

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



**RELATÓRIO DE
AVALIAÇÃO DE OUVIDORIA**

UNIDADE AVALIADA: OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra I, Bloco A,
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905
cgu@cgu.gov.br

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIÉGAS
Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JÚNIOR
Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

LUANA MARCELINO
Supervisora

LUANA MARCELINO
Coordenadora

MARIA DO ROSÁRIO FERREIRA • MÁRCIO VENTURA PEREIRA • SÍLVIA HELENA ESCOVAR
Equipe de Avaliação

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU
Copyright © 2022 Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet (www.gov.br/cgu) no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DE OUVIDORIA

UNIDADE AVALIADA: Ouvidoria do Ministério da Defesa

MUNICÍPIO: Brasília - DF

OBJETIVO: realizar a atividade de avaliação da ouvidoria do Ministério da Defesa – MD, conforme disposto no art. 40, V do Regimento Interno da CGU (Portaria CGU nº 3.553/2019).

PERÍODO AVALIADO: janeiro a dezembro de 2019

DATA DE EXECUÇÃO: abril de 2020 a outubro de 2020

Qual trabalho foi realizado pela CGU?

Avaliação da Ouvidoria do Ministério da Defesa unidade de ouvidoria setorial integrante do SisOuv responsável por receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados por aquele órgão.

Foram realizadas análises quanto à capacidade do atual modelo adotado subsidiar a gestão da ouvidoria na proposição de melhorias na prestação do serviço e quanto à adequação do fluxo de tratamento das demandas à luz da Lei nº 13.460/2017 e Decretos nº 9.492/2018 e nº 10.153/2019.

Por que a CGU realizou esse trabalho?

Este trabalho é decorrente da supervisão técnica exercida pela Ouvidoria-Geral da União - OGU sobre as unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SisOuv, com o objetivo de verificar se as funções de ouvidoria estão sendo plenamente exercidas e de identificar questões que apresentem potencial impacto no cumprimento de suas atribuições legais, boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

Quais as conclusões alcançadas pela CGU? Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A unidade apresentou uma boa gestão de processos e pessoas para o tratamento das demandas de ouvidoria, além de proatividade de ações, com as seguintes ações que merecem destaque:

Achado 1) Boas práticas adotadas pela Ouvidoria do Ministério da Defesa.

a) as tratativas realizadas pela Ouvidoria do Ministério da Defesa junto ao Departamento de Produtos de Defesa do Ministério (DEPROD), a fim de resolver inconsistências do Sistema de Cadastramento de Produtos e Empresas de Defesa (SisCaPED), inconsistências essas que impediam o cadastramento dos interessados e ocasionavam elevado número de manifestações relacionadas à prestação de serviço.

Todavia, foram constatadas as seguintes fragilidades:

Achado 2) Ausência de acompanhamento pela Ouvidoria do MD das manifestações encaminhadas às ouvidorias das unidades subordinadas ao Ministério da Defesa, impactando negativamente no cumprimento de sua missão.

A partir da avaliação, foram recomendadas à Ouvidoria as seguintes providências:

1. Avaliar, junto à alta administração do Ministério da Defesa, a implementação de uma política de integração entre a Ouvidoria do MD e as Ouvidorias das demais unidades do Ministério, tendo em vista a promoção do intercâmbio de técnicas, boas práticas e discussões sobre temas de interesses comum das ouvidorias do setor, estabelecendo normas específicas, ou mesmo um fórum ou comitê permanente.

2. Consolidar as informações gerenciais das unidades subordinadas ao Ministério da Defesa, de modo a ter uma visão geral da atividade de ouvidoria no âmbito da pasta, possibilitando ganho de eficiência e apoio à gestão, em especial auxiliar o Ministro no direcionamento das políticas públicas e na eficácia e eficiências dessas políticas, conforme preceitua o Regimento Interno do Ministério.

3. Acompanhar o tratamento de manifestações (de servidores e/ou cidadãos) que recorrem primariamente à unidade de ouvidoria do MD, ainda que o conteúdo manifestado faça referência a um dos órgãos singulares, ainda que por intermédio de relatórios periódicos enviados pelas demais unidades.

