



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**Kaio César Rodrigues Caldas**

**OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DESEMPENHO DAS OUVIDORIAS DO  
DISTRITO FEDERAL FRENTE A SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS**

**Brasília  
2025**

### CIP - Catalogação na Publicação

Co CESAR RODRIGUES CALDAS, KAIO .  
OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DESEMPENHO DAS  
OUVIDORIAS DO DISTRITO FEDERAL FRENTE A SUAS FINALIDADES  
PRECÍPUAS / KAIO CESAR RODRIGUES CALDAS;

Orientador: João Costa Ribeiro Neto. Brasília, 2025.  
52 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - DIREITO)  
Universidade de Brasília, 2025.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM MARCO DA  
RECONFIGURAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO. 2. OUVIDORIA: HISTÓRICO,  
NATUREZA E PAPEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 3. DESEMPENHO DA  
OUVIDORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL NA RESPOSTA A  
RECLAMAÇÕES E A DENÚNCIAS. I. Costa Ribeiro Neto, João ,  
orient. II. Título.



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**Kaio César Rodrigues Caldas**

**OUVIDORIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DESEMPENHO DAS OUVIDORIAS DO  
DISTRITO FEDERAL FRENTE A SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto.

**Brasília**

**2025**

## FOLHA DE AVALIAÇÃO

Monografia “Ouvidoria e Participação Social: desempenho das ouvidorias do distrito federal frente a suas finalidades precípuas”, apresentada à banca examinadora abaixo qualificada em 05 de dezembro de 2025, para fins de avaliação.

---

Prof. Dr. João Costa-Neto – Orientador

---

Prof. MSc. José Humberto Pereira Muniz Filho – Examinador

---

Prof. MSc. Rafael Papini Ribeiro – Examinador

Aprovada em 5 de dezembro de 2025.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, minha eterna gratidão, por ter-me concedido forças, sabedoria e perseverança para alcançar este momento tão significativo. Graças a Ele que trilhei cada etapa desta jornada acadêmica, enfrentando desafios e superando obstáculos com fé e esperança. O ingresso na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília representou a realização de um grande sonho, construído com anos de esforço e dedicação. Essa conquista não teria sido possível sem o apoio e o amor da minha família, que sempre acreditou no valor da educação e no poder transformador do conhecimento. À minha mãe, Sra. Rosângela, mulher de coragem e determinação, que, com seu trabalho incansável, nunca mediu esforços para garantir a dignidade e as oportunidades de estudo aos seus filhos. Seu exemplo de superação e amor incondicional é o alicerce da minha trajetória. Ao meu pai, Sr. José Etevaldo, pelo apoio constante e por ser fonte de inspiração em minha escolha profissional. Seu exemplo de retidão, responsabilidade e comprometimento com o dever influenciou profundamente minha decisão de seguir a carreira de Bombeiro Militar. À minha avó, Sra. Rosa Gomes, cuja sabedoria, firmeza e afeto contribuíram de forma essencial para a formação dos valores que carrego comigo. À minha esposa, Sra. Ravene Cristiane, companheira leal e incansável, que esteve ao meu lado em todos os momentos de dificuldade e que, com amor, paciência e incentivo, foi fundamental para que eu não desistisse nos períodos mais desafiadores. Aos meus filhos, Isaque e Isabela, que representam o motivo maior da minha dedicação e a razão pela qual continuo buscando evoluir como ser humano e profissional. Aos colegas e companheiros de jornada que tive a honra de conhecer ao longo do curso, expresso meus sinceros agradecimentos. Cada troca de experiência, cada palavra de apoio e cada amizade construída contribuíram de forma significativa para o meu crescimento pessoal e acadêmico. Concluo esta etapa com o coração grato e a firme convicção de que toda conquista é fruto da fé, do esforço e da perseverança.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por finalidade verificar o desempenho das ouvidorias do Governo do Distrito Federal em seu atendimento ao cidadão, no tocante ao tratamento das reclamações e das denúncias e ao gerenciamento de resposta às demandas relativas à prestação de serviços públicos. Nesse sentido, por meio de uma pesquisa bibliográfica, realizou-se uma abordagem histórica da transição para o modelo democrático implantado pela Constituição federal de 1988, responsável por consolidar a participação social na administração pública. Adicionalmente, abordou-se o histórico das experiências semelhantes ao instituto da ouvidoria pública, a natureza e os marcos legais que consolidaram esse mecanismo como instância de participação social. Por fim, fez-se uma verificação dos dados disponibilizados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, permitindo observar as fragilidades e deficiências dos serviços prestados pelo Estado e a relevância das ouvidorias públicas como canal de participação social. Concluiu-se pela necessidade de ampliação dos dados, visando à maior transparência da gestão.

Palavras-chaves: Ouvidorias Públicas, Participação Social, Ombudsman.

## **ABSTRACT**

This study aims to assess the performance of the Ombudsman Offices of the Government of the Federal District in their service to citizens, particularly regarding the handling of complaints and reports, as well as the management of responses to demands related to the provision of public services. In this regard, through bibliographic research, a historical approach was adopted to examine the transition to the democratic model established by the 1988 Federal Constitution, which played a key role in consolidating social participation in public administration. Additionally, the study explored the historical background of experiences like the institution of the public ombudsman, its nature, and the legal frameworks that have consolidated this mechanism as an instrument of social participation. Finally, data made available by the Office of the Comptroller General of the Federal District were analyzed, allowing the identification of weaknesses and deficiencies in public service delivery and highlighting the relevance of public ombudsman offices as channels of social participation. The study concludes that expanding the available data is necessary to promote greater transparency in public management.

**Keywords:** Public Ombudsmen, Social Participation, Ombudsman.

**LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Fluxograma de acesso à ouvidoria     | 26 |
| Figura 2 - Processo de atendimento da ouvidoria | 26 |
| Figura 3 - Processo de atendimento denúncias    | 27 |



## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Situação das Manifestações                  | 30 |
| Gráfico 2 – Classificação das demandas                  | 31 |
| Gráfico 3 - Formas de Entrada                           | 32 |
| Gráfico 4 – Questões mais Reclamadas                    | 33 |
| Gráfico 5 - Ranking Manifestações por Localidade        | 34 |
| Gráfico 6 – Ranking dos órgãos                          | 34 |
| Gráfico 7 – Números das Reclamações no Biênio 2023/2024 | 36 |
| Gráfico 8 – Números de Denúncias no Biênio 2023/2024    | 36 |
| Gráfico 9 – Meios de Registro das Reclamações           | 37 |
| Gráfico 10 – Meios de Registros das Denúncias           | 37 |
| Gráfico 11 – Assuntos mais Reclamados em 2023           | 38 |
| Gráfico 12 – Assuntos mais Reclamados em 2024           | 38 |
| Gráfico 13 – Questões mais Denunciadas em 2023          | 39 |
| Gráfico 14 – Questões mais Denunciados em 2024          | 39 |
| Gráfico 15 – Status das Reclamações em 2023 e 2024      | 40 |
| Gráfico 16 – Status das Denúncias em 2023 e 2024        | 41 |
| Gráfico 17 – Meios Utilizados nas Reclamações           | 41 |
| Gráfico 18 – Meios Utilizados nas Denúncias             | 42 |
| Gráfico 19 – Questões mais Reclamadas em 2023           | 42 |
| Gráfico 20 – Questões mais Reclamadas em 2024           | 43 |
| Gráfico 21 – Questões mais Denunciadas em 2023          | 43 |
| Gráfico 22 – Questões mais Denunciadas em 2024          | 44 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Capítulo 1.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM MARCO DA RECONFIGURAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO .....</b>  | <b>11</b> |
| 1.1 <i>Panorama das Constituições e Cultura Brasileira .....</i>   | 12        |
| 1.2 <i>Constituição de 1988, Participação e Controle Sociais.....</i>  | 15        |
| <b>Capítulo 2.....</b>   | <b>19</b> |
| <b>OUVIDORIA: HISTÓRICO, NATUREZA E PAPEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>   | <b>19</b> |
| 2.1 <i>Histórico.....</i>  | 19        |
| 2.2 <i>Ouvidorias no Brasil: Marco Normativo e Conceito.....</i>   | 22        |
| 2.3 <i>Ouvidoria no Distrito Federal, Papel do Ouvidor e Acesso .....</i>  | 24        |
| 2.4 <i>Ouvidoria e Lei de Acesso à Informação.....</i>   | 27        |
| <b>Capítulo 3.....</b>   | <b>29</b> |
| <b>DESEMPENHO DA OUVIDORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL NA RESPOSTA A RECLAMAÇÕES E A DENÚNCIAS .....</b>   | <b>29</b> |
| 3.1 <i>Panorama Descritivo das Ouvidorias do Distrito Federal de 2021 a 2024.....</i>  | 30        |
| 3.2 <i>Análise das Reclamação e das Denúncias em Ouvidorias da Secretaria de Estado de Saúde e da Secretaria de Desenvolvimento Social .....</i> | 35        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>47</b> |

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 representa um marco no movimento democrático, decorrente de seu processo constituinte, caracterizado pela ampla participação social. Essa Constituição rompeu com o regime autoritário deflagrado pelo golpe militar em 1964, iniciando um novo modelo de democracia, baseado na representação indireta, por meio dos representantes eleitos por voto direto, e direta, pelas iniciativas de participação social. Essa iniciativa dá protagonismo ao cidadão por diversos meios, entre eles, o controle externo, exercido por meio de fiscalização das ações da administração pública.

Um desses meios de participação é o sistema de ouvidorias públicas, um modelo é inspirado no *ombudsman* sueco, do início do século XIX, caracterizado pela presença de um representante do povo responsável por receber as reclamações dos cidadãos e defender os interesses deles.

O modelo adotado no Brasil foi implementado na esfera administrativa, com a função de receber as demandas da sociedade, realizar o respectivo tratamento e assegurar uma resposta ao cidadão. Nesse aspecto, as ouvidorias públicas atuam, de certa forma, como mediadoras de conflito sem ser sancionadoras. Apesar dessa diferença, em relação ao modelo sueco, elas buscam desenvolver um importante papel, ao atuarem como mecanismo de controle e de *accountability*.

Em outras palavras, a administração pública pode, por meio do tratamento adequado das demandas dos cidadãos, pelas ouvidorias, redirecionar sua gestão, de modo a cumprir, efetivamente, o disposto na Constituição de 1988 quanto aos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Esta pesquisa se insere nesse contexto e tem como objetivo verificar o desempenho das ouvidorias do governo do Distrito Federal em seu atendimento ao cidadão, no tocante ao tratamento de demandas geradas pela prestação de serviços públicos, e gerenciamento das respectivas respostas.

Trata-se de um tema relevante, primeiro, por ser sempre atual e suscitar, de permeio, questões remanescentes da administração pública burocrática, a exemplo dos vestígios do estamento burocrático. Depois, pela notoriedade que o mecanismo de participação social, por meio de ouvidorias, vem ganhando no âmbito da administração pública nos últimos anos. Por fim, por ser esse uma das formas de se buscar o cumprimento da garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, sendo consultadas publicações sobre os temas envolvidos, a fim de trazer uma contextualização histórica e legal das ouvidorias, no contexto da Constituição de 1988. Foi feita também uma pesquisa documental, sendo consultados sites oficiais da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), visando ao levantamento de dados e de informações sobre a atuação das ouvidorias públicas do Distrito Federal.

O trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro, discorreu-se sobre a relevância da Constituição Federal de 1988 como marco de mudança de paradigma do regime ditatorial para o atual democrático. Para compreender essa mudança, foi traçado um panorama histórico das constituições brasileiras até a atual Carta Magna, de modo a permitir inferências sobre as respectivas administrações públicas e compreensão sobre os direitos sociais. Em seguida, foi tratado sobre os impactos da constituição na efetivação dos direitos democráticos e da participação social.

No capítulo 2, o foco foi a ouvidoria, com uma descrição histórica sobre sua origem e sobre experiências semelhantes aos da ouvidoria pública, trazendo informações importantes que influenciaram a implementação desse mecanismo no Brasil. Aborda-se, ainda, o marco normativo que permitiu a implementação das ouvidorias públicas, consolidando-as como um espaço de participação social. Ademais, trata da implementação das ouvidorias no Distrito Federal, destacando os mecanismos de atuação dessas ouvidorias.

Por fim, no capítulo 3, foram apresentados os dados compilados sobre as demandas recebidas pelas ouvidorias no Distrito Federal, os quais serviram de indicadores do desempenho dessas ouvidorias no período selecionado. Foram apresentados dados do desempenho geral das ouvidorias, para fins de contexto, e, mais especificamente, sobre o desempenho das ouvidorias de dois setores sobre os quais recaíram os números mais expressivos de demandas.

## Capítulo 1

### A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM MARCO DA RECONFIGURAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO

Com a Constituição Federal de 1988, o conceito de democracia no Brasil foi ampliado para além da mera escolha de representantes. O modelo de democracia participativa surge como concretização do ideal constitucional, oferecendo ao cidadão a possibilidade de influenciar diretamente a gestão pública. Essa dimensão complementar da democracia representativa mostra-se fundamental para fortalecer a legitimidade e a eficácia das políticas estatais, ao mesmo tempo em que promove a corresponsabilidade e o controle social sobre a atuação da administração pública (Di Pietro, 1993, p. 26-39).

