

# profeco

Programa de Formação  
Continuada em Ouvidoria

**Defesa do Usuário e Simplificação**

**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:**

Dalton Araujo Antunes

Fernanda Maria Pereira Mendes

Grazielle Pagnussatt Corazza

Marcos Silva Monteiro

Mônica Bulhões e Silva

Paulo André Caminha Guimarães Filho

Raimer Rodrigues Rezende

Vívian Vieira de Souza

Julho/2018

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>MÓDULO 1: SERVIÇOS PÚBLICOS E DIREITOS DOS USUÁRIOS.....</b>	<b>6</b>
SERVIÇOS PÚBLICOS .....	6
O que são serviços públicos?.....	6
Princípios .....	7
Aplicação da Lei n. 13.460/2017 e outras normas regulamentadoras .....	9
<b>CARTA DE SERVIÇOS .....</b>	<b>10</b>
Conceito.....	11
Objetivo e Funções .....	11
Elaboração .....	12
Padrão de Qualidade dos Serviços Prestados .....	14
Informações sobre os Serviços Prestados .....	16
Divulgação e Atualização .....	17
<b>SERVIÇOS – PECULIARIDADES DO ATENDIMENTO .....</b>	<b>18</b>
Diretrizes e práticas na prestação do serviço público.....	18
Requerimentos e Exigências aos Usuários de serviços públicos.....	20
Situação de não exigência de documentos dos usuários e com informações sigilosas .....	21
Declaração do próprio usuário - validade e penalidades pela falsa declaração .....	21
<b>USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>22</b>
Conceito .....	22
Direitos Básicos dos Usuários.....	22
Deveres dos Usuários .....	24
<b>MÓDULO 2: ATUAÇÃO DA OUVIDORIA .....</b>	<b>25</b>
OUVIDORIA PÚBLICA .....	25
O que é uma ouvidoria pública?.....	25
Atribuições das ouvidorias .....	27
Registro em Sistema Informatizado .....	32
Relatório de gestão.....	35
Atuação em rede das Ouvidorias .....	37
<b>MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS .....</b>	<b>40</b>
Tipos de manifestações .....	40
Apresentação das manifestações.....	44
Prazos de atendimento.....	46
Análise e critérios .....	49
Encaminhamentos e resposta conclusiva .....	50
Linguagem cidadã e inclusiva .....	52

<b>MÓDULO 3: SIMPLIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>55</b>
SIMPLIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....	55
O que é simplificar? .....	56
Formulário Simplifique! .....	57
Registro no Simplifique! .....	57
Procedimentos aplicáveis ao Simplifique! .....	59
Sanções pelo descumprimento do Decreto n. 9.094/2017 .....	64
Normativos correlatos .....	65
Relatório Simplifique! .....	66
AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....	66
Porque avaliar os serviços públicos? .....	66
Aspectos a serem avaliados.....	68
Avaliação cidadã .....	72
Utilização das avaliações pelos gestores e pela sociedade.....	81
Desafios e riscos .....	82
Mensagem final .....	84
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>85</b>

# DEFESA DO USUÁRIO E SIMPLIFICAÇÃO

## APOSTILA DO CURSISTA

---

### APRESENTAÇÃO

O Programa de Formação Continuada em Ouvidorias (Profoco), instituído pela Ouvidoria-Geral da União, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (OGU/CGU), tem como objetivo criar capacidades relacionadas à defesa dos usuários de serviços públicos e ao acesso à informação junto aos agentes que atuam em atividades de Ouvidoria.

Este material didático, que integra os cursos desenvolvidos no âmbito do Profoco Presencial, foi desenvolvido com o objetivo de abordar a nova sistemática e os procedimentos para o atendimento aos usuários trazidos pela Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, e pelo Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017, que devem ser seguidos pelas ouvidorias públicas e demais setores do Poder Público. Deseja-se contribuir para a qualificação das pessoas que trabalham com a perspectiva do foco do usuário de serviços públicos e que acreditam no aprimoramento da gestão por meio da participação social.

O texto está dividido em três módulos, assim distribuídos:

**Módulo 1:** Serviços Públicos e Direitos dos Usuários

**Módulo 2:** Atuação da Ouvidoria

**Módulo 3:** Simplificação e Avaliação dos Serviços Públicos

Mais informações sobre o Profoco podem ser encontradas no endereço eletrônico da Ouvidoria-Geral da União <http://www.ouvidorias.gov.br>.

Boa leitura!

## MÓDULO 1: SERVIÇOS PÚBLICOS E DIREITOS DOS USUÁRIOS

Ao final desse módulo, você será capaz de:

- Conhecer conceitos, princípios e diretrizes relativos à prestação dos serviços públicos;
  - Aprender quais são os direitos e deveres dos usuários de serviços públicos;
  - Conhecer noções básicas acerca da Carta de Serviços ao Usuário.
- 

### SERVIÇOS PÚBLICOS

#### O que são serviços públicos?

Os serviços públicos são criados e mantidos pela Administração Pública dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, para satisfazer as necessidades da coletividade e, principalmente, para garantir os direitos da população. Todo serviço público é regulamentado por leis e decretos que determinam a quem aquele serviço se destina, quem é o responsável por executá-lo, o que ele visa oferecer, como deve funcionar, etc.

A recente Lei n. 13.460/2017 dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário e define serviço público em seu art. 2º:

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

[...]

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;

Analisando a definição, percebemos que **serviço público** compreende tanto uma **atividade administrativa** (ato voltado para organização e funcionamento das estruturas estatais, como, por exemplo, uma publicação da Imprensa Nacional) quanto uma **atividade de prestação direta ou indireta de bens ou serviços** (prestação direta da administração pública, como a segurança nacional, ou prestação indireta por delegatários, tais como os serviços de telefonia e energia elétrica).

Assim, a Lei n. 13.460/2017 trouxe um conceito amplo de serviço público, abrangendo as atividades administrativas e as atividades exercidas pela Administração ou por

particulares a fim de satisfazer concreta e materialmente as necessidades da coletividade.

Além disso, a prestação dos serviços públicos pode dar-se diretamente, por meio dos órgãos da Administração Direta ou das entidades da Administração Indireta, ou indiretamente, por particulares que recebem o serviço por delegação, sob regime de concessão, permissão ou autorização. Nesse caso de prestação por particular, a Lei n. 13.460/2017 se aplica subsidiariamente, ou seja, quando não houver regramento específico para determinada situação (art. 1º, § 3º).

Por fim, é importante destacar que a Lei n. 13.460/2017 tem abrangência nacional e define administração pública em seu art. 2º, III, como 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.

Vamos agora sintetizar por meio do esquema abaixo o conceito de serviço público apresentado na Lei n. 13.460/2017:



## Princípios

Os princípios constituem os alicerces do sistema de regras. Eles determinam o alcance e o sentido das normas, consagrando os valores a serem atingidos. Dessa forma, os princípios não fornecem uma solução única, mas propiciam um conjunto de

alternativas, exigindo, por ocasião da sua aplicação, que se escolha por uma dentre diversas soluções de forma a maximizar a aplicação do princípio.

Vamos conhecer agora os princípios que devem ser observados na prestação dos serviços públicos e no atendimento do usuário do serviço público, previstos na Lei n. 13.460/2017:

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** (grifos nossos).

A **regularidade** consiste na prestação do serviço e do atendimento sempre com o **mesmo padrão de qualidade**, conforme regras pré-determinadas. O serviço não deve ora ser de boa qualidade, ora de péssimo nível. O padrão do atendimento deve ser sempre o mesmo e suficiente para atender adequadamente aos usuários e deve ser oferecido regularmente, sem sazonalidade.

A **continuidade** significa a **prestação ininterrupta do serviço**. É um requisito temporal. Não deve haver interrupções da prestação do serviço ao longo dos dias, semanas, meses, etc. Se houver, por exemplo, constante falta de luz em determinado bairro, esse princípio estará sendo desrespeitado.

A **efetividade** está relacionada com os **resultados** da execução de um serviço e da prestação do atendimento **para a sociedade**. O Estado deve garantir a boa gestão da atividade, por meio do monitoramento e da avaliação da satisfação do usuário, concentrando-se no resultado e na própria necessidade de ações públicas. Como veremos, as ouvidorias públicas exercem relevante papel para a garantia da efetividade, ao receber as percepções do usuário e levá-las ao conhecimento dos gestores públicos, para ajustes nos serviços e políticas públicas.

A **segurança** exige que o serviço público e o atendimento sejam prestados **sem riscos para os usuários** e **sem riscos às informações**. Os usuários precisam ter a possibilidade de utilizar o serviço sem colocar em risco sua saúde, sua integridade física e as informações que ofereceu. A instalação de equipamentos de segurança em transportes públicos e de segurança de sistemas, por exemplo, atende a esse princípio.

A **atualidade** compreende a **modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações, e a sua conservação**, bem como o aprimoramento e a expansão do serviço público e do atendimento ao usuário. Compreende, assim, o constante esforço em busca da atualização tecnológica e do treinamento do pessoal envolvido.

A **generalidade** é a prestação do serviço e do **atendimento de forma igualitária para todos, sem distinção entre os usuários** que tenham as mesmas condições jurídicas para a fruição do serviço. Os serviços públicos devem estar disponíveis para a população em geral e não apenas para um determinado segmento privilegiado. Ressalte-se que esse princípio deve ser compreendido respeitando-se as desigualdades que justifiquem tratamento de forma desigual, a exemplo da isenção de tarifas para idosos e deficientes físicos no transporte público coletivo.

A **transparência** se relaciona à **divulgação de informações claras e precisas sobre acesso aos serviços públicos**, etapas, prazos e formas de prestação, bem como sobre os locais, os horários e o padrão de qualidade esperado no **atendimento ao usuário**. Esse princípio, como veremos, tem relação direta com a Carta de Serviços ao Usuário prevista na Lei n. 13.460/2017.

A **cortesia** na prestação do serviço público e no atendimento ao usuário se traduz no **tratamento respeitoso do usuário atendido**. É fundamental conscientizar as pessoas envolvidas na realização da atividade para a importância de atender o usuário com educação e presteza.

### **Aplicação da Lei n. 13.460/2017 e outras normas regulamentadoras**

Antes de estudar os direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos, é importante esclarecer que a norma aplicável a esse tema é a Lei n. 13.460/2017, que regulamenta o § 3º do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37

[...]

§ 3º A **lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (grifos nossos);

A **Lei n. 13.460/2017** dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do **usuário dos serviços públicos da administração pública**. A aplicação da norma não afasta a necessidade de cumprimento da Lei n. 8.078/1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, quando caracterizada relação de consumo (art. 1º, § 2º, II).

Destaca-se que um dos objetivos da norma é ampliar a proteção dos direitos do consumidor também aos usuários dos serviços públicos, nas situações que envolverem relação de consumo entre o usuário e a Administração Pública, como ocorre, por exemplo, nos contratos de fornecimento de serviço de telecomunicação prestado indiretamente pelo Estado.

Além disso, a Lei n. 13.460/2017 não afasta a necessidade de que a Administração Pública continue tendo que cumprir deveres previstos em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos à regulação ou supervisão. Essa supervisão frequentemente envolve as agências reguladoras e serviços prestados mediante indiretamente pelo Estado, como o fornecimento de energia elétrica, serviços de telecomunicações, etc (art. 1º, § 2º, I).

É importante lembrar que o acesso do usuário a informações será regido pela Lei 12.527/2011, que abarca os procedimentos pertinentes ao acesso a informações a serem seguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 2º, parágrafo único).

Por fim, ainda que a Lei 13.460/2017 não disponha expressamente, a Lei 9.784/1999 será aplicada de maneira subsidiária, uma vez que estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal direta e indireta visando à proteção dos direitos dos administrados.

## **CARTA DE SERVIÇOS**

Uma parte importante do serviço público é sua divulgação. É papel do Estado levar ao seu público-alvo o conhecimento acerca da existência do serviço e das informações acerca do que precisa ser feito para obter sua prestação, demonstrando prazos e condições de acesso. Um serviço público oferecido, mas desconhecido, é inútil, já que não terá efeito sobre o usuário.

Para dar mais visibilidade e transparência ao serviço público, a Lei n. 13.460/2017 prevê que órgãos e entidades divulgarão deverão divulgar a Carta de Serviços ao Usuário.

## Conceito

**A Carta de Serviços ao Usuário é um documento disponibilizado em página ou portal em que a entidade pública insere suas informações básicas e lista todos os serviços públicos por ela prestados, especificando as etapas, o público-alvo, os locais, horários e formas pelas quais os usuários podem ter acesso aos serviços.**

A transparência e a participação social são práticas exigidas dos governos no mundo moderno. O usuário tem o direito de saber o que o governo faz e também de participar diretamente da escolha e construção das ações governamentais.

Como dono e cliente do serviço público, o usuário tem necessidades e expectativas que devem ser atendidas. Nesse sentido, é obrigação das entidades públicas conhecer e, tanto quanto for possível, atender estas demandas.

A Carta de Serviços ao Usuário contribui de forma decisiva para o esforço de alinhar os serviços prestados pela Administração Pública aos anseios da sociedade, tornando-se um verdadeiro instrumento de transparência, participação e controle social na medida em que:

- ✓ Prevê mecanismos de conhecimento do público-alvo e dos demais públicos afetados;
- ✓ Permite que a entidade pública traga seu público-alvo para participar da construção dos padrões de qualidade e excelência dos serviços públicos;
- ✓ Permite que o usuário saiba exatamente o que esperar e, portanto, o que cobrar de cada serviço.

## Objetivo e Funções

Além de contribuir ampliando a visibilidade dos serviços perante os usuários, a Carta de Serviços funciona como um importante instrumento de transparência para a Administração Pública, melhorando a gestão das informações sobre os serviços.

Podemos dizer, portanto, que a Carta de Serviços ao Usuário tem por **objetivo informar 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** (Lei n. 13.460/2017, art. 7º, § 1º).

Podemos relacionar três funções principais da Carta de Serviços:

<b>Informação</b>	A Carta é um instrumento de informação ao permitir que a sociedade conheça os aspectos básicos das entidades públicas, assim como os serviços que estas prestam, de forma direta, à sociedade ou a parcelas dela.
<b>Compromisso</b>	Ao declarar seus serviços e estabelecer padrões de qualidade e excelência, a Carta representa um compromisso da entidade com a sociedade, aumentando a legitimidade e confiança de suas ações.
<b>Melhoria da Gestão</b>	Ao estabelecer padrões, monitorar e avaliar o resultado dos serviços, a Carta se insere na ótica da gestão por resultados e contribui para aumentar a eficácia e eficiência das ações da Administração Pública.

## Elaboração

Como é feita a Carta de Serviços? Quais informações devem constar nesse documento? Como definir os compromissos e padrões de qualidade do serviço prestado? E a divulgação?

Isto é o que iremos discutir a partir de agora, seguindo as recomendações do Guia de Identificação dos Serviços Públicos elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital/transformacao/questionnaire>.

### Como começo?

O objetivo mais imediato da Carta de Serviços ao Usuário é o de divulgar serviços públicos utilizando linguagem clara e acessível. Então, a primeira coisa que você precisa fazer é averiguar e listar todos os serviços públicos prestados pela sua instituição.

#### **PASSO 1 – DESCOBRINDO OS SERVIÇOS:**

- 1. Faça uma listagem de todas as atividades realizadas pela sua instituição;**
- 2. Entenda quais delas são serviços públicos, e quais não são;**
- 3. Identifique o passo-a-passo de cada serviço público que você encontrou, desde a requisição até a entrega.**

Como é fácil imaginar, você vai precisar reservar um tempo para conhecer detalhadamente a sua instituição e todos seus serviços. Essas informações são essenciais para todo o restante do processo. Preste especial **atenção** aos seguintes aspectos:

- ✓ Existência de informações claras e bem divulgadas ao potencial usuário em relação ao serviço público prestado;
- ✓ Tratamento e respeito ao usuário nos momentos em que ocorre contato com a instituição durante o processo de requisição do serviço;
- ✓ Higiene, acessibilidade e informações nos locais onde há atendimento presencial;
- ✓ Quantidade de vezes em que o usuário precisa ter contato com a instituição do momento inicial até o recebimento do serviço;
- ✓ Tempo médio de duração:
  - De cada fase do processo;
  - Do serviço como um todo (momento da requisição até recebimento, ou início, do serviço);
  - Entre etapas (de um momento de contato do beneficiário com a instituição para o próximo);
- ✓ Tempo médio de espera nas instâncias onde há atendimento presencial;
- ✓ Adequação do serviço entregue ao objetivo estabelecido;
- ✓ Requisitos indispensáveis à obtenção do serviço.

Conhecendo todos os serviços prestados pela sua instituição, é hora de seguir para o próximo passo, que é **conhecer o seu usuário**.

## PASSO 2 – DESCOBRINDO O QUE O USUÁRIO ESPERA DO SERVIÇO

Todo serviço existe para atender uma demanda, uma necessidade ou expectativa. O serviço só deve ser oferecido se houver alguém disposto a recebê-lo, caso contrário ele se torna inviável ou inútil. Além disso, todo prestador de serviço precisa conhecer as demandas que serão por ele atendidas. Teria pouca efetividade, por exemplo, oferecer serviço de emissão de passaportes em cidades pequenas com pouca tradição de viagens ao exterior ou oferecer cisternas em localidades que não sofrem falta regular de água.

**A efetividade de um serviço está diretamente relacionada ao conhecimento de seu público-alvo.**

**Como posso descobrir quais são as necessidades da sociedade?**

Existem diversas formas de levantar informações junto aos públicos-alvo, e neste caso, quanto mais fontes e mais informações for possível levantar, melhor será.

Um bom começo é analisar todas as reclamações referentes a serviços existentes em sua ouvidoria ou serviço de informações ao usuário. Estudando estas informações será possível começar a entender quais são os principais pontos em que os serviços prestados não correspondem às expectativas ou não atendem às necessidades do usuário.

Para uma informação mais completa será necessária uma ferramenta para obter informações diretamente de quem o utiliza, a exemplo das pesquisas de opinião. Se as perguntas forem bem estruturadas, esta ferramenta pode trazer percepções muito interessantes acerca de quem é o público-alvo e quais são suas demandas.