CONTEÚDO

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	6
MISSÃO DA CGU	6
VALORES	6
PAPEL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO	6
AVALIAÇÃO DAS OUVIDORIAS - SISOUV	7
OUVIDORIA AVALIADA – MINISTÉRIO DA DEFESA	7
ESCOPO DA AVALIAÇÃO	7
ETAPAS	7
RESULTADOS DOS EXAMES.....	8
ACHADO Nº 1: BOAS PRÁTICAS ADOTADAS PELA OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA.	8
ACHADO Nº 2: AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO PELA OUVIDORIA DO MD DAS MANIFESTAÇÕES ENCAMINHADAS ÀS OUVIDORIAS DAS UNIDADES SUBORDINADAS AO MINISTÉRIO DA DEFESA, IMPACTANDO NEGATIVAMENTE NO CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO.	8
RECOMENDAÇÕES GERAIS	12

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

As áreas de competência da Controladoria-Geral da União (CGU) estão elencadas no art. 51 da Lei nº 13.844/2019, incluindo a realização de atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também exerce, como Órgão Central, a supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e, nos termos do decreto nº 9.492/2018, o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

MISSÃO DA CGU

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

VALORES

Transparência, Ética, Imparcialidade, Excelência, Idoneidade e Foco no Cidadão.

PAPEL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 37, § 3º, I, que os usuários dos serviços públicos devem ter meios de participação na Administração Pública.

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, regula essa previsão constitucional, dispondo sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, explicitando no capítulo IV o papel das Ouvidorias.

Por sua vez, o Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018, instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e atribui à Controladoria-Geral da União, por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), a função de órgão central, que tem por atribuição a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal e monitoramento da atuação das unidades setoriais no tratamento das manifestações recebidas.

Conforme descrito no Manual de Ouvidoria Pública da Ouvidoria-Geral da União:

“A Ouvidoria exerce atividades essenciais à boa interlocução entre os cidadãos e a Administração Pública, auxiliando os gestores no aprimoramento constante dos serviços oferecidos.”

AVALIAÇÃO DAS OUVIDORIAS - SISOUV

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar um diagnóstico a respeito das atividades de Ouvidoria, verificando se a Unidade está atendendo seu papel institucional e social, no serviço prestado ao cidadão, identificando boas práticas e oportunidades de melhoria.

OUVIDORIA AVALIADA – MINISTÉRIO DA DEFESA

O **Ministério da Defesa** é um órgão da administração pública federal direta, que detém entre suas atribuições e competências assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências relacionados ao preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; ao orçamento, organização, legislação, importação e exportação de produtos de defesa, pessoal, saúde, ensino e desporto dos militares que compõem as Forças Armadas; aos assuntos afetos ao Sistema de Vigilância da Amazônia e aos que se destinam a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento.

Integram a estrutura do MD seis órgãos finalísticos, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Os Comandos da Marinha (CMAR), do Exército (CEX) e da Aeronáutica (COMAER), o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Secretaria-Geral (SG), e a Escola Superior de Guerra (ESG).

O detalhamento da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, bem como as competências dos órgãos que o integram, encontram-se estabelecidos no Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018. A forma como está organizada atualmente a Ouvidoria-central do MD atende às demandas cujos temas estão relacionados diretamente às competências exercidas pelo Ministério e suas secretarias finalísticas, sendo que os órgãos singulares das Forças Armadas (Comando do Exército, Comando da Marinha, e Comando da Aeronáutica), bem como a Escola Superior de Guerra e o Hospital das Forças Armadas, têm suas próprias ouvidorias.

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

Identificação da estrutura, do fluxo de trabalho, dos canais de atendimento, dos sistemas e das normas atuais afetas a essa ouvidoria setorial, verificando se são eficazes para atender às demandas dos usuários e capazes de subsidiar a gestão da Unidade.

ETAPAS

Para avaliação desta Ouvidoria Setorial, utilizou-se metodologia contendo as seguintes etapas:

- Planejamento;
- Trabalhos exploratórios;

- Elaboração do Relatório de Avaliação;
- Apresentação do Relatório de Avaliação ao Gestor;
- Reunião de busca conjunta de soluções, e
- Elaboração de Plano de Ação por parte da unidade avaliada.

