisitos básicos para serem apuradas, encaminhar para a autoridade/gestor que tem competência para proceder o deslinde da questão.
- **Dar tratamento adequado às manifestações (art. 14, I, da Lei nº 13.460/2017):** dar tratamento adequado às manifestações significa recebê-las e respondê-las de acordo com um procedimento pré-estabelecido que contenha, ao menos, prazos e fluxos bem

⁷ Lei nº 13.460, de 26/6/2017, 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

delineados. A importância de um procedimento estabelecido em um ato normativo (portaria, resolução, instrução normativa, regimento interno, dentre outros) se dá justamente porque as ouvidorias não podem depender da boa vontade dos gestores, dos ouvidores ou dos servidores para funcionar, especialmente quando se trata de denúncias. É preciso que as manifestações sigam uma rotina de fluxos que se desenvolverá de maneira quase que independente das pessoas que integram a equipe da ouvidoria. De acordo com a Lei de Participação, Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos, os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações de ouvidoria devem visar à efetiva resolução da questão trazida pelo demandante (art. 12 da Lei nº 13.460/2017);

• **Demonstrar os resultados produzidos em razão da participação social, produzindo relatórios gerenciais capazes de subsidiar a gestão pública (art. 14, II, e 15 da Lei nº 13.460/2017):** a participação só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influenciam de alguma forma as ações dos agentes públicos. Além de receber uma resposta clara e bem embasada, o cidadão deve ter a consciência de que sua denúncia contribuiu efetivamente para o combate à corrupção e para o aprimoramento da Administração Pública.

SAIBA MAIS

A Ouvidoria-Geral da União/CGU disponibiliza gratuitamente na internet o Manual de Ouvidoria Pública, documento no qual é feita uma análise mais aprofundada acerca das funções de uma ouvidoria pública. Confira este e outros conteúdos em www.ouvidorias.gov.br.

Tipos de manifestação

Para compreender bem o que é uma denúncia, você precisa saber quais são os tipos de manifestação recebidos pelas ouvidorias públicas.

A Constituição Federal já estabeleceu expressamente a obrigatoriedade da Administração Pública federal receber e dar tratamento às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (art. 37).

Na Lei nº 13.460/2017, as manifestações são definidas 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**, conforme disposto no inciso V do art. 2º.

A Instrução Normativa OGU nº 05/2018, a qual estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal e que revogou a Instrução Normativa OGU nº 01/2014, além das reclamações, denúncias, sugestões e elogios, também conceitua as solicitações de providência (art. 3º, VI), as comunicações de irregularidade (art. 16, § 2º) e prevê as solicitações de simplificação de serviços públicos (art. 4º, IX). Assim, temos sete tipos de manifestação no âmbito do Poder Executivo federal. Vamos detalhar cada um deles.

Vale destacar, ainda, que a referida Instrução Normativa está amparada pela norma constante no inciso I do §2º do art. 1º da Lei nº 13.460/2017, conforme pode ser conferido abaixo:

Art. 1º ...

§ 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto:

I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão;

Importante ressaltar que a OGU também considera como manifestação a solicitação de simplificação prevista pelo Decreto nº 9.094/2017 e regulamentada pela Instrução Normativa conjunta CGU/MP nº 1, de 12 de janeiro de 2018.

Tipos	Conteúdo
<p style="text-align: center;">SUGESTÃO</p>	<p>Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Essas manifestações contribuem de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal ou serviço público prestado. <p>Exemplo: <i>“Faz-se necessário a criação de um sistema de incentivo a “delação premiada” de terceiros, ou seja, premiar-se a denúncia fornecida que permitir a devolução dos valores desviados dos cofres públicos. Mas para isto, precisa-se criar um sistema amplo de colaboração popular, com número fácil de decorar, senha para pagamento da recompensa e campanha publicitária para popularizar a nova ferramenta. A mesma deve ser destinada a órgãos específicos de fiscalização e combate a corrupção. Não sei se especificamente a CGU. Pode ser a Policia Federal, ou qualquer outro órgão afim.”</i></p>
<p style="text-align: center;">ELOGIO</p>	<p>Demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido. Manifestação de agradecimento é considerada elogio.</p> <p>Exemplo: <i>“Pela acolhida na OGU; pela orientação e demais aspectos orientados e prestados pelos servidores com os respectivos contatos para futuras ações de meu interesse, faço registrar a satisfação do atendimento ora recebido na OGU.”</i></p>
<p style="text-align: center;">SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS</p>	<p>Requerimento de adoção de providência por parte da Administração.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este tipo de manifestação deve conter um requerimento de atendimento ou serviço. Pode se referir a uma solicitação material ou não. A solicitação pode ser utilizada inclusive para comunicar problemas, como no caso em que o cidadão comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema ou quando verifica que a chuva abriu um buraco na sua rua e requer o reparo da via. • Importante! O pedido de acesso à informação em sentido estrito é um mecanismo previsto na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Nesse caso, o pedido deve ser direcionado para o

	<p>Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) ou cadastrado no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Para mais informações, veja o Manual de Ouvidoria Pública e outras publicações disponíveis em www.ouvidorias.gov.br.</p> <p>Exemplo: <i>“Solicito orientação quanto aos elementos básicos que devem conter numa denúncia para fins de averiguação junto a esta CGU.”</i></p>
<p>RECLAMAÇÃO</p>	<p>Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O usuário expressa descontentamento com um serviço prestado. Para efeito de padronização, também serão consideradas nessa categoria as críticas a atos da Administração, de concessionárias de serviço público ou de servidores, bem como opiniões desfavoráveis. <p>Exemplo: <i>“A Escola em que minha filha estuda está sem professor de Educação Física há um mês. Segundo a Diretoria, foi informado aos alunos que reivindicasse em nossa SEE.”</i></p>
<p>DENÚNCIA</p>	<p>Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • As denúncias devem envolver a comunicação de infrações disciplinares, crimes, prática de atos de má aplicação de recursos públicos, de corrupção ou improbidade administrativa que venham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos, mesmo que ocorridas em âmbito privado. A investigação e repressão a esses atos ilícitos dependem da atuação dos órgãos de controle interno e externo, a exemplo das auditorias, corregedorias, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público. <p>Exemplo: <i>“Sou cidadão do Município de xxx e estou indignado com tanta corrupção na Administração dos Recursos Públicos no Poder Executivo Municipal. Há fortes indícios de conluio e superfaturamento envolvendo vários contratos da área da saúde e obras públicas, ambos funcionam com base nos recursos federais. Não há no município nenhum setor ou servidor com capacitação para apurar ou sanar tais irregularidades e desvios, isso é caso de polícia, envolve muito gente de má fé e perigosa, que tem ameaçado vários servidores para garantir a impunidade dos envolvidos. Solicitamos SOCORRO a este</i></p>

	<p><i>órgão, pois os envolvidos são do alto escalão e vem há anos ficando impunes e cometendo cada dia mais danos ao erário.”</i></p>
<p>COMUNICAÇÃO</p>	<p>Informações de origem anônima que comunicam irregularidades com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • As comunicações devem ser enviadas ao órgão ou entidade competente para apuração. Por não serem identificadas, não ensejam obrigação de resposta conclusiva ao usuário. <p>Exemplo: <i>“Quero denunciar que o servidor xxxxxx está cobrando uma “taxa extra” para emitir a certidão para a minha empresa. Ele diz que é para ajudar a acelerar o processo mas sei que se eu não passar o valor que ele quer minha certidão não vai sair nunca. Conversei com outros empresários que estão em situação igual a minha e ele está fazendo a mesma coisa com todos. A gente já paga tanto imposto e pra ter um serviço público ainda temos que ficar pagando por fora. É só chamar todos os que pediram a certidão que eles vão confirmar. Não posso me identificar pois com certeza ele vai me retaliar e aí que nunca vou ter a certidão”.</i></p>
<p>SOLICITAÇÃO DE SIMPLIFICAÇÃO</p>	<p>Reclamações, denúncias e solicitações relativas à simplificação de serviços públicos.</p> <p>A solicitação de simplificação está prevista no Decreto nº 9.094/2017. É compreendida por três categorias: reclamação, denúncia e solicitação. Há rito específico para esse tipo de manifestação estabelecido pela Instrução Normativa conjunta CGU/MPOG nº 1, de 12 de janeiro de 2018.</p> <p>Exemplo Denúncia Simplifique: <i>Estive hoje na Unidade de Atendimento Integrado (UAI) de XXXXXXXXXX para requerer emissão de novo passaporte. No atendimento me foi exigido apresentação de certificado de reservista original. Na ocasião portava cópia do referido documento. A atendente, senhora xxxxx, sequer dignou-se a tocar a cópia do documento para verificação. Subitamente interrompeu o atendimento e disse que não poderia prosseguir. Pedi para falar com o supervisor dela e um funcionário que se identificou como XXXXX, agente federal, matrícula XXXX foi chamado. Questionei o senhor XXXXX da necessidade de apresentação do documento original e, de modo pouco elegante, ele me informou que não aceitaria minha cópia. Argumentei dizendo que eu, como</i></p>

	<p><i>advogado, talvez pudesse declarar autenticidade da cópia, porém em vão. Nesse momento, de modo intimidatório, o Agente disse que ligaria para o delegado responsável e me fez acompanhá-lo até uma sala. Lá tirou o telefone do gancho e pareceu tentar ligar para alguém por alguns instantes. Enquanto ligava perguntou onde eu morava e disse que me atenderiam se eu retornasse no mesmo dia com o documento original. Não seria ele, contudo, pois, segundo informou, não trabalhava na parte da tarde. Vencido, tive que me submeter à exigência: atravessei a cidade o mais rápido possível para pegar minha reservista original e retornei imediatamente. Adiei compromissos por conta disso. Ao final do novo atendimento, recebi um comprovante onde consta o nome "XXXXX". Estranhei, uma vez que tinha sido atendido por uma mulher chamada XXXXX, que se recusou a me fornecer o seu sobrenome. Diante da recusa, novamente pedi para falar com o supervisor, quando compareceu veio o senhor XXXXX e disse que eu poderia anotar o nome dele no lugar do nome completo da senhora XXXXX. Na sequência, fui embora. A narrativa acima demonstra um série de violações dignas de apuração, a começar pelo art. 37 da Lei 9.784/99. Vale lembrar que o Código de Processo Civil também vincula a Administração Pública por força do seu artigo 15. Dessa maneira, dentre outras, houve afronta ao art. 422 do mesmo diploma. Também é útil lembrar o espírito dos Decretos 1.171/94 e 9.094/2017 foi violentamente ultrajado com os fatos narrados acima. Face ao exposto, peço encaminhamento desta mensagem para a assunção das providências que couberem.</i></p> <p><u>Proposta de Melhoria:</u></p> <p><i>Aceitação de cópia de documentos, sobretudo quando se tratar de nova emissão ou for possível a validação da cópia por internet, como no caso de reservista: http://www.alistamento.eb.mil.br/cidadao/situacao.action .</i></p>
--	---

Vale mencionar que existe também uma outra modalidade de manifestação, que é o **pedido de acesso à informação**. O pedido de acesso está sujeito a procedimentos específicos, sendo tratado de acordo com a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)

Entidades obrigadas a instituir canais de denúncia

Nos últimos anos surgiram diversas normas que obrigam ou incentivam instituições a criar canais para receber denúncias. A criação desses canais é parte importante dos

programas de integridade, que têm a finalidade de promover a criação de métodos capazes de prevenir atos de corrupção, dando mais segurança aos dirigentes de empresas, fornecedores, empregados, reguladores e políticos.

Nesse sentido, em abril de 2016 o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) lançou o **Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip)**, com o objetivo de incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional) a implementarem programas de integridade. Uma das principais diretrizes do programa é a criação de canais para denúncias e outros tipos de manifestações.

SAIBA MAIS

Para conhecer melhor o Profip e saber quais são suas diretrizes e como aderir, confira o Guia de Integridade Pública, disponível em www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf

Ainda sob o tema integridade, para casos de denúncias envolvendo empresas privadas, devemos lembrar o Programa de Integridade presente na Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa. Esta lei determina que, na aplicação de sanções às empresas envolvidas em atos ilícitos, devem ser levados em consideração diversos aspectos, entre eles a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

SAIBA MAIS

A CGU também lançou um guia que explica a Lei Anticorrupção às empresas privadas, disponível em www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf

Em dezembro de 2016 foi publicada a Portaria Interministerial nº. 424/2016, que estabelece normas a respeito das transferências de recursos da União mediante

convênios e contratos de repasse. O art. 7º da portaria trata das competências e responsabilidades dos proponentes ou convenentes.

Art. 7º São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenentes:

[...]

XIX - manter um canal de comunicação efetivo, ao qual se dará ampla publicidade, para o recebimento pela União de manifestações dos cidadãos relacionadas ao convênio, possibilitando o registro de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias; e

XX - quando o objeto do instrumento se referir à execução de obras de engenharia, incluir nas placas e adesivos indicativos das obras informação sobre canal para o registro de denúncias, reclamações e elogios, conforme previsto no 'Manual de Uso da Marca do Governo Federal - Obras' da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Portanto, podemos dizer que, para que haja o repasse voluntário de recursos federais à órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos, estes devem manter canais que possibilitem o recebimento de manifestações de ouvidoria, em especial as denúncias, que permitirão o exercício do controle social sobre a aplicação desses recursos.

Deve ainda ser mencionada a Lei nº 13.303/2016, que 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. Segundo essa lei, as empresas estatais devem adotar regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno específicos, entre elas a instituição de canais para receber denúncias.

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

[...]

*III - **canal de denúncias** que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;*

IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

Existem ainda instituições públicas e privadas de alguns setores que são obrigados pela legislação a criar ouvidorias e a receber denúncias. É o caso das instituições financeiras, seguradoras e planos de saúde⁸.

Por fim, citamos que a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República estabeleceu um novo manual⁹ e padrão de placas colocadas diante de obras financiadas pelo governo federal, no qual fica obrigatório a divulgação de contato com a ouvidoria para que o cidadão possa realizar denúncias, reclamações, solicitações, elogios e sugestões sobre a construção.

⁸ Veja a Resolução nº. 4.433/2015 do Conselho Monetário Nacional, Resolução nº. 279/2013 do Conselho Nacional de Seguros Privados, e a Resolução Normativa n. 323/2013, da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

⁹ Manual de Uso da Marca do Governo Federal – Obras – Junho/2016 disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-uso-da-marca-do-governo-federal-obras.pdf>.

Normas aplicáveis

No âmbito do Poder Executivo federal, a norma básica a respeito das atividades desenvolvidas pelas ouvidorias públicas é a Instrução Normativa OGU nº 05/2018, conforme já citado. Entretanto, vislumbra-se num futuro próximo a publicação de Decreto que regulamente a Lei nº 13.460/2017 no âmbito federal .

A Instrução Normativa OGU nº 05/2018 estabelece diversos aspectos importantes acerca do tratamento de denúncias, começando pela sua definição, que já estudamos, e também o procedimento para oferecimento da resposta conclusiva e os prazos que devem ser observados:

Art. 15. A denúncia recebida será conhecida caso contenha elementos mínimos descritivos da irregularidade ou indícios que permitam à administração pública chegar a tais elementos.

§ 1º 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.

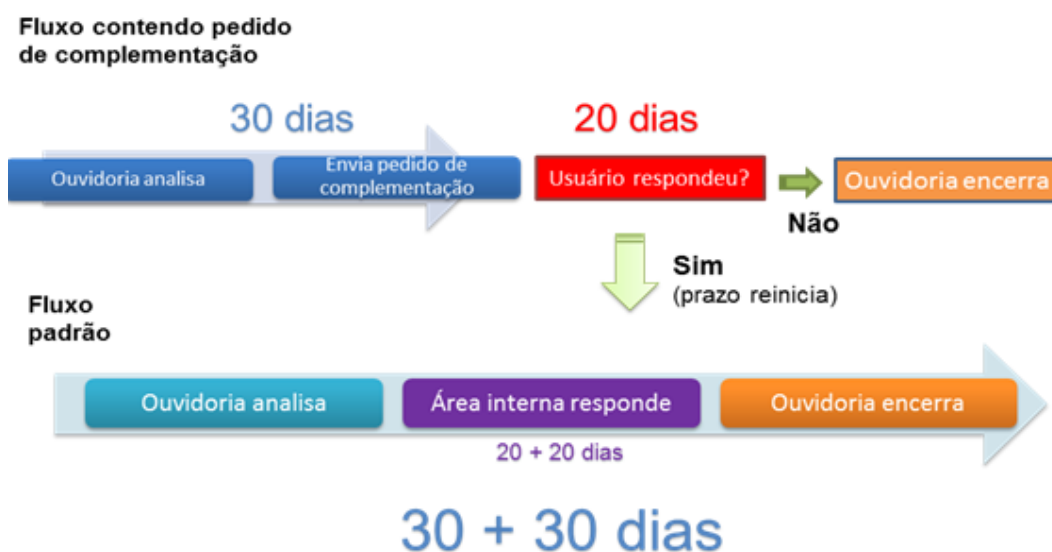
A análise da denúncia será tratada no próximo módulo do nosso curso, mas é importante saber que, atualmente, o seu tratamento pela ouvidoria deve ser feito no **prazo máximo de 30 dias, que podem ainda ser prorrogados por mais 30, mediante justificativa**, conforme previsto na Lei nº 13.460/2017 e na Instrução Normativa OGU nº 05/2018. Por força de normativos específicos, algumas ouvidorias podem trabalhar com prazo inferior a esse.

A observância desse prazo é fundamental para dar confiabilidade ao procedimento de análise, incentivando o cidadão a assumir seu papel no controle social. Além disso, quanto mais rapidamente uma denúncia for encaminhada aos órgãos responsáveis pela apuração dos fatos, maior será a probabilidade de sucesso nessa tarefa.