---

**Algumas perguntas que você precisa ser capaz de responder para construir uma Carta de Serviços de boa qualidade:**

- ✓ Quem é o meu público-alvo?
- ✓ Ao final da prestação do serviço, o usuário tem sua necessidade atendida por completo ou só parcialmente? Ele sairá satisfeito?
- ✓ O usuário passa por “surpresas” durante o processo de prestação do serviço? Elas são boas ou ruins? O que agrada, e o que não agrada ao usuário do serviço?
- ✓ Se houvesse alternativas ao serviço, o usuário o utilizaria novamente?

Agora você tem duas informações essenciais: como é o seu serviço e como o seu usuário espera que ele seja. Daí podemos partir para o passo seguinte: o estabelecimento dos padrões de qualidade.

### **Padrão de Qualidade dos Serviços Prestados**

Ao analisar o que é esperado do serviço e o que é efetivamente oferecido, provavelmente você encontrará diferenças.

Tendo o estado atual do serviço como ponto de partida, as expectativas do público-alvo como norte e a compreensão dos recursos disponíveis, você precisará estabelecer os objetivos almejados, que são os padrões de qualidade.

---

**Padrões de qualidade são compromissos que a instituição assume com o seu público-alvo, assegurando que prestará o serviço, no mínimo, nos padrões apresentados.**

---

Os padrões devem envolver uma série de medidas objetivas que têm por objetivo garantir eficiência e eficácia na prestação do serviço, além de respeito e conforto para os usuários.

### PASSO 3 – DECIDINDO OS COMPROMISSOS COM A SOCIEDADE

A Lei n. 13.460/2017 estabelece em seu art. 7º, § 2º, que 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.

O Decreto n. 9.094/ 2017, aplicável aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, acrescenta outros aspectos relativos ao padrão de qualidade do atendimento que devem ser detalhados na Carta de Serviços ao Usuário (art. 11, §§ 2º e 3º):

- ✓ O prazo para a realização dos serviços;
- ✓ As etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, incluídas a estimativas de prazos;
- ✓ O tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento;
- ✓ Os elementos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento;
- ✓ As condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, à limpeza e ao conforto;
- ✓ Os procedimentos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; e
- ✓ Outras informações julgadas de interesse dos usuários.

É essencial que os padrões de qualidade sejam constantemente atualizados. Após serem implementados, eles se tornam parte do novo padrão do serviço prestado, que por sua vez será alvo de novas demandas da sociedade, o que criará a necessidade de novas revisões e da implantação de novos padrões de qualidade. Dessa forma, cria-se um círculo virtuoso que estará sempre impulsionando o aperfeiçoamento dos serviços.

## PASSO 4 – ELABORANDO A CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO

Os três primeiros passos constituem uma fase preliminar, na qual foram coletados dados e informações essenciais para a elaboração da Carta de Serviços. Agora chegou a hora de escrever nosso documento.

### Informações sobre os Serviços Prestados

Inicialmente, é importante saber que a Lei n. 13.460/2017 exige que constem na Carta algumas informações básicas:

Art. 7º, § 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.

Essas são informações obrigatórias, mas isso não significa que somente elas podem constar na Carta. Qualquer informação capaz de ajudar o usuário a entender e obter o serviço deve também ser incluída.

A partir do que aprendemos até agora, buscamos sintetizar na figura abaixo as principais informações que cada órgão e entidade deverá reunir na sua Carta de Serviços ao Usuário:

### Sobre a Instituição:

- Nome completo e sigla;
- Endereço da sede e regionais;
- Finalidades e competências legais;
- Relação de serviços prestados;

### Sobre os Serviços Públicos:

- Público-alvo;
- Canais de relacionamento e atendimento ao público;
- Locais, horários e informações necessárias para acessar o serviço;
- Requisitos e documentações necessárias para obter o serviço;
- As etapas de prestação do serviço;
- Procedimento alternativo ao principal, quando este estiver indisponível;
- Padrões de qualidade, especialmente no atendimento ao público.

## Divulgação e Atualização

Agora que a Carta de Serviços foi construída, é hora de levá-la a quem ela se destina prioritariamente, que é o usuário. A Carta precisa estar disponível a qualquer momento em que ele precisar consultá-la, independentemente de suas particularidades, de forma acessível.

A Lei n. 13.460/2017 estabelece que 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 (art. 7º, § 4º). É importante mencionar que, no caso de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, estará a cargo das respectivas ouvidorias monitorar e avaliar periodicamente a Carta de Serviços ao Usuário.

No âmbito do Poder Executivo federal, o primeiro passo para a divulgação da Carta é seu cadastro no **Portal de Serviços Públicos** ([servicos.gov.br](http://servicos.gov.br)). O Portal foi criado para centralizar em um só lugar as informações sobre todos os serviços públicos prestados pela Administração Pública federal, e assim facilitar o acesso a estas informações pelos usuários.

---

O Portal de Serviços é hoje o canal oficial de cadastro e divulgação das Cartas de Serviço ao Usuário federais. Informações adicionais podem ser obtidas em <http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital> e <http://servicosgovbr.github.io/>.

---

O cadastro no Portal, no entanto, não é suficiente para a divulgação da Carta de Serviços. A Carta deve ser disponibilizada em todos os canais de comunicação e de relacionamento do órgão ou entidade, inclusive aqueles de atendimento ao público.

## SERVIÇOS – PECULIARIDADES DO ATENDIMENTO

### Diretrizes e práticas na prestação do serviço público

No capítulo relacionado aos direitos dos usuários, o art. 5º da Lei n. 13.460/2017 estabelece um conjunto de **diretrizes** que devem ser observadas pelos agentes públicos e prestadores de serviços públicos visando assegurar o direito do usuário à **adequada prestação dos serviços**:

- 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.

Quanto à **presunção de boa-fé do usuário**, é importante esclarecer que o Estado não deve atuar sob o preceito da desconfiança do usuário. Deve-se pressupor que o usuário do serviço público age com boa-fé e não falta com a verdade.

A **eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido** assegura que só se deve exigir do usuário o absolutamente necessário. Em caso de novas exigências, o impacto que trará ao usuário deve ser verificado, seja econômico ou social. Além disso, o próprio servidor público deve fazer a autenticação de documentos, à vista dos originais apresentados pelo usuário, **vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade**.

Destaca-se também a diretriz de **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**.

Quer um exemplo de como o uso da tecnologia pode revolucionar o atendimento ao usuário? Há alguns anos, a implementação de modelos eletrônicos de agendamento de atendimento no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) possibilitou que milhares de pessoas pudessem ser atendidas com dia e hora marcados antecipadamente no sítio eletrônico do INSS. Essa medida acabou com o sofrimento de pessoas, muitas vezes idosos e pessoas com deficiência, que tinham que amargar longas horas em filas presenciais.

Além das diretrizes apresentadas (que estão contempladas na nova Lei n. 13.460/2017, de abrangência nacional), o Decreto n. 9.094/2017 – aplicável ao Poder Executivo federal – também determina a observância de regras específicas no atendimento aos usuários.

Art. 5º No atendimento aos requerimentos do cidadão, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes práticas:

- I - gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, nos termos da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996;
- II-padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos; e
- III-vedação de recusa de recebimento de requerimentos pelos serviços de protocolo, salvo quando o órgão ou entidade for manifestamente incompetente.

O art. 5º do Decreto traz poderosos instrumentos para a melhoria na qualidade do atendimento prestado. Entre eles merece destaque a **padronização de procedimentos**, pois o usuário precisa ser tratado da mesma forma independentemente de qual órgão ou entidade ele procure.

Além disso, a **proibição da recusa de requerimentos pelos serviços de protocolo, exceto quando o órgão ou a entidade for manifestamente incompetente**, impõe também que os serviços de protocolo deverão fornecer as informações e as orientações necessárias para que o interessado possa dar andamento ao seu requerimento. Após a protocolização do requerimento, caso o agente público verifique que o órgão ou a entidade do Poder Executivo federal é incompetente para o exame ou a decisão da matéria, deverá ser providenciada a remessa imediata do requerimento ao órgão ou à entidade competente.

### **Requerimentos e Exigências aos Usuários de serviços públicos**

Para simplificar e aumentar a efetividade da prestação de serviços, o Decreto n. 9.094/2017 estabelece que as exigências necessárias serão feitas imediatamente e de uma só vez ao interessado, justificando-se exigência posterior apenas em caso de dúvida superveniente. Além disso, não se deve exigir prova de fato já comprovado pela apresentação de documento ou informação válida (arts. 6º e 7º).

Por fim, para complementar informações ou solicitar esclarecimentos, o Decreto prevê que a comunicação entre o órgão ou a entidade do Poder Executivo federal e o interessado poderá ser feita por qualquer meio, preferencialmente eletrônico (art. 8º), a exemplo das mensagens de correio eletrônico e do uso de sistemas informatizados específicos.

## Situação de não exigência de documentos dos usuários e com informações sigilosas

Na busca pela racionalização de exigências e da troca de informações, o Decreto n. 9.094/2017 determina que

Art. 2º Salvo disposição legal em contrário, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de **documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões** ou de outros documentos comprobatórios que **constem em base de dados oficial da administração pública federal** deverão **obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados**, nos termos do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e não poderão exigí-los dos usuários dos serviços públicos (grifos nossos).

A norma proíbe que sejam feitas ao usuário exigências de apresentação de documentos que constem em bases de dados oficiais da Administração Pública federal, como informações sobre débitos inscritos em Dívida Ativa da União; dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e certidões de quitação eleitoral.

Se esses documentos contiverem informações sigilosas sobre os usuários dos serviços públicos, o fornecimento pelo órgão ou pela entidade responsável pela base de dados fica condicionado à autorização expressa do usuário, exceto nas situações previstas em lei (art. 3º).

Nesse compartilhamento de informações, os órgãos e as entidades responsáveis por bases de dados oficiais da Administração Pública federal (por exemplo, a Secretaria da Receita Federal do Brasil) prestarão orientações aos órgãos e às entidades interessados para o acesso às informações constantes das bases de dados (art. 4º).

## Declaração do próprio usuário - validade e penalidades pela falsa declaração

Antes de finalizarmos o Módulo 1, é importante complementar o aprendizado sobre obtenção de documentos que constem em bases de dados oficial da Administração Pública federal, mencionando a possibilidade de o próprio usuário do serviço público fazer uma declaração escrita e assinada, comprovando a regularidade de alguma situação que não seja possível obter diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados oficial.

Essa declaração comprobatória de regularidade prevista pelo Decreto n. 9.094/2017 é uma medida de exceção, que pode ser adotada apenas quando não for possível obter documentos diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados oficial. Além disso, na hipótese de declaração falsa, o usuário ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

## USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS



### Conceito

Os serviços públicos, por serem voltados à coletividade, devem obedecer a certos padrões e devem ter por objetivo o pleno atendimento dos usuários.

A Lei n. 13.460/2017, em seu art. 2º, I, conceitua **usuário** como *“pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”* (grifos nossos).

O conceito de usuário apresentado alcança tanto pessoas físicas quanto jurídicas que usufruam de serviço público, efetiva ou potencialmente. Em outras palavras, essa definição abrange também situações em que os serviços estão à disposição dos usuários, mas não são utilizados efetivamente, como ocorre com os serviços de água e esgoto. Mesmo não utilizando determinado serviço público, a pessoa física ou jurídica é considerada “usuário”, nos termos da lei. Outro exemplo que se pode dar é em relação ao Sistema Único de Saúde (SUS). Ainda que nem todos o utilizem, todos usuários brasileiros são usuários potenciais do SUS.

### Direitos Básicos dos Usuários

A Lei n. 13.460/2017, em seu art. 6º, prevê como direitos básicos do usuário do serviço público:

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;

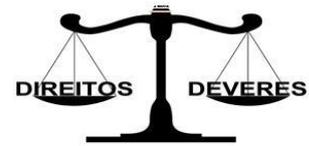
c) **acesso ao agente público ou ao órgão** encarregado de receber manifestações;

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 (grifos nossos).

Quanto aos procedimentos para a **proteção de informações pessoais**, é importante esclarecer que a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) dispõe que 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**, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988. A legislação brasileira ainda não contempla lei específica sobre proteção de dados pessoais. Por essa razão, a Lei n. 12.527/2011 é o diploma indicado para reger o assunto.

As informações pessoais dos usuários dos serviços públicos terão seu acesso restrito (independentemente de classificação de sigilo) pelo prazo máximo de 100 anos, a contar da sua produção, aos agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referem, sendo que o indivíduo que utilizar informações pessoais de maneira irregular será responsabilizado por seu uso indevido.



## Deveres dos Usuários

Antes de finalizarmos o tópico sobre os usuários dos serviços públicos, vamos relacionar os deveres do usuário previstos na Lei n. 13.460/2017:

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 (grifos nossos).

## MÓDULO 2: ATUAÇÃO DA OUVIDORIA

Ao final desse módulo, você será capaz de:

- Entender o papel das ouvidorias públicas na promoção dos direitos dos usuários e na melhoria dos serviços públicos;
- Conhecer os procedimentos de recebimento, análise e resposta às manifestações dos usuários de serviços públicos.

---

### OUVIDORIA PÚBLICA

#### O que é uma ouvidoria pública?

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.

As ouvidorias auxiliam o usuário em sua interlocução com o Estado, mediando o acesso a serviços públicos e possibilitando que o usuário expresse seu ponto de vista, faça solicitações ou denuncie possíveis irregularidades. É essencial que o Estado esteja aberto para receber reclamações e para incorporar a voz dos usuários do serviço público no processo de tomada de decisão.

As ouvidorias públicas são instâncias de controle e participação social, 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 pública (Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014).



Podemos afirmar que as ouvidorias públicas têm a missão de promover a realização da democracia participativa, estimulando a melhoria das políticas e dos serviços públicos prestados e promovendo os Direitos Humanos reconhecidos e incorporados pela Constituição Federal de 1988.

Por exemplo, quando uma pessoa procura a ouvidoria de uma Secretaria de Educação estadual ou municipal para reclamar da falta de infraestrutura adequada na escola pública que atende sua comunidade, abre-se uma oportunidade de aperfeiçoamento por parte do Estado e de seus servidores. *O que está acontecendo? Desde quando? Por quê? Qual instituição e quais agentes públicos devem ser acionados? Como solucionar o problema? De que modo situações como essa podem ser evitadas? Como responder adequadamente ao usuário?* Buscar respostas para essas e outras questões é o trabalho da ouvidoria pública. E o que está em jogo? A promoção de direitos, em especial do direito à educação, assim como a atividade de controle, voltada ao aprimoramento da gestão do órgão ou entidade.

A Lei n. 13.460/2017 amplia o reconhecimento da importância das ouvidorias quando traz em seu conteúdo capítulos específicos sobre suas atribuições e sobre as manifestações dos usuários de serviços públicos (vide respectivos Capítulos III e IV). Veremos diversos de seus conceitos no decorrer deste Módulo, juntamente com aqueles da Instrução Normativa OGU n. 5, de 15 de junho de 2018 – que estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal após a edição da referida Lei.

É importante destacar também que, com o Decreto n. 9.094/2017 do Poder Executivo federal – que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários de

serviços públicos – as ouvidorias passam a ter papel fundamental nos procedimentos relativos às solicitações de simplificação. Essa nova atribuição confirma o valor do trabalho desempenhado pelas ouvidorias na interlocução entre o usuário e a gestão pública.

No Brasil, é o Ministério Público (MP) que atua na esfera judicial defendendo os direitos fundamentais de todos os cidadãos brasileiros. As ouvidorias também atuam na garantia de direitos, mas de uma forma diferente do MP: atuam junto à Administração, na instituição ou no setor de atuação, contribuindo para garantir a qualidade dos serviços públicos prestados.

## **Atribuições das ouvidorias**

### **Ouvidorias públicas como instâncias de participação social**

Após a redemocratização no Brasil na década de 1980, notadamente após a promulgação da Constituição de 1988, surgiram muitas instâncias e mecanismos que possibilitam a participação direta do cidadão nas diversas etapas das políticas públicas – desde sua formulação, passando pela implementação, até o seu monitoramento e a avaliação. No âmbito federal, o Decreto n. 8.243/2014 reconheceu a ouvidoria pública como uma instância de participação social.

A participação social tem diversos benefícios. Entre eles estão o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos, ou seja, não só o destinatário das políticas públicas, mas alguém que pode e deve opinar. A participação também melhora as decisões dos gestores, pois lhes dá acesso a informações mais qualificadas. Além de mais acertadas, as decisões são mais legítimas e podem ser melhor implementadas por contarem com maior apoio da população.

Há grande diversidade entre as instâncias e mecanismos de participação, variando em relação a quem pode participar, quando e como. As ouvidorias estão entre os mais acessíveis desses canais, pois, em geral, são permanentes e abertas a qualquer interessado.

A Lei n. 13.460/2017 incluiu no rol das atribuições das ouvidorias (art. 13) a promoção da participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa. Assim, compreende-se a ouvidoria não apenas como instância de participação social, mas promotora desse direito por meio da realização de ações pedagógicas, campanhas e eventos de ouvidoria ativa, por exemplo. A ouvidoria pública não deve aguardar ser procurada pelo usuário, mas ir ao seu encontro.

Recentemente, a Instrução Normativa OGU n. 5/2018, voltada para o Poder Executivo federal, elenca como diretriz na atuação das unidades de ouvidoria a promoção da participação social como método de governo (art. 2º, IV).

### **Ouvidorias públicas como mecanismos de controle**

Por meio das ouvidorias públicas, também é possível a realização do controle social. Ao receber e analisar denúncias e reclamações dos usuários sobre irregularidades ou serviços mal prestados, são recolhidos elementos que servirão de insumo para ações de fiscalização, de correição e de ética. Ao mesmo tempo, as ouvidorias públicas possibilitam que cada usuário seja um agente de controle social, ao complementar a atuação dos órgãos de controle, legitimando-o no seu papel de vigilância e fiscalização das políticas, serviços e servidores públicos.

A ouvidoria também exerce o controle da efetividade das ações da administração pública, verificando, por meio da interlocução com o usuário, se essas ações estão em conformidade com o interesse público.