A primeira etapa do trabalho consistiu no levantamento de informações sobre a unidade, sendo realizadas pesquisas no Portal do Ministério da Justiça, na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR e no Painel Resolveu?, dentre outras fontes, que possibilitaram identificar o tratamento das manifestações e, ainda, as normas afetas à Unidade Avaliada, envolvendo aspectos tais como competência e organização da unidade de Ouvidoria.

A segunda etapa, permitida pelo levantamento das informações iniciais, consubstanciou-se em questionário elaborado pela equipe da OGU, que foi respondido pelo gestor responsável pela Ouvidoria do Ministério da Defesa onde se buscou obter respostas para quesitos previamente definidos no plano de trabalho, considerando as características da unidade. Cabe registrar, que foram realizadas reuniões de aprofundamento das questões propostas, estas realizadas com a equipe de gestão da Ouvidoria setorial avaliada.

O presente relatório contempla a terceira etapa da metodologia aplicada ao trabalho de avaliação, sendo que seu conteúdo foi organizado de forma a registrar e comunicar aspectos relacionados com oportunidades de aperfeiçoamento e melhoria da gestão da Ouvidoria, além de destacar boas práticas relevantes adotadas pela unidade avaliada.

RESULTADOS DOS EXAMES

A seguir, são apresentados os achados relevantes sobre os trabalhos de avaliação realizados na unidade.

Achado nº 1: Boas práticas adotadas pela Ouvidoria do Ministério da Defesa.

Algumas práticas adotadas pela unidade configuram-se como diferencial, como esforços de atuação além das obrigações normativas. No caso da Ouvidoria do MD podem-se citar:

- a) as tratativas realizadas pela Ouvidoria do Ministério da Defesa junto ao Departamento de Produtos de Defesa do Ministério (DEPROD), a fim de resolver inconsistências do Sistema de Cadastramento de Produtos e Empresas de Defesa (SisCaPED), inconsistências essas que impediam o cadastramento dos interessados e ocasionavam elevado número de manifestações relacionadas à prestação de serviço; e

Achado nº 2: Ausência de acompanhamento pela Ouvidoria do MD das manifestações encaminhadas às ouvidorias das unidades subordinadas ao Ministério da Defesa, impactando negativamente no cumprimento de sua missão.

A Portaria Normativa nº 12, de 14 de fevereiro de 2019, que aprovou os Regimentos Internos e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança de unidades integrantes da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, posicionou a Ouvidoria diretamente

vinculado ao Gabinete do Ministro, competindo-lhe, conforme preceituado no artigo 8º, dentre outras competências, as destacadas a seguir:

*“I - promover participação, proteção e defesa dos direitos do usuário (pessoa física ou jurídica) de serviços públicos, **no âmbito do Ministério da Defesa**;*

VIII - oferecer informações gerenciais e sugestões para a melhoria da gestão;

X - exercer outras atividades inerentes à sua área de atuação.”

Não obstante as competências atribuídas à Ouvidoria do MD pela Portaria Normativa nº 12/2019, há de se destacar a importância de uma Ouvidoria atuante junto à gestão e aos usuários dos serviços, pois, segundo o Ouvidor *“é por meio das manifestações da Ouvidoria, que o gestor e a administração pública têm condições de verificar se uma política ou um serviço público atinge, de fato, o objetivo para o qual foi criado. A participação do usuário sinaliza para os gestores públicos a necessidade de se implementarem ações para o contínuo aprimoramento da atuação do Ministério da Defesa”*¹.

Contudo, verificou-se, por meio das análises, que a integração entre as unidades de ouvidoria que pertencem à estrutura do Ministério da Defesa ocorre de forma insuficiente, limitando a atuação efetiva por parte da Ouvidoria do MD junto às unidades subordinadas ao ministério, em especial, os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

A fim de demonstrar como esse fato impacta a missão da Ouvidoria do MD, são apresentados na sequência dados do Relatório de Gestão referente ao período 2020-2019 e dados do Painel *Resolveu?*, em que se verifica que, aproximadamente, 50% das manifestações recebidas pelo MD referem-se a demandas que são de competências das unidades subordinadas ao ministério, encaminhamentos esses sobre os quais a Ouvidoria do MD não realiza qualquer acompanhamento, nem mesmo para se certificar da conclusão e avaliação do usuário acerca do tratamento dado à manifestação.