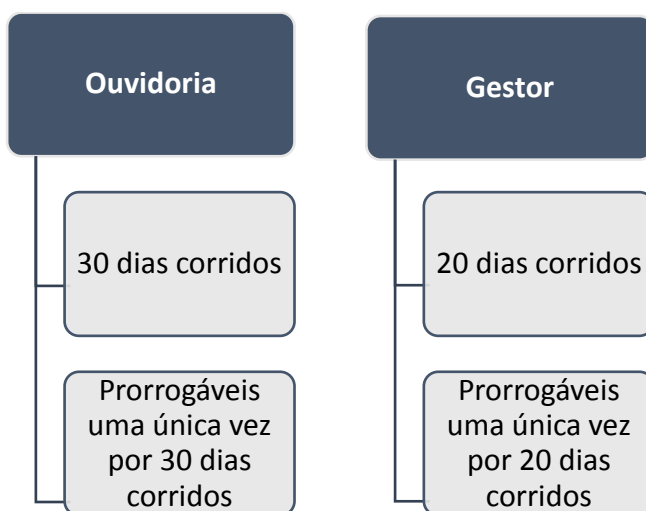
A Instrução Normativa OGU nº 05/2018 determina que a ouvidoria poderá fazer um **pedido de complementação** das informações, caso seja necessário solicitar mais elementos ao usuário para melhor análise do que foi relatado. Este pedido só poderá ser feito uma vez em até 30 dias do recebimento da manifestação, ocasião na qual deverão ser reunidas todas as dúvidas ou pendências.

E como ficará o controle de prazo neste caso? O pedido de complementação de informações interromperá a contagem original e será aberto um prazo de **30 dias** para o usuário apresentar as informações solicitadas. Se não houver retorno neste período, a manifestação poderá ser arquivada, ou seja, encerrada sem uma resposta conclusiva. Se o usuário complementar a manifestação, inicia-se um novo prazo de 30 dias para a ouvidoria responder, **prorrogáveis por mais 30**. No Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), o próprio usuário faz a complementação, podendo incluir um novo texto e anexos.

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, as áreas responsáveis pela tomada de providências e envio de informações deverão responder aos pedidos da ouvidoria dentro do prazo de **20 dias**, contados do recebimento no setor. Esse prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que haja justificativa expressa. Novamente, pode ser que uma norma interna ou específica estabeleça um prazo inferior a esse.



Perceba que, considerando as prorrogações, a ouvidoria terá um prazo total de **60 dias** para fornecer a resposta conclusiva, sendo que a área interna responsável pelo assunto terá até 40 dias para prestar esclarecimentos. É oportuno esclarecer que, de acordo com o art. 66 da Lei nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo federal, a contagem exclui o dia de começo e inclui o do vencimento e é feita em dias corridos. Caso o prazo se encerre em um dia não útil (em dia que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal), o vencimento será automaticamente transferido para o dia útil seguinte.



A resposta conclusiva da denúncia é aquela que informa seu encaminhamento, ou não, aos órgãos apuratórios competentes e sobre os procedimentos a serem adotados.

MÓDULO 2: Recebimento de denúncias e análise preliminar

Ao final desse módulo, você será capaz de:

- Identificar as características das denúncias;
- Conhecer as precauções necessárias quando do tratamento de denúncias;
- Reconhecer a existência de elementos mínimos para prosseguimento da denúncia;
- Realizar análise preliminar de denúncias;
- Avaliar o adequado encaminhamento de denúncias.

Alcance do trabalho da ouvidoria: ouvidoria x unidade de apuração

No tratamento de denúncias e demais manifestações de ouvidoria, o agente público deve sempre lembrar que o papel da ouvidoria é atuar como instância de mediação entre o cidadão e a Administração Pública.

Nesse sentido, quando estiver diante de uma manifestação de ouvidoria, o agente público deverá promover uma análise empática¹⁰ da questão trazida pelo cidadão, com o objetivo de entender e melhor traduzir a questão, para então tratá-la ou encaminhá-la, quando necessário, para a unidade administrativa ou instituição externa competente. A ouvidoria é a unidade institucional capaz de captar, decifrar e canalizar as aspirações do cidadão.

Ao analisar uma denúncia, a equipe da ouvidoria deverá identificar se o seu conteúdo permite que os fatos possam ser apurados pela instituição. Este é o momento da análise preliminar.

O trabalho a ser desempenhado pela equipe da ouvidoria não deve ser confundido com o das áreas de apuração. Cabe à ouvidoria, por ocasião da análise preliminar, coletar a maior quantidade possível de elementos de convicção para, primeiramente, formar juízo quanto à aptidão da denúncia para apuração. Desta forma, na hipótese da denúncia ser considerada apta, esta será encaminhada para unidade de apuração com maiores elementos de materialidade.

A análise preliminar traz benefícios tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública. Para o cidadão evita-se que sejam criadas expectativas irreais em razão de uma denúncia apresentada sem elementos mínimos que permitam sua apuração, na medida que o cidadão será informado pela ouvidoria que a denúncia carece de elementos para ser apurada, incentivando-o que encaminhe informações mais específicas.

¹⁰ Empatia: forma de identificação intelectual ou afetiva de um sujeito com uma pessoa, uma ideia ou uma coisa.

Conseqüentemente, há uma redução da quantidade de denúncias encaminhadas para as áreas de apuração, que não precisarão empregar recursos e força de trabalho desnecessariamente.

A análise preliminar realizada pela ouvidoria difere de outros procedimentos adotados pelas unidades de apuração, tais como o juízo de admissibilidade¹¹ e a investigação preliminar. Na análise preliminar não se faz juízo de valor acerca dos fatos narrados, e sim a avaliação da existência de elementos de convicção sobre a aptidão da denúncia para apuração. Em outras palavras, a análise preliminar serve para verificar se, diante das informações apresentadas pelo cidadão, é possível dar início ao procedimento de apuração.

No âmbito da CGU, os termos “denúncia” e “representação” são utilizados para diferenciar o agente que está informando a Administração Pública acerca da ocorrência de suposta irregularidade¹².

Dessa forma, o termo “denúncia” é utilizado para as manifestações originadas por particulares (pessoas físicas ou jurídicas), que dão notícia de suposta irregularidade. Na CGU essas demandas são registradas por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) ou protocoladas diretamente na sede ou nas regionais, que, por fim, são inseridas no referido sistema.

O termo “representação”, por sua vez, é utilizado em dois casos. No primeiro, refere-se às representações oficiadas por órgãos ou entidades públicas federais: manifestações oriundas de autoridade policial, Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Ministérios, Poder Judiciário, Tribunal de Conta da União ou órgãos de controle do Poder Legislativo, a fim de que a CGU promova a respectiva ação de controle ou apuração.

¹¹ CGU (perguntas frequentes) Representação e Denúncia: Cabe juízo de admissibilidade da denúncia/representação para fins de instauração de procedimentos disciplinares? - <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia>

¹² CGU (perguntas frequentes) Representação e Denúncia: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia>

Demandas oriundas de autoridades da esfera estadual, distrital e municipal são consideradas como “denúncia”.

A segunda acepção se refere à “representação funcional”, que é a comunicação formal feita por servidor público quando toma conhecimento de suposta irregularidade cometida por outro servidor público ou por autoridade no exercício do cargo, conforme determina o Estatuto do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Lei nº 8.112/1990). Disposições semelhantes são frequentemente encontradas nos Estatutos de Servidores de Estados e Municípios.

Restrição de acesso e proteção do denunciante

Em um Estado Democrático de direito cada indivíduo, seja cidadão¹³ ou não, na qualidade de denunciante, desempenha um papel fundamental na exposição de casos de corrupção, sonegação, fraude, má administração e outras irregularidades que podem ameaçar o interesse social e a ordem pública. Entretanto, ao decidir denunciar eventual irregularidade, o cidadão pode acabar se expondo a riscos pessoais, como ameaças, demissão, processos judiciais, ou mesmo riscos à sua integridade física.

A Administração, portanto, deve promover a proteção do denunciante. Essa obrigação deve ser encarada pelos agentes públicos como uma verdadeira estratégia de combate à corrupção e à prática de outros ilícitos.

Todavia, antes de adentrarmos ao assunto de proteção ao denunciante, faz-se necessário conceituar o termo “informação sigilosa”, bem como diferenciá-lo do conceito de “informação pessoal”.

¹³ O termo cidadão é frequentemente utilizado com vários significados diferentes. Do ponto de vista jurídico, normalmente o termo é utilizado para designar o brasileiro (nato ou naturalizado) em pleno gozo dos direitos políticos. Portanto, nem todas as pessoas que moram em determinada localidade são, a rigor, consideradas cidadãs. Para fins do nosso curso, porém, utilizamos o termo cidadão para designar qualquer pessoa física ou jurídica.

O Art. 4º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011- conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, conceitua os termos informação sigilosa como *aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.*

Complementa o Art. 24 do mesmo ordenamento legal que as informações sigilosas relativas à segurança da sociedade ou do Estado poderão ser classificadas em ultrassecreta, secreta ou reservada.

Acerca da proteção dessas informações sigilosas, o Art. 25 da Lei nº 12.527/2011 - LAI assevera que *é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando sua proteção.* Obviamente, as informações sigilosas terão acesso restrito àqueles que tenham a necessidade conhecer. O Decreto nº 7.845/2012 regulamentou procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento da informação classificada em qualquer grau de sigilo.

As informações sigilosas constituem informação diversa daquelas informações que mais necessitam ser protegidas no âmbito das ouvidorias: as informações pessoais do cidadão que se manifesta junto à Administração Pública.

A proteção das informações pessoais está prevista no Art. 31 da Lei 12.527/2011 - LAI e são protegidas por até 100 anos a contar de sua data de produção, independentemente de serem informações classificadas como sigilosas ou não. Poderão ser divulgadas ou acessadas por terceiros nos casos de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. Ou seja, as informações pessoais, apesar de não serem consideradas como sigilosas, também devem ter o acesso restringido.

Em síntese, tanto as informações sigilosas como as informações pessoais são passíveis de proteção e consequente restrição de acesso.

No âmbito internacional existem normas que reconhecem a necessidade de se proteger a identidade do denunciante, que por sua vez culminou com o reconhecimento internacional do Princípio de Proteção aos Denunciantes. Por exemplo, o art. 33 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹⁴ expressamente dispõe sobre a proteção aos denunciantes, senão vejamos:

“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”

Dispositivo semelhante também se encontra no Art. III da Convenção da Organização dos Estados Americanos contra a Corrupção¹⁵:

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

[...]

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.

¹⁴ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização da Nações Unidas - ONU (recepcionada pela legislação brasileira por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm).

¹⁵ Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA (recepcionada pela legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm).

No G-20, grupo formado pelas maiores economias do mundo mais a União Europeia, do qual o Brasil é membro, foi firmado o compromisso para adoção e aplicação de regras ao denunciante:

Os países do G20 que ainda não têm proteções ao denunciante irá adotar e aplicar regras de proteção ao denunciante, baseando-se nos princípios desenvolvidos no Grupo de Trabalho, para o qual os líderes expressaram seu apoio em Cannes e também tomar medidas específicas, adequadas à jurisdição, para garantir que os relatórios sobre a corrupção, incluindo jornalistas, possam exercer a sua função, sem medo de qualquer tipo de assédio ou ameaça de ação legal ou privada ou do governo para relatar de boa fé.

Pelo Princípio da Proteção ao Denunciante, indivíduos que levam aos órgãos de controle, de regulação ou de execução, informações sobre atos ilegais ou prejudiciais ao interesse público devem receber proteção especial contra retaliação, perseguição ou tratamento discriminatório, seja por parte de seus superiores, do denunciado, ou de autoridades públicas.

No Brasil, a Lei nº 13.460/2017 assevera que a proteção das informações pessoais é um direito básico protegido com restrição de acesso, nos termos da Lei nº 12.527/2011 – LAI, conforme disposto nos artigos abaixo transcritos:

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Art. 10º A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

§ 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011.

Conforme já citado, a Lei nº 12.527/2011 - LAI, expressamente protege o cidadão por meio da reserva de identidade durante 100 anos, conforme expresso no art. 31 inciso I, salvo exceções previstas no mesmo artigo, abaixo transcrito:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Também está determinado na Lei nº 12.527/2011 - LAI a proteção do cidadão por meio da penalização daquele que divulgar informações que deveriam permanecer restritas, conforme previsto no art. 31, § 2º e art. 32, inciso IV:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

Art. 32 Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

No âmbito das Ouvidorias Federais, necessário destacar que a Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), ambas unidades finalísticas da CGU, por meio da Instrução Normativa Conjunta CRG-OGU nº 01/2014, estabeleceram diretrizes para a restrição da identidade do denunciante, bem como o recebimento de denúncias anônimas no âmbito da Administração Pública Federal.

O art. 3º da referida instrução normativa estabelece que a ouvidoria tem o dever de proteger a identidade do denunciante, quando solicitado, garantindo o acesso restrito à identidade do requerente. Neste caso, a denúncia deverá ser encaminhada à unidade de apuração sem o nome do demandante, salvo se for indispensável para a apuração dos fatos que o denunciante seja identificado, hipótese esta em que a unidade de apuração ficará responsável por proteger o denunciante.

Art. 3º. Sempre que solicitado, a ouvidoria deve garantir acesso restrito à identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas.

§ 1º A ouvidoria, de ofício ou mediante solicitação de reserva de identidade, deverá encaminhar a manifestação aos órgãos de apuração sem o nome do demandante, hipótese em que o tratamento da denúncia será o previsto no art. 2º deste normativo;

§ 2º. Caso indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável a restringir acesso à identidade do manifestante à terceiros.

§ 3º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa (art. 339 do Decreto-lei n. 2.848/40 – Código Penal) ou flagrante má-fé por parte do manifestante.

§ 4º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo encontra fundamento no art. 31 da Lei n. 12.527/11, devendo perdurar pelo prazo de 100 (cem) anos.

Ainda no âmbito das Ouvidorias Federais, a nova Instrução Normativa OGU nº 05/2018, também determinou que as ouvidoria públicas assegurem a proteção da identidade do denunciante:

“Art. 17. As unidades de ouvidoria assegurarão a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário ou do autor da manifestação, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, sujeitando-se o agente público às penalidades legais pelo seu uso indevido.

§ 1º Caso indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável a restringir acesso à identidade do manifestante à terceiros.”

Especificamente em relação aos servidores públicos, na Administração Pública Federal, é dever destes representarem contra suposta irregularidade, seja cometida por qualquer outro servidor ou não, de que tiver ciência em razão do cargo, bem como

contra ato ilegal, omissivo ou abusivo cometido por autoridade. A representação, neste caso, é uma espécie de denúncia¹⁶.

Lei nº 8.112/1990

Art. 116. São deveres do servidor:

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Na esfera administrativa, a Lei nº 12.527/2011 - LAI estabelece, em seu art. 44, uma emenda à Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Cíveis da União), criando o art. 126-A. Este dispositivo isenta de qualquer responsabilidade administrativa, civil ou criminal o servidor que levar ao conhecimento da autoridade competente a prática de crime ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que indiretamente, em decorrência do cargo, emprego ou função pública.

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha

¹⁶ CGU (perguntas frequentes) Representação e Denúncia: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia>

conhecimento, ainda que em decorrência do exercício do cargo, emprego ou função pública.”

Ressaltamos ainda que denúncias realizadas por servidores públicos diretamente aos órgãos de controle e não no órgão do cometimento do fato, fora da via hierárquica, são passíveis de proteção quanto a qualquer prejuízo ao denunciante, salvo em caso de indícios de má-fé. Este entendimento está em conformidade com o documento intitulado “Inexistência de Infração disciplinar decorrente de realização de denúncia por servidor público diretamente ao órgão central de correição”, aprovado na 15ª Reunião da Comissão de Coordenação de Correição¹⁷, comissão esta composta por um colegiado de autoridades que atua como uma instância consultiva e tem como objetivo promover a integração e uniformizar entendimento dos órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Com vistas ao atendimento pelas ouvidorias de denúncias formuladas por servidores públicos, entende-se pertinente que seja criado um canal específico de ouvidoria interna na própria ouvidoria do órgão, a qual deverá encaminhar a denúncia para a autoridade competente, após análise preliminar. Conforme previsto nos normativos legais citados, restrição de acesso e proteção ao denunciante também deverão ser observados nesta específica situação.

Ainda sobre a proteção ao denunciante, lembramos que a citada Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, prevê a criação de mecanismo de proteção ao denunciante:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

¹⁷<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/comissao-de-coordenacao-de-correicao/arquivos/relatorio-15-ccc.pdf>

IV - Mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias.

Exceção à proteção ao denunciante está prevista no Parágrafo 3º do Art. 3º da Instrução Normativa Conjunta CRG-OGU nº 01/2014, qual seja, nas hipóteses de denúncia caluniosa ou flagrante má-fé do denunciante.

§ 3º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa (art. 339 do Decreto-lei n. 2.848/40 – Código Penal) ou flagrante má-fé por parte do manifestante.

A exceção à proteção ao denunciante também está prevista no Parágrafo 2º do Art. 17º da Instrução Normativa OGU nº 05/2018, nas mesmas hipóteses da Instrução Normativa Conjunta CRG-OGU nº 01/2014:

§ 2º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa (art. 339 do Decreto-lei n. 2.848/40 – Código Penal) ou flagrante má-fé por parte do manifestante.

Acrescente-se ainda a necessidade da devida comunicação da identidade do denunciante pelas ouvidorias, caso seja determinado em decisões judiciais e em requisições do Ministério Público e de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Como as Ouvidorias podem promover tal proteção ao tratar as denúncias?

Com o objetivo de resguardar a identidade do denunciante, entendemos pertinente que as denúncias tenham uma tramitação interna, das ouvidorias para as unidades de apuração do órgão, diferenciada da tramitação dos demais documentos não restritos.