### **As ouvidorias públicas e o aprimoramento da gestão**

A participação social, entendida como a influência direta da população nos processos decisórios do Estado, só acontece de verdade se as manifestações apresentadas pela população influenciarem de alguma forma a tomada de decisão dos agentes públicos. Isso significa que as ouvidorias devem fazer mais do que somente receber e responder as manifestações. Elas devem utilizar estes registros para subsidiar os gestores no aprimoramento dos processos na Administração Pública e propor aperfeiçoamentos na prestação de serviços públicos (atribuição prevista pelo art. 13 da Lei n. 13.460/2017). É assim que as ouvidorias utilizam problemas individuais para elaborar soluções coletivas.

Além disso, de acordo com a Lei n. 13.460/2017, as ouvidorias devem acompanhar a prestação dos serviços públicos, com o objetivo de garantir a sua efetividade (art. 13, II). A Instrução Normativa OGU n. 5/2018, por sua vez, determina que as unidades de ouvidoria atuarão de maneira a contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos (art. 2º, V). Assim, está a cargo das ouvidorias criar mecanismos de verificação dos serviços oferecidos pelo órgão ou entidade ao qual são vinculadas, com vistas à melhoria da prestação. Nesse contexto, estão compreendidas as pesquisas de satisfação e a avaliação continuada dos serviços públicos, assuntos que serão abordados no momento oportuno deste curso.

O acompanhamento da prestação dos serviços pelas ouvidorias possibilita a realização de outras atribuições previstas na Lei n. 13.460/2017: o auxílio na prevenção e correção de atos e procedimentos que não sejam compatíveis com seus princípios, e a proposição de medidas corretivas de defesa dos direitos do usuário de serviços públicos (art. 13, IV e V).

### As ouvidorias como garantidoras da simplificação de serviços públicos

No âmbito do Poder Executivo federal, com a edição do Decreto n. 9.094/2017, as ouvidorias recebem a atribuição de garantir os procedimentos relativos às solicitações de simplificação submetidas por usuários de serviços públicos. Cabe à ouvidoria a recepção, o tratamento e a publicação das respostas ao Simplifique! – denominação do formulário que o usuário preenche para realizar sua solicitação. Esse novo tema será tratado detalhadamente no Módulo 3.

### Atividades das ouvidorias públicas

Para cumprir sua missão, as ouvidorias públicas devem realizar um conjunto de atividades, que são as seguintes:

- **Receber e analisar manifestações dos usuários** relacionadas às políticas, aos serviços públicos e a servidores a fim de oferecer respostas conclusivas, após eventual encaminhamento para instrução junto às unidades e áreas responsáveis;
- Promover, quando possível, a **mediação e a conciliação, bem como outras ações para a solução pacífica de conflitos** entre o usuário e o órgão ou entidade pública, com vistas à efetiva conclusão das manifestações apresentadas e à melhoria dos serviços públicos prestados;
- Subsidiar a **avaliação das políticas e dos serviços públicos** a partir do processamento das informações obtidas com a análise das manifestações, da realização de pesquisas de satisfação e do levantamento de expectativas e necessidades;
- Avaliar periodicamente a realização dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, tais como os estabelecidos na **Carta de Serviços ao Usuário** do órgão ou entidade a que esteja vinculada;
- **Produzir, disponibilizar e analisar dados** e informações para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua própria atuação, bem como das políticas e dos serviços públicos referidos nas manifestações recebidas;
- **Gerir suas atividades e ações.**

A figura a seguir ilustra, de forma geral, o funcionamento dessa dinâmica:



Fonte: Manual de como atender bem à Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE), 2012.

Você já deve ter percebido que o trabalho da ouvidoria não é apenas informativo, mas apresenta também caráter pedagógico, propositivo e resolutivo.

É pedagógico porque as ouvidorias desempenham um importante processo educativo ao esclarecer os usuários sobre seus direitos e responsabilidades. Expressar desejos e necessidades, expor conflitos, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam aqueles que integram os processos participativos.

É propositivo porque as ouvidorias identificam todas as manifestações que recebem como matéria-prima para a elaboração de informações, que são direcionadas às instâncias de gestão dentro das organizações e para os demais órgãos de controle.

É resolutivo porque busca a solução de problemas trazidos pelos usuários e identifica falhas que possibilitem ajustar e melhorar o oferecimento de serviços públicos à sociedade.

Ainda sobre atividades e atribuições das ouvidorias, no âmbito do Poder Executivo federal, o art. 4º da Instrução Normativa OGU n. 5/2018 as sintetiza da seguinte maneira:

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 mediação 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 (grifos nossos).

## Registro em Sistema Informatizado

Já falamos sobre as atribuições das ouvidorias e verificamos seu papel na percepção das políticas e dos serviços públicos pelos usuários. Por meio das manifestações recebidas e das avaliações realizadas, as ouvidorias verificam o “termômetro” das políticas e serviços junto à população, resultando no recebimento de informações e de dados relevantes que, uma vez analisados, possibilitam informar à gestão sobre falhas, além de sugerir possíveis melhorias na prestação de serviços públicos.

Podemos dizer que as ouvidorias passam a atuar não só no atendimento aos usuários para a solução de problemas individuais, como ouvidorias “guichê”, mas assumem, cada vez mais, o caráter de ouvidoria de dados e de processamento de informações com o objetivo de aprimorar a gestão.



Nos dias atuais, entende-se que as manifestações, seja qual for o meio de comunicação utilizado, devem ser registradas em sistema informatizado para organizar a tramitação, bem como para otimizar e facilitar a utilização das informações e dados.

### MEIOS DE COMUNICAÇÃO UTILIZADOS PELAS OUVIDORIAS

**COMUNICAÇÃO ESCRITA** – CARTA; FAX; FORMULÁRIO IMPRESSO

**COMUNICAÇÃO ORAL** – TELEFONE; ATENDIMENTO PRESENCIAL

**COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA** – E-MAIL; FORMULÁRIO ELETRÔNICO; REDES SOCIAIS; TOTENS ELETRÔNICOS; APLICATIVOS

O registro em sistema permite que cada manifestação receba um número de protocolo e seja acompanhada. Além disso, possibilita à ouvidoria rever as manifestações que foram recebidas e tratadas. Isso pode ser necessário, por exemplo, para consultar o histórico de diálogo com um usuário específico ou com diversos usuários sobre um determinado tema, ou mesmo para contestar alguma afirmação equivocada de um usuário sobre uma resposta recebida.

Registrar as manifestações é importante para que a ouvidoria faça uma boa gestão do seu trabalho. Tendo tudo registrado, a ouvidoria poderá produzir estatísticas sobre as manifestações recebidas (tipos de manifestação, principais assuntos, etc.), sobre os prazos de resposta, sobre o perfil dos usuários, entre outras informações importantes. É oportuno enfatizar: as manifestações registradas constituem um material riquíssimo para subsidiar a melhoria da gestão do órgão ou entidade e/ou dos serviços oferecidos.

Algumas vezes as ouvidorias passam por dificuldades relacionadas à instalação dos sistemas, seu custo e manutenção, além da falta de pessoal especializado nos órgãos e entidades para oferecer suporte e desenvolver novas funcionalidades.

Para solucionar essas dificuldades, em 2014 a CGU desenvolveu o **Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv)**, que representou um grande salto de qualidade na gestão das atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo, pois é oferecido gratuitamente para órgãos deste Poder.

O e-Ouv funciona totalmente *on line* – em [www.ouvidoria.gov.br](http://www.ouvidoria.gov.br) – e a sua utilização não depende de instalação. Basta o usuário acessar o sistema em seu navegador, colocar seu nome de usuário e senha e começar a utilizar. Além disso, a gestão das bases de dados, o cadastro dos administradores locais, a manutenção do sistema e o desenvolvimento de novas funcionalidades são atribuições da CGU, por meio da OGU. Há também uma versão de treinamento para facilitar o aprendizado de quem está começando a trabalhar com o e-Ouv.

O sistema conta com diversas ferramentas que aumentam a qualidade do trabalho e a eficiência da ouvidoria. São suas características:

- Recebimento das manifestações dos usuários;
- Encaminhamento de manifestações entre ouvidorias;
- Controle de prazos;
- Alertas por e-mail sobre a chegada de manifestações e vencimento de prazos;
- Recursos para elaboração de relatórios em diversos formatos (PDF, Excel e Word);
- Possibilidade de ser integrado a outros sistemas que a ouvidoria utilize;
- Funcionamento em ambiente web e apresenta *design* responsivo (flexibilidade na exibição das informações em telas de tamanhos diferentes e aparelhos móveis);
- Disponibilização de pesquisa de satisfação referente às respostas produzidas pelas ouvidorias;

- Disponibilização da funcionalidade “Manifestações Similares”, que sugere respostas ao analista da ouvidoria baseadas em respostas já emitidas.

Além do uso por grande parte das ouvidorias públicas federais, o código-fonte<sup>1</sup> do sistema e-Ouv pode ser cedido gratuitamente para utilização também por Estados, Municípios e órgãos de outros Poderes que aderirem ao Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (PROFORT). Isso significa que o órgão ou entidade pode fazer as adaptações necessárias, instalar o sistema e passar a utilizá-lo como canal efetivo para recebimento de manifestações dos usuários.

---

O PROFORT auxilia a implementação e desenvolvimento de Ouvidorias Públicas de órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outros Poderes. Seu objetivo é aperfeiçoar a gestão de processos e a atuação integrada das ouvidorias, com o intercâmbio de informações, incentivo ao uso de tecnologia e promoção de ações de capacitação. Para conhecer mais sobre o Programa, acesse: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias>.

---

No entanto, a OGU percebeu que, por vezes, os entes federados que solicitam o código fonte enfrentam dificuldades para as adaptações e a obtenção das licenças necessárias ao funcionamento do e-Ouv. Além disso, a Portaria Interministerial n. 424/2016 tornou obrigatória a criação de canais de recebimento de manifestações de ouvidoria para órgãos e entidades que recebem recursos federais por meio de transferências voluntárias.

Por essas razões, e com o objetivo facilitar ainda mais o acesso ao e-Ouv, foi lançado, em setembro de 2017, o **Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados (e-Ouv Municípios)**: plataforma web gratuita para estados, municípios e órgãos/entidades vinculadas para que possam instituir canais de recebimento, análise e resposta de manifestações de usuários de serviços públicos.

---

<sup>1</sup> Código fonte é um arquivo ou um conjunto de arquivos escritos em uma das linguagens de programação, que formam um software em sua forma original, contendo um conjunto de instruções. Para que os programadores do órgão ou instituição possam adaptar o Sistema e-Ouv de acordo com as suas necessidades, é necessário o acesso ao código fonte, que em geral não é entregue por fornecedores de softwares.



O e-Ouv Municípios não requer do órgão ou entidade aderente qualquer tipo de esforço para instalação, já que também se trata de uma plataforma web gratuita. A OGU é responsável por disponibilizar, gerir, atualizar e manter o sistema e-Ouv Municípios.

A utilização do e-Ouv Municípios ou a cessão do código fonte do e-Ouv é possibilitada mediante assinatura de termo de adesão ao PROFORT. Para conhecer mais sobre o sistema, acesse: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/sistema>.

## Relatório de gestão

A Lei n. 13.460/2017 tornou obrigatória a elaboração anual de **relatório de gestão**, com o objetivo de apontar falhas e sugerir melhorias na prestação dos serviços públicos, a ser encaminhado à autoridade máxima do órgão ou entidade a que pertence a ouvidoria e disponibilizado na internet (art. 14, I e II).

Como requisitos mínimos a Lei estabeleceu que, além das informações quantitativas das **manifestações** recebidas no ano anterior e de seus **motivos**, o relatório de gestão deverá contemplar uma análise de **pontos recorrentes trazidos pelos usuários**, conjugados com as **providências adotadas pelo órgão ou entidade** (art. 15). Essa avaliação possibilitará apontar possíveis problemas nos serviços públicos prestados e indicar possibilidades de melhoria ao gestor máximo. É imprescindível a ampla divulgação, devendo ter lugar de destaque na página da ouvidoria do órgão ou entidade.

No âmbito do Poder Executivo federal, o relatório de gestão é compreendido por duas etapas: **(a) a disponibilização de dados das manifestações em formato aberto** que possibilite a utilização pela gestão e o controle social pelos usuários e **(b) a avaliação dos pontos recorrentes das manifestações dos usuários e as providências adotadas** pelo órgão ou entidade.

**(a)** A disponibilização de dados em formato aberto se consubstancia na utilização de painel de monitoramento para a consulta, a qualquer tempo, dos dados das manifestações submetidas pelos usuários. Tendo em mente a importância da geração de informações de maneira tempestiva, a OGU criou a **Sala das Ouvidorias** (<https://sistema.ouvidorias.gov.br/salaouvidorias/index.html>), que organiza e apresenta informações sobre grande quantidade de manifestações que a Administração Pública federal recebe diariamente por meio do e-Ouv.

A Sala das Ouvidorias objetiva fornecer dados que auxiliem os gestores e os usuários no exercício do controle por meio da participação social. As informações utilizadas na versão atual são atualizadas diariamente e colhidas exclusivamente do e-Ouv. Sendo assim, a existência de um sistema informatizado para recebimento e tratamento de manifestações de ouvidoria viabiliza a existência da ferramenta.



No painel, os dados podem ser filtrados por órgão ou entidade, por período, por temas e assuntos. São disponibilizados o número de manifestações por tipo, os principais assuntos, o tempo de atendimento em cada órgão e dados sobre o perfil do usuário: localização geográfica, faixa etária, gênero e raça/cor.

Para facilitar a produção de resultados consolidados, a CGU regulamentou a remessa de dados das ouvidorias federais para a OGU (Portaria n. 3.681/2016). As ouvidorias que utilizam o e-Ouv como único meio de registro de manifestações ou que ao e-Ouv tenham integrado seus sistemas próprios ficam isentas da obrigatoriedade de enviar os dados. As demais ficam responsáveis pelo envio semanal por meio de um ambiente próprio e seguro para a transferência de arquivos.

Uma nova versão da Sala das Ouvidorias contemplará os dados da remessa oferecendo, assim, uma visão abrangente das manifestações recebidas pelo Poder Executivo federal e possibilitando a geração atualizada de informações a qualquer tempo e por qualquer pessoa.

- (b) A avaliação dos pontos recorrentes das manifestações dos usuários e as providências adotadas pela administração pública deverá ser realizada por cada órgão ou entidade e divulgada na internet com periodicidade mínima anual.

Nesse contexto, é importante destacar que a CGU instituiu o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas (PROCID) em 2016, que utiliza, entre outras fontes, a base de dados das ouvidorias e de outras organizações para avaliar a qualidade das políticas e serviços e para medir a satisfação do usuário. Falaremos mais sobre o PROCID quando tratarmos sobre a avaliação dos serviços públicos.

Para conhecer mais sobre aspectos de implantação e de gestão das ouvidorias, conheça os materiais disponíveis em <http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca> e o curso *Gestão em Ouvidoria* que compõe a *Certificação em Ouvidoria*, fruto de parceria entre a CGU e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Informações sobre a *Certificação em Ouvidoria* podem ser acessadas em [http://www.ouvidorias.gov.br/dados\\_ouvidoria/Ouvidoria/ouvidorias/certificacao](http://www.ouvidorias.gov.br/dados_ouvidoria/Ouvidoria/ouvidorias/certificacao).

## Atuação em rede das Ouvidorias

Para que as ouvidorias públicas realizem suas ações e resolvam as questões que lhe são trazidas, percebeu-se a necessidade de realizar cooperação com os entes tanto da estrutura do órgão ou entidade na qual estão inseridas quanto com atores externos. A atuação das ouvidorias públicas em rede proporciona a solução de problemas de **coordenação, cooperação e comunicação** de maneira conjunta e mais ágil.

Hoje há uma tendência à institucionalização das redes, seja dentro de um órgão específico, seja em âmbito municipal, estadual ou nacional. Dessa forma, são estabelecidos arranjos específicos – formais ou informais – para seu funcionamento, os quais refletem a estrutura nas quais as ouvidorias se inserem. Nesses arranjos, as ouvidorias, em maior ou menor grau, são caracterizadas por sua interdependência e têm seus esforços canalizados para a cooperação e a integração.

Dentro desse contexto, são diretrizes para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal: colaborar com a integração das ouvidorias e zelar pela autonomia das ouvidorias (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 2º, II e III).

A OGU, na sua competência de coordenar as ouvidorias públicas federais, e com o objetivo de regulamentar ato normativo específico previsto no art. 17 da Lei n. 13.460/2017, está estruturando o **Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv)** para integrar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pela administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pela União.

Os objetivos primordiais do SisOuv serão:

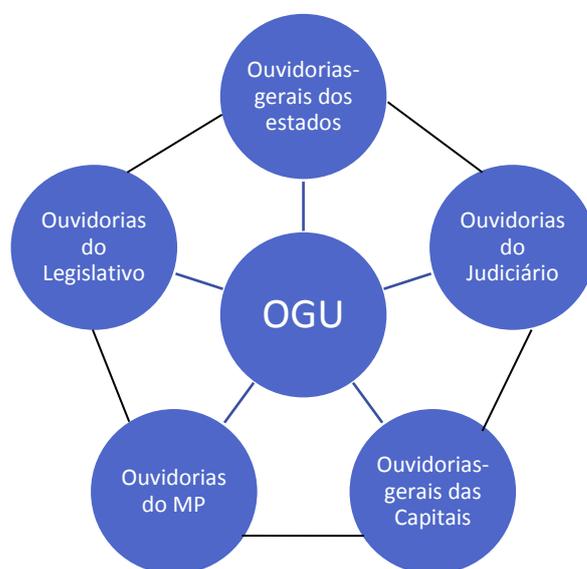
- Articular as atividades das ouvidorias públicas federais;
- Garantir o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos;
- Garantir o acesso do usuário de serviços públicos aos instrumentos de participação;
- Garantir a efetiva interlocução entre usuário de serviços públicos e os órgãos e entidades da administração pública;
- Monitorar e avaliar a Carta de Serviços ao Usuário;
- Promover a articulação e a atuação coordenada das ouvidorias federais com as ouvidorias dos governos estaduais e municipais, dos conselhos profissionais, dos serviços sociais autônomos, bem como demais poderes.