MANIFESTAÇÕES	QUANTIDADE
Tratadas pela Ouvidoria do MD	962
Encaminhadas ao Exército, Marinha, ou Aeronáutica	844
Encaminhadas ao HFA ou ESG	8
Encaminhada a outros órgãos	166
Total	1980

Corroboram esse entendimento as análises realizadas pela equipe em amostra de manifestações, em que se evidenciou que quando as demandas dos usuários são encaminhadas aos Comandos, a Ouvidoria do MD não acompanha sua conclusão, limitando-se a encerrá-las no seu âmbito por meio de respostas protocolares.

A esse respeito, não há óbices ao encaminhamento das manifestações às demais unidades por questões de competência – em vista da matéria e/ou do agente –, uma vez que consta previsão na Instrução Normativa OGU nº 5, de 18 de junho de 2018, no art. 9º, § 3º. No entanto, o que se ressalva é o fato de não haver qualquer tipo de acompanhamento da conclusão da demanda pela Ouvidoria do MD.

Instada a manifestar-se por meio de questionamentos realizados pela equipe, a Ouvidoria do MD informou que, embora mantenha um ambiente de cooperação – por meio do exercício do diálogo e boas práticas – com as unidades de ouvidoria dos Comandos singulares, não exerce

1. Cartilha sobre o trabalho da Ouvidoria. 31/05/2020. Intranet. Ministério da Defesa.

qualquer tipo de supervisão sobre elas. Apresentou como fundamento as disposições da Lei Complementar nº 97/99, que, segundo seu entendimento, impediria “qualquer intromissão desta Ouvidoria perante as unidades de Ouvidoria dos Comandos das Forças Armadas”. Vejamos:

“Art. 3º As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias

Art. 4º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de 1 (um) Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).”

O art. 3º estabelece que as Forças Armadas terão estruturas próprias e serão subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa. Já art. 4º estabelece a indicação de Comandantes para cada Força singular, conferindo-lhes autonomia de direção e gestão de suas pastas. Analisando-se os dispositivos em conjunto, não se vislumbra impeditivo a que a ouvidoria do MD – que é vinculada diretamente ao Gabinete do Ministro – possa atuar de forma integrada às unidades de ouvidoria das Forças Armadas, inclusive por meio do acompanhamento do tratamento das manifestações a elas encaminhadas, sobretudo sendo essas subordinadas ao Ministro de Estado.

Ademais, o acompanhamento de que se trata não deve ser entendido como interferência na forma como as unidades conduzirão a emissão das respostas aos usuários, mas sim, se as soluções apresentadas estão compatíveis com as demandas, se foram prestadas dentro do prazo, se foram respeitados fluxos e ritos estabelecidos, utilizado tratamento equânime, e o nível de satisfação com o serviço público prestado, dentre outros parâmetros que o MD considerar relevante e essencial, a fim de contribuir para o cumprimento pleno de suas funções no auxílio ao Ministro de Estado na sugestão e implementação de políticas públicas que melhorem a eficiência do Ministério.

Posto isso, conclui-se que o fato de que cada unidade subordinada do Ministério possuir sua própria unidade de Ouvidoria, e essas terem total autonomia no que diz respeito às análises e emissão de respostas às manifestações, não desobriga a Ouvidoria do MD da responsabilidade sobre o acompanhamento das manifestações a elas encaminhadas, inclusive porque a realização desse acompanhamento é fundamental para que a ouvidoria do MD possa reunir informações gerenciais suficientes para exercer plenamente sua atribuição de subsidiar a alta administração no tocante ao aprimoramento dos serviços prestados pelo Ministério.

Ainda, para melhor ilustrar esse entendimento, citam-se na sequência disposições normativas que delimitam o papel das ouvidorias:

Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

(...)

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

(...)

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; [grifo nosso] e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

IN OGU nº 5/2018, de 18 de junho de 2018:

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

I - agir com presteza e imparcialidade;

II - colaborar com a integração das ouvidorias;

III - zelar pela autonomia das ouvidorias;

IV - promover a participação social como método de governo; e

V - contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos.” (grifo nosso).

Portaria Normativa MD nº 12, de 14 de fevereiro de 2019

“Art. 8º Compete à Ouvidoria:

“II - receber e processar reclamações, solicitações de providências, denúncias, sugestões, elogios e solicitações de simplificação sobre as atividades de órgãos, instituições e entidades vinculadas ao Ministério da Defesa” (grifo nosso).