Para tanto, por analogia, fazemos referência a alguns pontos do Decreto nº 7.845/2012, que regulamentou procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de

informação classificada em qualquer grau de sigilo, notadamente o trâmite de documentos físicos por meio de envelopes lacrados, entregues diretamente ao destinatário. No caso de envio de documentos por meio eletrônico, o referido decreto faz menção que os sistemas a serem utilizados tenham recursos de criptografia.

Com relação aos documentos físicos, recomendamos preservar a denúncia em um envelope lacrado a ser entregue ao chefe da unidade de apuração competente, com o devido registro do recebimento. Conforme já explanado, a denúncia deverá ser encaminhada sem a identificação do denunciante, a qual deverá ser tarjada, juntamente com qualquer informação no corpo da manifestação a qual possa identificar o signatário.

No âmbito de ouvidorias que tenham um sistema eletrônico, denúncia realizada em modo físico deverá ser convertida em modo eletrônico, visando inclusive maior segurança no trâmite interno, conforme disposto no art. 9º §2º da Instrução Normativa OGU nº 05/2018:

“§ 2º Sempre que a manifestação for recebida em meio físico, a unidade de ouvidoria deverá promover a sua digitalização e a sua inserção imediata no sistema a que se refere o caput deste artigo.”

No caso de denúncias realizadas em meio eletrônico, recomenda-se que os sistemas utilizados já prevejam o encaminhamento das denúncias para as unidades de apuração sem a identificação do denunciante, bem como a possibilidade de tarjar informações, caso necessário. Tanto na ouvidoria como na unidade de apuração, o acesso ao sistema eletrônico deverá ser restringido somente aos servidores que tenham necessidade de conhecer o teor da denúncia com o objetivo de promover a devida análise preliminar e/ou apuração. Importante que este sistema eletrônico registre todos os acessos realizados junto à denúncia, visando inclusive a responsabilização funcional do servidor que der causa à vazamentos de identidade do denunciante.

Caso seja imprescindível para a apuração dos fatos a ciência de todas as informações constantes na denúncia, conforme previsto §2º do Art. 3º da Instrução Normativa

Conjunta CRG-OGU nº 01/2014 e no §1º do Art. 17º da Instrução Normativa OGU nº 05/2018, a denúncia completa deverá ser encaminhada à unidade de apuração, inclusive para que esta área possa, se for o caso, solicitar maiores esclarecimentos ao denunciante no decorrer da investigação preliminar a ser realizada. Neste caso, repise-se, a unidade de apuração tem a obrigação de manter o sigilo da identidade do denunciante.

Por fim, ressaltamos que a Lei nº 12.527/2011 – LAI, traz dispositivos de proteção estritamente para pessoa física. Desta forma, denunciantes caracterizados como pessoas jurídicas atualmente não são passíveis de proteção. Para tanto, verificamos a necessidade de que seja elaborado normativo legal que contemple as associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e partidos políticos.

Comunicação Anônima

As ouvidorias públicas podem e devem receber comunicações anônimas, tratá-las e dar-lhes encaminhamento, desde que existam elementos mínimos que permitam a apuração dos fatos. Assim dispôs a já citada Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014, cujo teor estabeleceu diretrizes para assegurar o sigilo da identidade do denunciante, bem como o recebimento de denúncias anônimas no âmbito da Administração Pública Federal.

Art. 2º Apresentada denúncia anônima frente a ouvidoria do Poder Executivo federal, esta 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.

Assegura o supracitado normativo que a comunicação anônima deve ser considerada pois, apesar de não conter a identificação do denunciante, pode trazer situações ou condutas irregulares que podem ensejar a aplicação de correções e penalidades, bem como possível economia aos cofres públicos.

A já citada Instrução Normativa Conjunta OGU nº 05/2018, também tratou das comunicações anônimas, determinando que devem ser aceitas pelas ouvidorias públicas federais, conforme disposto no Art. 16:

“Art. 16 [...]

§ 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.”

Entendemos que o cidadão omite seu nome, justamente por temer que na hipótese de se identificar poderá sofrer represálias, ou no caso de denunciante servidor público, mesmo com as salvaguardas legais de proteção, poderá ser prejudicado em sua vida profissional por superiores que estejam envolvidos nas impropriedades denunciadas. Por conseguinte, ao invés de realizar a denúncia por meio de “Representação”, prevista na Lei nº 8.112/90, prefere realizar de forma anônima, como qualquer cidadão.

No âmbito das ouvidorias, cabe verificar se a comunicação anônima apresenta elementos mínimos de veracidade, por meio da realização de uma análise preliminar, a qual será explicitada mais a frente. Em caso positivo, deverá proceder ao encaminhamento da comunicação anônima para a unidade de apuração.

Na unidade de apuração, conforme §§ 1 e 2º do Art. 2º da Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014 e §§ 3 e 4º do Art. 16º da Instrução Normativa OGU nº 05/2018, após juízo de admissibilidade da denúncia, caso haja materialidade, esta poderá ensejar

procedimento investigativo não punitivo. Ou seja, mesmo que fique comprovado o cometimento de alguma irregularidade por agente público, esta investigação não poderá acarretar em nenhuma punição, haja vista ser um procedimento tão somente investigativo, sem a utilização dos institutos da ampla defesa e do contraditório.

A Portaria CGU nº 335/2006, a qual regulamentou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabeleceu as definições dos procedimentos disciplinares investigativos na esfera federal:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

V - sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades;

Podemos ainda citar as auditorias internas dos órgãos públicos como procedimentos investigativos. Conforme exposto no Manual de Orientações Técnicas de atividade de auditoria governamental do Poder Executivo Federal¹⁸, a Auditoria Interna Governamental, de acordo com a IN SFC nº 03, de 2017, é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

¹⁸<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>

Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Destacam-se como especificidades da auditoria governamental:

a) a obtenção e a análise de evidências relativas à utilização dos recursos públicos, a qual contribui diretamente para a garantia da *accountability* nas suas três dimensões, quais sejam: transparência, responsabilização e prestação de contas;

b) a contribuição para a melhoria dos serviços públicos, por meio da avaliação da execução dos programas de governo e da aferição do desempenho dos órgãos e das entidades no seu papel precípua de atender à sociedade;

c) a atuação com vistas à proteção do patrimônio público.

Reafirmamos que, somente poderá ser aplicada alguma penalidade ao agente público denunciado, caso seja instaurado e finalizado um procedimento administrativo punitivo, com base nas conclusões do procedimento investigativo. Os procedimentos disciplinares punitivos também foram definidos na Portaria CGU nº 335/2006:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:

III - sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal;

IV - processo administrativo disciplinar: instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido;

Podemos ainda citar como procedimento punitivo o Processo de Apuração Ética previsto na Resolução nº 10¹⁹, de 29/09/2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

Caso a unidade de apuração não verifique elementos suficientes para uma investigação, a comunicação anônima deverá ser arquivada. No caso do acatamento da comunicação anônima, esta poderá ser arquivada, passando a constituir os autos da investigação preliminar somente cópia da comunicação naquilo que for pertinente para as investigações, caso necessário. Tal procedimento faz-se relevante, principalmente, se os termos da comunicação puderem identificar o cidadão que deseja permanecer anônimo.

Ressaltamos que a Comissão de Coordenação de Correição, por meio do Enunciado CGU nº 03 ²⁰, de 05 de julho de 2017, asseverou que a partir de uma denúncia anônima pode ser instaurada uma apuração preliminar para a colheita de mais elementos que comprovem o fato.

Delação anônima. Instauração

A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem.

O procedimento determinado na Instrução Normativa Conjunta CRG/OGU nº 01/2014 é também amparado por órgãos²¹ de outros Poderes, a exemplo do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que o fez por meio, da Súmula Trimestral nº 004/2017, que trata das Manifestações Sigilosas e Anônimas.

¹⁹<http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica512>

²⁰ Enunciado CGU nº 03. Publicado No Diário Oficial da União, de 05/05/2011, Seção 01, Pag. 22.

²¹ Sobre denúncia anônima, vide Despacho do Advogado-Geral da União que aprovou o Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007 (Parecer AGU/GV 01/2007, de 20 de novembro de 2007, disponível em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/224997>).

“Em pesquisa as normativas que disciplinam as Ouvidorias dos Ministérios Públicos Brasileiro, tem-se que o recebimento de “denúncia anônima” e aceito na grande maioria dos órgãos, inclusive por meio de formulário eletrônico, com exceção da Ouvidoria do Ministério Público do Piauí e da Ouvidoria do Ministério Público Federal, sendo possível nesse último caso, somente quando feito pessoalmente nas Salas de Atendimento ao Cidadão.”

Vale ressaltar ainda que o MPDFT segue o disposto na Resolução nº 95/2013, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União:

Art. 6º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não possuem limitação temática e poderão ser feitas pessoalmente ou por meio dos canais de comunicação eletrônicos, postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza.

*Parágrafo único. **Diante do poder-dever da administração pública em controlar a legalidade e moralidade dos seus atos, as informações que, apesar de anônimas, interessarem ao Ministério Público, serão registradas e será dado conhecimento ao órgão respectivo, quando dotadas de plausibilidade.***
(negritamos)

Apesar de a Constituição Federal proibir o anonimato (conforme interpretação literal do art. 5º, inciso IV), os procedimentos sugeridos tanto pela CGU quanto pelo Ministério Público guardam amparo em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Resta pacificado nestes tribunais que a Administração Pública tem o poder-dever de apurar as irregularidades que lhe cheguem ao conhecimento, independente de terem sido conhecidas por denúncias identificadas ou anônimas.

Para melhor elucidar essa questão, destacamos julgados destes tribunais, os quais admitem a possibilidade de aceitação de denúncia anônima na Administração Pública:

“Não enseja a nulidade do processo administrativo disciplinar o simples fato de sua instauração ser motivada por fita de vídeo encaminhada anonimamente à

autoridade pública, vez que esta, ao ter ciência de irregularidade no serviço, é obrigada a promover sua apuração.”

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS no 12.429/DF. Relator: Ministro Felix Fischer, julgado em 23/5/2007, publicado em 29/6/2007).

“A previsão do art. 144 busca dar maior segurança ao servidor público, evitando que possa vir a ser denunciado caluniosamente por colega ou terceiro protegido no anonimato. Mas isso também não significa que a denúncia anônima deva ser absolutamente desconsiderada, acarretando, inclusive, nulidade na raiz do processo. É possível que ela venha a ser considerada, devendo a autoridade proceder com maior cautela, de modo a evitar danos ao denunciado eventualmente inocente.”

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS no 7069. Relator: Ministro Felix Fischer, publicado em 12/3/2001).

“Mandado de Segurança no 24.369, do STF - Ementa: Delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da Administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5o, IV, “in fine”), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, “caput”), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5o, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem

constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito.”

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS no 24.369-MC/DF. Relator: Ministro Celso de Mello, publicado em 16/10/2002).

“Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima (“disque-denúncia”, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discrição”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da “persecutio criminis”, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas.”

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC no 100042 MC/RO. Relator: Ministro Celso de Mello, publicado em 8/10/2009).

“Não pode a Administração, como é óbvio, instaurar o processo administrativo disciplinar contra servidor com base única e exclusiva nas imputações feitas em denúncias anônimas, sendo exigível, no entanto, conforme enfatizado, a realização de um procedimento preliminar que apure os fatos narrados e a eventual procedência da denúncia”.

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RMS 29.198/DF. Relator: Ministra Carmem Lúcia, julgado em 30/12/2012).

Segue julgado mais recente do STF que corrobora a possibilidade de denúncia anônima ser considerada e ser matéria original desencadeante de investigações oportunas na Administração Pública:

“Habeas corpus – sustentação oral em sede de “agravo regimental” – inadmissibilidade – constitucionalidade da vedação regimental (ristf, art. 131,

§ 2º) – suposta fundamentação do ato decisório que determinou a interceptação telefônica exclusivamente em delação anônima – inocorrência – persecução penal e delação anônima – viabilidade, desde que a instauração formal do procedimento investigatório e a produção probatória tenham sido precedidas de averiguação sumária, “com prudência e discricção”, destinada a apurar a verossimilhança dos fatos delatados e da respectiva autoria – apuração preliminar efetivada pela autoridade competente – doutrina – precedentes do supremo tribunal federal [...].”

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 135969 AgR. Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 29/11/2016. Public 01/02/2017).

Por fim, ressaltamos decisão também proferida no âmbito do STF, notadamente no HC 33148/ES, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 21/02/2017, no qual a Segunda Turma denegou a ordem em "*habeas corpus*" em que se pretendia o reconhecimento da ilegalidade de ação penal e de interceptações telefônicas iniciadas a partir de denúncias anônimas.

No caso, o Ministério Público estadual, após receber diversas denúncias anônimas de prática de crimes e seus possíveis autores, procedeu a investigações preliminares, com a oitiva informal de testemunhas. Diante da verossimilhança das alegações, instaurou procedimento de investigação no qual foi requerida quebra do sigilo telefônico dos envolvidos.

Por essa razão, o paciente foi denunciado pela suposta prática dos crimes de associação criminosa e corrupção ativa (duas vezes), previstos nos Arts. 288 e 333 do CP, e de fraude à licitação (cinco vezes), previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993.

Os impetrantes sustentavam que, por terem sido iniciadas a partir de denúncias anônimas — sem a comprovação da realização de diligências preliminares nos autos — as investigações preliminares (portaria e procedimento investigativo criminal) e o procedimento relativo às interceptações telefônicas deveriam ser declarados nulos.

Alegavam, ainda, que as interceptações telefônicas não teriam atendido às regras e condições estabelecidas pela Lei nº 9.296/1996.

A Turma rememorou entendimento do STF no sentido de que a denúncia anônima é válida, quando as investigações se valem de outras diligências para apurar a “*delatio criminis*”.

No âmbito internacional, novamente citamos a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²², a qual tem força de lei ordinária no sistema jurídico brasileiro, cujo art. 13 expressamente dispõe sobre a possibilidade de realização de denúncia anônima:

2. Cada Estado-Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Desta forma, no caso de dúvida sobre a veracidade das informações oriundas de denunciante anônimo sobre as quais teve ciência, a Administração Pública deverá optar pela apuração. Essa posição é adotada também pelo Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU²³, o qual discorreu com clareza acerca da possibilidade de recepção de denúncias anônimas:

“[...] Deste modo, não é condição indispensável para iniciar a averiguação a devida qualificação do denunciante, porquanto o que realmente importa é o conteúdo da denúncia (relevância e plausibilidade), que deve conter elementos

²² Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada no âmbito da Organização da Nações Unidas - ONU (recepcionada pela legislação brasileira por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm).

²³ Novo Manual de PAD da CGU, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/curso-de-pad>.

capazes de justificar o início das investigações por parte da Administração Pública. Nesse contexto, somente se admite sua recusa quando se tratar de denúncia descabida, vazia, vaga, com total ausência de indícios de materialidade e autoria.

Mas, de qualquer forma, exige-se da autoridade pública a devida cautela quando se deparar com delação anônima, visto que, nada obstante a necessidade de promover a imediata averiguação, a Administração não deve reagir imediatamente com a instauração de processos disciplinares formais. Faz-se necessário, de início, avaliar a pertinência da notícia veiculada sob o manto do anonimato, averiguando a existência de indicativos mínimos de razoabilidade. A tal procedimento dá-se o nome de juízo (ou exame) de admissibilidade.

Feito isso, ou seja, constatada a existência de indícios de verossimilhança da denúncia, o passo seguinte da autoridade é determinar a instauração de uma investigação preliminar, de caráter sigiloso, informal, a fim de recolher sinalizadores (provas de materialidade e autoria) aptos a respaldar o administrador público quanto à instauração de sindicância, de processo administrativo disciplinar ou mesmo de arquivamento da denúncia.

Essa providência prévia, sumária ou também denominada preparatória, deve ser a primeira reação da autoridade no momento em que se deparar com notícia de um ilícito funcional. Ela é informal e dispensa comissão, sendo que qualquer servidor poderá ser designado para realizar os atos de instrução voltados ao recolhimento dos subsídios necessários à ulterior tomada de decisão pela Administração (arquivamento da denúncia, instauração de outro instrumento investigativo, a exemplo da sindicância investigativa, ou mesmo a instauração de processo disciplinar formal – sindicância acusatória/punitiva ou PAD).

Promovida essa investigação inquisitorial e verificada a existência de indicativos básicos da ocorrência de irregularidades, a instauração de sindicância ou PAD fundamentar-se-á no resultado desse procedimento prévio (diga-se, feita por servidor público devidamente identificado) e não na denúncia anônima.

Podemos concluir, portanto, que é possível apurar a comunicação anônima por meio de procedimento investigatório preliminar não punitivo. Posteriormente, a depender do resultado da investigação, a Administração poderá instaurar o adequado processo punitivo.

Desta forma, a comunicação anônima que adentrar ao órgão por intermédio da ouvidoria, caso seja considerada procedente, passará por dois filtros de verificação: i) a análise preliminar realizada na ouvidoria e ii) o exame de admissibilidade realizado pela unidade de apuração.

Já na análise preliminar realizada pela ouvidoria, a comunicação anônima poderá ser arquivada por não apresentar requisitos suficientes de aceitação. Poderá também ser arquivada na unidade de apuração caso aquele setor não verifique elementos para ensejar uma investigação ou, se após a realização da investigação, os termos da comunicação não forem comprovados.

Salientamos que a comunicação anônima não é passível de acompanhamento pelo denunciante, tendo em vista a necessidade de dar salvaguarda de proteção ao denunciado, para que possa exercer os seus direitos plenos de defesa e de contraditório. Conforme previsto no Art. 16 §1º da Instrução Normativa OGU nº 05/2018 as comunicações não acarretam obrigação de criação de resposta conclusiva.

“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.”