O SisOuv será instituído por meio de decreto cuja minuta está em fase de apreciação pelas instâncias competentes do Poder Executivo federal.

É importante mencionar ainda a **Rede Nacional de Ouvidorias**, instituída em dezembro de 2015 pela Portaria CGU n. 50.253, no âmbito do PROFORT, com a finalidade de integrar informações relacionadas às ações de ouvidoria e debater periodicamente temas de interesse das ouvidorias, além de traçar estratégias conjuntas de atuação para a promoção da sociedade na gestão pública.

Participam da Rede Nacional de Ouvidorias, juntamente com a OGU, as Ouvidorias-Gerais de Estados, do Distrito Federal, de capitais, e também de outros Poderes, em todos os níveis da federação. Hoje a Rede está consolidada como principal fórum de discussão e de disseminação de entendimentos sobre as atividades de ouvidorias públicas no Brasil, congregando mais de 40 instituições.

Coordenada pela OGU, com secretaria executiva eleita a cada biênio, a Rede aprovou seu regimento interno; expediu orientação sobre padronização de tipologias de manifestações e prazos de resposta; aprovou resolução definindo modelo de encaminhamento de manifestações entre ouvidorias integrantes do grupo; além de instituir o Concurso de Boas Práticas da Rede de Ouvidorias.



Além de discutir temas relativos à atuação das ouvidorias e à participação social, a Rede tem trazido às suas pautas temas relativos à transparência, ao acesso à informação, novas legislações e sua regulamentação, dentre outros. Abre-se espaço para troca de experiências, apresentação de boas práticas, participação de entidades da sociedade civil e atuação conjunta e sistêmica.

Podem ser somados a esses exemplos de rede diversos outros, especialmente em âmbitos estaduais e municipais, onde ouvidorias-gerais se reúnem com ouvidorias setoriais visando o auxílio mútuo para oferecimento de respostas, a padronização de procedimentos, a divulgação de informações, a troca de experiências, ações conjuntas, dentre outros. E a sua experiência? A ouvidoria onde trabalha atua em rede? Qual sua opinião sobre o trabalho em rede?

## MANIFESTAÇÕES DOS USUÁRIOS

A apresentação de manifestações sobre os serviços públicos é um direito do usuário, assegurado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei n. 13.460/2017. Por meio da participação dos usuários, a Administração Pública obtém informações a respeito da eficácia, eficiência e da efetividade dos serviços prestados.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode apresentar uma manifestação a uma ouvidoria. Um morador pode reclamar sobre a coleta de lixo para uma ouvidoria **municipal**, assim como uma aluna pode questionar sobre a falta de professores em uma universidade **federal**, ou uma empresa pode solicitar esclarecimentos sobre o pagamento de um imposto **estadual**. Qualquer órgão ou entidade integrante da administração direta ou indireta de um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como da Defensoria Pública pode receber manifestações a respeito dos serviços públicos que oferecem. Ou seja, a responsabilidade de receber e responder manifestações se aplica a todas as esferas de governo, e alcança os três Poderes.

O recebimento de manifestação não pode ser negado. Onde não houver ouvidoria, a manifestação pode ser encaminhada diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço, ao órgão supervisor, ou ainda, ao órgão vinculado.

Você pode estar se perguntando: o que mudou no tratamento de manifestações após a edição dos recentes normativos? Foi fixado um prazo de atendimento para as ouvidorias, e também para os gestores enviarem informações para a ouvidoria, que muitas vezes dependem da resposta da área responsável pelo assunto. Também há novidades nos tipos de manifestação, como veremos a seguir.

### Tipos de manifestações

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

Na Lei n. 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.

A Instrução Normativa OGU n. 5/2018, que revogou a Instrução Normativa OGU n. 1/2014, além das reclamações, denúncias, sugestões e elogios, também conceitua as

solicitações de providência (art. 3º, I-VI) e prevê as solicitações de simplificação de serviços públicos (art. 4º, IX). Assim, temos seis tipos de manifestação no âmbito do Poder Executivo federal. Vamos detalhar cada um deles.

<b>Tipo de manifestação</b>	<b>Conceito</b>
<b>Reclamação</b>	Demonstração de insatisfação relativa a serviço público.
<b>Denúncia</b>	Comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes.
<b>Elogio</b>	Demonstração de reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido.
<b>Sugestão</b>	Apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal.
<b>Solicitação de providências</b>	Pedido para adoção de providências por parte da Administração.
<b>Solicitação de simplificação (Simplifique!)</b>	Reclamações, denúncias e solicitações relativas à simplificação de serviços públicos.

Por meio da **reclamação**, o usuário expressa seu descontentamento com um serviço ou com a conduta adotada por um agente público, por exemplo, falta de respeito durante um atendimento. Nesta categoria se enquadram também as críticas e as opiniões desfavoráveis.

Exemplo de reclamação:

*Estou tentando acessar o site do Ministério XYZ e não consigo, pois a página que preciso não abre. Quero dar entrada no meu pedido XX, já tem uma semana que estou tentando e não funciona.*

O **elogio** transmite uma opinião favorável, em que o usuário se mostra satisfeito, valoriza ou agradece o atendimento que recebeu, ou o serviço que utilizou.

Exemplo de elogio:

*Olá, gostaria de parabenizar o órgão XX pelos resultados das pesquisas científicas divulgados recentemente na revista ABCD. É mais tecnologia de ponta sendo desenvolvida no nosso país. Tive a oportunidade de conhecer alguns pessoalmente no evento realizado em São Paulo, e estendo meus cumprimentos a todos os envolvidos.*

A **denúncia** envolve infrações disciplinares, crimes, prática de atos de corrupção, má utilização de recursos públicos 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 a repressão a esses atos ilícitos dependem da atuação dos órgãos de apuração, a exemplo das auditorias, corregedorias, comissões de ética, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público.

Exemplo de denúncia:

*Venho por meio desta denunciar o que está acontecendo a respeito do convênio firmado entre o Governo Federal e a prefeitura do município de XX.*

*O mesmo tinha e tem como objetivo a readequação da estrada que dá acesso a região X, o que não aconteceu em sua totalidade, pois a obra está inacabada. Não aguentamos mais ver o dinheiro público indo pelo ralo, há partes da estrada que nem foi tocada (areia). Encaminho as fotos que tirei das irregularidades apontadas.*

*Observa-se, que os repasses foram feitos conforme o portal da transparência comprova:*

*Número do Convênio SIAFI: XX*

*Situação: Em Execução*

*Nº Original: XX/XXXX*

*Objeto do Convênio: Adequação de estradas vicinais no município X*

*Valor Convênio: XXXXXXXX*

*Valor Liberado\*: XXXXXXXX*

O assédio moral é um exemplo de situação que envolve a ética e o código de conduta dos servidores públicos. Exemplos de violações de direito em âmbito privado: violência contra mulheres, idosos ou crianças.

As **sugestões** contribuem de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão público ou entidade, ou serviço público prestado.

Exemplo de sugestão:

*O Estado Brasileiro está ficando cada vez mais transparente. Isso foi implementado devido às várias iniciativas e ideias de servidores, e também por inovação legislativa das leis concernentes à transparência.*

*As licitações do governo possuem caráter público, especialmente nos aspectos relacionados à publicidade dos editais, marcação de data para a entrega dos envelopes e julgamento. As reuniões das licitações na fase externa têm caráter público, inclusive*

*com livre acesso dos cidadãos às suas dependências, dando poderes a estes inclusive para contestar preço.*

*As videoconferências e gravações são muito comuns no governo e na iniciativa privada. Nesse raciocínio e com ênfase na transparência, não tenho percebido videoconferências ou vídeos de reuniões de processos licitatórios realizados pela União, sobretudo daquelas com valores relevantes (posso estar errado). Assim, com base nos elementos citados acima, proponho a esse órgão que adote medidas com vistas a possibilitar a implementação de teleconferência pública de reuniões de habilitação e julgamento de licitação, sobretudo daquelas que apresentam valores relevantes, ampliando o acesso aos cidadãos e incrementando o controle social.*

A **solicitação de providências** deve conter um requerimento de atendimento ou serviço. Pode ser utilizada inclusive para comunicar problemas, como no caso em que o usuário comunica a falta de um medicamento e requer a solução do problema.

Exemplo de solicitação:

*Gostaria de saber como faço para solicitar verbas federais para entidades. Sou assistente social e trabalho em uma entidade no município XX. A casa de entidades chama-se XXX, abriga e acolhe pessoas de todo município e de cidades vizinhas que vêm realizar consultas, exames e cirurgias, e não tem condições de custear suas despesas, nem possuem familiares no município.*

A **solicitação de simplificação (Simplifique!)** está prevista no Decreto n. 9.094/2017 e conta com um rito próprio de registro e análise. As peculiaridades deste tipo de manifestação serão apresentadas posteriormente.

### **Comunicações de Irregularidade**

As **comunicações de irregularidade** estão descritas no art. 16, § 2º, da Instrução Normativa OGU n. 5/2018. São informações de origem anônima que comunicam irregularidade com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

Por não configurarem manifestações, que necessariamente teriam que ser identificadas, as comunicações de irregularidade não são passíveis de acompanhamento pelo usuário. Servem para auxiliar a detecção e a correção de irregularidades. Nesse sentido, havendo razoabilidade mínima no conteúdo narrado e documentos de comprovação ou informações que possibilitem a análise e a apuração dos fatos, as comunicações devem ser recebidas e enviadas ao órgão ou entidade competente para sua apuração.

## Pedido de acesso à informação X manifestação de ouvidoria

O pedido de acesso à informação é diferente das manifestações de ouvidoria. O pedido de acesso é um mecanismo previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse caso, no âmbito do Poder Executivo federal, o usuário deve ser orientado a utilizar o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), que oferece as opções para recurso, e realiza a respectiva contagem de tempo; ou deve ser informado que o pedido foi encaminhado para tratamento pelo Serviço de Informações ao Cidadão.

Hoje é possível inclusive que a equipe responsável pelo tratamento dos pedidos de acesso à informação, ao identificar uma manifestação de ouvidoria, faça seu encaminhamento diretamente ao e-Ouv por meio do próprio sistema.

Ao receber um pedido no e-SIC, o gestor terá 5 dias úteis para verificar se realmente se trata de uma solicitação de informação. Caso avalie que o pedido é uma manifestação de ouvidoria, encaminha-o ao e-Ouv por meio do botão “Enviar para o e-Ouv”.

Caso o usuário não concorde com a tramitação, ele poderá apresentar um pedido de reconsideração à CGU em até 10 dias a contar da notificação. A reconsideração será julgada em até 5 dias. Se improcedente, a manifestação será definitivamente enviada ao sistema e-Ouv, no qual se iniciará o prazo que o órgão possui para respondê-la. Se a reconsideração for julgada procedente, o pedido permanecerá no e-SIC como recurso de 1ª Instância, devendo ser respondido em 5 dias e seguir os mesmos trâmites recursais dos pedidos de acesso à informação.

Para saber mais sobre manifestações de ouvidoria que chegam pelo e-SIC, consulte o tópico sobre integração com e-Ouv no manual que está disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>.

## Apresentação das manifestações

A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, por correspondência convencional, ou verbalmente (Lei n. 13.460/2017, art. 10, § 4º).

Os **formulários** eletrônicos disponibilizados pelas ouvidorias devem ser simplificados e de fácil compreensão, não devendo haver campos obrigatórios além do que é realmente necessário. É imprescindível disponibilizar campos de preenchimento para o assunto e para o relato da manifestação.

No Poder Executivo federal, as manifestações deverão ser apresentadas preferencialmente em meio eletrônico, por meio do e-Ouv, ou no sistema próprio da unidade de ouvidoria, desde que plenamente aderente à Instrução Normativa OGU n. 5/2018 (art. 9º).

Deve ser considerada ainda a utilização do formulário por pessoas com deficiência, devendo-se atentar para os recursos de acessibilidade. Uma significativa parcela da população se comunica somente por LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), ou pode ter dificuldade com a língua portuguesa, mesmo na forma escrita. Além disso, o desenvolvimento e a apresentação dos formulários e das páginas da ouvidoria devem se alinhar aos padrões eMAG – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico,<sup>2</sup> considerando, por exemplo, que algumas pessoas acessam esses conteúdos com auxílio de *softwares* que fazem a leitura, que buscam estruturas baseadas nesses padrões, e verbalizam as informações.

Caso a ouvidoria receba uma manifestação por **carta** ou outro meio físico, deverá registrá-la no sistema informatizado (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 9º, § 2º). Como você já sabe, este procedimento contribui para a gestão e o controle de prazo das manifestações, além de facilitar a contabilização e classificação para fins de elaboração de relatórios.

Se a manifestação for feita **verbalmente** pelo usuário, seja por atendimento presencial ou por telefone, deverá ser registrada por escrito (Lei n. 13.460/2017, art. 10, § 4º). O e-Ouv conta com funcionalidade voltada para este tipo de situação. Assim, o servidor pode fazer o registro em nome do usuário, que receberá um número de protocolo para acompanhamento. Vale destacar que é recomendável que o atendimento presencial seja feito por dois servidores, para segurança dos envolvidos, garantia da compreensão do que foi dito e prevenção da corrupção.

Assim como acontece com os pedidos de acesso à informação, é **vedado fazer qualquer exigência em relação ao motivo da manifestação** (Lei n. 13.460/2017, art. 10, § 2º). Não importa para a ouvidoria se o usuário está com a intenção de escrever uma matéria de jornal a partir da resposta recebida ou se pretende compartilhar a resposta publicamente nas suas redes sociais.

A Lei n. 13.460/2017 estabelece que o usuário deve se identificar para realizar uma manifestação, contudo, as exigências não devem ser excessivas, a ponto de inviabilizar o registro. É importante lembrar que se manifestar é um direito e que a administração pública deve buscar a simplificação dos procedimentos. No e-Ouv, por exemplo, é obrigatório apenas conhecer o nome e o e-mail do manifestante.

---

<sup>2</sup> Para saber mais sobre os padrões e-MAG, acesse: <http://emag.governoeletronico.gov.br/>.

A **identificação** do usuário, compreendida como qualquer elemento de informação que permita a individualização de pessoa física ou jurídica (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 3º, VII), é considerada informação pessoal. Deve ter acesso restrito a pessoas autorizadas. Esta restrição é assegurada pelo prazo de 100 anos, independente de classificação de sigilo, conforme o art. 31 da Lei n. 12.527/2011. Tais regras se aplicam ao nome, endereço e demais dados de qualificação dos usuários.

A ouvidoria poderá solicitar que o usuário comprove sua identidade. A **certificação de identidade** é procedimento de conferência de identidade do manifestante por meio de documento de identificação válido (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 3º, VIII). Esta solicitação, porém, deverá ser excepcional, ocorrendo apenas quando a resposta à manifestação implicar o acesso a uma informação pessoal própria ou de terceiros (art. 8º).

### Prazos de atendimento

Com a Lei n. 13.460/2017, as ouvidorias deverão responder as manifestações de forma conclusiva em até **30 dias** contados a partir do seu recebimento. Este prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que haja uma justificativa expressa (art. 16). Por força de normativos específicos, algumas ouvidorias podem trabalhar com prazo inferior a esse (art. 17).

A partir da regulamentação da Lei para o Poder Executivo federal, efetivada pela edição da Instrução Normativa OGU n. 5/2018, 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 (art. 11, § 2º). Este pedido deverá reunir todas as dúvidas ou pendências e deverá ser realizado pela ouvidoria em até 30 dias do recebimento da manifestação.

E como ficará o controle de prazo neste caso? O pedido de complementação de informações interromperá a contagem original (art. 11, § 4º), 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 (art. 11, § 5º).

Se o usuário complementar a manifestação, inicia-se um novo prazo de 30 dias para a ouvidoria responder, prorrogáveis por mais 30. No e-Ouv, o próprio usuário faz a complementação, podendo incluir um novo texto e anexos.

É importante observar que não serão admitidos pedidos de complementação sucessivos. Realizar novo pedido de complementação é uma excepcionalidade que será considerada apenas nos casos em que a nova documentação ou informação apresentada traga dúvida superveniente que precise ser sanada (art. 11, § 3º).

De acordo com a nova Lei, 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 (art. 16, parágrafo único). 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. De acordo com o art. 66 da Lei n. 9.784/99, 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.

O infográfico a seguir reúne as informações apresentadas acima, confira:

MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA

# PRAZOS DE ATENDIMENTO



## 30 DIAS

Resposta conclusiva em até 30 dias, prorrogáveis por mais 30.



## 20 DIAS

Envio de informações para a ouvidoria pela área responsável em até 20 dias, prorrogáveis por mais 20.



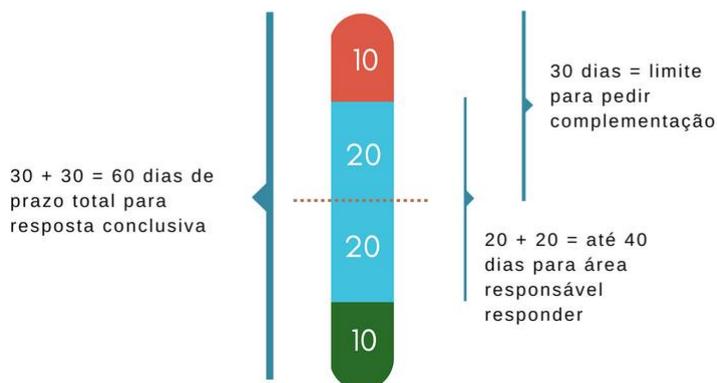
## 30 DIAS

Pedido de complementação de informações deve ser feito uma vez, em até 30 dias do recebimento da manifestação.



## 30 DIAS

Usuário tem 30 dias para complementar a manifestação. Se não fizer, a manifestação é encerrada. Se complementar, o prazo é reiniciado.