Nesse sentido, a Carta Magna conferiu ao cidadão a prerrogativa de intervir diretamente em assuntos públicos, sem necessidade de intermediação. É uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, estabelecer uma ponte entre o cidadão e a administração pública, reduzindo as barreiras que os separam (Di Pietro, 1993, p. 26-39).

É o princípio democrático que viabiliza o processo de democratização da administração, com a participação efetiva do indivíduo nos interesses coletivos. A participação social assume, nessa perspectiva, a concretização do ideal constitucional, que põe o cidadão como protagonista da ação estatal, estendendo sua atuação à formulação, à execução e à fiscalização das políticas públicas (Canotilho, 1993, p. 389).

Neste trabalho, o foco é a participação dos cidadãos na gestão pública por meio da exigência de cumprimento das garantias constitucionais de seus direitos e, em última instância, representando a fiscalização dos serviços públicos a cargo do Estado. E para ressaltar a mudança trazida pela Constituição de 1988 nesse sentido, vão ser descritos, de forma breve, aspectos da trajetória constitucional do país no que tange à participação cidadã na vida do país.

A ideia é que a história das constituições e a da administração pública não podem ser vistas separada do social, ainda que brevemente. Para Lawrence Stone, lembrado por João Carlos Jarochinski Silva (2011, p. 218), “tratada *in vacuo*”, ela se torna uma forma estéril e vã de se “penetrar no emaranhado da mudança histórica”.

## 1.1 Panorama das Constituições e Cultura Brasileira

Como observa Marcos Queiroz (2017, p. 123-124), no primeiro processo constitucional brasileiro, em 1823, apesar das tentativas de avanço liberal, o país permanecia atrelado à escravidão, sustentada por fortes interesses políticos e econômicos. Embora ideais, como cidadania, liberdade e igualdade fossem amplamente debatidos, a Constituinte de 1823 acabou por preservar a estrutura escravocrata e a supremacia branca.

Após a abolição da escravidão e a Proclamação da República, a Constituição de 1891 instituiu um regime mais próximo das ideias liberais, a exemplo do sufrágio universal, limitado a homens alfabetizados maiores de 21 anos. Rui Barbosa, mentor intelectual desse texto, baseou-se nas concepções liberais estadunidenses, mas o projeto sofreu alterações na comissão constituinte, pois foram importadas ideias de um contexto social distinto, mantendo o poder concentrado nas mãos de uma elite privilegiada (Neves, 2015, p. 10-13).

A importação de modelos políticos incompatíveis com a realidade nacional era um equívoco das elites. Ao contrário de “uma democracia de tipo inglês”, marcado por menor desigualdade social e pela ausência de uma elite dominante como a brasileira, o país vivia grandes desigualdades com uma elite que se perpetuava no poder. Assim, o liberalismo clássico, que pregava um Estado com intervenção mínima, não correspondia às necessidades brasileiras, pois, sem ação estatal mais incisiva, dificilmente se alcançaria a unidade nacional (Oliveira Vianna, 1999, p. 464-466). “Aos desprovidos do poder econômico não lhes era garantido sequer a efetividade de seus direitos liberais” (Silva, 2011, p. 225).

Simultaneamente, desenvolveram-se relações políticas entre o poder local e o nacional, do que surgiu um poder paralelo que dominava a maneira de a população exercer seus direitos. Para José Afonso da Silva (2001, p. 80), o coronelismo foi esse poder e agia forte e efetivamente, elegendo de governadores a senadores, independentemente das normas constitucionais. José Murilo Carvalho (1997, p. 2) o descreve como um sistema lastreado em “barganhas” entre coronéis (latifundiários que exerciam poder social e econômico, principalmente no interior) e governo.

O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. [...] O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. (Carvalho, 1997, p. 3).

“Tudo isso forma uma Constituição material em desconsonância com o esquema normativo da Constituição então vigente e tão bem estruturada formalmente” (Silva, 2001, p. 80)

A Constituição de 1934 trouxe avanços, como disposições sobre direitos sociais, mas assegurou “os relacionados diretamente ao liberalismo e que já eram consagrados no ordenamento nacional desde 1891” (Silva, 2011, p. 226). Criou a Justiça do Trabalho e o voto obrigatório, secreto e estendido para maiores de 18 anos. Contudo, em 1937, Getúlio Vargas revogou essa Constituição, dissolveu o Congresso e impôs, sem consulta popular, a Carta do Estado Novo, de inspiração fascista. O período ficou marcado pela supressão de liberdades e pelas práticas autoritárias, entre outras (Campos, 2001. p. 39-70). O coronelismo “morreu **simbolicamente** quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo” (Carvalho, 1997, p. 3) (g.n.).

Mas fato é que, de Dom João I a Getúlio Vargas, embora o país tenha vivido mudanças sociais, o patrimonialismo consolidou-se na política. As elites se apropriaram do Estado para fins privados, criando um estamento burocrático que perpetuava famílias e grupos no poder, em contraste com outras nações, nas quais o Estado servia ao cidadão (Faoro, 2012, p. 633).

“Patrimonialismo é um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado no tipo de ‘dominação tradicional’”. Há uma relação de “dominação no seio das relações sociais”, na qual, por um lado, a “obediência ao chefe político (é) assegurada por um dos sistemas de dominação”, seja a carismática, seja a racional-legal, seja a tradicional; por outro, é necessária uma “certa vontade de obedecer e interesse na obediência (princípio da legitimidade)” (Roch Neto, 2008, p. 207, 208)

A Constituição de 1946 retomou a linha democrática, restabelecendo direitos individuais e outros, além das eleições diretas para presidente, trazendo novas aspirações cidadãs (Faoro, 2012, p. 633). Mas o próprio Faoro reconheceu:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político - uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes - impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém vindos, imprimindo-lhes os seus valores (Faoro, 2012, p. 637).

Sob influência da política externa e com o pretexto de conter o avanço da

esquerda, o Brasil mergulhou novamente em um regime autoritário. O golpe de 1964 depôs João Goulart e instaurou um regime de exceção, inicialmente apoiado por empresários, militares, parte da classe média e pela imprensa. Foram mais de 20 anos nesse regime de repressão e de falta de respeito aos direitos, até que se iniciou uma abertura política gradual e controlada, sancionando-se a lei da anistia entre outras medidas. A transição democrática se concretizou em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves, sucedido por José Sarney, encerrando formalmente o regime militar (Barroso, 2025, p. 265).

Essa trajetória constitucional brasileira revela um passado de distorções entre os interesses do Estado e os da população e, pelo menos em parte, revela características ainda presentes na sociedade. Determinantes constitucionais trouxeram avanços para a sociedade, mas foram deturpados por meios políticos, como o citado coronelismo, que utilizou o acesso como “voto de cabresto”.