Por fim, queremos fazer menção à questão trazida ao ordenamento legal brasileiro, contido no Art. 10 da Lei nº 13.460/2017, cujo teor assevera que a manifestação dirigida

à ouvidoria deverá conter a identificação do requerente. De pronto, informamos que o decreto que regulamentará a referida lei virá esclarecer essa questão.

A Ouvidoria-Geral da União entende esta identificação do requerente como a individualização do cidadão, ou seja, o cidadão poderá se identificar como entender melhor, inclusive com a intenção se manter no anonimato. Tal atitude não inviabiliza a análise preliminar da manifestação e possível investigação na unidade de apuração.

Denúncias contra autoridades

Acerca de denúncias em desfavor de autoridade, cabe mencionar regra específica, aplicável às ouvidorias federais, sobre a pessoa do denunciado. No âmbito do Poder Executivo federal, a CGU é competente para acompanhar o tratamento e a apuração de denúncias envolvendo agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a partir do nível 4 ou equivalente, e por isso as ouvidorias devem informar à Ouvidoria-Geral da União/CGU quando receberem denúncias contra esses agentes, conforme previsto na Instrução Normativa OGU nº 05/2018, §3º do Art. 15º:

“Art. 15 º

§3º Cada ouvidoria pública federal deverá informar à Ouvidoria-Geral da União a existência de denúncia praticada por agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a partir do nível 4 ou equivalente.

Devemos sempre lembrar que essa informação não enseja juízo de valor, ou seja, o fato de a ouvidoria federal informar à Ouvidoria-Geral da União/CGU a existência da denúncia não influencia a apuração no próprio órgão onde ocorreu o fato, e nem significa que o ouvidor ou o responsável pela análise esteja declarando que os fatos narrados realmente ocorreram, ou que o denunciado tenha responsabilidade. O papel da ouvidoria federal é informar acerca de quaisquer denúncias contra esses agentes, e

o papel da CGU é acompanhar ou proceder diretamente, caso julgue necessário, à correta apuração dos fatos.

Notadamente em relação às autoridades ocupantes de cargos nas empresas públicas e sociedades de economia mista, faz-se pertinente fazer a correlação destes cargos com aqueles expressos na Instrução Normativa OGU nº 05/2018, §3º do Art. 15º, para estabelecer quais denúncias desses órgãos da administração indireta devem ser encaminhadas para a Ouvidoria-Geral da União/CGU.

A Orientação Normativa nº 11/2013²⁴, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, a qual estabeleceu procedimentos quanto aos critérios para correlação dos cargos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Gratificadas – FGs do Poder Executivo Federal com os cargos e funções integrantes da Administração Federal direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, vem disciplinar esta correlação, conforme Anexo IV da supracitada orientação normativa:

CARGOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	CARGOS DAS EMPRESA PÚBLICAS E DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA FEDERAIS E DOS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL
Secretário-Executivo	Autoridade máxima da empresa pública federal, estadual ou municipal, sociedade de economia mista federal, estadual ou municipal, ou autoridade máxima subordinada ao Secretário Estadual, Municipal ou Distrital do órgão ou entidade cessionário
DAS 6	2º
DAS 5	3º
DAS 4	4º
DAS 3	5º

²⁴ Orientação Normativa nº 11/2013 disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?...pdf>

DAS 2	6º
DAS 1	7º
FG 1	8º
FG 2	9º
FG 3	10º

Em relação às denúncias contra autoridades realizadas junto às ouvidorias estaduais, distritais e municipais, cabe a elaboração de normativos que definam procedimentos específicos de atuação. Nos estados e municípios que possuem controladorias-gerais, entendemos pertinente que estas denúncias sejam objeto de ciência e possível apuração desses órgãos. Ressalte-se que os tribunais de contas estaduais e municipais também se apresentam como órgãos pertinentes de apuração.

Denúncias de assédio moral

Segundo o estudioso alemão Heinz Leyman, *“assédio moral é a deliberada degradação das condições de trabalho através do estabelecimento de comunicações não éticas (abusivas) que se caracterizam pela repetição por longo tempo de duração de um comportamento hostil que um superior ou colega(s) desenvolve(m) contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física, psicológica e social duradoura”*.²⁵

A psicanalista francesa Marie-France Hirigoyen afirma que *“assédio moral no trabalho é toda e qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou a integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho”*.²⁶

Estudiosos definem o assédio moral como a prática de comportamentos humilhantes, constrangedores, torturantes, vexatórios, os quais podem ser evidenciados por meio de

²⁵ LEYMANN apud CNTS, 2011, p. 6.

²⁶ HIRIGOYEN, 2001, p. 83.

palavras, gestos ou atitudes reiteradas e por um lapso temporal demorado, que causam uma degradação deliberada das condições de trabalho. A prática de assédio moral mais comum é do superior hierárquico em desfavor do subordinado (assédio vertical).

Entretanto, o assédio moral também pode envolver um colega de serviço (assédio horizontal) ou um subordinado em relação ao chefe (assédio ascendente).

Em regra, a prática de assédio moral apresenta um viés discriminatório e persecuidor, com o objetivo de eliminar a pessoa do local de trabalho, causando distúrbios emocionais, físicos, psicológicos e ruína da autoestima.

Pesquisa realizada pela médica do trabalho Margarida Barreto, exemplifica as situações de assédio moral mais recorrentes:

- Dar instruções confusas e imprecisas;
- bloquear o andamento do trabalho alheio;
- atribuir erros imaginários;
- ignorar a presença de funcionário na frente de outros;
- pedir trabalhos urgentes sem necessidade;
- pedir a execução de tarefas sem interesse;
- fazer críticas em público;
- sobrecarregar o funcionário de trabalho;
- não cumprimentar e não dirigir a palavra ao empregado;
- impor horários injustificados;
- fazer circular boatos maldosos e calúnias sobre a pessoa;
- insinuar que o funcionário tem problemas mentais ou familiares;
- transferir o empregado de setor ou de horário, para isolá-lo;
- não lhe atribuir tarefas;
- agredir preferencialmente quando está a sós com o assediado.²⁷

Seguem outras condutas de assédio moral:

²⁷ BARRETO *apud* CNTS, 2011, p. 9.

- Retirar ou limitar a autonomia do profissional;
- ignorar ou contestar as decisões e opiniões;
- apoderar-se das ideias da outra pessoa;
- descumprir o código de ética;
- fazer gestos de desprezo, tais como suspiros e olhares;
- marcação sobre o número de vezes e tempo que vai ou fica no banheiro;
- vigilância constante sobre o trabalho que está sendo feito;
- desvalorizar a atividade profissional do trabalhador;
- exigir desempenho de funções acima do conhecimento do empregado ou abaixo de sua capacidade ou degradante;
- induzir o trabalhar ao erro, não só para criticá-lo ou rebaixá-lo, mas também para que tenha uma má imagem de si mesmo;
- repetir a mesma ordem para tarefa simples;
- criticar o trabalho feito ou dizer que o mesmo não é importante;
- induzir a vítima ao descrédito de sua própria capacidade laborativa;
- censurar de forma vaga e imprecisa, dando ensejo a interpretações dúbias e a mal entendidos;
- exigir tarefas impossíveis de serem executadas ou realização de atividades complexas em tempo demasiado curto;
- exigir que cumpra tarefas fora da jornada de trabalho;
- não permitir ao trabalhador que se submeta a treinamentos;
- marcar reuniões sem avisar o empregado e cobrar sua ausência na frente dos colegas;
- ridicularizar as convicções religiosas e ou políticas do trabalhador.²⁸

Resta claro que a prática de assédio moral é nociva para qualquer ambiente de trabalho, inclusive para Administração Pública, causando prejuízos humanos e financeiros, com a perda de eficiência e produtividade de servidores, aumento de pedidos de licenças médicas, dentre outras consequências.

²⁸ CNTS, 2011, p. 9-10.

Entendemos que as ouvidorias são instrumento importante para o combate ao assédio moral, na medida que se apresentam como o primeiro canal de contato com o denunciante ou com o próprio assediado.

Recebida a denúncia, a ouvidoria deverá realizar a análise preliminar para verificar indícios de veracidade. As seguintes pesquisas podem ser realizadas: i) o local de lotação do denunciante/assediado; ii) a relação de hierarquia entre o agente denunciado e o servidor assediado; iii) a relação profissional entre as pessoas citadas na denúncia.

Sendo a denúncia considerada apta para apuração, a ouvidoria deverá avaliar qual unidade técnica de apuração será a mais adequada. Nesse ponto, a avaliação da ouvidoria prioritariamente levará em consideração o teor da denúncia. Denúncias com conteúdo mais gravoso deverão ser direcionadas para a corregedoria do órgão ou similar, diferentemente das denúncias que apresentarem conteúdo voltado ao descumprimento de valores éticos. Estas se apresentam mais adequadas para a apuração da Comissão de Ética.

Por fim, entendemos importante ressaltar que o assédio moral não pode ser confundido com o poder-dever que os superiores hierárquicos possuem para organizar, gerenciar, coordenar e controlar os serviços de seus subordinados, inclusive promovendo as correções necessárias, visando o bom cumprimento da atividade pública.

Denúncias de assédio sexual

A conduta de assédio sexual se caracteriza como crime, tipificado no Código Penal, especificamente no Art. 216-A, nos seguintes termos:

“Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

Pena – detenção, de 01 (um) a 2 (dois) anos.”

Pela leitura do citado artigo do Código Penal, verificamos elementos essenciais para qualificar uma denúncia como conduta de assédio sexual, quais sejam: i) a existência de constrangimento; ii) o objetivo de alcançar alguma vantagem ou favorecimento de cunho sexual; e iii) a utilização da condição de chefe/autoridade para obter o favorecimento ou vantagem sexual.

Neste ponto, faz-se importante especificar o conceito de “constranger”. Segundo dicionários da Língua Portuguesa, pode significar: tolher liberdade, dominar, subjugar, sujeitar, forçar, coagir, compelir, deixar alguém embaraçado, envergonhar, importunar, incomodar, dentre outros significados.

Conforme a posição doutrinária majoritária, para que haja a configuração da conduta de assédio sexual, necessariamente deve existir uma relação laboral entre quem assedia e quem é assediado. O denunciado deve ser superior hierárquico do agente que sofre o assédio sexual, conseqüentemente, detendo a capacidade de influenciar e decidir acerca da vida profissional do subordinado, tendo em vista o cargo ou função que ocupa. Situações não enquadradas em uma relação de subordinação hierárquica não se caracterizam como assédio sexual.

O superior que assedia sexualmente o subordinado pode atuar de forma ameaçadora ou não. Como exemplo de ameaça podemos citar situações que possam prejudicar o servidor subordinado caso não ceda às investidas do chefe, tal como uma transferência para horário de trabalho desfavorável para o servidor.

O doutrinador Rogério Greco afirma que “essa ameaça deverá sempre estar ligada ao exercício do emprego, cargo ou função, seja rebaixando a vítima de posto, colocando-

a em lugar pior de trabalho, enfim, deverá sempre estar vinculada a essa relação hierárquica ou de ascendência, como determina a redação legal”.²⁹

Em outras situações, o superior restringe-se a prometer algum benefício caso o subordinado aceite a proposta de cunho sexual. Neste caso, importante salientar que o fato de não haver ameaça não significa que não há o assédio sexual. O constrangimento existe dentro da relação laborativa, caracterizando assim a irregularidade.

O constrangimento junto ao subordinado pode ser realizado de forma ostensiva, tal como verbalmente, ou de forma mais discreta, como por gesto, por escrito ou por gravações e vídeos. Salientamos que o gênero do assediador e da vítima não é relevante para a análise e prosseguimento da denúncia.

Em síntese, ocorre o assédio sexual quando o superior constrange o seu subordinado, dentro ou fora do órgão, no âmbito de uma relação laboral e sem voluntário consentimento da vítima, à realizar algum favor de cunho sexual. Observe que a tentativa de assédio já configura o cometimento da irregularidade.

Entretanto, como qualquer pessoa, o superior pode ter sentimentos amorosos em relação ao subordinado, com intenção de uma relação afetiva estável, ausente o objetivo de obtenção de vantagem ou favorecimento sexual. Neste caso, não se configura a conduta de assédio sexual e sim a ocorrência de uma emoção natural, e, caso os sentimentos sejam mútuos, uma relação amorosa normal.

Recebida a denúncia, o papel da ouvidoria nas denúncias de assédio sexual será realizar a análise preliminar para verificar a existência de elementos que possam amparar o prosseguimento da denúncia. As seguintes pesquisas podem ser realizadas: i) o local de lotação do denunciante/assediado à época dos fatos; ii) se existia relação de hierarquia

²⁹ GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal – Parte Especial – Volume III*. São Paulo: Impetus, 9ª ed., 2012, p. 520.

entre o agente denunciado e o servidor assediado à época dos fatos; iii) a relação profissional entre as pessoas citadas na denúncia.

Caso o denunciante relate que possui comprovação documental do assédio sexual, a ouvidoria deverá pedir cópias dos documentos para serem anexados à denúncia inicial. A obtenção de documentos que venham a robustecer a denúncia facilitará e acelerará o trabalho da unidade de apuração.

Dada a gravidade da conduta de assédio sexual, que inclusive se caracteriza como crime, conforme já falado, após a realização da análise preliminar pela ouvidoria, sendo a mesma considerada apta para ser apurada, a unidade de apuração competente para proceder a investigação é a corregedoria ou a área do órgão responsável pela condução de procedimentos disciplinares.

Denúncia de constrangimento de cunho sexual entre agentes públicos que não tenham relação de subordinação também deverão ser tratados pela ouvidoria, mas não como assédio sexual e sim como possível descumprimento de normas regulamentares que regem a atuações dos mesmos, bem como o códigos de ética do órgão.

Neste caso, da mesma forma que nas denúncias de assédio moral, no âmbito da análise preliminar, a ouvidoria deverá avaliar qual unidade técnica de apuração será a mais adequada, conforme as circunstâncias expostas na denúncia. Denúncias com conteúdo mais gravoso deverão ser direcionadas para a corregedoria do órgão ou similar, diferentemente das denúncias que apresentarem conteúdo voltado ao descumprimento de valores éticos, as quais deverão ser apuradas na Comissão de Ética.³⁰

³⁰ Materiais para consulta sobre assédio moral e sexual, produzidos pelo Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/publicacoes/assedio-moral-sexual-e-discriminacao-saiba-mais-sobre-essas-distorcoes-de-conduta-no-ambiente-de-trabalho> e <http://www.mpf.mp.br/sc/arquivos/cartilha-assedio>.

Erro, fraude e corrupção

Para uma adequada análise das denúncias que chegam à ouvidoria, é preciso diferenciar alguns termos comumente utilizados no tratamento de irregularidades.

O termo **fraude** se refere a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros, demonstrações contábeis e dispositivos legais com a finalidade de obter vantagem indevida. A fraude pode ser caracterizada por manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos; apropriação indébita; supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; registro de transações sem comprovação; ou não observância intencional da legislação.

O **erro** pode ser entendido como ato não-intencional na elaboração de registros, que resulte em incorreções, ou na aplicação incorreta de normas.

A diferença entre erro e fraude, portanto, está na vontade do agente, se existe ou não a intenção de praticar o ato ou omiti-lo.

Corrupção, por sua vez, é a livre adesão a condutas que violem normas éticas ou jurídicas visando um benefício indevido para outrem ou para si.

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo. Em diferentes contextos, a corrupção prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política. A corrupção corrói as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais, minando o Estado de Direito e deslegitimando a burocracia. Isso causa o afastamento de investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país, que não conseguem arcar com os "custos" da corrupção.

O conceito de corrupção é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um agente público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de

influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas³¹.

Características das denúncias

Uma denúncia pode ser apresentada por vários motivos. De forma geral, as denúncias abordam descumprimento de procedimentos, problemas de gestão de pessoas, desvio de comportamento ético, ocorrência de fraudes e violação de normas legais e regulamentares. Em outras palavras, qualquer ato ilícito pode ser objeto de denúncia.

As denúncias podem apresentar diversas características as quais podem se apresentar em separado ou em conjunto:

Quanto à autoria do fato– o ideal é que denúncias apresentem autoria. Todavia, por vezes o denunciante tem conhecimento do fato irregular, mas não tem ciência de quem realizou ou permitiu a impropriedade. Por conseguinte, a denúncia vem relatando o fato sem afirmar quem é o responsável. A ausência de autoria não impede que a denúncia seja aceita, tendo em vista que a realização de uma investigação preliminar, ou até mesmo uma análise preliminar na ouvidoria pode identificar a autoria.

Exemplo de denúncia com autoria:

“Gostaria de informar irregularidades (vide anexos): uma Servidora Federal, do Instituto Federal de XX, chamada "ROSA XXX", com sérios problemas de saúde, foi induzida pelo diretor geral do Campus XX - OSWALDO XXXX, pelo diretor de ensino TADEU XXXX, e outros interessados - MARCOS XXXX, seu ex-chefe, a pedir exoneração. O fato é que a mesma estava sendo assediada moralmente por seu ex-chefe MARCOS. Ela reclamou, denunciou, pediu respeito e, sem êxito, por isso, começou a ter depressão e outros problemas de saúde. Reclamou a ambos os diretores, que preferiram não por a mão no

³¹ Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/>. Acesso em 21/06/2017.

problema. E tudo isso ela tem documentado em papel/e-mail. Assim, começou a faltar do serviço e sem atestado, mas tentou se restabelecer. Dessa forma, qdo a mesma começou a se defender do assédio, ambos os diretores e chefe, abriram processo administrativo disciplinar para assustá-la, pois a mesma tava em estágio probatório. Fizeram de tudo com ela, trancaram-na em sala fechada e torturam ela dizendo que se o processo seguisse, ela poderia ser exonerada a bem do serv. público e não mais ser servidora pública em nenhum lugar. Acabaram com nossa colega, e mais, ao fazer isso tudo, ainda obrigaram ela a pedir exoneração e, a presidente da comissão de sindicância do processo administrativo - FRANCISCA XXXX, também responsável e a mando dos mesmos senhores e do sr TIBÉRIO, professor lotado na reitoria, aceitou pedido de exoneração, contrariando a lei, que proíbe pedido de demissão durante processo admin. disciplinar, até sua conclusão. A FRANCISCA só aceitou, pq a ROSA XXXX pediu apurar suas denúncias de assédio e isso envolveria gente grande, e para isso não acontecer e tudo ser arquivado, resolveram dar cabo da ROSA, q agora está muito ruim de saúde e, sem o emprego federal. E outra coisa, a FRANCISCA foi eleita recentemente p/ representar os servidores administrativos na XXXXX, uma Comissão, e nunca poderia fazer isso com uma colega. Falem c a ROSA. CGU, pedimos justiça, pois no IFXX, tem muita coisa errada mesmo.”