Consulte a nova legislação:

- Central de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos

## Análise e critérios

O recebimento e tratamento de manifestações pode ser resumido em cinco fases, visando à sua efetiva resolução. Veja o que diz o parágrafo único do art. 12 da Lei n. 13.460/2017:

- 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.

As fases I e II já são realizadas automaticamente quando o registro ocorrer por meio do e-Ouv. A ciência ao usuário (V) é ato contínuo à publicação de resposta pela ouvidoria no sistema, que grava a informação e envia uma cópia para o e-mail do manifestante.

A análise das manifestações (fase III) envolve etapas como:

- 1) **Verificação do assunto e do subassunto**, se existir: O servidor da ouvidoria confere o assunto escolhido pelo usuário, avaliando se está relacionado ao conteúdo apresentado. O e-Ouv permite a alteração do assunto, assim como o preenchimento, caso o campo esteja em branco;
- 2) **Verificação da modalidade de manifestação**: Muitas vezes o usuário se confunde e apresenta como denúncia o que é uma solicitação, por exemplo. A análise é o momento para reclassificar a manifestação, se for necessário;
- 3) **Identificação do fato relatado**, com auxílio dos anexos, se houver: O e-Ouv permite a inclusão de até 10 arquivos como anexos. Trata-se de avaliar o que ocorreu, o local, e quando aconteceu. Este passo envolve uma análise empática, em busca de compreender o que o usuário deseja, para depois definir qual encaminhamento adotar;
- 4) **Relação do fato com conduta de agente público ou serviço prestado**: O que está sendo narrado tem relação com o órgão ou entidade? Podemos falar também em verificar a competência para tratamento da manifestação;
- 5) **Verificação da existência de manifestações relacionadas/pesquisa no histórico**: Sem deixar de lado o princípio da impessoalidade e o respeito ao usuário, é recomendável consultar o histórico de manifestações sobre o tema e das manifestações do usuário, no sentido de verificar se há outra manifestação em andamento, ou se já há um entendimento anterior sobre o assunto;
- 6) **Verificação em fontes de consulta e/ou identificação da área responsável**: Quais bases de dados podem fornecer informações para a análise? Por exemplo: Portal da Transparência, Portal de Convênios, cadastros mantidos pelo órgão ou entidade. É hora de buscar a legislação relacionada e, se precisar,

checar a estrutura, e o regimento interno do órgão para localizar a área responsável pelo assunto;

- 7) **Formulação de proposta de encaminhamento ou solução pela ouvidoria ou pedido de complementação das informações:** Havendo necessidade, a ouvidoria pode solicitar mais informações ao usuário, como também pode pedir subsídios para áreas específicas do órgão ou entidade. Caso a manifestação seja de competência de outro órgão do Poder Executivo federal ou de um município que aderiu ao e-Ouv, o encaminhamento pode ser feito diretamente por meio do sistema. Vale lembrar que, em regra, as informações pessoais do usuário devem ter acesso restrito.

Esta lista não abrange todas as etapas que podem existir nesse processo, pois a depender das características da ouvidoria e da modalidade de manifestação, a análise e as atividades relacionadas podem exigir outros procedimentos. Há ouvidorias, por exemplo, que trabalham com uma rotina de aprovação dos encaminhamentos adotados e das respostas elaboradas, antes de enviá-las a uma outra área, ou ao próprio usuário.

A análise de uma denúncia envolve também a avaliação de elementos de convicção (elementos consistentes e detalhados que confirmam pressupostos de veracidade das alegações e justifiquem a apuração), mas isso já é assunto para outro curso.

A Profoco oferece capacitação específica sobre o tratamento de denúncias em Ouvidoria. Confira o calendário de realização do curso no seguinte endereço: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/profoco/cursos-presenciais>.

Encerrando o processo de tratamento da manifestação, temos a **resposta conclusiva**, por meio da qual o órgão ou entidade emite a decisão administrativa final, manifestando-se acerca da procedência ou improcedência do que foi demandado, apresentando uma solução ou comunicando a impossibilidade de executá-la. Os requisitos principais que devem estar presentes na resposta variam de acordo com o tipo de manifestação. Você irá conhecê-los melhor em breve.

### **Encaminhamentos e resposta conclusiva**

Se a ouvidoria receber um **elogio**, deverá encaminhá-lo ao agente público que prestou o atendimento ou ao responsável pela prestação do serviço público, assim como à respectiva chefia imediata. Neste caso, a resposta conclusiva é aquela que comunica ao usuário que este encaminhamento foi feito, ou seja, que o elogio chegou aos envolvidos (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 12).

O destinatário de uma **reclamação** é a autoridade responsável pela prestação do atendimento ou do serviço público. A resposta conclusiva necessariamente deve conter informação objetiva acerca do fato apontado (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 13), informando sobre o atendimento do que foi reclamado ou apresentando uma justificativa para o não atendimento.

Nem sempre é possível satisfazer a necessidade apresentada, por exemplo, quando o usuário não preenche os requisitos para usufruir de um serviço, ou por pleitear uma vaga depois de já encerrado o prazo para inscrição relacionado ao serviço que será ofertado. Contudo, mesmo se a resposta for negativa, deve conter as razões de forma clara e fundamentada, e fornecer orientações de como se atualizar sobre o tema, com indicação de referências e sítios oficiais; ou a quem recorrer, se houver possibilidade de discutir a questão em outra instância.

Assim como a reclamação, as **solicitações** de providência deverão ser encaminhadas à área responsável pelo serviço público. A resposta conclusiva deverá oferecer solução ou justificar a impossibilidade de seu atendimento.

A **sugestão** deve ser encaminhada à autoridade responsável pela prestação do atendimento ou do serviço público. A principal pergunta a ser respondida é: a sugestão poderá ser adotada? E a resposta deve ser clara e detalhada. Caso seja possível a implantação da medida sugerida, deve-se informar como e quando ocorrerá, bem como os mecanismos pelos quais o usuário poderá acompanhar o andamento (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 14).

A **denúncia** recebida será conhecida caso contenha elementos mínimos descritivos de irregularidade ou indícios que permitam à administração pública chegar a tais elementos. A resposta conclusiva é aquela que informa sobre o encaminhamento aos órgãos competentes e sobre os procedimentos a serem adotados, ou sobre seu arquivamento, caso não haja elementos mínimos indispensáveis à apuração ou quando estiver dirigida a órgão não pertencente ao Poder Executivo federal (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 15).

As ouvidorias e entidades federais deverão informar à Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU) a existência de denúncia por ato praticado por agente público no exercício de cargos comissionados do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a partir do nível 4 ou equivalente (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 15, § 3º).

As denúncias cadastradas no e-Ouv contam com um campo específico para indicação de envolvimento de agentes nesta situação. Selecionar esta opção no momento da análise dispensa o envio de processo ou documentação à OGU. É importante lembrar que este procedimento não elimina a continuidade da apuração dentro do órgão.

É oportuno lembrar que não há resposta conclusiva nas **comunicações de irregularidade**, uma vez que essas informações não apresentam a identificação do usuário. No caso das solicitações de simplificação, veremos detalhamento sobre o procedimento e as respostas conclusivas mais adiante.

## Linguagem cidadã e inclusiva

Sempre que possível, as respostas devem ser personalizadas, dirigindo-se ao usuário pelo nome. Se houver uma grande quantidade de manifestações semelhantes, as respostas-padrão são úteis, desde que funcionem como um modelo, sendo feitos os devidos ajustes de acordo com o caso, para que não soem mecanizadas e contemplem adequadamente as informações que devem ser transmitidas.

Alguns pontos que devemos ter em mente no momento de elaborar a resposta são:

- A resposta está completa? É preciso avaliar se a resposta cobre todos os pontos que foram questionados ou apresentados;
- Foi produzido ou recebido da área responsável algum documento que complementa o texto? Lembre-se de que o e-Ouv permite a inclusão de anexos pelo respondente;
- A linguagem está clara e adequada ao contexto apresentado, ao perfil do usuário? Às vezes, a resposta recebida de uma outra área é muito técnica, ou muito extensa. A ouvidoria tem a oportunidade de revisá-la antes de enviar ao usuário.

A linguagem deve ser cidadã e inclusiva. A **linguagem cidadã** é simples, clara, concisa e objetiva, que considera o contexto sociocultural do usuário, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento (Instrução Normativa OGU n. 5/2018, art. 3º, X). Ela é acessível, de fácil compreensão, evita jargões, siglas e termos técnicos, proporcionando um atendimento adaptado às necessidades do usuário. São exemplos de jargões e termos técnicos: “tratamento da manifestação”; “juízo de admissibilidade”; “sem mais para o momento”; “acusamos o recebimento”; “ausência de competência”; “o caso em tela”.

Um texto objetivo é formado por frases diretas e parágrafos curtos, apresentando a informação principal logo no início. Observe a seguir a diferença entre a frase da esquerda e a frase da direita, reescrita de forma mais simples e direta:

O que você escreve assim...	Você pode escrever assim...
Você pode entregar uma manifestação escrita a próprio punho declarando seu endereço de residência domiciliar...	Você pode entregar uma declaração de residência escrita à mão...
No que diz respeito aos servidores do poder executivo da administração pública federal...	Quanto aos servidores públicos federais...
Informe o local onde você exerce suas atividades laborais, assim como a natureza de tais atividades...	Informe onde e no que você trabalha...

Fonte: Cartilha Gespública – *Fugindo do ‘burocratês’*

**Linguagem inclusiva** é aquela que não usa expressões preconceituosas ou ofensivas a indivíduos ou grupos. Esse cuidado deve ser tomado com diversos grupos sociais. Por exemplo, várias expressões comumente usadas têm origem racista e continuam reproduzindo o racismo, como: ‘a coisa está preta’, ‘inveja branca’, ‘cabelo ruim’. Para se referir a pessoas com deficiência, jamais use termos pejorativos como ‘aleijado’ ou ‘inválido’, use, preferencialmente, a expressão ‘pessoa com deficiência’, que é a adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Diga ‘homossexualidade’ e nunca ‘homossexualismo’. Em geral, transexuais usam um nome social, que é diferente daquele que consta nos documentos oficiais. Nesse caso, pergunte como a pessoa gostaria de ser chamada.

Para aprender mais sobre **linguagem cidadã**, leia a cartilha produzida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, “Fugindo do ‘burocratês’, como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público”, disponível no [link http://www.gespublica.gov.br/content/cartilha-sobre-linguagem-cidadã](http://www.gespublica.gov.br/content/cartilha-sobre-linguagem-cidadã). Para dicas sobre **linguagem inclusiva**, consulte o Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal, no [link: https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/linguagem-inclusiva](https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/linguagem-inclusiva)

É recomendável que essas orientações sobre linguagem, assim como os conceitos envolvidos na classificação das manifestações, a legislação de referência, o fluxo de tratamento das manifestações, e os modelos de resposta estejam organizados em um **manual**, conhecido por toda a equipe. A criação de um manual da ouvidoria contribui para padronização dos procedimentos adotados pela ouvidoria, evitando improvisos.

Este documento e os materiais auxiliares devem ser mantidos atualizados, refletindo o que é feito na prática, servindo de fonte de consulta para servidores novos, assim como para auxílio em caso de dúvidas, ou incorporação de novas atividades. Por

exemplo, no final de 2016, o e-Ouv passou a receber reclamações oriundas da plataforma “Reclame AQUI Serviços Públicos”. Com isso, alguns temas passaram a ser recebidos com mais frequência, e foi necessário refletir sobre detalhes do fluxo de tratamento, que é o conjunto de etapas relacionadas às atividades que são realizadas pela ouvidoria, desde o recebimento da manifestação até a resposta conclusiva.

## MÓDULO 3: SIMPLIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Ao final desse módulo, você será capaz de:

- Conhecer o processo de simplificação dos serviços públicos oferecido aos usuários;
- Reconhecer a importância da avaliação do usuário para a melhoria dos serviços públicos.

---

### SIMPLIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

No Brasil, enfrentamos um histórico burocrático que terminou, ao longo do tempo, prejudicando a prestação de serviços públicos. O termo “burocracia” foi muito trabalhado pelo sociólogo Max Weber que, ainda no início do século XX, descreveu-a como uma estrutura baseada na racionalidade.

Ao longo do tempo, porém, o termo adquiriu uma conotação negativa, relacionada principalmente ao que Weber chamou de “disfunções” da burocracia, que nada mais são do que exageros que geram a ineficiência do sistema. Daí saiu a ideia de que algo burocrático é ruim, ineficiente, lento.

Em oposição à burocratização, portanto, surge a ideia de **simplificação** do serviço público, que também não é nova. Ao longo do século XX houve várias reformas administrativas com o intento de modernizar o serviço público. Algumas foram relativamente bem sucedidas, outras menos.

Como exemplos podemos citar o Decreto-Lei n. 200/1967, que estabeleceu vários conceitos vigentes na Administração Pública até hoje, como a supervisão ministerial e a organização dos serviços em sistemas transversais.

Outra reforma administrativa que merece destaque é aquela que começou a ser implementada por meio da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e foi marcada pela apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado por Luis Carlos Bresser Pereira, então titular da pasta.

O PDRAE deu origem à Emenda Constitucional n. 19/1998, e as reformas operacionalizadas por meio desse plano causaram importantes transformações na estrutura da Administração Pública, a exemplo da criação das Organizações Sociais e

dos contratos de gestão. As diversas privatizações de empresas estatais que ocorreram no fim da década de 1990 também tiveram por bases técnicas as propostas do PDRAE.

Atualmente, merece destaque o Decreto n. 9.094/2017, que trata da simplificação do atendimento prestado ao usuário do serviço público, e a Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1, de 12 de janeiro de 2018, que estudaremos em detalhes.

## O que é simplificar?

Simplificar significa, em primeiro lugar, tornar algo mais fácil de entender, de usar. A partir do momento em que compreendemos um processo, ficamos mais propensos a fazer parte dele e a acreditar que teremos resultados positivos.

Retomando as ideias de Max Weber, a simplificação também está relacionada à racionalidade. O serviço público precisa ser compreendido pelas pessoas, e os procedimentos e fases envolvidas precisam seguir uma lógica que, ao mesmo tempo, traga eficiência e confiança às pessoas que precisam do serviço.

O Decreto n. 9.094/2017 estabelece algumas diretrizes que devem orientar as relações entre a Administração Pública e os usuários do serviço público:

- a) presunção de boa-fé;
- b) compartilhamento de informações, nos termos da lei;
- c) atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;
- d) racionalização de métodos e procedimentos de controle;
- e) eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;
- f) aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
- g) utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e
- h) articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração.

A Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018 dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação de Simplificação de que trata o Decreto n. 9.094/2017.

## Formulário Simplifique!

Conforme previsão do Decreto n. 9.094/2017, as solicitações de simplificação, ou simplesmente “Simplifique!”, devem ser apresentadas aos órgãos e às entidades do Poder Executivo federal por meio de formulário próprio. Este formulário eletrônico é disponibilizado pela OGU por meio do e-Ouv, mecanismo único de registro e tratamento das solicitações de simplificação.

Os órgãos e as entidades poderão receber as solicitações de simplificação por outros meios, a exemplo das cartas. Nessas situações, porém, os documentos deverão ser digitalizados e incluídos no e-Ouv.

As solicitações de simplificação devem conter a identificação do usuário. Esta identificação se faz necessária para possibilitar ao órgão a apresentação de uma resposta à solicitação recebida. Para a identificação, serão exigidas somente as informações necessárias à individualização do solicitante (artigo 2º, §3º, da IN Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

O formulário conterà os seguintes campos:

- Identificação do solicitante;
- Especificação do serviço objeto da simplificação;
- Nome do órgão ou da entidade destinatária do pedido;
- Descrição dos atos ou fatos; e
- Facultativamente, a proposta de melhoria.

---

### Importante!



➤ As solicitações de simplificação devem necessariamente referir-se a um serviço público, com a finalidade de promover, por meio da participação do usuário, a simplificação e a desburocratização.

➤ Os serviços que estão listados no formulário disponibilizado pela OGU são os mesmos informados por cada órgão ou entidade no Portal de Serviços do Governo Federal. Para atualizar a lista de serviços no Simplifique!, o órgão deverá atualizar estas informações no Portal, conforme o previsto no Decreto n. 8.936/2016.

---

## Registro no Simplifique!

Para registrar uma solicitação de simplificação, o usuário de serviço público terá à sua disposição algumas formas de acesso ao formulário de registro. A primeira possibilidade é a página inicial do e-Ouv, disponível nos endereços: [www.simplifique.gov.br](http://www.simplifique.gov.br) e [www.ouvidoria.gov.br](http://www.ouvidoria.gov.br). Na tela inicial do e-Ouv, estará disponível um botão exclusivo para os registros Simplifique!.



Ao clicar no botão Simplifique, o usuário será convidado a escolher um serviço ou órgão/entidade destinatário de sua solicitação. Os serviços guardam uma correlação com o órgão/entidade que os oferecem. Assim, se indicado o serviço, não será obrigatório indicar o órgão/entidade, uma vez que este aparecerá automaticamente. No entanto, caso o usuário faça primeiro a indicação do órgão/entidade, será necessário que informe o serviço.

Na eventualidade de o serviço não ser encontrado, o usuário terá a opção “Não encontrei o serviço”. Assim, será possível digitar o nome do serviço e escolher o órgão destinatário da solicitação.

Outra forma de acesso ao Simplifique! é pelo cabeçalho dos portais eletrônicos dos órgãos e entidades públicas federais na Internet. A “Barra de Governo” existente em todos os sítios eletrônicos do Poder Executivo federal já disponibilizam um *link* automático para acesso ao formulário.



A terceira forma possível de acesso ao Simplifique! dá-se por meio de um *link* no Portal de Serviços do Governo Federal. Este *link* está disponível na descrição dos serviços listados no Portal.



### Registrando o Simplifique! para o usuário

Recebida a solicitação de simplificação em meio físico, os órgãos e entidades deverão digitalizar o documento e promover a sua inserção no sistema e-Ouv, conforme disposto no §2º do artigo 2º da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018. Esse registro será possível por meio da opção “Registrar manifestação para o cidadão” disponível na tela inicial assim que o servidor acessar o e-Ouv.