Para Simon Schwartzman (2003, p. 211), “o estamento burocrático continua existindo”, embora não seja “o mesmo dos tempos de D. João VI, D. Pedro II, Getúlio Vargas, Ernesto Geisel e José Sarney”. Varela Tavares e Dutra Fonseca (2009, p. 56) corroboram que esse estamento – condição em que pessoas ou grupos podem permanecer – busca “uma constante adaptação aos mecanismos de continuidade e permanência nas estruturas políticas de uma sociedade”.

Nessa esteira, vale lembrar a noção do “homem cordial” que busca caracterizar, no geral, a formação do homem brasileiro que desconhece a “forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo” (Holanda, 1995, p. 148). Na vida pública, ele “não distinguia o interesse privado do interesse coletivo” (Rocha Neto, 2008, p. 211). Essa figura é associada a classes sociais menos favorecidas, mais passíveis de manipulação e de tratamento paternalista. A “cordialidade nas relações sociais [...] carrega um traço de submissão, resultante da herança cultural portuguesa” que se enraizou no povo, influenciado “pelo compadrio” (Correia et al., 2025, p. 101, 105, 113) ou relações de apadrinhamento.

Essas considerações servem para destacar o papel da Constituição de 1988 como marco de mudança desse status social, ao estabelecer, no preâmbulo, “o Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, [...] a igualdade e a justiça como valores supremos [...]” do país.



## **1.2 Constituição de 1988, Participação e Controle Sociais**

A Constituição Federal de 1988 marca um momento decisivo na história do Brasil, fundamental para o processo de redemocratização e para a ampliação da participação da sociedade nas políticas públicas e na administração do Estado.

Essa Carta inaugurou o Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania popular. Paulo Bonavides (2020, p. 380) destaca que, nesse modelo de governo, a percepção do Estado, antes visto como hostil e distante, transformou-se, passando a ser compreendido como aliado e promotor do bem comum. A Carta de 1988 não apenas restaurou a centralidade dos direitos individuais, mas também consolidou e ampliou um extenso rol de direitos sociais. Garantiu a realização de eleições diretas para os chefes do Executivo em todas as esferas federativas e, conforme o parágrafo único do art. 1º, estabeleceu-se que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta.

Com o objetivo de fortalecer os mecanismos de participação direta, a Constituição inovou ao prever instrumentos para tal, todos disciplinados no art. 14. A iniciativa popular, por sua vez, prevista no art. 61, § 2º, passou a ser exercida mediante a apresentação, à Câmara dos Deputados. Além disso, o art. 5º, inciso LXXIII prevê a ação popular, que permite ao cidadão ingressar no Poder Judiciário com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Trata-se de um instrumento típico da cidadania, cuja propositura é restrita ao cidadão (Mendes; Branco, 2021, p. 221).

A Constituição assegura a participação direta da população em atividades estatais por meio de audiências públicas e outros, a exemplo do art. 198, inciso III, que prevê a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), na formulação e no controle das políticas públicas. O art. 204, inciso II também garante a participação da população na elaboração de políticas e no controle das ações em todos os níveis da assistência social.

As instituições participativas desempenham um papel fundamental na consolidação da participação política democrática e no fortalecimento do empoderamento popular, refletindo positivamente em indicadores sociais, como a redução da pobreza, além de se configurarem como instrumentos eficazes na promoção do desenvolvimento social (Abreu et al., 2019, p. 98).

Noutro ponto, a publicidade, ao lado da legalidade, da impessoalidade, moralidade e da eficiência, constitui um dos pilares da administração pública brasileira, conforme dispõe o art. 37, caput, da Constituição Federal, funcionando como fundamento do controle social e da *accountability*. Essa Constituição inovou ao aplicar esse princípio, diretamente relacionado ao direito à informação e ao dever de transparência do Estado, ambos essenciais ao exercício da democracia participativa. Diversas disposições da Carta Magna consolidam tal princípio, assegurando direitos, como petição, realização de audiências públicas e outros (Barroso, 2025, p. 341)

Em 2023, com o Decreto nº 11.529/2023, foi instituído o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI) e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, consolidando a política de transparência ativa e passiva no âmbito do governo federal, sendo um dos princípios e objetivos destacados no art.11, II.

Art. 11. São princípios e objetivos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal:

[...]

II - amplo acesso da sociedade às informações e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública federal e livre utilização desses dados e dessas informações, independentemente de autorização prévia ou de justificativa.

Com o avanço tecnológico, a transparência foi ampliada com a criação dos portais de transparência dos diversos órgãos que compõem a administração pública direta e indireta. Em 2005, por meio do Decreto nº 5.482, foi determinada a divulgação dos dados da administração pública federal, sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), possibilitando um maior controle social sobre os atos e gastos públicos (Di Pietro, 2025, p. 377).

Gilmar Mendes (2021, p. 459) aponta que a publicidade deve ser material, não apenas formal, visando ao efetivo acesso à informação pelo cidadão. Para tanto, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) consolidou e estabeleceu a transparência como regra e o sigilo como exceção. Ao detalhar os procedimentos para a solicitação e divulgação de informações públicas, a LAI fortaleceu o controle social.

Essa transformação do Estado brasileiro encontra respaldo nos fundamentos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, previstos no art. 1º, II e III, da Constituição Federal. A cidadania representa o “direito de ter direitos”, assegurando ao indivíduo o acesso às garantias fundamentais e a não marginalização social, além de conferi-lo legitimidade ativa para exigir do Estado o cumprimento de

seus deveres (Trindade Filho; Mendes, 2024, p. 96). Já a dignidade da pessoa humana é entendida, segundo Kant (2019, p. 84), como o valor intrínseco do ser humano, que deve ser sempre considerado como fim e nunca como meio. Ela constitui pressuposto essencial para a efetivação da participação social nas atividades da administração pública, sendo essa orientada, em última instância, ao atendimento das necessidades do cidadão.

O serviço público orientado para o cidadão teve como fundamento a descentralização para promoção das políticas públicas de modo igualitário. Além disso, trouxe consigo a percepção de que a relação com o cidadão é complexa por este não ser, apenas, um consumidor de serviços, uma vez que possui direitos e deveres (Demo; Pessôa, 2015, p. 682).

A propósito, vale citar a reforma do Estado e a implementação de uma administração pública gerencial ou por resultados na década de 90, modelo que incorporou outros referenciais político-administrativos e rompeu com estruturas centralizadas, para oferecer, à sociedade pluralista, serviços públicos de qualidade, atrelados a critérios de êxito (Bresser Pereira, 2001, p. 33).