Cartilha sobre o trabalho da ouvidoria do MD contendo a missão da Ouvidoria:

“atuar de forma imparcial, visando à garantia dos direitos de manifestação e de informação do cidadão e à melhoria dos serviços prestados pelo Ministério da Defesa”².

Por fim, é importante refletir que a maior integração entre as unidades de Ouvidoria que compõem o Ministério da Defesa possibilita que a ouvidoria do MD tenha uma melhor visão gerencial das ações do Ministério, permite o acompanhamento do devido tratamento dado às manifestações dos usuários, bem como permite a promoção do intercâmbio de técnicas e boas práticas em todas as unidades.

Fontes: Questionário (Doc.Sei. nº 1490579). Fluxo. Itens “b”, “m” (Lista de processos enviados pelo Ouvidor do MD (60110.002559/2018-96; 60110.001167/2017-29; 60110.000067/2018-66) e “p”. Geral. Itens “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “j”. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Instrução Normativa nº 01 da OGU/CGU, de 05 de novembro de 2014.

Desejado: Pleno cumprimento das funções de Ouvidoria: (Subsidiar o Gestor, Ministro de Estado; Gerenciar ações de Ouvidorias, Acompanhar a conclusão das manifestações encaminhadas aos Comandos, por competência), nos termos da legislação vigente.

2. Cartilha sobre o trabalho da Ouvidoria. 31/05/2020. Intranet. Ministério da Defesa.

REFERÊNCIA LEGAL	DECLARAÇÃO NORMATIVA
Lei 13.460/2017, parágrafo único do art. 12, incisos IV e V; Art. 13, inciso VI	Art. 12. (...) Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende: (...) IV - Decisão administrativa final; e V - Ciência ao usuário. e Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: (...) VI - Receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; (grifo nosso).
Decreto nº 9.492/2018, art. 9º e 10, II e VI.	Art. 9º A unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será, de preferência, diretamente subordinada à autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública federal a que se refere o art. 2º. Art. 10. (...) II - Propor ações e sugerir prioridades nas atividades de ouvidoria de sua área de atuação. VI - Produzir e analisar dados e informações sobre as atividades de ouvidoria, para subsidiar recomendações e propostas de medidas para aprimorar a prestação de serviços públicos e para corrigir falhas.
IN OGU nº 5/2018, art. 2º, II e V, art. 4º I e II.	Art. 2º. (...) II - Colaborar com a integração das ouvidorias V - Contribuir para a efetividade das políticas e dos serviços públicos. Art. 4º. (...) 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;
Portaria Normativa MD nº 12, de 14 de fevereiro de 2019	Art. 8º Compete à Ouvidoria: "II - receber e processar reclamações, solicitações de providências, denúncias, sugestões, elogios e solicitações de simplificação sobre as atividades de órgãos, instituições e entidades vinculadas ao Ministério da Defesa " (grifo nosso).
Cartilha sobre o trabalho da ouvidoria do MD contendo a missão da Ouvidoria:	"atuar de forma imparcial, visando à garantia dos direitos de manifestação e de informação do cidadão e à melhoria dos serviços prestados pelo Ministério da Defesa"

RECOMENDAÇÕES GERAIS

A partir dos Achados na Avaliação, recomenda-se:

1. Avaliar, junto à alta administração do Ministério da Defesa, a implementação de uma política de integração entre a Ouvidoria do MD e as Ouvidorias das demais unidades do Ministério, tendo em vista a promoção do intercâmbio de técnicas, boas práticas e discussões sobre temas de interesses comum das ouvidorias do setor, estabelecendo normas específicas, ou mesmo um fórum ou comitê permanente.

2. Consolidar as informações gerenciais das unidades subordinadas ao Ministério da Defesa, de modo a ter uma visão geral da atividade de ouvidoria no âmbito da pasta, possibilitando ganho de eficiência e apoio à gestão, em especial auxiliar o Ministro no direcionamento das políticas públicas e na eficácia e eficiências dessas políticas, conforme preceitua o Regimento Interno do Ministério.