O órgão ou entidade do Poder Executivo federal deverá informar ao usuário o número de protocolo e o meio eletrônico pelo qual poderá acompanhar e monitorar o tratamento de sua solicitação, bem como a previsão de prazo para recebimento de resposta conclusiva (artigo 2º, §4º).

### Procedimentos aplicáveis ao Simplifique!

Uma vez recebido o Simplifique!, a ouvidoria<sup>3</sup> deverá realizar a análise das informações contidas na solicitação e, caso julgue necessário, poderá solicitar ao usuário uma complementação.

Satisfeitas as condições necessárias para a efetiva análise da solicitação de simplificação, a ouvidoria deverá classificá-la de acordo com os três tipos possíveis: **reclamação, denúncia ou solicitação de simplificação** em sentido estrito.

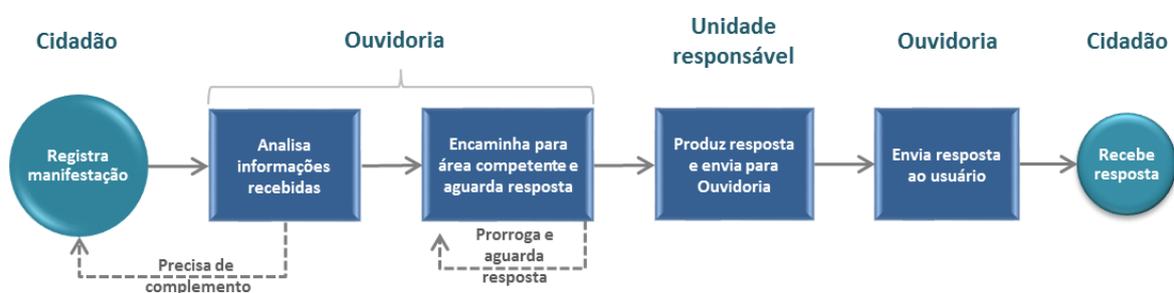
O órgão ou entidade deverá apresentar **resposta** no prazo de até **30 dias** corridos a contar do recebimento do Simplifique!, **prorrogável** por igual período uma única vez,

<sup>3</sup> Para fins didáticos, este material se referirá à ouvidoria como responsável pela tramitação das solicitações de simplificação. Esclareça-se, no entanto, que o artigo 4º da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018 determina que “Caberá à Ouvidoria, ou agente público equivalente designado do órgão ou entidade, a recepção, o tratamento e a publicação das respostas ao Simplifique!”, tendo em vista que nem todo órgão ou entidade possui ouvidoria em sua estrutura.

mediante justificativa (artigo 7º da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

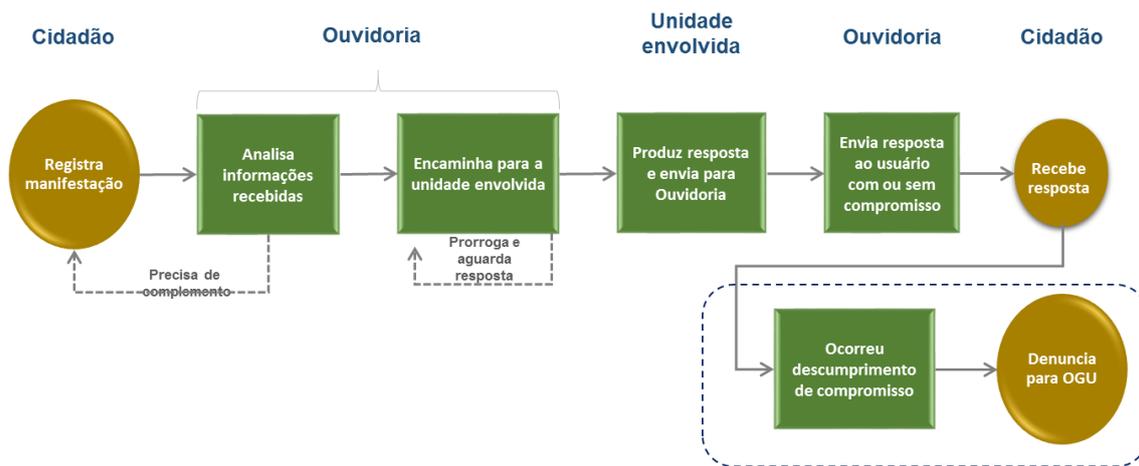
O Simplifique! será classificado como **reclamação** quando indicar uma dificuldade enfrentada pelo usuário no acesso a um serviço público (artigo 8º, III), como: lentidão numa fila para conseguir acesso a um determinado serviço; agendamento de serviço para data muito longínqua; necessidade de comparecimento a uma repartição para solicitação de serviço quando esta poderia ser feita por meio eletrônico.

As reclamações serão encaminhadas diretamente à unidade competente para adotar as medidas corretivas. Recebida a resposta da unidade responsável, a ouvidoria responderá ao demandante informando sobre as providências adotadas em relação à reclamação (artigo 12).



Serão classificadas como **denúncia** os relatos que manifestem o descumprimento das normas previstas no Decreto n. 9.094/2017 (artigo 8º, II), como no caso de servidores exigirem cópias autenticadas e documentos comprobatórios que constem em base de dados da Administração Pública federal; na recusa de recebimento de requerimento por protocolo de órgão competente, dentre outros.

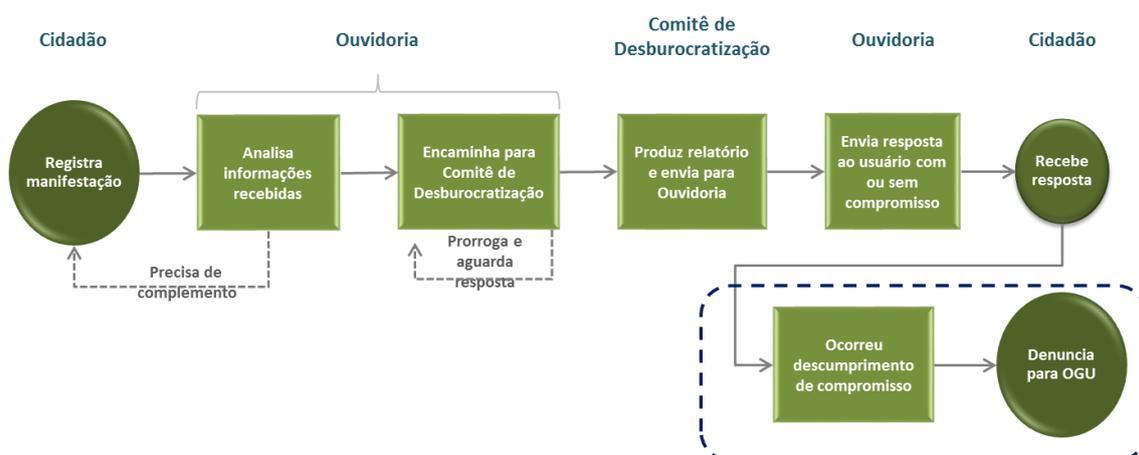
A ouvidoria do órgão ou entidade deverá fazer a análise prévia quanto à aderência do fato narrado às normas de atendimento vigentes e, em caso de descumprimento, entrar em contato com a unidade do agente denunciado a fim de que ele retifique a sua prática (artigo 11). Em caso de retificação, o agente denunciado firmará compromisso, que será inserido no sistema e-Ouv pela ouvidoria, para monitoramento das partes interessadas (artigo 11º, §1º).



O Simplifique! será classificado como **solicitação de simplificação** em sentido estrito quando o usuário descrever exigências injustificáveis ou a necessidade de revisão de determinados procedimentos ou normas existentes (artigo 8º, I).

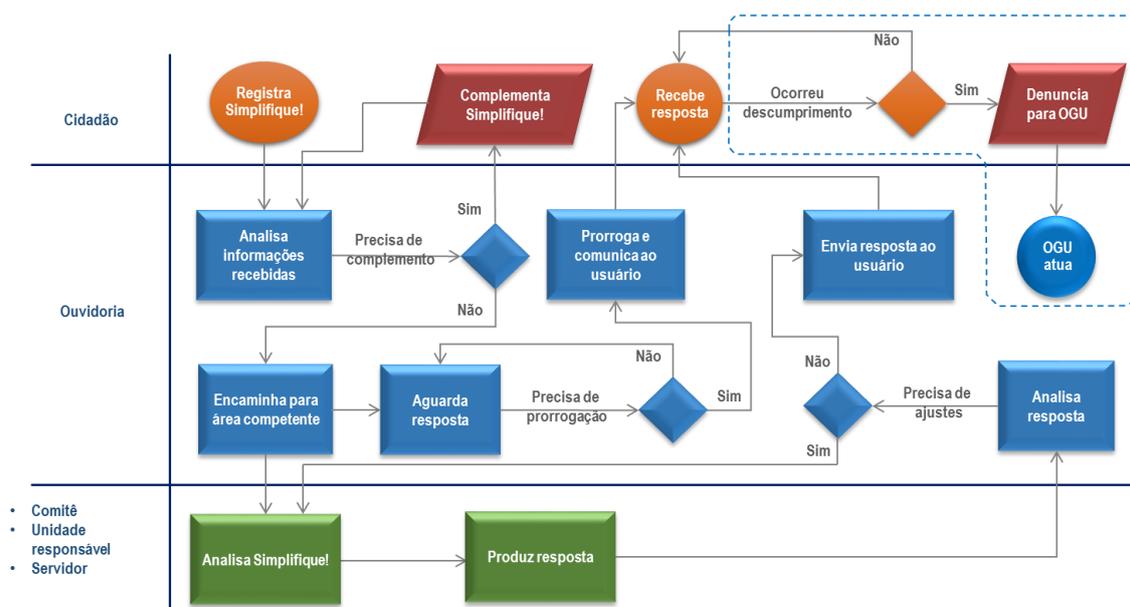
A solicitação será encaminhada pela ouvidoria para a análise do **Comitê Permanente de Desburocratização** do órgão ou entidade, disposto no art. 1º, §2º, do Decreto de 7 de março de 2017. Caso o Comitê se manifeste pela viabilidade de adoção das medidas propostas na solicitação de simplificação, emitirá relatório que será inserido pela ouvidoria no sistema e-Ouv para acompanhamento das partes interessadas. Onde não houver, o Comitê Permanente de Desburocratização deverá ser criado.<sup>4</sup>

O relatório deverá conter a descrição pormenorizada da simplificação a ser implementada; fases e cronograma da implementação da simplificação; responsáveis por cada fase da implementação e as formas de acompanhamento pelas quais o usuário poderá monitorar a implementação (artigo 10).



O fluxograma a seguir representa as etapas principais dos procedimentos aplicáveis à solicitação de simplificação:

<sup>4</sup> Os órgãos e entidades da administração indireta deverão designar colegiado para exercer as competências do Comitê Permanente de Desburocratização (artigo 9º, parágrafo único).



### Solicitação de Complementação do Simplifiquê!

Se a análise do Simplifiquê! concluir pela necessidade de mais informações, a ouvidoria ou entidade deverá realizar pedido de complementação de informações no prazo de até **30 dias** contados do recebimento da solicitação. Isso ocasionará a interrupção do prazo inicialmente previsto, ou seja, será reiniciado e passará a contar novamente a partir da resposta do usuário (artigo 6º da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

O pedido de complementação de informações poderá ser feito apenas uma vez, na qual serão requeridas todas as informações necessárias à conclusão da análise.

#### Atenção!

O uso da solicitação de complementação com exclusivo fim procrastinatório sujeitará o agente público à responsabilização.



### Classificação do Simplifiquê!

A classificação da solicitação de simplificação é muito importante, pois cada um dos três tipos possíveis de Simplifiquê! (reclamação, denúncia e solicitação de simplificação em sentido estrito) demanda processos de tratamento diferentes. Como já dito, caso as informações enviadas pelo usuário não sejam suficientes para esta classificação, é recomendável solicitar a complementação para possibilitar o tratamento mais adequado.

Ao classificar uma solicitação como denúncia que manifeste descumprimento do Decreto n. 9.094/2017 ou como solicitação de simplificação que aponte para a necessidade de revisão de procedimentos ou normas, será possível firmar compromisso com o usuário no momento da resposta.

É importante ressaltar que o e-Ouv impedirá o oferecimento de resposta a pedidos não classificados.

### **Resposta Conclusiva ao Simplifique!**

A **resposta conclusiva** é emitida quando com o órgão ou entidade já tiver produzido uma resposta que contenha o posicionamento do órgão quanto à viabilidade ou não da solicitação de simplificação, a retificação do fato denunciado ou as providências adotadas pelo órgão frente a reclamação do usuário.

A resposta deverá ser redigida de maneira objetiva em linguagem simples e compreensível. Em caso inviabilidade de simplificação, a ouvidoria deverá indicar o motivo da manutenção do procedimento, considerando as diretrizes previstas pelo Decreto n. 9.094/2017.

É importante lembrar que cabe à ouvidoria analisar a qualidade das respostas oferecidas pelas áreas internas competentes, podendo ajustá-las ou solicitar retificação (artigo 13 da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

Respostas aos tipos denúncia e solicitação de simplificação que sejam acatadas total ou parcialmente pelo órgão ou entidade deverão conter o **relatório/compromisso** assumido. As respostas ao tipo reclamação que sejam avaliadas pelo órgão como pertinentes deverão conter apenas as **providências** adotadas em relação à reclamação.

### **Encaminhamento do Simplifique!**

Recebido o Simplifique! por órgão ou entidade incompetente para respondê-lo, este o reencaminhará imediatamente à ouvidoria do órgão ou entidade competente por meio do sistema (artigo 5º da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

No caso de pedido classificado como denúncia em que se configure omissão ou recusa injustificada de retificação dos atos praticados pelo agente denunciado em descumprimento ao Decreto n. 9.094/2017, o órgão ou entidade deverá encaminhá-lo imediatamente à OGU para adoção das medidas cabíveis (artigo 11, §2º).

### Arquivamento do Simplifique!

Poderão ser arquivadas, mediante justificativa expressa, as solicitações de simplificação cujo autor descumprir os deveres de utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé; de prestar as informações pertinentes ao serviço quando solicitadas e de colaborar para a adequada prestação do serviço.

### Determinação de emissão de resposta do Simplifique!

Recebido um Simplifique! e não havendo resposta nos prazos previstos, a OGU determinará a emissão de resposta (artigo 15 da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

### Denúncia de Descumprimento de Compromisso do Simplifique!

Caberá ao usuário do serviço público avaliar o integral cumprimento da providência de simplificação ou alteração de procedimento proposta pelo órgão ou entidade. Caso identifique o descumprimento do compromisso, poderá denunciá-lo à OGU, que fará gestão junto ao órgão ou entidade a fim de recompor ou retificar o procedimento (artigo 14 da Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU n. 1/2018).

A possibilidade de denunciar o descumprimento será apresentada pelo e-Ouv ao usuário depois de terminado o prazo do compromisso informado pelo órgão ou entidade.

### Sanções pelo descumprimento do Decreto n. 9.094/2017

Uma sanção é uma medida aplicável a quem descumpre uma norma. E a quais sanções o servidor público civil ou militar que descumprir o Decreto n. 9.094/2017 estará sujeito? Serão aplicadas as punições previstas na Lei n. 8.112/1990 e na Lei n. 6.880/1980. Essas duas leis são justamente o **Estatuto dos Servidores Públicos Civis** e o **Estatuto dos Militares da União**. A **Consolidação das Leis do Trabalho** também pode ser aplicada a funcionários e empregados estatais. Essas normas preveem medidas como a advertência, a suspensão e até mesmo a demissão de servidores, funcionários e empregados.

## Normativos correlatos

Existem outras normas que tratam da qualidade dos serviços públicos, e que você deve conhecer. Uma delas é o **Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**, estabelecido pelo Decreto n. 1.171/1994.

Segundo o Código de Ética, todos os atos, comportamentos e atitudes do servidor público deverão ser direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos. Além disso, o Código de Ética condena os atrasos na prestação dos serviços, a ausência injustificada dos servidores, o desrespeito aos usuários e outras condutas que prejudicam as relações entre o usuário e a Administração Pública.

Devemos ainda mencionar o **Decreto de 7 de março de 2017**, que criou o **Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente**. O Conselho envolve seis Ministros de Estado, permitindo-se que sejam convidados para participar também um Senador e um Deputado Federal. As competências do Conselho são as seguintes:

- a) assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às pessoas físicas e jurídicas;
- b) sugerir ao Presidente da República o estabelecimento de prioridades e metas para a adoção de medidas de simplificação de procedimentos na administração pública federal, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos, a partir das propostas de desburocratização elaboradas pelos Ministérios; e
- c) recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção de prioridades e metas na atualização e na elaboração de futuras versões da Estratégia de Governança Digital - EGD, no que se refere às políticas, às prioridades e às metas relativas à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à melhoria da prestação de serviços públicos.

Outra norma importante na modernização e simplificação do serviço público é o Decreto n. 8.789/2016, que trata do **compartilhamento de bases de dados na Administração Pública Federal**. Por meio da sistemática estabelecida por esse Decreto, os órgãos e entidades do Poder Executivo são incentivados a compartilhar bases de dados, buscando, entre outras finalidades, a simplificação da oferta de serviços públicos.

Essa é uma medida interessante porque permite a construção de uma forma abrangente de identificação digital por parte dos usuários do serviço público. Assim, se

you identify to search for a service to be provided by the Ministry of Agriculture, for example, you will be able to use the same identification with the Ministry of Education, without the need to present documents again, create a new registration, etc.

In the end, we must also mention Decree n. 8.936/2016, which instituted the **Plataforma da Cidadania Digital** (<http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital>) and dealt with the offer of digital public services in the Federal Public Administration, using the Portal of Services as a tool. This Platform is composed of a series of tools that allow the provision of public services in a digital environment, being the first step for which, in some years, all services of the Executive Federal Power be offered in a virtual environment, which is simple and accessible for any user.

### **Relatório Simplifique!**

The OGU has the competence to forward a report to the Executive Secretary of the mentioned National Council for the Desbureaucratization, containing consolidated data on simplification requests received by e-Ouv.