Exemplo de denúncia sem autoria:

“Boa tarde, gostaria de fazer uma denuncia de um Servidor Público Federal, ele trabalha no setor de recursos humanos, e faz o cadastro para ter acesso ao contracheque, mas nunca se encontra no lugar do trabalho, sai cedo para o almoço e só volta às 3 da tarde. Mas outra pessoa fez o cadastro pra mim. Mas como fica esse funcionário? Porque ganha bem e não trabalha”.

Quanto à materialidade – a percepção da gravidade do fato pelo denunciante muitas vezes não corresponde à realidade fática do órgão. Em algumas situações o cidadão entende que uma situação é grave e merece uma apuração e aplicação de penalidade, entretanto, muitas vezes um simples esclarecimento administrativo elucida a questão, não caracterizando uma irregularidade. Por outro lado, a denúncia pode relatar fatos

gravosos, com a existência de detalhes específicos dos fatos, o que caracteriza a materialidade dos fatos.

As denúncias com materialidade se caracterizam como denúncias que apresentam os requisitos para apuração, ou sejam são passíveis de serem apuradas.

Exemplo de denúncia com materialidade:

“O Governo Federal, através do Min. das Cidades, disponibilizou por empréstimo recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2) no valor de R\$ 250 milhões ao município de XXXXXX (MG) para combater as consequências das frequentes enchentes que vêm assolando a cidade nos últimos anos, trazendo graves danos à população. Segundo informações, o pagamento deste empréstimo concedido ao município de XXXXXX pelo Governo Federal foi assumido pelo Estado de Minas Gerais, que ainda acrescentou uma contrapartida de R\$ 50 milhões, resultando numa verba total a ser disponibilizada em R\$ 300 milhões. Para realizar os estudos necessários para alocar estes recursos foram contratadas empresas públicas e privadas: DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (DEOP-MG), YYYYYYY e ZZZZZZ. Na segunda audiência pública, realizada no dia 10.03.11, em XXXXX, declarações feitas por uma técnica da YYYYYYY deram conta que o valor pago pela Administração Pública de XXXXXX pelo pré-projeto tinha chegado a R\$ 7,5 milhões. Conforme foi apontado, também pelo representante do Ministério Público na primeira audiência pública, houve inclusive o uso de ‘control C e control V’, recurso no computador do recorta e cola, de um EIA realizado no Rio A e Rio B, tendo indícios de que o elaborador do EIA do Sistema do Rio XXX apenas trocou os nomes dos rios (para C e D) no texto. Ou seja, o EIA caríssimo foi feito sem estudos ambientais adequados. É evidente a falta informações à população, obrigatória por lei, por parte dos órgãos públicos. Neste sentido peço a ajuda da CGU, na fiscalização do uso do dinheiro público (250 milhões de reais do Governo Federal) e determinação de que a Administração Pública de XXXXXX pratique o mínimo de transparência exigida por lei. Agradeço desde já a atenção.

Exemplo de denúncia sem materialidade:

“Diversos servidores não comparecem para trabalhar por longo período ou apenas passam alguns minutos durante o dia e muitos funcionários terceirizados faltam constantemente e não cumprem horário, tudo com consentimento do superintendente. Seguraram a implantação do ponto por muitos meses e quando funcionar será apenas para os servidores e os terceirizados, principalmente os administrados, não serão controlados, ficando largados e liberados para continuarem faltando e sem compromisso de horário.”

“licitações duvidosas”

Quanto à compreensão – como qualquer manifestação de ouvidoria, a denúncia pode se apresentar de forma clara, concisa e com boa ortografia. Todavia, em alguns casos, o cidadão não consegue se expressar adequadamente, mesmo tendo boa ortografia, o que impede a compreensão dos termos da denúncia, inviabilizando a análise preliminar na ouvidoria. Em outros casos, mesmo a ortografia sendo precária, consegue-se entender os termos da denúncia.

Exemplo de denúncia compreensível:

“A Superintendência Federal do xxxxx (Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento), lançou uma aviso de licitação superfaturado. Pregão eletrônico numero xx/20xx- uasg xxxxxx. O pregão visava a contratação de recepcionista, com um salário 2 vezes maior que o piso da categoria. O edital estipulava um valor mínimo a ser pago as recepcionistas (valor duas vezes maior que o piso da categoria), vale salientar que o valor de 1800 reais é duas vezes maior que o pago por todos os órgãos pesquisados. O edital dizia que as empresas so poderiam oferecer lances a partir de 1800 reais. Totalmente ilegal.”

Exemplo de denúncia incompreensível:

“Fui ao Bacen em 25/09/201X e retirei a resposta de um SISBACEN nº XXXXXXXX o qual é indigno de licitude de fatos e lógica. Diz que tem que ser aberto ouvidoria e não processo interno ou externo. O advogado da ação trabalhista é demitido a bem do serviço público e ameaça parte para compra de imóveis. O auditor Antonio XXXXXX roubou chave da casa de Gisele e a estupro alérm de roubar processos no judiciário como parte

interessada. A gerente atinga da agência XXXXX, Marcia XXXXXXX roubou e copiou chaves da casa de Gisele para invasão de domicílio. Gisele se encontra sequestrada e em carcere privado em domicílio. Foi estuprada na unidade de trabalho e no departamento de recursos humanos durante falso PRO por Vera XXXXXX e Ricardo XXXXXX. Funcionária presidenciável não consegue atuar como devido a humilhação e ligação de ameaça a outros com difamação, calúnia e injúria de Gisele por Cristina XXXXXX e companhia. Geraldo XXXXXX e Francisco XXXXXX fingem ser médicos do trabalho e entregam pareceres de interdição e internação de empregada aposentada por invalidez a sequestradores.”

Quanto ao objeto - Denúncias apresentam multifários assuntos. Em geral, a maioria das denúncias possuem objeto passível de ser apurado por unidades de apuração específicas de auditoria ou de correição ou de ética.

Exemplo de denúncia a ser apurada pela auditoria/fiscalização:

“Desvio ds recurso do IGD M Bolsa Familia pela Secretaria da Assitencia Social e primeira dama Maria XXXXXXX foram vários entre 2013 e 2016, por último um saque no mês de novembro de 2016 um saque de 42 mil sem que houvesse despesas que justificases pra esse pereiodo, roubo ants de sair da administração, contabilizados todos esses anos com notas fria adquiridas em XXXXXX e com foncedor local, XXXXXXX, od projetos pra gastos feitos pela funcionaria Ana XXXXXX e as falsas pretações de contas pela Assistente Socail Juliana XXXXXX. essa é a segun vez que faço essa denuncia! Houve desvios no outros benficios, serviços fantamas e notas frias em todos!”

Exemplo de denúncia a ser apurada pela Corregedoria:

“Alguma providência precisa ser tomada na Superintendência de Tecnologia da Informação no que tange a pessoa do gestor XXXXXX. O comportamento deste cidadão perante as mulheres é simplesmente deplorável. Sempre fazendo comentários indiscretos, solicitando reuniões a porta fechadas sempre com mulheres, forçando cumprimentos de forma mais próxima, sendo indiscreto nos comentários. É muito desrespeito numa Superintendência que já possui tanto trabalho a ser feito ainda termos, nós mulheres, que passar por um constrangimento deste e uma conduta imprópria caracterizada por investidas insistentes a cada mulher da STI. Alguma

providência precisa ser tomada em relação a esse senhor desqualificado e assediador de mulheres na Superintendência de Tecnologia da Informação e provavelmente deve manter o mesmo comportamento com outras mulheres da instituição.”

Exemplo de denúncia a ser apurada pela Comissão de Ética:

“Quero denunciar o servidor xxxx, lotado na yyyyy, que fica toda hora pedindo dinheiro emprestado para os colegas. Pior, ele não paga os empréstimos. E ainda por cima temos que ficar atendendo um monte de ligações de pessoas cobrando dívidas dele. Chegou ao ponto dele ter desligado o telefone para não receber mais ligações, pode? Esta situação está atrapalhando o bom andamento do serviço. Peço providências.”

Quanto à competência - Por desconhecimento do cidadão, algumas vezes denúncias são encaminhadas para órgão que não tem competência para apurar os fatos. Neste caso, a ouvidoria deverá fazer o encaminhamento para o órgão competente, conforme a Instrução Normativa OGU nº 05/2018, §3º do Art. 9º. No Poder Executivo Federal, por meio do Sistema e-OUV, é possível encaminhar automaticamente a manifestação para o órgão que detém a competência de apuração.

Exemplo de denúncia com existência de competência da CGU para apuração³²:

“Tenho informações de que uma mulher de nome FERNANDA XXXXXXXX, residente em São Bernardo do Campo, SP, à Rua XXXXX nº YYY, bairro XXXXXXXX, CEP XXXXX-200, ela recebe o bolsa família, porém, ela trabalha, o pai dela é autônomo (pedreiro), a mãe dela, dona Solange, trabalha em indústria há muitos anos (é registrada), o pai do filho dela paga pensão ao filho, enfim, ela tem uma rede de proteção que não justifica receber o benefício. Ela nasceu em 12/06/19XX.

Ela tem um filho que se chama XXXXXX, de 6 anos de idade. Ela mora com o pai e a mãe que possui casa própria (sem escritura). Vejam o facebook dela em - <https://www.facebook.com/profile.php?id=XXXXXXXXXX>”

³² Obs: Os exemplos de denúncias destes tópicos são reais, tendo sido transcritos de forma idêntica ao escrito pelo cidadão.

Exemplo de denúncia com ausência de competência da CGU para apuração:

“estava parado num ponto proximo ao cemiterio do picanço quando veio um veiculo da placa nwa59XX veio e colidio com meu carro e saiu como se nao tivesse acontecido nada mas fiquei com um grande prejuiso e o carro se esvadiu do local quando cheguei ja estava com o prejuízo”

Análise Preliminar

Como você já sabe, cabe à ouvidoria promover a análise preliminar da denúncia, verificando se há elementos suficientes para dar início à apuração dos fatos narrados.

Entretanto, antes do início da análise preliminar da manifestação, é necessário fazer uma avaliação se esta corresponde realmente a uma denúncia, pois o tipo de manifestação está relacionado diretamente ao tratamento a ser dado à mesma no órgão. A correta classificação da manifestação produz eficiência e celeridade no tratamento e resposta ao cidadão.

Por vezes o cidadão confunde reclamação com denúncia. Caso isto ocorra, o cidadão realizar uma denúncia que na realidade se trata de uma reclamação, a ouvidoria deverá reclassificar a manifestação. O procedimento de reclassificação está disponível no Sistema e-OUV.

Podemos identificar uma classificação indevida de manifestação no seguinte exemplo: cidadão denuncia ao Ministério da Saúde a falta de medicamento em Posto de Saúde. Apesar de ser um grave problema, na realidade, não se trata de ato ilícito e sim de falha na prestação de serviço público. O encaminhamento dessa denúncia à Auditoria, por exemplo, não ajudaria diretamente, pois o processo de apuração das causas da falta de medicamento demorariam meses ou anos. Por isso a manifestação do cidadão deveria ser reclassificada como uma reclamação e enviada imediatamente à área capaz de solucionar o suprimento de medicamentos, dando-se a devida ciência ao cidadão acerca das providências que serão adotadas.

Após verificar que a manifestação está corretamente classificada como denúncia, passa-se a análise preliminar da denúncia. Como regra, não devem ser admitidas denúncias vazias, superficiais ou confusas. Nestes casos caberá à equipe da ouvidoria entrar em contato com o denunciante (caso este tenha se identificado), solicitando esclarecimentos ou informações adicionais que sejam necessárias.

As denúncias vazias e superficiais são aquelas que não oferecem elementos que apontem para irregularidades que possam servir de fundamento para a apuração realizada pela área competente. Neste caso, a denúncia não se apresentará apta para ser apurada.

A análise preliminar tem como objetivo avaliar a existência de requisitos que amparem a recepção da denúncia no órgão. Estes requisitos podem se apresentar em conjunto ou separados. Por exemplo, denúncia que descreve fraude em licitação que estaria ocorrendo no órgão, mas que não aponta o responsável pela fraude. Neste caso, somente o aprofundamento da questão, por meio de um trabalho de auditoria, poderá delimitar a autoria da impropriedade.

Outro exemplo, denúncia relata que chefe assedia moralmente subordinado, sem nenhum elemento probatório. Neste caso temos a autoria dos fatos, todavia a ouvidoria, por meio de pesquisa em sistemas, não tem como obter indícios de que o assédio realmente ocorreu. A irregularidade só poderá ser comprovada com o aprofundamento da questão por meio de investigação correcional, onde serão colhidos depoimentos. Repise-se que a ouvidoria não tem a função de demandar junto ao denunciado informações acerca do fato, procedimento este que será exercido pela unidade de apuração.

Lembramos ainda que os fatos denunciados devem ser considerados como supostas irregularidades, tendo em vista que no momento da análise preliminar, haja vista não ser um procedimento administrativo aprofundado e definitivo, não tem como se afirmar

a ocorrência da impropriedade, o que somente será possível ser confirmado após a completa apuração dos fatos pela unidade de apuração.

Os principais requisitos a serem verificados numa análise preliminar de ouvidoria são:

I- referir-se a matéria de competência da instituição da qual a ouvidoria faz parte;

II- ser redigida com suficiente clareza, de maneira inteligível;

III- conter informações sobre:

- a) o fato;
- b) a autoria do fato;
- c) as circunstâncias;
- d) os valores envolvidos;

IV – se for denúncia sobre conduta, esta deve se referir a servidor público.

Para tanto, pesquisas deverão ser realizadas junto aos sistemas internos do órgão, aos quais recomendamos que a ouvidoria tenha acesso, bem como às fontes de consulta externas pertinentes, para identificar indícios de veracidade da questão denunciada. Dada a diversidade de assuntos denunciados, as pesquisas também se apresentam diversas e dinâmicas. Lista-se abaixo um rol exemplificativo, não exaustivo, de pesquisas que podem ser realizadas:

- Se o fato denunciado tem relação com o órgão que recebeu a denúncia;
- Se a pessoa denunciada realmente é agente público;
- Se a pessoa denunciada realmente ocupa o cargo público que é citado na denúncia;
- Se a pessoa denunciada trabalha no órgão onde ocorreu o suposto fato irregular;
- Se o contrato citado na denúncia existe;
- Se o processo administrativo citado na denúncia existe;
- Se o certame licitatório denunciado existe;
- Se o objeto do contrato denunciado já foi cumprido;
- Se o pagamento do contrato denunciado já foi realizado.

Após a realização da análise preliminar, na hipótese de requisitos de aceitação da denúncia estarem presentes, esta será encaminhada à unidade responsável pela apuração, seja a auditoria, corregedoria, comissão de ética, outra unidade administrativa ou ainda ao Ministério Público ou Tribunal de Contas. Conforme já explicitado, reveste-se de importância que os sistemas eletrônicos de análise e encaminhamento da denúncia sejam de acesso restrito, ou seja, somente terão acesso ao conteúdo da denúncia aqueles que tenham necessidade de conhecê-la.

Após o encaminhamento da denúncia à unidade de apuração ou após o arquivamento, deverá ser fornecida resposta ao cidadão informando qual o tratamento dado à denúncia. Esta resposta deverá ser formulada numa linguagem cidadã, que seja compreensível para o cidadão comum. Deste modo, termos técnicos deverão ser substituídos por expressões comuns. Caso necessário, além da resposta por escrito, recomendamos entrar em contato com o denunciante para esclarecer o tratamento dado à denúncia.

Por fim, ressalvamos a necessidade de que a ouvidoria possua instrumentos de classificação de denúncias que apresentem caráter de urgência, tais como atentados à vida, à integridade física, cometimentos de crimes e similares. Tendo em vista denúncias deste tipo apresentarem dano iminente irreparável, não é plausível que as mesmas sejam analisadas no mesmo tempo das denúncias que não apresentam caráter de urgência. Faz-se necessário que a análise e o encaminhamento destas sejam priorizadas na ouvidoria.

Hipóteses de encerramento de denúncias

Conforme disposto na Instrução Normativa OGU nº 05/2018, §2º do Art. 15º, a denúncia poderá ser encerrada nas seguintes situações:

“§2º A denúncia poderá ser encerrada quando:

- I - estiver dirigida a órgão não pertencente ao Poder Executivo federal; ou*
- II - não contenha elementos mínimos indispensáveis à sua apuração.”*

Além disso, conforme Art. 11º, existem outras hipóteses de encerramento de manifestações:

§ 7º A manifestação poderá ser encerrada, sem produção de resposta conclusiva, quando o seu autor descumprir os deveres de:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário; ou

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas para o esclarecimento dos fatos.”