3. Acompanhar o tratamento de manifestações (de servidores e/ou cidadãos) que recorrem primariamente à unidade de ouvidoria do MD, ainda que o conteúdo manifestado faça referência a um dos órgãos singulares, ainda que por intermédio de relatórios periódicos enviados pelas demais unidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 28118/OUV/GM-MD, de 10 de outubro de 2020, a unidade apresentou suas considerações finais quanto às recomendações exaradas no Relatório Preliminar – encaminhado à apreciação por meio do Ofício nº 13702/2020/CGOUV/OGU/CGU, de 13 de agosto de 2020, e objeto de arguição em reunião de busca conjunta realizada em 8 de outubro de 2020.

Registra-se, inicialmente, que a unidade ressaltou, na resposta, que submeteu as recomendações, em seu inteiro teor, à apreciação do Gabinete do Ministro, do Núcleo da Assessoria de Integridade (NAI) e da Assessoria de Planejamento (ASPLAN), a fim de obter alinhamento para prestar seu posicionamento final. Na sequência reproduzimos as respectivas alegações do órgão quanto a aplicabilidade das recomendações exaradas:

(...)

“Preliminarmente, verificou-se a necessidade de melhor esclarecer as características e peculiaridades que regem a relação institucional das Forças Singulares, representadas pelos três Comandos Militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), com o Ministério da Defesa.

Para tanto, cumpre reforçar que, de acordo com a Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999, competem aos Comandantes das Forças Singulares, no âmbito de suas atribuições, a direção e a gestão da respectiva Força (art. 4º), cabendo ao Ministro de Estado da Defesa a direção superior das Forças Armadas (art. 9º). Nesse sentido, julgou-se oportuno trazer à tona o Parecer nº 00056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 28/01/2020, emitido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (CONJUR-MD), segundo o qual:

[...] a própria Constituição da República de 1988, ao tratar da competência dos Tribunais Superiores, elenca tanto os Ministros de Estado quanto os Comandantes das Forças Singulares como sujeitos passivos de serem julgados originariamente pelos Tribunais Superiores, reconhecendo, portanto, a diversidade de suas atribuições, mas a igualdade de suas estaturas funcionais. [...] Essa é a lógica que deve conferir a exata medida da relação entre as Forças Armadas, o Ministro da Defesa e o Presidente da República. Assim é que os Comandos Militares não agem sob o jugo do Ministro da Defesa; suas funções administrativas não são reportadas a essa autoridade, sob pena de inviabilização dos misteres que lhes foram constitucionalmente conferidos.

Sob tal perspectiva, verifica-se não haver subordinação administrativa das três Forças Singulares ao Ministério da Defesa, cabendo a este Ministério a missão de “auxiliar na construção de políticas públicas comuns [...] relacionadas à Defesa Nacional”, razão pela qual não se revela adequado serem percebidas como “unidades” subordinadas. Portanto, destaca-se que apenas podem ser consideradas unidades administrativamente subordinadas ao MD a Escola Superior de Guerra (ESG) e o Hospital das Forças Armadas (HFA).

Assim sendo, com fundamento nas manifestações das unidades técnicas deste Ministério, depreende-se que as recomendações em pauta necessitam ser analisadas sob duas dimensões:

- a primeira atinente às três Forças Singulares, que, por serem administrativamente autônomas na condução de suas atividades de Ouvidoria, não lhes são aplicáveis nenhuma das três recomendações em apreço; e

- a segunda relacionada às unidades administrativamente subordinadas ao MD (ESG e HFA), às quais passamos a nos referir a seguir.

(...)

De outro lado, no âmbito das unidades subordinadas ao MD, representadas pela ESG e pelo HFA, não há maiores impedimentos para iniciar a discussão acerca do atendimento da recomendação de adoção de política de integração para promoção do intercâmbio de técnicas, boas práticas e debates sobre temas de interesse comum.

Assim sendo, embora não tenhamos ainda um posicionamento final acerca de eventuais ações concretas, cumpre informar que estamos em curso com o Projeto nº 02/NAI/2020 - Processo de Autoanálise de Adequabilidade e Efetividade da Ouvidoria, em cuja análise SWOT fizemos constar, como oportunidade - para serem abordadas em momento oportuno quando da elaboração de planos de ação de melhorias, as recomendações constantes do relatório de avaliação, no que tange à: (grifou-se)

recomendação #01 - política de integração entre ACMD e as unidades vinculadas HFA e ESG;

recomendação #02 - fornecimento de informações gerenciais de ouvidoria, envolvendo assuntos afetos à ACMD, à ESG e ao HFA; e

recomendação #03 - acompanhamento do tratamento de manifestações (de servidores e/ou cidadãos) que recorrem primariamente à unidade de Ouvidoria do MD, envolvendo as unidades subordinadas ESG e HFA.”.