No contexto de valorização da cidadania, da transparência e do controle social, ficou clara a necessidade de canais institucionais que permitam ao cidadão exercer seus direitos e fiscalizar a administração pública (Cavalcante, 2014, p. 270). Na atualidade, os Estados “não se limitam a garantir os direitos mínimos aos indivíduos, mas também atuam na promoção de implementação dos direitos fundamentais individuais, sociais e coletivos” (Remédio; Castiglioni, 2020, p. 54).

Por seu turno, a sociedade tem se tornado mais consciente de seus direitos e exigente quanto à qualidade de serviços e ao atendimento bom a que faz jus (Demo; Pessôa, 2015, p. 682). E entre os instrumentos colocados à disposição dos cidadãos para o exercício de seus direitos, “destacam-se o Ombudsman e as Ouvidorias, normalmente utilizados no controle das atividades da administração pública” (Remédio; Castiglioni, 2020, p. 54). Mas também ficou clara a necessidade de se disponibilizarem “diferentes canais de atendimento ao cidadão”, como centrais de atendimento e portais dos governos (Demo; Pessôa, 2015, p. 682).

O Estado Democrático de Direito é indissociável do exercício dos direitos individuais e coletivos e, para que haja sua preservação, inclusive no mundo globalizado, é necessário o estabelecimento de mecanismos que concretizem e materializem esses direitos (Remédio; Faria, 2019, p. 723)

A LAI também ampliou o papel das ouvidorias, que passaram a atuar como canais primários para o recebimento de pedidos de acesso e reclamações quanto à negativa de fornecimento. A norma contribuiu também para garantir maior clareza,

precisão e efetividade na divulgação dos dados públicos (Mendes, 2021, p. 459).

Assim, consolidou-se a institucionalização das ouvidorias, que se afirmam como instrumentos de mediação e de participação democrática. Seus meios são adequados para que a sociedade possa questionar atos do poder público; manifestar-se, quanto ao atendimento recebido, e requerer atendimento como um direito, quando de alguma forma ele for negado, efetivando sua participação na gestão da administração pública (Cavalcante, 2014, p. 272).

## Capítulo 2

### OUVIDORIA: HISTÓRICO, NATUREZA E PAPEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As ouvidorias, tal como conhecidas atualmente, passaram por um longo processo histórico, influenciadas por diversos fatores sociais. Sua natureza está intimamente ligada à representação do povo na administração pública, para avaliar, propor e exercer o controle sobre os atos praticados pelos gestores. Além de se tornar esse elo, atualmente, as ouvidorias desempenham um importante papel como termômetro das ações do Estado, subsidiando a tomada de decisões para uma gestão mais assertiva aos anseios da sociedade.

Diferentemente dos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC), as ouvidorias não se destinam à apuração de responsabilidades, mas sim, ao aprimoramento da gestão pública, por meio da participação ativa do cidadão no processo decisório via canais institucionalizados. Elas desempenham um papel relevante na mediação de conflitos e na busca de soluções, tanto para o cidadão, quanto para a administração pública (Cavalcante, 2014, p. 269).

E é nessa perspectiva que talvez se possa até dizer que as ouvidorias, no cumprimento efetivo de seu papel e em certa medida, podem se assemelhar a uma forma de acesso à justiça. Isso, no caso de reclamação ou de denúncia, por exemplo, o cidadão buscar e obter do Estado o cumprimento de seu dever constitucional de prestação de serviços, ou seja, ter seu direito assegurado. Trata-se do que Cappelletti e Garth (2002, p. 8) consideram “aptidão” para “reconhecer a existência de direito juridicamente exigível” e de vencer essa barreira (da aptidão), que é séria, mormente “para os despossuídos”, embora não restrita a eles.

A função primordial das ouvidorias é auxiliar o cidadão em sua relação com o Estado, tratando as manifestações dos usuários e permitindo que críticas e sugestões contribuam para a melhoria dos serviços públicos. Nessa lógica, atuam como elo entre os interesses sociais e a administração, mediando conflitos e propondo soluções (Cavalcante, 2014, p. 268, 269).

#### 2.1 Histórico

Sobre a origem do mecanismo da ouvidoria, responsável por defender os

interesses populares, há indícios de recepção de queixas e de controle da administração na Grécia antiga (séc. V a séc. I a.C.), quando “os cidadãos exerciam vigilância sobre os funcionários públicos” em Atenas e em Esparta, “cidades precursoras desse modelo de participação e de controle social sobre a Administração Pública” (Moreira et al., 2022, p. 149). Nesse ínterim, há registros de uma autoridade semelhante à de um ouvidor na China, no século III a.C. (ano 202), na dinastia Han, quando um funcionário imperial era designado para receber queixas da população sobre injustiças administrativas (Alvarenga, 2020, p. 20). Também foram identificados antecedentes da recepção de queixas na República romana com a criação do *Tribunus Plebis*, instituição resultante de um acordo entre a plebe e o patriciado, que vigorou do século V a.C. ao início do século V d.C. Tal acordo garantia aos plebeus representantes próprios, os *sacrosanctus*, dotados de autoridade para conter abusos dos patrícios e para atuar como protetores invioláveis da população (Bezerra, 2014, p. 49). No século IV d.C., na época dos imperadores Valente e Valentiniano, o defensor romano da cidade surgiu como uma “instituição independente do poder central do Império para garantir a defesa dos direitos das classes sociais mais desfavorecidas, *quatenus eripianta malis iniustitiam patientes*”, ou resgatar aqueles que sofrem injustiças e males (Salcedo, 2023, p.10).

Embora historicamente relevantes, esses modelos foram superados, principalmente pela figura do *ombudsman*, criada pela Constituição sueca de 1809, no contexto pós-Guerra Finlandesa (Bezerra, 2014, p. 52). Etimologicamente, *ombudsman* é um termo nórdico, composto pelo adjetivo *ombud*, representante/ procurador, associado ao substantivo *man*, homem (MP/PR, 2025, p. 1).

A palavra em sua forma original foi adotada em vários países, assumindo denominação própria em outros: Países de origem Hispânica, Defensor Del Pueblo; França, Médiateur; Portugal, Provedor de Justiça etc. No Brasil utiliza-se duas expressões: Ouvidor, denominação predominante no setor público e Ombudsman, predominante no setor privado. Certamente razões históricas aliadas à cultura de não utilização de termos estrangeiros em instituições públicas, conduziram a essa duplicidade de denominação. De acordo com documentos históricos, desde a instalação no Brasil da divisão territorial em Capitanias Hereditárias, ouvidores eram indicados pelo Rei de Portugal para exercerem as suas atribuições juntamente com os Governadores Gerais (MP/PR, 2025, p. 1, 2).