Acrescentamos que os deveres do cidadão de expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário; e prestar as informações que lhe forem solicitadas para os esclarecimentos dos fatos, estão originariamente dispostos no Art. 4º, Capítulo III - Dos deveres do Administrado - da Lei nº 9784/99, a qual regula o processo administrativo na Administração Pública Federal. Além dessas, a Lei nº 13.460/2017 também dispõem sobre essa questão, conforme disposto no art. 8º, que trata dos deveres do usuário, senão vejamos:

Art. 8º São deveres do usuário:

I - utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé;

II - prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas;

III - colaborar para a adequada prestação do serviço; e

IV - preservar as condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços de que trata esta Lei.

Fontes de consulta

Diversos sistemas estão disponíveis na internet, a maioria com acesso livre, auxiliando, em muito, na procura de elementos mínimos de autoria e materialidade para subsidiar

a análise preliminar da denúncia. Além destes, os sistemas internos dos órgãos também devem ser utilizados para comprovar indícios de veracidade. Podemos destacar as seguintes fontes:

- Página do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br/): informações sobre transferências a estados e municípios. Acesso ao CAUC, o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) averigua, diariamente, 12 dos requisitos fiscais necessários à efetivação de uma transferência voluntária de recursos federais;
- Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br/): mostra dados detalhados e sistematizados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária e contempla despesas, receitas, convênios, sanções aplicadas a pessoas jurídicas e informações sobre servidores e imóveis funcionais, além de consultas temáticas, como o Bolsa Família, diárias e Cartão de Pagamento do Governo Federal;
- Portal de Convênios - SICONV (<http://portal.convencios.gov.br/>): utilizado para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Sistema de acompanhamento de obras - SIURB (https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp): é o sistema da Caixa Econômica Federal que permite o acompanhamento físico-financeiro de contratos de repasse formalizados com aquela instituição. O controle pode ser feito também visualmente, pois o sistema traz fotografias digitalizadas das obras e serviços contratados em seus diversos estágios de desenvolvimento;

- Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios da Funasa - SISMOC (<http://sis2.funasa.gov.br/sigob/transparenciapublica/>): permite acessar informações sobre os convênios ou termos de compromisso firmados pela FUNASA com os municípios;
- Portal do FNDE (www.fnde.gov.br/): permite o acompanhamento das liberações de recursos destinados à educação básica;
- Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC (<http://simec.mec.gov.br/>): permite o acompanhamento de obras do FNDE;
- Sistemas DATAPREV: concessões de benefícios previdenciários e vínculos empregatícios;
- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI: consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal;
- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE: sistema de controle de dados cadastrais, pessoais, funcionais e de processamento da folha de pagamento de servidores ativos e inativos, pensionistas e aposentados do Governo Federal;
- Portal de Compras - COMPRASNET (www.comprasgovernamentais.gov.br/): reúne grande número de informações voltadas para licitações. Também é meio de acesso ao SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais;
- CNESWEB (<http://cnes.datasus.gov.br/>): cadastro de todos os profissionais de saúde e estabelecimentos de saúde públicos, conveniados e privados, que realizam qualquer tipo de serviço de Atenção à Saúde no território nacional;

- Página do Fundo Nacional de Saúde (<http://portalfns.saude.gov.br/>): permite consultar transferências de recursos nas modalidades de convênio, fundo a fundo, contrato de repasse e termo de execução descentralizada;
- Página do Fundo Nacional de Assistência Social (<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/publico/xhtml/inicial.jsf>): permite consultar repasses no âmbito do Sistema Único de Assistência Social;
- Páginas dos tribunais de contas estaduais;
- Páginas de transparência municipais;
- SIGA Brasil (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>): Sistema de Informações Orçamentárias do Senado Federal que reúne diversas bases de dados (SIAFI, SIOP, SELOR, etc.). Este Sistema é disponibilizado no site do Senado Federal;
- GeoSIGA (<http://www12.senado.leg.br/orcamento>): Sistema do Senado Federal que disponibiliza informações sobre transferências federais a estados e municípios por meio de interface georeferenciada (mapas) e, ainda, o sistema “Estados e Municípios” que disponibiliza informações sobre recursos destinados pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Este Sistema é disponibilizado no site do Senado Federal.

Unidades de apuração

A unidade de apuração à qual a denúncia será encaminhada depende da natureza do seu objeto. Alguns assuntos são melhor analisados pela área de auditoria, como a execução de obras e serviços, aquisições e licitações, por exemplo, enquanto outros que digam respeito diretamente à conduta do agente deverão ser encaminhados para a área

de correição. É o que ocorre nos casos de assédio moral e sexual, acumulação ilícita de cargos, descumprimento de regime de trabalho, e outras condutas que possam ser enquadradas como faltas disciplinares. Condutas de menor potencial, poderão ser encaminhadas à Comissão de Ética do órgão.

O Art. 3º, inciso III da Instrução Normativa OGU nº 05/2018, assevera que denúncia consiste na *“comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão dos órgãos apuratórios competentes”*. Para o encaminhamento de denúncias para a unidade de apuração, a ouvidoria deverá considerar as unidades técnicas que possuam capacidade de apuração e de resolução da impropriedade.

Listaremos as principais e mais comuns unidades de apuração, ressalvando que em alguns órgãos e entidades a nomenclatura poderá ser expressa de forma diversa:

Unidades internas de apuração:

Auditoria interna: Conforme previsto na Instrução Normativa CGU nº 03/2017, a atividade de auditoria interna governamental consiste em uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Corregedoria: atua nas atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades praticadas por servidores públicos, por meio instauração e condução de procedimentos correccionais, tais como investigações preliminares, sindicâncias investigativas, sindicâncias punitivas, sindicâncias patrimoniais, Processos Administrativos Disciplinares e Termos Circunstanciados Administrativos.

Comissão de Ética: comissão encarregada de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público,

competindo-lhe conhecer concretamente de imputação ou de procedimento susceptível de censura. Visa à apuração de infração ética imputada a agente público ou setor específico de ente estatal. Desempenha funções consultiva, educativa, investigativa, punitiva, representativa e administrativa.

Unidades externas de apuração:

Ministério Público: O Ministério Público brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos nos estados e pelo Ministério Público da União, que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O MPU e o MPF são chefiados pelo Procurador-geral da República e a sede administrativa do MPF é a Procuradoria-Geral da República. De acordo com a Constituição Federal, cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis; a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático.

Além disso, o Ministério Público tem autonomia na estrutura do Estado: não pode ser extinto ou ter atribuições repassadas a outra instituição. Os membros (procuradores e promotores) possuem as chamadas autonomia institucional e independência funcional, ou seja, têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei. Os Ministérios Públicos nos estados atuam na Justiça estadual.

Tribunais de Contas: Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Eles existem em âmbito federal, estadual e em alguns municípios. Possuem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta. As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas se refere à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública. Os Tribunais de Contas fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões.

Os Tribunais de Contas possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. A competência sancionatória dos Tribunais de Contas se refere a aplicação de sanções por ilegalidades de contas e despesas.

No âmbito federal tem-se o TCU (Tribunal de Contas da União), vinculado ao Congresso Nacional. Ele é responsável por fiscalizar o uso de verbas federais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

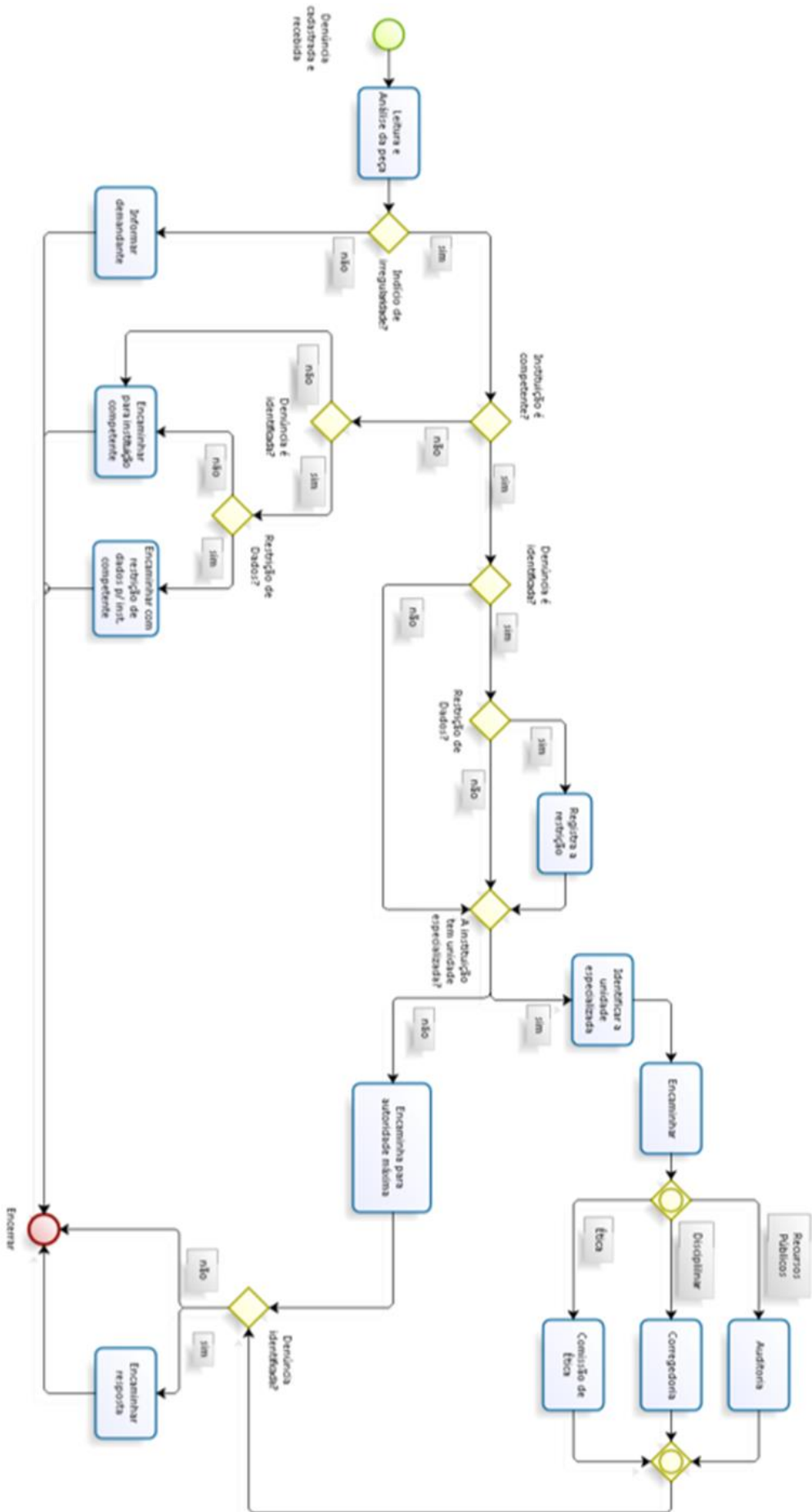
Na esfera estadual há 26 Tribunais de Contas Estaduais, para cada um dos Estados, e um Tribunal de Contas do Distrito Federal, que analisam as contas das unidades da Federação.

Acerca das contas municipais, 22 Tribunais de Contas Estaduais, além das contas estaduais, são também responsáveis pela análise das contas dos municípios.

Em três Estados — Pará, Goiás e Bahia —, além do Tribunal de Contas do Estado, existem Tribunais de Contas de Municípios, os quais detêm a competência para analisar exclusivamente as contas das cidades das respectivas unidades da Federação. Dois municípios contam com um tribunal de Contas Municipal próprio: São Paulo e Rio de Janeiro. A Constituição Federal proíbe a criação de novos tribunais de contas municipais, mas autorizou a continuidade desses, que já existiam antes de 1988.

Fluxo de tratamento

Segue abaixo um diagrama do fluxo de tratamento que a Ouvidoria-Geral da União entende como o mais adequado:



MÓDULO 3: Sistemas para registro de denúncias utilizados pela CGU

Ao final desse módulo, você será capaz de:

- Conhecer o funcionamento do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV);
- Conhecer o funcionamento do Banco de Denúncias da CGU.

Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

De acordo com a Lei nº 13.460/2017, é dever dos agentes públicos e prestadores de serviços públicos a aplicação de soluções tecnológicas para atendimento aos usuários:

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

Também estabelece:

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

[...]

§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

*§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, **podará** a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário. (grifamos)*

§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput, facultada ao usuário sua utilização.

Especificamente em relação às ouvidorias, prevê:

Art. 14. 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;

Em 2015 foi instituído o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) pela Portaria CGU nº 50.252/2015. O sistema foi desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e é utilizado por diversos órgãos e entidades para recebimento de manifestações. O Sistema e-Ouv pode ser acessado diretamente pelo endereço <https://sistema.ouvidorias.gov.br> e apresenta as seguintes funcionalidades:

- Registrar Manifestação para o Cidadão – Servidor ou Cadastrador de Manifestações faz o registro da sugestão, elogio, solicitação, reclamação ou denúncia;
- Alterar Cadastro – Servidor pode alterar os dados do seu perfil, exceto o e-mail;
- Tratar Manifestações – Servidor pode analisar as manifestações recebidas pela ouvidoria;
- Gerenciar Usuários – Administrador local pode visualizar dados do cidadão, incluir e alterar os dados de servidores;

- Encaminhamentos de Manifestações – Servidor pode visualizar a lista de manifestações já encaminhadas pela sua ouvidoria para outros órgãos;
- Reclassificar Manifestações – Servidor poderá reclassificar a manifestação no caso do objeto não corresponder ao tipo indicado pelo cidadão.

A tela inicial do sistema, de acesso livre, é a seguinte:



Os procedimentos para o registro da denúncia e resposta ao demandante ou encaminhamento para outra ouvidoria, se necessário, são os seguintes:

Após selecionar “Denúncia”, informamos o órgão para o qual será enviada a manifestação, o assunto e o órgão de interesse, sobre o qual se refere a denúncia.

Órgão para o qual você quer enviar sua manifestação*

Selecione um Órgão

Sobre qual assunto você quer falar

Selecione um Assunto

Sobre qual órgão você quer falar

Selecione um Órgão

ic.gov.br

[« Voltar](#) [Avançar »](#)

Clicando em “Avançar”, são informados os dados de identificação do denunciante e a descrição do fato objeto da denúncia. Quanto à identificação, é possível registrar a denúncia de forma identificada, com ou sem restrição de acesso aos dados pessoais do denunciante, ou ainda anonimamente. Também é possível anexar arquivos.

Descrição

Descreva abaixo o conteúdo de sua manifestação. Se você quiser, é possível inserir anexos para melhor fundamentar sua manifestação.

[Incluir Anexos](#)

Anexos não cadastrados.

Local do Fato:

UF Município

Selecione Selecione

Quais são os envolvidos no fato denunciado?

Nome do Denunciado

Função do Denunciado

Selecione

Órgão/Empresa

[Incluir mais envolvidos](#)

Identificação

A Ouvidoria garante que os seus dados servirão para avaliar melhor as políticas públicas e propor melhorias voltadas para você ou para sua comunidade. Caso queira se identificar, para iniciar sua manifestação escolha uma das opções de identificação abaixo. Em caso de dúvida, consulte o item [ajuda](#).

Quero me identificar sem restrição
 Quero me identificar com restrição
 Não quero me identificar

Permito acesso aos meus dados pessoais
 Não permito acesso aos meus dados pessoais

[Quero usar meus dados já cadastrados](#)

Nome*

E-mail*

Confirme o E-mail*


Demais dados cadastrais

Salvar meus dados ([conheça os benefícios](#))

Crie sua senha Confirme sua Senha

Benefícios de salvar meus dados

Cadastrado no sistema você poderá acompanhar suas manifestações e, além disso, poderá manter o histórico de suas manifestações sempre que precisar.

Não sou um robô 

Demais dados cadastrais

Gênero

Feminino
 Masculino

Doc. de Identificação (tipo) **Número**

Faixa Etária **Cor/Raça**

DDD **Telefone**

CEP

UF **Município**

Logradouro **Número**

Complemento **Bairro**

Para o tratamento da denúncia no Sistema e-OUV, é necessário acessar o sistema com nome de usuário e senha, e selecionar a opção “Tratar Manifestações”. Ao final, pode ser fornecida uma resposta conclusiva ao denunciante, ou a manifestação ser redirecionada para outra ouvidoria.

Bem-vindo ao Sistema de Ouvidorias

<p>Registrar Manifestação para o Cidadão</p>  <p>Registrar Manifestação para o Cidadão</p>	<p>Tratar Manifestações</p>  <p>Visualize e responda as manifestações recebidas</p>	<p>Gerenciar Usuários</p>  <p>Visualize, altere e cadastre perfil dos servidores da Ouvidoria</p>	<p>Gerenciar Sistema</p>  <p>Visualize, altere e cadastre ouvidorias e assuntos</p>
<p>Cadastro do Usuário</p>  <p>Visualize e altere seus dados cadastrais no sistema</p>	<p>Encaminhamentos de Manifestações</p>  <p>Consulte as manifestações encaminhadas para outras ouvidorias</p>	<p>Suporte técnico e-ouv</p>  <p>Acione o suporte técnico do sistema</p>	

Ao selecionar “Tratar Manifestações”, é disponibilizada tela para pesquisa das manifestações direcionadas para determinada ouvidoria, contemplando todas as situações.

Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Início Tratar Manifestações Gerenciar Usuários Gerenciar Sistema Logado como

Tratar Manifestações

Busca ^

Esfera Ouvidoria destinatária

Número Tipo Formulário

Texto da manifestação

Situações

Nome do manifestante

Busca Avançada ^

Busca Avançada ▲

Órgão de interesse

Assunto Subassunto

Responsável pela análise

Registrado por Canal de entrada

Serviço

Período de cadastro a

Prazo de resposta a

Período da 1ª resposta intermediária a

Período da resposta conclusiva a

A manifestação foi concluída por não ter sido complementada no prazo?

Ocorreu denúncia de descumprimento?

A denúncia envolve ocupante de cargo comissionado DAS a partir do nível 4 ou equivalente?