This report is sent quarterly and is very important because it brings for the knowledge of the high echelon of the Public Administration a "portrait" of where the major problems in terms of bureaucratization in the provision of public services, orienting thus the government actions.

## **AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

### **Porque avaliar os serviços públicos?**

Some theories about the public sector assume that individuals act to maximize their own well-being (Theory of Public Choice and Theory of the Principal Agent) reinforcing the need to create mechanisms to minimize the possible biases of government decisions not oriented to the needs and desires of users.

The evaluation of public services is a tool capable of pointing out which management actions should be prioritized to improve service and delivery of the public service to the user, besides functioning as a social control tool.

Apesar de haver teorias e estudos sobre o tema, a ideia da avaliação de serviços e políticas públicas é bastante intuitiva. Os gestores públicos precisam saber o que está dando certo e o que não está tendo o impacto desejado. Além disso, é importante ter conhecimento sobre as externalidades, ou seja, os “efeitos colaterais” tanto positivos quanto negativos das políticas e serviços públicos prestados.

O principal propósito das informações produzidas pela avaliação é orientar as decisões dos gestores acerca da alocação dos recursos e a implementação das políticas públicas. Uma avaliação negativa de um serviço, por exemplo, pode ser determinante para a sua descontinuação ou reformulação, enquanto uma avaliação positiva pode determinar sua continuidade.

A avaliação de políticas e serviços públicos tem como principais **objetivos**:

- Detectar necessidades da sociedade e do usuário de serviços públicos;
- Antecipar o impacto de decisões regulatórias que apresentam potencial de influenciar diretamente ou indiretamente a vida do usuário;
- O melhoramento das políticas e dos serviços prestados;
  - Verificar se os serviços estão sendo prestados de acordo com os padrões de qualidade definidos e se há transparência em relação a esses padrões de qualidade;
  - Detectar e corrigir problemas, desvios, irregularidades, ineficiências;
  - Identificar problemas no acesso ao serviço. Qual a cobertura do serviço? Quem está tendo acesso e quem tem seu acesso dificultado e por quê?
  - Identificar diferenças regionais, especificidades regionais que afetam a qualidade do serviço ou seu acesso.
  - Simplificar processos e procedimentos administrativos;
- O desenvolvimento e melhoramento de estratégias de intervenção na realidade. Aperfeiçoamento da coerência entre a maneira com que o serviço é prestado e os objetivos macro da política pública da qual ele faz parte/aderência dos produtos e resultados aos propósitos e objetivos da política;
- Avaliar, em tempo real e de forma contínua, a satisfação com o serviço;
- A identificação de alternativas (por exemplo: alternativas mais baratas e eficazes para atacar o mesmo problema);
- A garantia do uso adequado dos recursos públicos;
- O envolvimento da sociedade no processo de tomada de decisões;
- O controle, a responsabilização e a prestação de contas por parte da própria administração pública;

- A transparência, permitindo melhor acompanhamento das políticas públicas por parte do usuário e de instituições da sociedade civil (controle social);
- Avaliar se os compromissos firmados nas Cartas de Serviços foram atendidos;
- Avaliar o grau de confiança e imagem institucional.

É importante ressaltar que, para avaliar uma política ou serviço público, nem sempre é necessária a utilização de modelos estatísticos complexos, econometria ou mesmo a análise quantitativa de dados. Muitas pessoas acreditam que as informações só têm valor se puderem ser traduzidas em números, mas isso não é verdade.

Além disso, não é a sofisticação técnica que confere legitimidade ou utilidade às informações produzidas. Muitas vezes, técnicas simples produzem resultados úteis para o gestor, com custos mais baixos. Dessa forma, o foco não deve ser na complexidade das técnicas, mas na utilidade das informações produzidas para cumprir os objetivos.

### Aspectos a serem avaliados

A Lei n. 13.460/2017 determina, em seu art. 23, que os órgãos e entidades públicos deverão avaliar os serviços prestados sob os 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.

Da leitura dos aspectos de avaliação, percebe-se a importância de uma Carta de Serviços bem estruturada, pois ela será o instrumento de transparência dos serviços públicos oferecidos e dos compromissos assumidos pela instituição para a prestação desses serviços.

Além de avaliar os aspectos determinados pela lei, é importante lembrar que um serviço público não existe por si só, mas está vinculado a um programa de governo ou uma política pública. **A avaliação do serviço deve ser feita no contexto da avaliação desse programa ou política.**

Dessa forma, as primeiras perguntas que devem ser feitas são: de qual programa ou política pública esse serviço faz parte? Quais os seus **objetivos** e **metas** e quais **indicadores** são utilizados para o monitoramento? Veja rapidamente o significado de cada um desses termos.

Os **objetivos** de política pública devem ser encontrados no planejamento estratégico do órgão ou entidade responsável. A partir deles podemos compreender por que a política em questão foi criada. Mas você deve estar se perguntando: como então se pode monitorar o alcance dos objetivos? É aí que entram os indicadores e as metas.

**Indicadores** são instrumentos de gestão essenciais para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Eles representam de forma quantitativa aspectos específicos da realidade que se deseja analisar, e são essenciais para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e das organizações. As **metas**, por sua vez, especificam como e quando os objetivos serão atingidos.

Assim, os indicadores são capazes de traduzir em termos operacionais conceitos abstratos, permitindo, entre outras coisas, o monitoramento do nível de alcance das metas elencadas no planejamento.

Os indicadores têm diversas utilidades no processo de gestão. Eles servem, por exemplo, para:

- facilitar o planejamento;
- medir os resultados da atuação da organização;
- embasar os processos de tomada decisão;
- contribuir para a melhoria contínua dos processos dentro da organização;
- fazer uma análise comparativa do desempenho de diferentes organizações ou da mesma organização em períodos diferentes.

Um exemplo de indicador pode ser a quantidade de homicídios em um determinado município. Perceba que o indicador não traz nenhum juízo de valor, ou seja, não indica, por exemplo, que o desejado é a diminuição do número de homicídios. Isso é feito por meio das metas. Uma meta que utiliza esse indicador pode ser a redução do número de assassinatos em 20% até o final do ano. Entendeu a diferença?

Na escolha de indicadores há algumas características que devem ser levadas em consideração:

- **Relevância** – os indicadores devem ser úteis para o acompanhamento das ações da organização ou de aspectos da realidade nos quais se quer intervir;
- **Disponibilidade** – facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo;
- **Baixo custo de obtenção** – um alto custo de obtenção dos dados pode inviabilizar o uso dos indicadores ou tornar o custo maior que o benefício do seu uso;
- **Confiabilidade** – as informações geradas por meio do uso dos indicadores devem ser confiáveis para que a análise feita tenha credibilidade;
- **Rastreabilidade** – facilidade de identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção;
- **Estabilidade** – permanência no tempo, permitindo a formação de série histórica;
- **Simplicidade** – os indicadores devem ser fáceis de ser compreendidos;
- **Sensibilidade** – capacidade de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas.

Existem 3 tipos principais de indicadores. Para fazer essa escolha, deve-se antes ter clareza sobre o que se pretende avaliar: a eficácia, a efetividade ou a eficiência? Veja o quadro abaixo:

TIPOS DE INDICADORES	DESCRIÇÃO E EXEMPLOS
<b>Indicadores de eficácia</b>	<p>Medem a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário. Por exemplo, se uma campanha de vacinação tiver como meta vacinar 100 mil crianças, ela será eficaz se conseguir realmente vacinar essa quantidade ou mais, independente do resultado da vacinação, se terá ou não menos crianças doentes.</p> <p>Por sua vez, um indicador de eficácia de uma ouvidoria pode ser o número de manifestações respondidas em relação ao número total de manifestações recebidas. A ouvidoria será eficaz se conseguir responder uma porcentagem alta das manifestações recebidas dentro do prazo e com alto nível de resolutividade.</p>
<b>Indicadores de efetividade</b>	<p>Medem a transformação na realidade produzida pelos produtos/serviços, projetos ou programas em questão. Por exemplo, uma campanha de vacinação será efetiva se conseguir reduzir a incidência de determinada doença.</p> <p>Um indicador de efetividade para uma ouvidoria pode ser o nível de satisfação do usuário que recorre à ouvidoria em relação ao órgão. Se uma grande parte dos usuários continua insatisfeita, a ouvidoria não está tendo muita efetividade.</p>
<b>Indicadores de</b>	Medem a relação entre os produtos e serviços entregues aos usuários e o

<b>eficiência</b>	custo. Por exemplo, a campanha de vacinação será mais eficiente quanto mais crianças conseguirem vacinar com menor custo.
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

As avaliações de serviços e políticas públicas realizadas pelas ouvidorias têm foco principal na efetividade. O objetivo é saber o impacto desses serviços e políticas na realidade do usuário.

Já as avaliações de eficácia e de eficiência são de responsabilidade dos órgãos de controle e dos gestores dos serviços e políticas. Nesses casos, o papel da ouvidoria é de levar até eles as informações produzidas pelo controle social para subsidiar o trabalho.

É claro que as ouvidorias podem utilizar indicadores de efetividade, eficácia e eficiência para avaliar a sua própria atuação, como se deduz dos exemplos no quadro acima.

Para aprofundar-se no tema dos indicadores, leia o “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponível no [link http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20\(versao%20preliminar%20Dez%2009\).pdf/view](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20(versao%20preliminar%20Dez%2009).pdf/view).

Como você já deve ter percebido, as **metas** não são a mesma coisa que os objetivos. Enquanto estes apresentam uma intenção, uma ideia geral, as metas servem para especificá-los, indicando exatamente o que se quer (em quantidades) em qual período de tempo.

Então, quais características devem ser consideradas para a elaboração de metas? Elas devem ser:

- **Específicas:** delimitar de forma clara, direta, sem ambiguidades aquilo que se pretende atingir;
- **Mensuráveis:** possível de ser medida quantitativamente;
- **Alcançáveis:** atingível dentro das condições existentes. A meta pode ser ousada, mas possível diante da realidade;
- **Relevantes:** metas que fazem sentido e têm amplo apoio da direção e da equipe;
- **Temporais:** ter prazo definido para acontecer.

Exemplos: Atender 90% das manifestações no prazo regulamentado até dezembro de 2018; reduzir em 50% o índice de homicídios em determinado período de tempo;

reduzir em 30% o tempo para a entrega de diplomas emitidos a partir de determinada data.

## **Avaliação cidadã**

É importante ressaltar que a avaliação de um serviço ou uma política pública não pode ser vista como um procedimento meramente técnico, a ser executado por gestores ou especialistas.

Em primeiro lugar, as informações disponíveis para os gestores públicos são limitadas pelo fato de que suas principais fontes são registros administrativos, raramente elaborados com a perspectiva de fornecer dados para uma avaliação e dificilmente incorporando a realidade diversa dos usuários, com suas necessidades e expectativas.

Além disso, é impossível excluir totalmente a subjetividade e o viés político do avaliador e dos demais servidores envolvidos. Esses provavelmente terão uma visão distinta daquela do usuário em relação ao serviço avaliado.

Quem melhor, portanto, do que o próprio usuário dos serviços para avaliá-los, a partir de suas experiências, tendo como referências as suas necessidades, a sua realidade do dia a dia?

Isso não significa que a visão técnica deve ser ignorada. Pelo contrário, os pontos de vista do usuário, do prestador do serviço e do especialista devem ser utilizados de forma complementar.

## **Pesquisa de satisfação**

A Lei n. 13.460/2017 trouxe a obrigatoriedade, aplicável às ouvidorias públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da condução de pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos. No entanto, a ideia de qualidade do serviço público com foco no usuário foi consolidada pela primeira vez, em 1999, com a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário de Serviços Públicos.

A Administração Pública, que antes era voltada apenas para os interesses do aparelho do Estado, hoje tem o olhar mais voltado para o usuário. Atualmente, as avaliações de satisfação dos usuários de serviços públicos estão sendo cada vez mais utilizadas no Brasil para subsidiar decisões administrativas e de gestão.

A referida Lei determina que seja feita, no mínimo uma vez ao ano, a avaliação dos serviços por meio de pesquisa de satisfação.

Art. 23.

[...]

§ 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.

Existem diversos instrumentos que podem ser utilizados para a obtenção de informações dos usuários, como livros e caixas de sugestões, centrais telefônicas de atendimento, abordagem direta por pesquisadores, entre outros.

Porém, com o desenvolvimento da tecnologia, surgiram ferramentas mais ágeis para mensurar a satisfação do usuário. A internet viabilizou a interação do usuário com o Estado por meio de sistemas online de ouvidorias, a implantação de pesquisas de satisfação antes, durante e depois da prestação de serviço, além do aumento da capacidade de coleta, armazenamento e análise de dados, que pode tanto ser descritiva como preditiva.

A própria Estratégia de Governança Digital (EGD) para o Governo Federal, que faz parte da Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto n. 8.638/2016, reconhecendo a importância da tecnologia da informação, traçou um conjunto de medidas que tem o objetivo de universalizar o acesso digital aos serviços públicos, ampliar e incentivar a participação social na criação e na melhoria dos serviços públicos.

Uma ação da EGD já implementada é o **Portal de Serviços do Governo Federal**. Com esse canal, único e integrado, será possível disponibilizar informações sobre os serviços públicos, solicitar e acompanhá-los eletronicamente. A ideia é utilizar as tecnologias digitais para simplificar e agilizar a prestação de serviços públicos, gerando benefícios para a sociedade e ampliando as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas.

O Portal de Serviços já traçou uma Estratégia de Avaliação de Serviços Públicos. A proposta padroniza a forma como órgãos e entidades da Administração Pública federal deverão avaliar os serviços públicos antes, durante e depois de sua prestação. Saiba mais em <http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital/transformacao>.

Atualmente já está disponível o mecanismo para que o usuário possa manifestar sua opinião no Portal com relação à **informação sobre cada serviço**. As demais etapas da avaliação – durante e após a prestação do serviço – estão em desenvolvimento. Veja como funciona a manifestação pré-serviço, ou seja, que avalia as informações relativas aos serviços:



Se o usuário se manifestar de maneira positiva, a ouvidoria do órgão ou entidade responsável pelo serviço receberá uma manifestação de ouvidoria do tipo elogio, com informações estatísticas sobre o serviço avaliado.



Caso o usuário avalie de maneira negativa a informação disponibilizada sobre o serviço, a ouvidoria receberá uma manifestação do tipo reclamação, contendo dados sobre qual serviço o usuário tentou acessar e que tipo de problema apresentava, conforme o preenchimento do formulário abaixo. Observe:

## Esta informação foi útil para você?



**Sim**  
16



**Não**  
7

2. Por que não? \*

- Não consegui acessar o serviço (link quebrado)
- Não entendi ou faltam informações de como utilizar o serviço
- As informações sobre o serviço estão erradas
- Outros

3. Quer comentar a sua avaliação?  
Descreva abaixo o conteúdo de sua manifestação.

caracteres restantes: 500

4. Caso queira receber uma resposta para a sua manifestação, informe:

Nome:  Email:

[Enviar](#)

Você pode fazer outra manifestação de Ouvidoria



Denúncia



Solicitação



Sugestão



Simplifique

Esse trâmite vai ao encontro da Lei n. 13.460/2017, que diz em seu art. 9º que o usuário poderá apresentar manifestações sobre a prestação de serviços públicos com o objetivo de garantir seus direitos. As manifestações que chegam por meio do Portal de Serviços já são uma realidade do Poder Executivo federal, e os órgãos e entidades, em nenhuma hipótese, recusarão o recebimento das manifestações formuladas nos termos da Lei n. 13.460/2017, sob pena de responsabilidade do agente público (art. 11).

Outro exemplo de pesquisa de satisfação é a realizada pela **OGU**. A pesquisa se dá após a conclusão dos atendimentos prestados por meio do e-Ouv e do e-SIC. O objetivo da pesquisa é gerar informações qualitativas sobre o atendimento às manifestações de ouvidoria direcionadas à CGU e sobre o serviço de análise de recursos de acesso à informação em 3ª instância, ambos realizados pela OGU.

O e-Ouv disponibiliza pesquisa de satisfação automaticamente após o recebimento da resposta conclusiva pelo usuário. O questionário apresentado ao respondente trata as seguintes questões:

AJUDA ?

Responder Pesquisa de Satisfação

Responda as perguntas abaixo quanto a resposta dada pela ouvidoria em 05/07/2018 16:31:26

---

**A sua demanda foi atendida? \***

Sim  
 Não  
 Parcialmente Atendida

**Você está satisfeito(a) com o atendimento prestado por esta ouvidoria? \***

(1) Muito Insatisfeito  
 (2) Insatisfeito  
 (3) Regular  
 (4) Satisfeito  
 (5) Muito Satisfeito

**O que o(a) levou a classificar dessa maneira? \***

Qualidade da resposta  
 Qualidade do sistema e-OUV  
 Prazo

Responder

Aos usuários que obtiveram um posicionamento da OGU quanto aos recursos de acesso à informação, é encaminhado semanalmente um e-mail assinado pelo Ouvidor-Geral da União, convidando-os a responder um questionário no modelo abaixo:

Ministério da

## Transparência e Controladoria-Geral da União

**Recursos julgados pela CGU (Lei de Acesso à Informação – LAI)**

★ Você ficou satisfeito com a análise realizada pela CGU?

★ ★ ★ ★ ★

Atribua o grau de satisfação, sendo:  
 ☆ muito insatisfeito, ☆☆ insatisfeito, ☆☆☆ regular, ☆☆☆☆ satisfeito e ☆☆☆☆☆ muito satisfeito.

★ De que forma os itens abaixo influenciaram sua resposta?

	Positiva	Neutra	Negativa
Qualidade do Sistema e-SIC	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tempo de análise do recurso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Clareza e objetividade da resposta da CGU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Decisão da CGU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Confira os resultados das pesquisas de satisfação realizadas pela OGU em <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/ouvidoria-em-numeros/pesquisa-de-satisfacao>.