“Nos países escandinavos, *ombudsman* designa o ouvidor-geral, com função pública criada para canalizar problemas e reclamações da população como parte integrante do controle da administração da *res publica*”. Essa figura se expandiu bastante depois da Segunda Guerra Mundial, “como mecanismo de democracia e

fiscalização da administração pública”. Em diversos países, as nomenclaturas são diferentes para as mesmas atribuições, como: provedor de justiça (Portugal), *defensor del pueblo* (países hispânicos), *procurador de los derechos humanos* (Guatemala) e *meditér de la republique* (países de língua francesa), entre outros (Remédio; Castiglioni, .2020, p. 54)

O primeiro *ombudsman* sueco foi nomeado pelo rei Carlos XII para supervisionar funcionários da Coroa em sua ausência do país, especialmente os arrecadadores de tributos, juízes e administradores que trabalhavam em nome dele. Com a transição do absolutismo para a democracia participativa, o *ombudsman* passou a representar o parlamento, fiscalizando a conduta administrativa, executiva e judiciária (Bezerra, 2014, p. 52-55).

O primeiro autor brasileiro a discorrer sobre a figura de um ouvidor público foi Caio Tácito, em 1967, no artigo “O contrôle (*sic*) da administração e a nova constituição do Brasil”. Ao analisar o art. 48 da Constituição vigente, que previa a fiscalização dos atos do Executivo pelo Parlamento, ele trouxe o termo *ombudsman* e o definiu como

um comissário parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe sejam encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória, nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui expressivamente para a contenção dos abusos do poder administrativo (Tácito, 1967, p. 28).

Apesar de reconhecer o potencial desse instrumento de controle da administração pública, o autor manifestou um certo ceticismo quanto à sua viabilidade no Brasil, devido a fatores como dificuldades administrativas decorrentes da extensão territorial do país, além dos hábitos políticos e administrativos vigentes. Em sua visão, o modelo seria mais adequado a países com população reduzida, alto índice educacional e serviços públicos concentrados (Tácito, 1967, p. 28).

Essa desconfiança é compreensível, considerando o contexto histórico em que o artigo foi escrito. O Brasil vivia sob o regime da ditadura militar, período em que o Executivo exercia controle excessivo sobre o Legislativo. O papel do Congresso se limitava a ratificar as decisões impostas pelo alto escalão do poder. Nesse cenário, a nomeação de um comissário indicado pelo Parlamento para fiscalizar o Executivo seria apenas uma formalidade, desprovida de efetividade prática, visando apenas cumprir exigências constitucionais (Boris Fausto, 2006, p. 475).

Os pedidos para a criação de um *ombudsman* ganharam força na década de 80, quando a Câmara dos Deputados apresentou três propostas para a criação de um defensor do povo entre 1981 e 1984, e o Senado se manifestou em 1983. Todas as propostas foram rejeitadas (Santos, 2022, p. 112).

Pouco depois, em 1986, foi criada a primeira ouvidoria pública brasileira implantada em Curitiba, por meio do Decreto nº 93.714/86, que instituiu a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (CODICI), vinculada à Presidência da República. A missão era proteger os cidadãos contra abusos, omissões e erros da administração pública federal. A partir desse marco, as ouvidorias públicas foram percebidas como um importante mecanismo de participação cidadã, com papel essencial no controle social, ao ampliar a influência da população sobre as decisões que impactam diretamente suas vidas (Santos, 2022 p. 112).

Ainda em 1986, a Comissão Afonso Arinos – Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – chegou a propor a criação de um defensor do povo. Entretanto, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, optou-se por não incluir essa figura na nova Constituição, atribuindo-se a missão de defender os interesses sociais ao Ministério Público (Bezerra, 2014, p. 63-67).

Desse modo, a Constituição promulgada em 1988 não incorporou a figura do *ombudsman* nos moldes clássicos. Cândido Mendes (1988, p. 3), um dos principais defensores da implementação desse mecanismo, lamentou o fato, considerando que a sociedade deveria “acautelar-se” contra o Estado, denunciando abusos e excessos, assim como o exemplo da Espanha. “A tarefa continua dentro da competência do Ministério Público”, concluiu.

Assim, o modelo que se consolidou no Brasil foi distante do *ombudsman* sueco, desprovido das prerrogativas típicas de um defensor do povo, as quais foram atribuídas ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas.

## **2.2 Ouvidorias no Brasil: Marco Normativo e Conceito**

Embora o modelo brasileiro consolidado fosse distante do *ombudsman* sueco, como afirmado por Mendes (1988, p. 3), a Carta Magna possibilitou a expansão das ouvidorias como instâncias de controle e de participação social. Nesse aspecto, ao estabelecer, em seu artigo 1º, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, a Constituição abriu caminho para a



criação e a formalização de instrumentos que conferissem protagonismo ao cidadão na fiscalização e no controle das ações do Estado. O art. 37, §3º, da Constituição tornou-se um marco normativo para as ouvidorias, ao prever que:

§ 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;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Esse modo de participação social só foi efetivamente regulamentado em 2017, com a Lei nº 13.460, conhecida como Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos. Ela estabelece diretrizes para a atuação das ouvidorias públicas, consideradas canais efetivos de manifestação dos cidadãos, como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e outras formas de expressão sobre a prestação dos serviços e a conduta dos agentes públicos. Além disso, ela atribuiu, às ouvidorias, responsabilidades como: promover a participação do usuário; acompanhar e propor o aprimoramento dos serviços; auxiliar a prevenção e a correção de falhas administrativas; **gerenciar o processo de resposta às demandas** e promover a conciliação entre os usuários e os órgãos públicos envolvidos. (g.n.)

Nesse contexto, as ouvidorias públicas brasileiras foram, na maioria, instituídas no âmbito do Poder Executivo, com os cargos de ouvidor sendo de livre nomeação e exoneração pelas autoridades superiores de cada órgão. Para compreender esse fenômeno, a Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria-Geral da União (OGU) definiu a ouvidoria pública federal da seguinte forma:

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável 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 (OGU, 2014, p. ). (g.n.)

Com isso, as ouvidorias assumem papel relevante na tomada de decisões governamentais, funcionando como importantes instrumentos de *feedback* para os gestores. No geral, elas integram o sistema de controle interno das instituições, junto com as corregedorias e auditorias, completando a estrutura de governança institucional e de *accountability* (Santos, 2022, p. 123).

A Lei nº 8.490/1992 instituiu a Ouvidoria-Geral da República, que passou a atuar efetivamente em 1995, como parte da estrutura do Ministério da Justiça. Em

2003, foi transferida para a Controladoria-Geral da União, recebendo o nome de Ouvidoria-Geral da União e tendo como competência coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do Poder Executivo federal. Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 determinou a criação das ouvidorias do Poder Judiciário e do Ministério Público na União, nos estados, no Distrito Federal e nos territórios.