Identificação do manifestante

UF Município

Gênero Faixa etária Raça/cor

Filtro(s) selecionado(s): Situações: Cadastrada; Complementada; Encaminhada por Outra Ouvidoria; Prorrogada; Resposta Intermediária; / Identificação do manifestante: Todas
Total de registros: 0

Após a busca e seleção da manifestação, ao final da análise são abertos campos para envio de mensagem ao denunciante, indicação do tipo de resposta, inclusão de anexos e sinalização quanto à habilitação da denúncia, bem como o envolvimento de empresa ou servidor público.

leor

Descrição dos atos ou fatos
Aqui na cidade de _____ o prefeito deixou o posto de atendimento bucal fechado entre dezembro de 2016 e junho de 2017, entretanto, informou que houve produção em saúde bucal e recebeu do FNS os recursos normalmente. Mas este fechado e os dentistas responsáveis não fizeram produção no CEO.

Anexos Originais
Não foram encontrados registros.

Local do fato
CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS

Envolvidos
Não foram encontrados registros.

Campos adicionais
Campos específicos desta ouvidoria
Não foram encontrados registros.

Denúncia
Seção exibida apenas para denúncias de manifestações do formulário padrão
Os questionamentos são visíveis apenas à ouvidoria

Apta?
Não respondido

Há envolvimento de empresa?
Não respondido

Há envolvimento de servidor público?
Não respondido

Envolve ocupante de cargo comissionado DAS a partir do nível 4 ou equivalente?
Não respondido

Responder AJUDA ?

Tipo da Resposta*
Resposta Conclusiva

Texto da Resposta*

Anexos já incluídos Não há anexos.
[Incluir Anexos](#)

Anexos não cadastrados.

Denúncia
Seção exibida apenas para denúncias.
As respostas publicadas são visíveis apenas à ouvidoria

Apta? Sim Não

Há envolvimento de empresa? Sim Não
Existem indícios de irregularidades praticadas por empresa.

Há envolvimento de servidor público? Sim Não
Existem indícios de irregularidades praticadas por servidor público.

Envolve ocupante de cargo comissionado DAS a partir do nível 4 ou equivalente?*
 Sim Não

[Salvar sem Publicar](#) [Publicar Resposta](#)

Manifestação

Tipo de manifestação	Denúncia
Número	
Esfera	Federal
Órgão destinatário	CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Serviço	<input type="text"/> Alterar
Órgão de Interesse	<input type="text"/> Alterar
Assunto	Saúde Alterar
Subassunto	Saúde - Programa de saúde t Alterar
Data de cadastro	13/03/2018
Prazo de atendimento	02/04/2018
Situação	Cadastrada
Registrado por	Cidadão
Canal de entrada	Não Informado
Responsável pela análise	

Observação da ouvidoria

Texto

Sugere-se a reclassificação para denúncia, uma vez que o cidadão comenta suposta fraude por parte da Prefeitura, que por sua vez induz o MS a pagar por algo que não existe.

[Alterar](#)

[Voltar](#) [Arquivar](#) [Encaminhar](#) [Promover](#) [Classificar](#)

A observação da ouvidoria não é visível ao manifestante

Respostas e históricos de ações

Manifestante

Tipo de identificação Anônimo

No caso de encaminhamento, aparecem campos para registro da ouvidoria destinatária, resposta ao demandante e texto de encaminhamento.

Encaminhar Manifestação

<p>Teor</p> <p>Descrição dos atos ou fatos Aqui na cidade de Cedro (CE), o prefeito deixou o posto de atendimento bucal fechado entre dezembro de 2016 e junho de 2017, entretanto, informou que houve produção em saúde bucal e recebeu do FNS os recursos normalmente. Mas este fechado e os dentistas responsáveis não fizeram produção no CEO.</p> <p>Anexos Originais Não foram encontrados registros.</p> <p>Local do fato Cedro/CE CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS</p> <p>Envolvidos Não foram encontrados registros.</p> <p>Campos adicionais Campos específicos desta ouvidoria Não foram encontrados registros.</p> <p>Denúncia Seção exibida apenas para denúncias de manifestações do formulário padrão Os questionamentos são visíveis apenas à ouvidoria</p> <p>Apta? Não respondido</p> <p>Há envolvimento de empresa? Não respondido</p>	<p>Encaminhar AJUDA</p> <p>Esfera* Federal Ouvidoria destinatária* Selecione...</p> <p>Texto de notificação à ouvidoria destinatária*</p> <p>Texto de notificação ao cidadão</p> <p>Encaminhar</p> <p>Voltar Arquivar Prorrogar Responder Classificar</p>
---	--

Banco de Denúncias

Para tratamento das denúncias formalizadas pelo cidadão e encaminhadas por outros órgãos, a CGU desenvolveu ainda, projeto a ser integrado ao Sistema e-Ouv com o

objetivo de agregar maior qualificação à triagem das informações oferecidas pelo cidadão e agilidade no processo de apuração por parte das áreas técnicas. O sistema desenvolvido neste projeto, denominado Banco de Denúncias - BDE, constitui-se num repositório de dados a serem utilizados em ações de auditoria, fiscalização e apuração de irregularidades, com vistas a identificar o desvio e/ou a má aplicação de recursos públicos federais e a conduta indevida de agentes públicos federais, tais como corrupção ativa e passiva, nepotismo e outros atos irregulares por estes praticados.

O BDE permite o tratamento de uma grande diversidade de assuntos, podendo ser dispensada a tramitação de documentos/processos entre a ouvidoria e as áreas técnicas, haja vista a interface única do Banco de Denúncias entre as unidades da CGU. Como consequência, há um incremento da integração entre as unidades internas, permitindo a troca de entendimentos sobre determinados assuntos.

Adicionalmente, possibilita o tratamento de um volume significativo de denúncias, a exemplo das relacionadas a programas sociais do Governo Federal recebidas pela CGU, produzindo informações gerenciais e contribuindo para o planejamento das ações de controle.

O sistema é composto por 3 módulos: Administração, Formulário e Denúncia. Enquanto o módulo Administração gerencia unidades e usuários, o módulo Formulário estabelece as máscaras de entrada das informações contidas nas denúncias, não sendo necessária a intervenção da área de TI para a alteração/atualização do formulário. Em outras palavras, a configuração dos campos do formulário pode ser feita pelos próprios usuários, mediante a concessão de perfil específico.

O módulo Denúncia é composto por três submódulos: Registrar Denúncia, Trilha e Consultar Denúncia.

O submódulo Registrar Denúncia permite o preenchimento do formulário de entrada para a denúncia recebida pelo sistema e-OUV, estruturado em níveis de pergunta,

conforme o assunto, permitindo assim a pesquisa por parâmetros estabelecidos pela SFC e CRG (trilhas).

No submódulo Trilha são definidos os critérios de pesquisa no banco, estabelecidos pelas áreas de apuração, havendo a possibilidade de notificação via e-mail quando estes ocorrerem.

Por meio do submódulo Consultar Denúncia, fazemos a triagem da denúncia, a anexação das pesquisas prévias realizadas pela equipe da OGU, o registro da opinião do analista (apta x não apta), complementação da denúncia, registro da análise/apuração, visualização dos detalhes da denúncia e solicitação da alteração da triagem, bem como a visualização de documentos/processos vinculados.

Após a análise preliminar, pode-se concluir a denúncia como apta ou não apta no Banco. Denúncias aptas são aquelas dentro da competência do órgão, com a indicação de elementos mínimos para sua verificação. No caso de envolver estritamente conduta ética de agente público federal, deve permitir a sua identificação. Em síntese, é tudo aquilo passível de ser verificado pela CGU, dentro de suas atribuições legais. A sinalização da denúncia como apta obriga o analista a complementar essa classificação com:

- Não procede: A análise das consultas aos sistemas corporativos ou outros sistemas e bases normativas permite apurar que, na realidade, o que foi considerado/apontado pelo cidadão como irregularidade não se confirma.
- Procede: por meio de consultas aos sistemas corporativos ou outros sistemas, e ainda consulta a normas, foi possível o convencimento de que o relato da denúncia se refere a uma irregularidade.
- Sem opinião: Consultas a sistemas e bases normativas não permitem formar opinião acerca do relato do cidadão.

Denúncias não aptas são aquelas que, basicamente, não envolvem recursos federais ou se referem, exclusivamente, a irregularidades de competência para apuração de outros poderes ou outros entes federativos. Podem apresentar os seguintes motivos:

- Elementos insuficientes;
- Denúncia fora de competência da CGU;
- Duplicidade de denúncia;
- Perda de objeto;
- Não constitui objeto de denúncia;
- Denúncia já fiscalizada pela CGU;
- Decurso de prazo; e
- Lixo eletrônico.

A tela inicial do sistema mostra um campo de busca textual, que realiza pesquisa na base de dados:

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Banco de Denúncias
GOVERNO FEDERAL

JOSE ARTUR ZARIFE ALVES | SAIR

Administração Formulario Denúncia

VOCÊ ESTÁ EM > DENÚNCIA > CONSULTAR DENÚNCIA

CONSULTAR DENÚNCIA - CAIXA DE ENTRADA

BUSCA TEXTUAL 🔍

Pesquisar

[Busca Avançada](#)

Acesso à Informação

Controladoria-Geral da União

GOVERNO FEDERAL
BRASIL

Utilizando a opção de Busca Avançada, é possível a consulta por campos específicos, inclusive para a identificação das manifestações pendentes de análise:

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Banco de Denúncias

GOVERNO FEDERAL

JOSE | SAIR

Administração Formulário Denúncia

Consultar Denúncia Trilha Registrar Denúncia

VOCÊ ESTÁ EM > DENÚNCIA > CONSULTAR DENÚNCIA

CONSULTAR DENÚNCIA - CAIXA DE ENTRADA

CÓDIGO DA DENÚNCIA

PERÍODO DE REGISTRO

DE: A:

SITUAÇÃO DA DENÚNCIA

Aguardando Triagem Em Triagem Apta Não Apta

TIPO

Selecione

RESPONSÁVEL TRIAGEM

UNIDADE DE APURAÇÃO

Pesquisar as unidades hierarquicamente inferiores

UF DA DENÚNCIA

Selecione

SITUAÇÃO DA ANÁLISE/APURAÇÃO

Selecione

MUNICÍPIO DA DENÚNCIA

Selecione

NÍVEL DE PERGUNTA

[Selecionar Nivel de Pergunta](#)

A partir da seleção de “Registrar Denúncia”, o formulário passa a mostrar perguntas estruturadas em níveis. No caso da CGU, tais perguntas foram elaboradas em conjunto com as unidades de apuração. Tomando como exemplo uma denúncia de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, o registro seria assim:

REGISTRAR DENUNCIA

DADOS DA DENÚNCIA

Caro cidadão, selecione a partir da lista abaixo o tema a que se refere a sua denúncia.

- 1. Convênios
- 2. Diárias e Passagens
- 3. Educação
- 4. Gestão Patrimonial
- 5. Licitações e Contratos
- 6. Obras Públicas
- 7. Programas Sociais
- 8. Saúde
- 9. Servidores/empregados públicos e ocupantes de cargos comissionados
- 10. Nenhuma das opções anteriores
- 11. Segurança Pública

➔ Próximo



Acesso à Informação

Controladoria-Geral da União



REGISTRAR DENUNCIA

DADOS DA DENÚNCIA

7. Programas Sociais

Sua denúncia se refere a qual das áreas descritas abaixo?

- 7.1. Bolsa Família
- 7.2. IGD BOLSA FAMÍLIA
- 7.3. CRAS
- 7.4. CREAS
- 7.5. CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
- 7.6. Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT
- 7.7. Minha Casa, Minha Vida
- 7.8. Programa de Aquisição de Alimentos PAA
- 7.9. PROJovem
- 7.10. PRONATEC
- 7.11. Restaurantes e Cozinhas Populares
- 7.12. Cisternas
- 7.13. Outros

⬅ Voltar

➔ Próximo

REGISTRAR DENUNCIA

DADOS DA DENÚNCIA

7. Programas Sociais > 7.1. Bolsa Família

Por favor, detalhe o problema encontrado:

- 7.1.1. Famílias recebendo benefício do Programa indevidamente
- 7.1.2. Dificuldade de cadastramento de família pobre/extremamente pobre no Cadastro Único
- 7.1.3. Manipulação de informações do Cadastro Único por parte da prefeitura
- 7.1.4. Descumprimento de Condicionalidade
- 7.1.5. Falta de oferta de serviços de saúde e educação pelo poder público
- 7.1.6. Falha de atuação da Instância de Controle Social
- 7.1.7. Outros

[← Voltar](#)

[→ Próximo](#)



Acesso à Informação

Controladoria-Geral da União



A identificação do objeto das denúncias de forma estruturada permite a posterior pesquisa destas, pelas unidades de apuração, mediante a utilização de trilhas, que rodam na base de dados. Após essa indicação, as informações obtidas no e-OUV são replicadas:

REGISTRAR DENUNCIA

7. Programas Sociais > 7.1. Bolsa Família > 7.1.4. Descumprimento de Condicionalidade

IDENTIFICAÇÃO DO DENUNCIANTE

TIPO DA DENÚNCIA: *

- Anônima
- Identificada

NUP:

NOME DO DENUNCIANTE: *

CPF DO DENUNCIANTE:

E-MAIL DO DENUNCIANTE: *

TELEFONE DO DENUNCIANTE:

CAMPOS GERAIS

Descreva abaixo os fatos denunciados (campo de preenchimento)

DESCRIÇÃO: *

Caso aplicável, informe o (s) Município (s) e a Unidade da Federação

UF: MUNICÍPIO:

Caso aplicável, informe o país em que ocorreram os fatos

PAÍS:
CIDADE:

Caso aplicável, informe o órgão em que ocorreram os fatos

ORGÃO:

Se possível, informe em que programa do governo federal você detectou irregularidades

EXERCÍCIO:

PROGRAMA DE GOVERNO:

AÇÃO DE GOVERNO:

IDENTIFICAÇÃO DOS ENVOLVIDOS NOS FATOS DENUNCIADOS

Se possível, identifique os responsáveis pelas irregularidades

[Adicionar Envolvido](#)

ANEXOS

Anexar arquivo (tamanho máximo da soma dos arquivos = 40MB)

[Selecionar Arquivo](#)

CAMPOS ADICIONAIS - PROGRAMAS SOCIAIS - BOLSA FAMÍLIA

Informe abaixo o (s) nome (s) e o (s) CPF (s) / NIS dos beneficiários do Programa

NOMES DOS BENEFICIÁRIOS: *

CPF/NIS DOS BENEFICIÁRIOS: *

[Voltar](#)

[Registrar Denúncia](#)

A parte final do formulário, de Campos Adicionais, é dinâmica, variando de acordo com os níveis de pergunta assinalados.

A análise realizada pela equipe de ouvidoria fica registrada na coluna “Triagem”, onde também são anexadas as consultas efetuadas:

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Banco de Denúncias

GOVERNO FEDERAL

JOSE | [SAIR](#)

Administração | Formulário | Denuncia

VOCÊ ESTÁ EM > DENÚNCIA > TRIAGEM > TRIAGEM

TRIAGEM

*Campos obrigatórios

INÍCIO DA TRIAGEM 29/06/2017 10:35:08

RESPONSÁVEL TRIAGEM: JOSE

DENÚNCIA DE ACESSO RESTRITO: Não Sim

RESULTADOS DA TRIAGEM: *

Cidadão denuncia desvio de recursos do IGD pela Secretária de Assistência Social de XXXXX - CE, mediante notas frias e falsas prestações de contas. Encaminha extrato bancário e relação de supostas notas frias. Conforme dados do Portal da Transparência, foram repassados para o município, entre 2013 e 2016, R\$ 489.346,46 à título de IGD.