Existem diversas maneiras de elaborar pesquisas. Algumas ferramentas metodológicas **diferentes** podem ser adotadas por diversos órgãos e entidades públicas nacionais e internacionais para obter informações sobre a prestação de serviços públicos:

- **Pesquisa de opinião** - aplicação de um questionário (instrumento quantitativo) que tem como objetivo verificar como a população e/ou o público alvo pensa sobre determinado tema, visando coletar informações que possam ser utilizadas no processo de decisão.
- **Pesquisas de satisfação** - esse tipo de pesquisa considera o usuário como consumidor de serviços e o convida a se manifestar a respeito da qualidade dos serviços e quanto à forma de prestação dos mesmos. Estas pesquisas podem ser adotadas para conhecer a satisfação da população em relação aos serviços públicos como um todo. O serviço de qualidade é definido como sendo o grau de discrepância entre as expectativas e as percepções dos clientes relativamente ao desempenho do serviço prestado. Os exemplos acima são questionários de satisfação.
- **Grupos de discussão** - referem-se a entrevistas em profundidade com um pequeno grupo de pessoas (aproximadamente de 6 a 10), especialmente selecionadas e convidadas pela organização para discutir um tópico de interesse particular, com base na experiência e conhecimento que estas detêm sobre o tema.
- **Mapeamento do percurso dos usuários/clientes** – é um processo de mapeamento e descrição de todas as experiências que os usuários têm quando contatam um serviço ou conjunto de serviços, tendo em conta não só o que lhes aconteceu, mas também as suas reações a essas experiências. Dessa forma, o que define a denominação deste exemplo da pesquisa é a sua finalidade. O mapeamento recorre a instrumentos já conhecidos de coleta, como os questionários.
- **Cliente misterioso** - A metodologia do cliente misterioso baseia-se no recurso a indivíduos treinados para observar, experimentar e mensurar os processos de prestação do serviço, agindo como se fossem usuários reais. Estes indivíduos produzem relatos nos quais detalham suas experiências de forma objetiva e detalhada, que permitem avaliar a experiência real de utilização dos serviços públicos. A ideia é testar como o usuário realmente vivencia os serviços.

O processo de realização de uma pesquisa resulta numa série de decisões que o gestor público deve tomar desde o momento de concepção da pesquisa até o uso potencial dos seus resultados para processos de melhoria organizacional. Os seguintes aspectos devem ser observados na tomada de decisão:

- a) Os objetivos da pesquisa (O que e por que mensurar?);
- b) Os instrumentos de coleta de dados e sua análise (Como coletar e analisar os dados? Quais são as vantagens e desvantagens de usar métodos quantitativos, qualitativos ou mistos?);
- c) O uso dos resultados da pesquisa para subsidiar decisões acerca de melhorias organizacionais, que busque agregar valor público.

### Conselhos de Usuários

A Lei n. 13.460/2017 faz menção aos conselhos de usuários, que podem ser considerados um outro método para a análise da prestação dos serviços públicos. Apesar de a lei instituir os conselhos de usuários, ainda é necessária regulamentação de cada Poder e esfera de Governo sobre sua organização e seu funcionamento. Veja o que a lei diz a respeito desse tema:

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 (grifos nossos).

### Avaliação a partir das manifestações de ouvidoria

A partir do reconhecimento do papel da ouvidoria na melhoria da gestão e da riqueza das informações contidas nas manifestações de ouvidoria, a CGU criou o **Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas** (PROCID), por meio da Portaria CGU n. 1.864, de 24 de outubro de 2016.

O programa consolida a ideia de ouvidoria de dados, que se sustenta em três pilares. O primeiro é a **ampliação dos dados disponíveis sobre satisfação do usuário**, que tem por objetivo criar mecanismos de medição de satisfação, tais como: aplicativos de qualificação de serviços; a integração de bases de dados das ouvidorias públicas e as parcerias com outras entidades e instituições da sociedade civil que possuam dados úteis de avaliação dos serviços públicos, tais como, recentemente, o site Reclame Aqui.

A OGU vem atuando no sentido de capacitar a população por meio de ações pedagógicas e de processos de gamificação<sup>5</sup> da experiência de coleta de informações. Atualmente, uma das iniciativas mais conhecidas é o Projeto “Monitorando a Merenda”, por meio do qual alunos de ensino médio tiram fotos e avaliam a merenda de suas escolas, produzindo dados relevantes para a avaliação da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Também estão em produção outras iniciativas que utilizam aplicativos móveis, como o “Tá de Pé?”, que monitora a construção de creches em todo território nacional.

Para facilitar o acesso de aplicativos móveis desenvolvidos pela sociedade à Plataforma do e-Ouv, a OGU está desenvolvendo o procedimento Me-Ouv, que permite que qualquer usuário ou instituição que tenha criado um mecanismo de contribuição coletiva de informações possa enviar informações para a OGU, de modo a promover efetivas mudanças no planejamento e na execução de políticas públicas.

A Instrução Normativa OGU nº 4, de 6 de novembro de 2017, institui o Me-Ouv e dispõe sobre a adesão, que é possibilitada por meio da assinatura de termo específico. Além disso, o interessado deverá indicar quem fará a interlocução técnica com a OGU; encaminhar cópia de contrato ou estatuto social (para pessoa jurídica) ou CPF (para pessoa física) e informar se pretende apenas enviar dados ou também recebê-los.

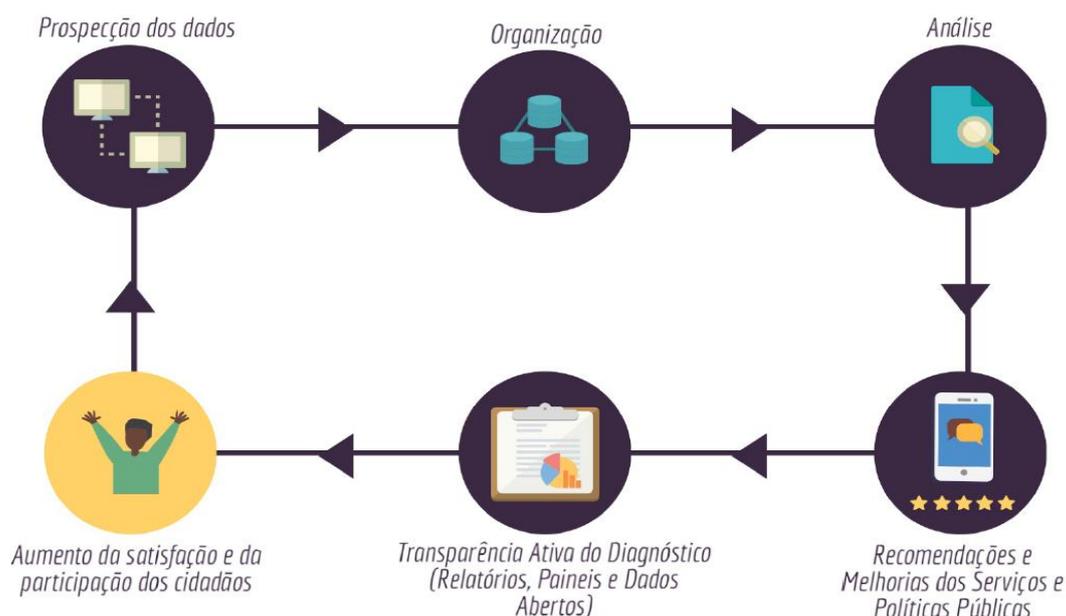
<sup>5</sup> Gamificação é o uso de mecanismos de jogos para resolver problemas; para educar; para incentivar e para o engajamento de grupos a determinado objetivo.

O segundo pilar é a **análise dos dados**. A partir do cruzamento de todas as informações coletadas é possível apresentar um diagnóstico sobre a qualidade dos serviços prestados, que permitirá aos gestores adotar medidas corretivas e aos órgãos de controle atuar mais assertivamente sobre os problemas detectados. A OGU possui ferramenta de mineração e análise de dados que já possibilitou avaliar políticas e serviços públicos. Como resultado, relatórios são elaborados e enviados às ouvidorias dos órgãos ou entidades competentes para que adotem as providências necessárias à adequação da política ou serviço à percepção do usuário. Os relatórios também são encaminhados à Secretaria de Fiscalização e Controle da CGU para acompanhar a adoção das providências. Os resultados serão incluídos no Relatório de Análise de Gestão que é encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Finalmente, o terceiro e último pilar é a **transparência**: todas as informações coletadas sobre a qualidade de serviços deverão estar disponíveis para a análise da população, que poderá comparar os locais de melhor prestação de serviços e cobrar aos gestores o seu aperfeiçoamento.

As informações produzidas no âmbito deste programa devem cumprir três **objetivos** principais:

- Subsidiar a gestão no intuito de aperfeiçoar as políticas, programas, serviços e ações do Poder Executivo federal;
- Subsidiar as ações de fiscalização e correição da CGU e outros órgãos de controle;
- Promover a transparência e a participação social – as informações coletadas e as análises sobre as políticas e serviços públicos serão colocadas em transparência ativa, isto é, disponíveis para a análise da população, que poderá engajar ativamente na melhoria das ações do governo, por exemplo, fazendo sugestões, comparando os locais de melhor prestação de serviços e cobrando dos gestores por aperfeiçoamentos. Dessa forma, além da participação cidadã no primeiro momento, avaliando individualmente os serviços e as políticas, a disponibilização dos resultados das avaliações permitirá uma participação em outro nível, na busca por soluções e melhorias.



## Utilização das avaliações pelos gestores e pela sociedade

De fato, as pesquisas podem subsidiar os processos de tomada de decisão, trazendo informações e dados sobre os usuários, suas necessidades, grau de satisfação, imagem e confiança institucional, entre outros aspectos.

Deve-se ter em mente que as pesquisas de satisfação não esgotam as possibilidades de aproximação com os usuários de serviços públicos nem as potencialidades de elaboração de outras pesquisas.

É importante reforçar que a incorporação da participação dos usuários na avaliação dos serviços públicos ocorre em virtude de eles serem cidadãos, titulares de direitos, incluindo a prestação dos serviços públicos e a participação em sua gestão. Os serviços públicos devem ser avaliados tendo como referência não só o atendimento às demandas individuais dos usuários, mas também o seu impacto na cidadania, na implementação de políticas públicas e na promoção dos seus direitos.

A Lei n. 13.460/2017, em seu art. 23, § 2º, determina que

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.



Divulgar o resultado das avaliações e disponibilizar um *ranking* não apenas oferece subsídios para reorientação dos serviços pelos órgãos ou entidades, mas oferece a possibilidade de controle por parte dos usuários com relação à qualidade da entrega dos serviços públicos. No âmbito do Poder Executivo federal, o Portal de Serviços prevê um painel de monitoramento que conterà o *ranking* das entidades citados no mencionado dispositivo da Lei n. 13.460/2017.

O referido painel está em desenvolvimento e pode ser acessado no sítio [www.servicos.gov.br/painel](http://www.servicos.gov.br/painel). Já estão disponíveis dados sobre o percentual de serviços públicos que possuem todas as etapas digitais; a quantidade de serviços cadastrados no Portal; o tempo médio estimado entre a solicitação do serviço e a entrega; o percentual de avaliações positivas das informações sobre os serviços do Portal e a quantidade de solicitações de simplificação recebidas.

## Desafios e riscos

É importante ter em mente que em toda avaliação há série de desafios e riscos que devem ser levados em consideração. Veja alguns deles:

- **Subregistro** - o subregistro deve ser levado em conta de duas formas. A primeira é a inexistência de dados, por não haver cultura de registro ou por registro inadequado. Um exemplo que pode ser dado é o que ocorre quando uma manifestação de ouvidoria é registrada como denúncia sendo, na verdade, uma reclamação. Caso a ouvidoria não faça reclassificação, os indicadores terminarão sendo distorcidos. O segundo problema é que algumas vezes o monitoramento de determinados fatos pelos governos pode levar ao subregistro, por exemplo: um município onde a violência contra a mulher é bem registrada provavelmente terá piores estatísticas em relação a esse delito que um município onde o registro não é bem feito; o combate à corrupção realizado por órgãos de controle implica em maior registro dos delitos e mais transparência. No entanto, pode acarretar em sensação equivocada de aumento da corrupção.

- **A medição da quantidade sem levar em consideração a qualidade do trabalho** – deixar de considerar aspectos qualitativos em medições podem ter impactos negativos nos resultados. Isso ocorre quando são medidos o número de atendimentos sem medir a qualidade, situação que pode gerar atendimentos mais rápidos de má qualidade. Pode ocorrer o mesmo quando se avalia o trabalho de uma equipe pelo número de passes livres emitidos, situação que pode levar a menor rigidez na conferência de documentos, dando lugar a fraudes e irregularidades.
- **Possibilidade de os interessados influenciarem os resultados** – isso ocorre, por exemplo, quando uma pessoa faz vários elogios ou elogios anônimos para tentar influenciar na avaliação de determinado serviço.
- **Falta de representatividade dos respondentes** – as pesquisas referentes a serviços públicos devem ser direcionadas a pessoas que efetivamente utilizaram os serviços. Deve-se considerar se o número de respondentes é representativo dentro do universo de usuários que usufruíram dos serviços.
- **Respostas socialmente desejáveis** – pesquisas podem ser influenciadas pela tendência dos entrevistados de oferecer respostas socialmente desejáveis, a depender do que se questiona, de quem entrevista e do contexto. Nesses casos pode ser interessante oferecer ao respondente a possibilidade de não se identificar.
- **Correlação x causalidade** – a interpretação dos dados obtidos deve considerar a diferença entre correlação e causalidade, conceitos muitas vezes apresentados como se fossem a mesma coisa. Correlação é uma medida padronizada utilizada em uma relação estatística entre duas variáveis. Causalidade, por sua vez, remete a relação de causa e efeito. Veja o exemplo: estudantes que fumam têm notas mais baixas. A correlação foi apresentada como se as notas baixas fossem causadas pelo fumo, mas poderia ser o contrário, ou poderia não haver nenhuma relação direta de causa e efeito entre as duas variáveis.

## Mensagem final

Chegamos ao final do nosso curso. Ao concluir seus estudos, esperamos que você esteja pronto para encarar os desafios e as novas atribuições trazidos às ouvidorias públicas pela nova legislação de defesa do usuário de serviços públicos e de simplificação.

Esperamos que consiga identificar os serviços públicos pertinentes ao órgão ou entidade onde trabalha e consiga elaborar ou revisar adequadamente a Carta de Serviços levando em consideração os direitos do usuário e as diretrizes que devem ser observadas pela Administração Pública.

É fundamental estar a par das novidades relativas ao papel das ouvidorias públicas na promoção dos direitos dos usuários 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, bem como os novos procedimentos relativos ao Simplifique!. Todas essas inovações resultarão em uma adequada avaliação dos serviços públicos e na melhoria da sua prestação aos usuários.

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

**Bom trabalho!**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

BRASIL. **Decreto de 7 de março de 2017**. Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14451.htm).

BRASIL. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm).

BRASIL. **Decreto 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm).

BRASIL. **Decreto 9.904, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm).

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm).

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm).

BRASIL. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm).

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. In: **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Brasília: Editora da UnB, 2013. Disponível em: [periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/9126/6853](http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/9126/6853).

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens Pinto (Orgs). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**: Terceira Coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Ouvidoria Pública**. Edição revisada e ampliada da Coleção OGU. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2015. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/orientacoes/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>.

DE MARIO, Camila Gonçalves; MORETTI, Ricardo de Sousa. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**: Possibilidades e Desafios (s/d). Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/OuvidoriasPublicasMunicipaisnoBrasil.pdf>.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2001. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/42texto.pdf/f1fcbd06-0f87-48b7-9e76-9124be2c6b7b>.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Ouvidoria no Ambiente Legislativo Municipal**. Brasília: ILB, s/d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/escola-de-governo/cursos-on-line>.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa n. 5, de 18 de junho de 2018**. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei n. 13.460/2017. Disponível em <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/in/instrucao-normativa-no-5-de-18-de-junho-de-2018-diario-oficial-da-uniao-imprensa-nacional.pdf>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 12 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação

de Simplificação de que trata o Decreto n. 9.094/2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/01/2018&jornal=515&pagina=66&totalArquivos=80>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO; UNIÃO EUROPEIA. **Relatório Participação Social na Administração Pública Federal**: desafios e perspectivas para criação de uma Política Nacional de Participação. Brasília: Projeto Apoio dos Diálogos Setoriais União Europeia– Brasil, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; SECRETARIA DE GESTÃO. **Fugindo do “burocratês”, como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Secretaria de Gestão, 2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/content/cartilha-sobre-linguagem-cidadã>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. **Pesquisa de satisfação**: guia metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Secretaria de Gestão Pública, 2013. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_de\\_pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_-\\_versao\\_1.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Guia de identificação de serviços públicos**: orientações e carta de serviços. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, s/d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital/transformacao/questione>.

NASSUNO, Marianne. “A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos”. In: **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: Enap, 2000.

OUIDORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual de como atender bem à Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE)**: Uma parceria na gestão pública de qualidade. Governo de Minas; Ouvidoria Geral: s/d. Disponível em: [http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/documento/doc\\_download/108-manual-de-como-atender-bem-a-ouvidoria-geral-do-estado-de-minas-gerais](http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/documento/doc_download/108-manual-de-como-atender-bem-a-ouvidoria-geral-do-estado-de-minas-gerais)

ROMÃO, José Eduardo Elias. **Ouvidorias, Participação e Efetividade do Estado Democrático de Direito**. Apresentação em PowerPoint, s/d.

\_\_\_\_\_. “A Ouvidoria Geral da União e o papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social”. In: CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; LYRA, Rubens

Pinto (Orgs). **Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil**: Terceira Coletânea. João Pessoa: Ed. UFPB, 2012.

\_\_\_\_\_. "A Ouvidoria no serviço público brasileiro". In: PAULINO, Fernando Oliveira; SILVA, Luiz Martins da. **Comunicação Pública em Debate**. Brasília: Editora da UnB, 2013.

SÃO PAULO. **Decreto 60.399, de 29 de abril de 2014** - Dispõe sobre a atividade das Ouvidorias instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999. Estado de São Paulo, 2014. Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60399-29.04.2014.html>.

SENADO FEDERAL. **Manual de Comunicação da Secom – Linguagem Inclusiva**. Brasília: Senado Federal; Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/linguagem-inclusiva>.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Editora Atlas, 2001.