Com o avanço das privatizações em alguns setores, como os de energia elétrica, de telecomunicações, de transportes e de bancos, diversas ouvidorias foram criadas em organismos federais, medida que se estendeu aos órgãos da administração direta de diferentes entes federativos. Contudo, essas ouvidorias ainda apresentam limitações em relação ao modelo clássico de *ombudsman*, pois carecem de independência funcional. Seus ocupantes podem sofrer influência dos gestores, não respondem ao Poder Legislativo e não possuem respaldo constitucional (Bezerra, 2014, p. 70).

O modelo de ouvidoria do Distrito Federal (DF) se insere nesse contexto.

### **2.3 Ouvidoria no Distrito Federal, Papel do Ouvidor e Acesso**

No DF, a Ouvidoria-Geral foi instituída em 26 de junho de 1999 e extinta em dezembro de 2002, quando suas atividades foram incorporadas à Corregedoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), criada pela Lei nº 3.105/2002. Em 2007, passou para o gabinete do governador e, em 2010, para a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Em 2008, a Lei nº 11.697 criou a Ouvidoria-Geral do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), determinada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com a missão de aproximar o cidadão do Poder Judiciário. Em 2012, a Lei nº 4.896 instituiu o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal (SIGO/DF), e a Ouvidoria-Geral do Distrito Federal, subordinada à Controladoria-Geral do Distrito Federal, passou a coordenar e a supervisionar tecnicamente as demais ouvidorias do Poder Executivo distrital (CGDF, 2025).

No âmbito do Poder Executivo, todos os órgãos e entidades da administração direta foram obrigados a implementar suas ouvidorias. Atualmente, o governo do DF conta com 131 ouvidorias interligadas ao SIGO/DF (CGDF, 2025). Cada órgão ou entidade designa servidores para atendimento ao cidadão conforme a demanda e conta com um ouvidor responsável; todas as unidades estão sob a coordenação e supervisão técnica da Ouvidoria-Geral, nos termos da Lei nº 4.896/2012.

Neste momento, grande parte dessa atuação é centralizada em sistemas eletrônicos, como o e-Ouv, que integra o Fala.Br (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União), e o Ouv-DF (vinculado à plataforma Participa-DF, coordenada pela Controladoria-Geral do DF). Esses sistemas facilitam o recebimento, o tratamento e o monitoramento das manifestações, no mesmo esquema de funcionamento das ouvidorias seccionais e da ouvidoria geral de cada ente federativo (CGU, 2020, p.4).

Compete às ouvidorias receber as demandas, encaminhá-las à área responsável, controlar prazos e, após a análise técnica, enviar a resposta ao cidadão. Nesse contexto, a figura do ouvidor é incumbida de atuar em prol da administração e do cidadão, permitindo o exercício do controle social de forma preventiva e corretiva, recomendando a suspensão de práticas arbitrárias ou negligentes e impedindo o abuso de poder. Sua missão envolve a otimização da prestação de serviços, fortalecendo a cidadania. Além disso, cabe a ele fomentar a participação social para conscientizar o cidadão sobre seus direitos, acesso aos serviços públicos e desfrutar de um serviço público eficiente e de qualidade (Cavalcante, 2014, p. 268, 270).

Como o modelo implementado no Brasil constitui um instituto unipessoal, com poderes administrativos que variam conforme a força institucional e as prerrogativas concedidas. A atuação do ouvidor é limitada; restringe-se ao órgão ao qual pertence, no qual pode exercer maior autonomia na mediação entre o cidadão e a administração pública. Isso possibilita uma articulação direta com as setoriais responsáveis pela demanda do cidadão e a capilarização do envolvimento do usuário, ao exigir que os responsáveis se manifestem sobre a solicitação apresentada. Tal articulação favorece um diagnóstico mais preciso dos problemas enfrentados pelas instituições e permite a proposição de mudanças, capazes de impactar positivamente os serviços prestados (Lyra, 2004, p. 126)

As ouvidorias recebem quatro tipos de manifestações dos cidadãos: denúncias, reclamações, sugestões e elogios. Elas podem ser registradas presencialmente nas seccionais, por telefone (canal 162 ou número da ouvidoria do órgão), por e-mail, em ações itinerantes ou pelo site oficial do Participa-DF. No TJDF, o atendimento também é oferecido presencialmente, por e-mail, por correspondência, por telefone e pelo site institucional; não há integração com o sistema Participa-DF (TJDF, 2025).

O atendimento das demandas depende da vinculação do órgão/entidade ao sistema de ouvidorias. No Participa-DF, por exemplo, só é possível registros para

órgãos do governo. Para acessar o sistema, o usuário deve, obrigatoriamente, criar uma conta de relacionamento com seus dados cadastrais. Após isso, estará apto a realizar o registro, que seguirá os prazos legais (figura 1):

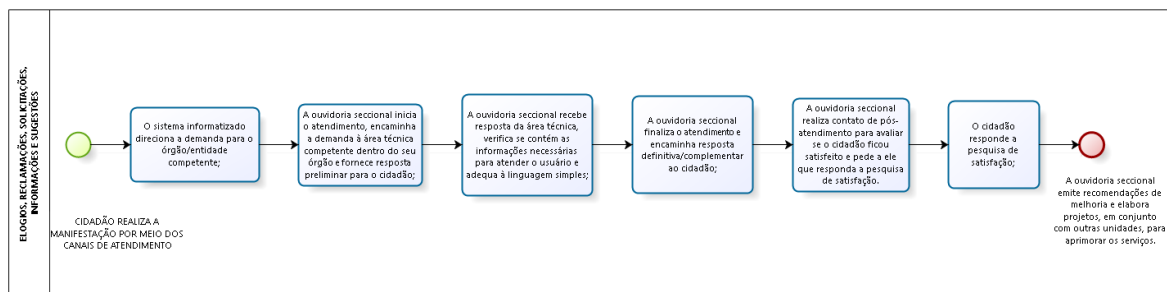
Figura 1 - Fluxograma de acesso à ouvidoria



Fonte: CGDF, 2025

As manifestações recebidas passam por análise prévia para verificar os requisitos mínimos de admissibilidade. Depois, são encaminhadas ao órgão ou entidade competente; A ouvidoria seccional a distribui à setorial responsável e envia uma resposta preliminar ao demandante. Após instrução, a setorial devolve a demanda à ouvidoria, que verifica a suficiência das informações para responder ao cidadão, adequa a mensagem a uma linguagem simples e finaliza o atendimento com a resposta definitiva. Posteriormente, faz-se um contato para avaliar a satisfação do usuário. Com os resultados dessa avaliação, a ouvidoria emite informações para subsidiar melhorias e aprimoramento dos serviços nas setoriais do órgão (CGDF, 2024, p. 49). O fluxograma a seguir (figura 2) ilustra esse processo.