Análise da Ouvidoria-Geral da União

Nos termos da resposta apresentada pela Unidade, com base em postura do Ministério, verificou-se que existe tratamento diferenciado quanto ao papel da Ouvidoria do Ministério da Defesa frente aos assuntos de ouvidoria das Forças Singulares (Comandos Militares) e das unidades da Escola Superior de Guerra e do Hospital das Forças Armadas/HFA.

Conforme esse entendimento, haveria aplicabilidade das recomendações técnicas exaradas no Relatório apenas as unidades de Ouvidoria da Escola Superior de Guerra/ESG e do Hospital das Forças Armadas/HFA (Unidades Administrativas Subordinadas, segundo o entendimento), não cabendo, portanto, aos Comandos Militares das Forças Armadas. Assim para essas Unidades, a Ouvidoria do MD informou que as recomendações técnicas do relatório serão consideradas no Plano de Ação de melhorias da Ouvidoria do MD e no curso de projeto em andamento, Projeto nº 02/NAI/2020 - Processo de Autoanálise de Adequabilidade e Efetividade da Ouvidoria.

Já com relação as Unidades Administrativas consideradas Autônomas pelo MD (Comandos Militares), a Unidade cita, em sua resposta, o Parecer nº 00056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 28/01/2020, emitido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (CONJUR-MD), para justificar a alegação de que os Comandos Militares teriam status de ministério e portanto não se sujeitariam aos termos das recomendações exaradas no Relatório.

O Parecer citado invoca dispositivos da CF/88 que equiparam os titulares dos Comandos Militares aos Ministros de Estado, para efeitos processuais e de julgamento por Tribunais Superiores. São eles: (grifou-se).

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

(...)

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela EC n. 23/1999).”

Observamos que a ressalva do art. 52, I, diz respeito a precedência do Senado Federal para julgamento dos Ministros de Estado e Comandantes Militares, **quando se tratar de crimes de responsabilidade conexos com crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente ou vice-presidente da República.**

“Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:

(...)

b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (Redação dada pela EC n. 23/1999)

c) os habeas corpus, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea a, ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica.”

Antes de iniciar as análises, fazemos referência a outros dispositivos constitucionais e legais que trazem a base jurídica e a forma de organização dos Comandos Militares dentro do Ministério da Defesa.

O art. 142 da Constituição Federal – Título V, Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; Capítulo II, Das Forças Armadas, estabelece:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.” (grifou-se).

Observa-se que a CF/88 reservou à Lei Complementar estabelecer as normas gerais de aplicação às Forças Armadas.

Assim, foi editada a Lei Complementar nº 69/91, de 23 de julho de 1991, que estabelecia no Capítulo II, da Organização, artigos 3º e 4º:

“Art. 3º O poder Executivo organizará a Marinha, o Exército e a Aeronáutica em estruturas básicas de Ministérios, definindo denominações, sede ou localizações e atribuições dos órgãos que compõem essas estruturas.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá, ainda, a competência dos Ministros Militares para a criação, a denominação, a localização e a definição das atribuições dos demais Órgãos que compõem a estrutura de cada Ministério.

Art. 4º Os Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica exercem a direção geral de seus Ministérios e são os Comandantes Superiores da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.” (grifou-se).

Nota-se que, nos termos da Lei Complementar nº 69/91, tanto no art. 3º como no art. 4º, é explícita a menção da forma de organização dos Comandos como Ministérios, bem como a menção aos seus titulares como Ministros, respectivamente.

No entanto, frisamos que o próprio texto do art. 4º deixa claro, por meio da conjunção aditiva “e”, que, no caso em tela, os titulares de fato exerciam ambas as funções – a de Ministros Militares e a de Comandantes Militares.