ANEXOS

Selecione um arquivo

DESCRIÇÃO ANEXO ORIGEM DO ANEXO Selecione +

NUP

NÚMERO DO NUP	DESCRIÇÃO DO NUP
<input type="text"/>	<input type="text"/>

MINUTA

NÚMERO DA MINUTA	DESCRIÇÃO DA MINUTA
<input type="text"/>	<input type="text"/>

NUMDOC

[Pesquisar Documentos](#)

SITUAÇÃO DA DENÚNCIA: * Apta Não Apta

INDICATIVO DE PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA: *

Procede Não Procede Sem Opinião

JUSTIFICATIVA: *

Possível desvio de recursos do IGD

UNIDADES DE APURAÇÃO

UNIDADE DE APURAÇÃO *

DADOS DA DENÚNCIA

Denúncia | Documentos / Processos Vinculados | Denúncias vinculadas | Denúncia Original | Histórico

[Complementar Denúncia](#)

CÓDIGO: 3C70 E6F4 DATA DE REGISTRO: 27/0 /2017 09:46:54

SITUAÇÃO: Em Triagem

NÍVEL DE PERGUNTA:

IDIOMA > PORTUGUÊS > 7. PROGRAMAS SOCIAIS > 7.2. IGD BOLSA FAMÍLIA

IDENTIFICAÇÃO DO DENUNCIANTE

TIPO DA DENÚNCIA: *

Anônima

Identificada

NUP:

00106. /2017-86

NOME DO DENUNCIANTE: *

Rodrigues

CPF DO DENUNCIANTE:

E-MAIL DO DENUNCIANTE: *

@hotmail.com

TELEFONE DO DENUNCIANTE:

PREENCHIMENTO EXCLUSIVO PELA SFC E REGIONAIS - DEMANDAS DE REPRESENTAÇÕES

ÓRGÃO DO DEMANDANTE:

NOME DO DEMANDANTE:

NÚMERO DO INQUÉRITO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO:

DATA PARA ANÁLISE:

CAMPOS GERAIS

Descreva abaixo os fatos denunciados (campo de preenchimento)

DESCRIÇÃO: *

Desvio ds recurso do IGD M Bolsa Familia pela Secretaria da Assitencia Social e primeira dama foram vários entre 2013 e 2016, por último um saque no mês de novembro de 2016 um saque de 42 mil sem que houvesse despesas que justificases pra esse pereiodo, roubo ants de sair da administração, contabilizados todos esses anos com notas fria adquiridas em

Caso aplicável, informe o (s) Município (s) e a Unidade da Federação

UF	Município
CE	XXXXX

Caso aplicável, informe o país em que ocorreram os fatos

Caso aplicável, informe o órgão em que ocorreram os fatos

ESCOPO DA ANÁLISE / APURAÇÃO

Sigla	Descrição da unidade	Escopo da Análise / Apuração	Excluir
SFC/DS I/CGDES	SFC/DS I/CGDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social		X

Total de Registros:1

Se possível, informe em que programa do governo federal você detectou irregularidades

Exercício	Programa de Governo	Ação do Governo
2016	2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

IDENTIFICAÇÃO DOS ENVOLVIDOS NOS FATOS DENUNCIADOS

Se possível, identifique os responsáveis pelas irregularidades

Envolvidos Cadastrados na Denúncia

NOME: Ana
TIPO: Pessoa Física
É BRASILEIRO? Sim
CARGO/EMPREGO: Assessor(a)
DAS 4 OU SUPERIOR: Nao

NOME: Juliana
TIPO: Pessoa Física
É BRASILEIRO? Não Sei
CARGO/EMPREGO: Técnico(a)

ANEXOS

Anexar arquivo (tamanho máximo da soma dos arquivos = 40MB)

ESFERA DO ÓRGÃO DENUNCIADO:

- Municipal
 Federal
 Estadual

Nome do Arquivo
iqd roubado.pdf
iqd roubado Mês de Novembro meno 24 MIL.pdf
iqdre recursos roubados notas frias.pdf

A extração de informações gerenciais do Banco pelas unidades de apuração é feita mediante a confecção de trilhas, que podem emitir avisos quando os critérios estabelecidos se confirmarem:

VOCÊ ESTÁ EM > DENÚNCIA > TRILHA

INCLUIR TRILHA

NOME DA TRILHA *

UNIDADE DE APURAÇÃO *

GERAR ALERTA *

NÃO SIM

PERIODICIDADE DO ALERTA EM DIAS *

TIPO DE ALERTA *

- GERAR ALERTA SEMPRE QUE A TRILHA FOR EXECUTADA, INDEPENDENTE DA QUANTIDADE DE DENÚNCIAS DO RESULTADO.
- GERAR ALERTA SEMPRE QUE A QUANTIDADE DE REGISTROS RESULTANTES DA TRILHA FOR MAIOR QUE REGISTROS

E-MAIL PARA ENVIO DO ALERTA DA TRILHA

INFORME O EMAIL E ACIONE A OPÇÃO "ADICIONAR" *

CONFIGURAÇÃO DOS FILTROS DA TRILHA

[Adicionar Bloco de Filtros](#)

POSSUI AGRUPADOR *

NÃO SIM

CONFIGURAÇÃO DA APRESENTAÇÃO DO RESULTADO DA TRILHA

SELECIONE O CAMPO DA DENÚNCIA E ACIONE A OPÇÃO "ADICIONAR" *

Os critérios de pesquisa são estabelecidos adicionando bloco de filtros, podendo combinar os campos de várias formas:

FILTROS DA TRILHA

CAMPO DA DENÚNCIA *

TIPO DO CAMPO

CONDIÇÃO *

VALOR *

Campo	Condição	Valor	Excluir
Número do Convênio	Igual à	888888	<input checked="" type="checkbox"/>
Total de Registros: 1			

Mensagem final

Chegamos ao final do nosso curso. Ao concluir seus estudos, esperamos que você esteja pronto para encarar os desafios do recebimento e análise de denúncias na ouvidoria pública.

Esperamos que consiga identificar as características das denúncias, bem proceder o encaminhamento correto para a área de apuração pertinente do órgão ou entidade onde trabalha.

É fundamental estar a par das novidades relativas ao papel das ouvidorias públicas na promoção dos direitos dos usuários, na prevenção da corrupção e na melhoria dos serviços oferecidos à população. Os ajustes na classificação e nos prazos das manifestações de ouvidoria devem ser incorporados ao seu trabalho. Todas essas inovações resultarão em uma adequada avaliação dos serviços públicos e na melhoria da Administração Pública.

Lembre-se sempre do papel essencial da ouvidoria para a defesa de direitos, combate à irregularidades e, principalmente, para a realização da democracia.

Bom trabalho!

LEGISLAÇÃO E NORMAS APLICÁVEIS

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto:

I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; e

II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo.

§ 3º Aplica-se subsidiariamente o disposto nesta Lei aos serviços públicos prestados por particular.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público;

II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;

III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública

de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;

IV - agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração; e

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.

Parágrafo único. O acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 3º Com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados.

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

CAPÍTULO II DOS DIREITOS BÁSICOS E DEVERES DOS USUÁRIOS

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;

II - presunção de boa-fé do usuário;

III - atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo;

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;

VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;

VII - definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o

bom atendimento ao usuário;

VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários;

IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

X - manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento;

XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;

XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e

XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;

II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação;

III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e

VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:

a) horário de funcionamento das unidades administrativas;

- b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;
- c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;
- d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e
- e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - forma de prestação do serviço; e

VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

I - prioridades de atendimento;

II - previsão de tempo de espera para atendimento;

III - mecanismos de comunicação com os usuários;

IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

§ 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

§ 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário.

Art. 8º São deveres do usuário:

I - utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé;

II - prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas;

III - colaborar para a adequada prestação do serviço; e

IV - preservar as condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços de que trata esta Lei.

CAPÍTULO III DAS MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

§ 1º A identificação do requerente não conterá exigências que inviabilizem sua manifestação.

§ 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

§ 3º Caso não haja ouvidoria, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem.

§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário.

§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no *caput*, facultada ao usuário sua utilização.

§ 7º 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.

Art. 11. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;

II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;

III - análise e obtenção de informações, quando necessário;

IV - decisão administrativa final; e

V - ciência ao usuário.

CAPÍTULO IV DAS OUVIDORIAS

Art. 13. 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;

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.

Art. 14. 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; e

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.

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do *caput* do art. 14 deverá indicar, ao 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.

Parágrafo único. O relatório de gestão será:

I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e

II - disponibilizado integralmente na internet.

Art. 16. 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.

Parágrafo único. Observado o prazo previsto no *caput*, 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.

Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias.

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.

CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados.

§ 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o *ranking* das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:

I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;

II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e

III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes.

Brasília, 26 de junho de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
Torquato Jardim
Dyogo Henrique de Oliveira
Wagner de Campos Rosário

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

O OUVIDOR-GERAL DA UNIÃO DO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, no exercício das competências que lhe conferem o inciso II do art. 68 da Portaria CGU nº 677, de 10 de março de 2017, o inciso I do art. 13 do Anexo I do Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, o art. 13 do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o inciso X do art. 27 da Lei nº 3.341, de 29 de setembro de 2017, e considerando o disposto nos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, resolve:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal no âmbito das atividades relativas aos procedimentos para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos da administração pública direta e indireta, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Art. 2º As unidades de ouvidoria atuarão de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - agir com presteza e imparcialidade;
- II - colaborar com a integração das ouvidorias;
- III - zelar pela autonomia das ouvidorias;
- IV - promover a participação social como método de governo; e
- V - contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos.

Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se:

I - unidade de ouvidoria: unidades administrativas responsáveis pelo acompanhamento e tratamento das manifestações dos usuários de serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades a que se refere o art. 1º do Anexo I do Decreto nº 8.910, de 2016;

II - reclamação: demonstração de insatisfação relativa a prestação de serviço público;

III - denúncia: comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;

IV - elogio: demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido;

V - sugestão: apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal;

VI - solicitação de providências: pedido para adoção de providências por parte da Administração;

VII - identificação: qualquer elemento de informação que permita a individualização de pessoa física ou jurídica;

VIII - certificação de identidade: procedimento de conferência de identidade do manifestante por meio de documento de identificação válido;

IX - decisão administrativa final: ato administrativo mediante o qual o órgão ou a entidade pública manifesta-se acerca da procedência ou improcedência do pedido, apresentando solução ou comunicando a impossibilidade de seu atendimento; e

X - linguagem cidadã: linguagem simples, clara, concisa e objetiva, que considera o contexto sociocultural do usuário, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

Art. 4º Compete às unidades de ouvidoria, dentre outras atribuições:

I - propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria da respectiva área de atuação;

II - acompanhar e avaliar os programas e projetos de atividades de ouvidoria;

III - organizar e divulgar informações sobre atividades de ouvidoria e procedimentos operacionais;

IV - promover a adoção de medição e conciliação entre usuários de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de relacionamento e participação da sociedade com a administração pública;

V - processar as informações obtidas por meio das manifestações recebidas e das pesquisas de satisfação realizadas com a finalidade de avaliar os serviços prestados, em especial sobre o cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento da Carta de Serviços ao Usuário, de que trata o art. 7º da Lei nº 13.460, de 2017;

VI - produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimoramento da prestação dos serviços e correção de falhas;

VII - promover articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social, em especial, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogo, fóruns, audiências, consultas públicas e ambientes virtuais de participação social;

VIII - exercer as 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;

IX - receber, tratar e dar resposta às solicitações encaminhadas por meio do formulário Simplifique!, nos termos da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU nº 1, de 12 de janeiro de 2018; e

X - garantir a adequação, a atualidade e a qualidade das informações dos órgãos e entidades a que estejam vinculadas e que estejam inseridas no Portal de Serviços do Governo Federal a que se refere o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016.

Parágrafo único. A Ouvidoria-Geral da União deverá manter:

I - sistema informatizado que permita o recebimento e tratamento das manifestações recebidas por todas as ouvidorias do Poder Executivo federal; e

II - sítio eletrônico que promova a interação entre a sociedade e a Administração Pública federal, bem como a divulgação de informações e estatísticas dos serviços prestados pelas ouvidorias públicas federais.

CAPÍTULO II

DO RECEBIMENTO, ANÁLISE E RESPOSTA DE MANIFESTAÇÕES

Art. 5º. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Instrução Normativa.

Art. 6º. São gratuitos os procedimentos de que trata esta Instrução Normativa, vedada a cobrança de quaisquer importâncias do usuário.

Art. 7º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos que determinaram a apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

Art. 8º A solicitação de certificação da identidade do usuário somente poderá ser exigida quando a resposta à manifestação implicar o acesso a informação pessoal própria ou de terceiros.

Art. 9º As manifestações deverão ser apresentadas preferencialmente em meio eletrônico, por meio do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), disponibilizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ou sistema próprio da unidade de ouvidoria, desde que plenamente aderente à presente Instrução Normativa

§ 1º As unidades de ouvidoria deverão buscar meios para que o acesso ao sistema a que se refere o caput esteja disponível na página principal dos portais dos órgãos e entidades a que estejam vinculadas na rede mundial de computadores.

§ 2º Sempre que a manifestação for recebida em meio físico, a unidade de ouvidoria deverá promover a sua digitalização e a sua inserção imediata no sistema a que se refere o caput deste artigo.

§ 3º A unidade que receber manifestação sobre matéria alheia à sua competência, deverá encaminhá-la à unidade de ouvidoria responsável pelas providências requeridas.

Art. 10. As unidades de ouvidoria deverão responder às manifestações em linguagem clara, objetiva, simples e compreensível.

Art. 11. As unidades de ouvidoria deverão elaborar e apresentar resposta conclusiva às manifestações recebidas no prazo de trinta dias contados do seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa.

§ 1º Recebida a manifestação, as unidades de ouvidoria deverão proceder à análise prévia e, caso necessário, encaminhá-la às áreas responsáveis pela adoção das providências necessárias.

§ 2º Sempre que as informações apresentadas pelo usuário forem insuficientes para a análise da manifestação, as unidades de ouvidoria deverão solicitar ao usuário complementação de informações, que deverá ser atendido no prazo de trinta dias contados da data do seu recebimento.

§ 3º Não serão admitidos pedidos de complementação sucessivos, exceto se referentes a situação surgida com a nova documentação ou informações apresentadas.

§ 4º O pedido de complementação de informações interrompe o prazo previsto no caput deste artigo, que será retomado a partir da resposta do usuário.

§ 5º A falta da complementação da informação pelo usuário no prazo estabelecido no § 2º deste artigo acarretará o arquivamento da manifestação, sem a produção de resposta conclusiva

§ 6º As unidades de ouvidoria poderão solicitar informações às áreas responsáveis pela tomada de providências, as quais deverão responder no prazo de vinte dias contados do recebimento do pedido no setor competente, prorrogáveis de forma justificada uma única vez por igual período, nos termos do parágrafo único do art. 16 da Lei nº 13.460, de 2017.

§ 7º A manifestação poderá ser encerrada, sem produção de resposta conclusiva, quando o seu autor descumprir os deveres de:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário; ou

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas para o esclarecimento dos fatos.

Art. 12. O elogio recebido será encaminhado ao agente público que prestou o atendimento ou ao responsável pela prestação do serviço público, e à sua chefia imediata.

Parágrafo único. A resposta conclusiva do elogio conterá informação sobre o encaminhamento e cientificação ao agente público ou ao responsável pelo serviço público prestado, e à sua chefia imediata.

Art. 13. A reclamação recebida será encaminhada à autoridade responsável pela prestação do atendimento ou do serviço público.

Parágrafo único. A resposta conclusiva da reclamação conterá informação objetiva acerca do fato apontado.

Art. 14. A sugestão recebida será encaminhada à autoridade responsável pela prestação do atendimento ou do serviço público, que se manifestará acerca da possibilidade de adoção da medida sugerida.

Art. 15. A denúncia recebida será conhecida caso contenha elementos mínimos descritivos da irregularidade ou indícios que permitam à administração pública chegar a tais elementos.

§ 1º 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.

§2º A denúncia poderá ser encerrada quando:

- I - estiver dirigida a órgão não pertencente ao Poder Executivo federal; ou
- II - não contenha elementos mínimos indispensáveis à sua apuração.

§ 3º Cada ouvidoria pública federal deverá informar à Ouvidoria-Geral da União a existência de denúncia praticada por agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS a partir do nível 4 ou equivalente.

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.

§ 3º Recebida a comunicação de irregularidade, os órgãos apuratórios a arquivarão e, se houver elementos suficientes, procederão, por iniciativa própria, à instauração de procedimento investigatório preliminar.

§ 4º O procedimento investigatório preliminar mencionado no parágrafo anterior não poderá ter caráter punitivo.

Art. 17. As unidades de ouvidoria assegurarão a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário ou do autor da manifestação, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011, sujeitando-se o agente público às penalidades legais pelo seu uso indevido.

§ 1º Caso indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável a restringir acesso à identidade do manifestante à terceiros.

§ 2º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa, nos termos do art. 339 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, ou flagrante má-fé por parte do manifestante.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Caberá representação à Ouvidoria-Geral da União no caso de descumprimento dos prazos e procedimentos previstos nesta Instrução Normativa.

Art. 19. Os procedimentos para recebimento, análise e resposta a outras modalidades de pronunciamentos de usuários previstos no inciso V do art. 2º da Lei nº 13.460, de 2017, serão definidos nos termos do inciso I do art. 13 do Anexo I do Decreto nº 8.910, de 2016.

Art. 20. As situações de omissão ou conflito aparente de normas serão tratadas especificamente no âmbito da Ouvidoria Geral da União.

Art. 21. Fica revogada a Instrução Normativa OGU nº 1, de 5 de novembro de 2014.

Art. 22. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO WALLER JUNIOR

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01 CRG/OGU, 24 DE JUNHO DE 2014.

Estabelece normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante.

O CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO e o OUIVADOR-GERAL DA UNIÃO Substituto no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto nos artigos 14, inciso I e 15, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, bem como nos artigos 2º, inciso I e 4º, inciso I do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e no art. 13 do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014;

Considerando a necessidade de uniformizar o tratamento de denúncias anônimas e pedidos de reserva de identidade nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

Considerando as orientações consolidadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tratamento de denúncias anônimas, bem como a proteção outorgada pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2001, às informações de caráter pessoal;

R E S O L V E M:

Art. 1º. Esta Instrução Normativa regulamenta o tratamento de manifestações anônimas e solicitações de reserva de identidade no âmbito dos órgãos de controle do Poder Executivo federal.

§ 1º Para fins desta instrução normativa, considera-se:

I - denúncia anônima: manifestação que chega aos órgãos e entidades públicas sem identificação;

II - reserva de identidade: hipótese em que o órgão público, a pedido ou de ofício, oculta a identificação do manifestante.

Art. 2º. Apresentada denúncia anônima frente a ouvidoria do Poder Executivo federal, esta 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.

Art. 3º. Sempre que solicitado, a ouvidoria deve garantir acesso restrito à identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas.

§ 1º A ouvidoria, de ofício ou mediante solicitação de reserva de identidade, deverá encaminhar a manifestação aos órgãos de apuração sem o nome do demandante, hipótese em que o tratamento da denúncia será o previsto no art. 2º deste normativo;

§ 2º. Caso indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável a restringir acesso à identidade do manifestante à terceiros.

§ 3º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa (art. 339 do Decreto-lei n. 2.848/40 – Código Penal) ou flagrante má-fé por parte do manifestante. § 4º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo encontra fundamento no art. 31 da Lei n. 12.527/11, devendo perdurar pelo prazo de 100 (cem) anos.

Art. 4º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

WALDIR JOÃO FERREIRA DA SILVA JÚNIOR Corregedor - Geral da União
GILBERTO WALLER JÚNIOR Ouvidor – Geral da União Substituto