Ocorre que com a edição da Lei Complementar nº 97/99, de 9 de junho de 1999, foi revogada a Lei Complementar nº 69/91. Assim sendo, o Capítulo II, da Organização, artigos 3º e 4º tiveram seus textos atualizados da forma que segue:

Art. 3º As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias. (grifou-se).

Art. 3º-A. O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, e disporá de um comitê, integrado pelos chefes de Estados-Maiores das 3 (três) Forças, sob a coordenação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Art. 4º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de 1 (um) Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Nota-se que o art. 3º estabelece no seu texto, explicitamente, a subordinação dos Comandos ao Ministro de Estado da Defesa; e o art. 4º não faz referência a Ministros e Ministérios Militares – como estabelecia a Lei Complementar nº 69/91 –, e sim à indicação, pelo Ministro da Defesa, de Comandantes Militares para cada Força, para exercer a direção e a gestão da respectiva Força no âmbito de suas atribuições.

Corroboram esse entendimento o teor do estabelecido nos Decretos nº 5.417/05; nº 5.751/06; e 6.834/09 –abaixo reproduzidos–, que juntamente com a Constituição Federal/88; a Lei Complementar nº 97/99; a Lei Complementar nº 117/04 e a Lei Complementar nº 136/10, compõem a base jurídica dos Comandos Militares das Forças Armadas, do Ministério da Defesa.

Assim, o Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências, estabelece no seu Anexo I, art. 2º:

Art. 2º O Comando da Marinha, órgão integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, tem por propósito preparar a Marinha para o cumprimento da sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias. (grifou-se).

O Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências, estabelece no seu Anexo I, art. 2º:

Art. 2º O Comando do Exército, órgão integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, tem por propósito preparar o Exército para o cumprimento da sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias. (grifou-se).

O Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências, estabelece no seu Anexo I, art. 2º:

Art. 2º O Comando da Aeronáutica, órgão integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, tem por finalidade preparar os órgãos operacionais e de apoio da Aeronáutica para o cumprimento da sua destinação constitucional e das atribuições subsidiárias. (grifou-se).

Destaque-se que todo arcabouço legal citado, tem como único objetivo demonstrar que as recomendações técnicas exaradas nesse Relatório sempre observaram as normas vigentes no país, não havendo, portanto, quaisquer intenções de que tais recomendações tenham como objetivo afetar a relação entre o Ministro da Defesa e os Comandos Militares das Forças Armadas, uma vez que o foco central da Avaliação reside na prestação de serviço aos cidadãos/ usuários pelo Ministério por intermédio de sua OUVIDORIA.

O que se vislumbra é a possibilidade de que o usuário cidadão tenha sua manifestação atendida de forma transparente, ampla e eficiente. Nos casos, por exemplo, em que o cidadão faz opção por apresentar sua manifestação originariamente à unidade de Ouvidoria do MD, ainda que o caso fático envolva ações ou autoridades atinentes a outra unidade da estrutura do Ministério (aos Comandos Militares por exemplo), ele pode estar buscando uma forma de respaldo na figura da autoridade hierárquica máxima do órgão, in casu, o Ministro da Defesa, e não apenas o mero encaminhamento da sua manifestação, sem qualquer forma de acompanhamento do seu resultado pela Ouvidoria do MD.

Assim, a unidade de Ouvidoria do MD estaria apenas cumprindo seu papel de responsável pela intermediação entre o cidadão e alta gestão da unidade. Por obvio que o exercício dessa função não autoriza a Ouvidoria do MD a se imiscuir na condução do tratamento das manifestações ou demais atividades de ouvidoria realizadas pelos Comandos, no entanto, o fato de poder acompanhar seu resultado, possibilita maior transparência ao processo.

Portanto, quanto aos assuntos referentes aos direitos do cidadão frente ao Estado, o Ministério da Defesa tem o poder e o dever institucional de corroborar com instrumentos de transparência e integridade entre os órgãos que compõem sua estrutura e/ ou lhe são subordinados.

Posto isso, ainda que reconhecido o tratamento diferenciado conferido aos Comandos Militares pelos artigos nº 102 e nº 105 da CF/88, no que se refere aos assuntos processuais e de julgamento, não se vislumbra, no conjunto de normativos que compõem a base jurídica do Ministério da Defesa e dos Comandos, respaldo para as alegações da Unidade, motivo pelo qual mantêm-se as recomendações. (grifou-se).