Figura 2 - Processo de atendimento da ouvidoria

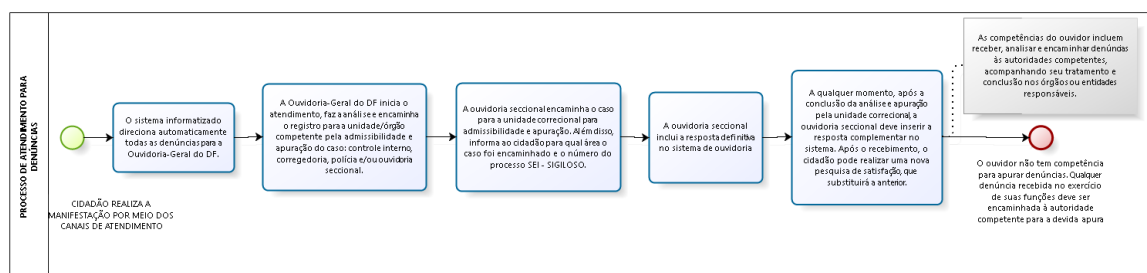


Fonte: adaptado de CGDF, 2025.

Quando se trata de denúncia, o trâmite é diferente. Conforme o referido Guia Prático de Ouvidoria (CGDF, 2024, p. 51), as denúncias são as únicas manifestações que podem ser registradas de forma anônima. Contudo, para acompanhar o desfecho

do pedido, o cidadão deve se identificar, sendo seus dados enviados de forma anonimizada para preservação da identidade. De acordo com a Portaria nº 341/2019-CGDF, todas as denúncias recebidas pelas ouvidorias do sistema SIGO-DF devem ser analisadas pelas Unidades de Correição e Controle Interno. As etapas de tratamento seguem o mesmo fluxo das demais manifestações, porém, em processo sigiloso e com acesso restrito às partes envolvidas (figura 3).

Figura 3 - Processo de atendimento denúncias



Fonte: adaptado de CGDF, 2025.

Nesse contexto, o avanço das políticas de governança permitiu que as ouvidorias passassem a desempenhar papel central na promoção da *accountability*, uma vez que as manifestações dos usuários geram dados e informações capazes de orientar a administração pública na identificação de falhas, na correção de fluxos e na prestação de contas à sociedade de forma mais transparente e responsável. Ao sistematizar essas informações, as ouvidorias oferecem subsídios relevantes para a fiscalização interna e externa, fortalecendo a gestão orientada a resultados e a responsabilização dos agentes públicos (Santos, 2022, p. 123).

## 2.4 Ouvidoria e Lei de Acesso à Informação

Além de receberem demandas típicas, como sugestões, reclamações, solicitações e elogios, com a implementação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), as ouvidorias também passaram a ser o canal responsável pelo tratamento dos pedidos de acesso à informação, atuando diretamente na chamada transparência passiva, aquela provocada pela iniciativa do cidadão (Santos, 2022, p. 113)

No DF, o acesso à informação é regulamentado pela Lei nº 4.990/2012, que estende sua aplicação a toda a administração direta e indireta do governo distrital. Essa lei dispõe que é dever do Estado garantir o acesso à informação de forma ágil,

transparente e clara, operacionalizada por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), atualmente integrado ao sistema Participa-DF, junto com o sistema OUV-DF.

Qualquer cidadão pode apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades do Estado. O requerimento deve conter a identificação do solicitante e a especificação da informação desejada, sem exigência de justificativa para o pedido. De acordo com o Decreto nº 34.276/2013, o acesso pode ser negado quando o pedido for genérico, desproporcional ou desarrazoado; exigir a produção de informações ou análises inéditas ou quando a informação solicitada for considerada sigilosa, como dados pessoais, informações que comprometam a segurança da sociedade e do Estado ou documentos preparatórios para atos administrativos cuja divulgação antecipada possa causar prejuízos.

Após o registro, a manifestação é analisada quanto à admissibilidade. Se não se enquadrar em nenhuma hipótese de negativa, será encaminhada à unidade responsável, que a instrui e dá resposta à ouvidoria. Caso o cidadão não concorde com a negativa ou com o conteúdo da resposta, pode interpor recurso.

Dessa forma, percebe-se que a ouvidoria, além de ser um importante canal de comunicação entre o usuário e a administração pública, tem consolidado o acesso à informação como instrumento de controle social. Com base nas informações, o cidadão pode cobrar seus direitos e exercer sua cidadania em busca de um serviço público de qualidade e eficiente (Fonsêca, 2018, p. 69).

A função das ouvidorias é ampla, mas o foco deste estudo são os registros de reclamações e de denúncias feitos pelos cidadãos. Tais registros buscam expressar, de forma mais contundente, a exigência de cumprimento da garantia constitucional de direitos fundamentais, numa demonstração da mudança do status de “homem cordial” para cidadão efetivo.

### Capítulo 3

## DESEMPENHO DA OUVIDORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL NA RESPOSTA A RECLAMAÇÕES E A DENÚNCIAS

Os serviços públicos objeto da pesquisa são os de saúde e os de assistência social, cujos números demonstram o maior contingente de registros ao longo do tempo. O período da investigação será o biênio 2023-2024, tendo em vista que, surpreendentemente, as demandas nesse tempo foram superiores às do período da pandemia da Covid-19, enquanto as taxas de resolutividade decaíram. Como forma de contextualizar temporalmente o foco maior da pesquisa, será apresentado o cenário no qual ele se insere.

A base de dados utilizada foi o Painel Ouvidoria DF, composta por informações secundárias organizadas e disponibilizadas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, órgão responsável pela supervisão, tratamento e orientação dessas informações no Portal da Transparência. Também atua na apuração de irregularidades administrativas, na correição, na coordenação das ouvidorias públicas do DF, na implementação de projetos de governança e de compliance, entre outros (CGDF, 2025).

Conforme apresentado no próprio Painel Ouvidoria DF, os dados disponibilizados são interativos e atualizados em tempo real, abrangendo: evolução histórica das manifestações; situação atual na ouvidoria; classificação por tipo (elogios, reclamações, denúncias, sugestões, pedidos de informação e solicitações de serviços); região administrativa (bairro/cidade satélite) de origem, representada em um mapa de calor do DF; canais de entrada utilizados; assuntos mais demandados e percentual de resolutividade. Esse é calculado com base na avaliação do próprio cidadão após o recebimento da resposta. Em manifestações do tipo denúncia, reclamação e solicitação de serviço, é o próprio demandante quem encerra o protocolo, classificando-o como resolvido ou não resolvido (CGDF, 2025).

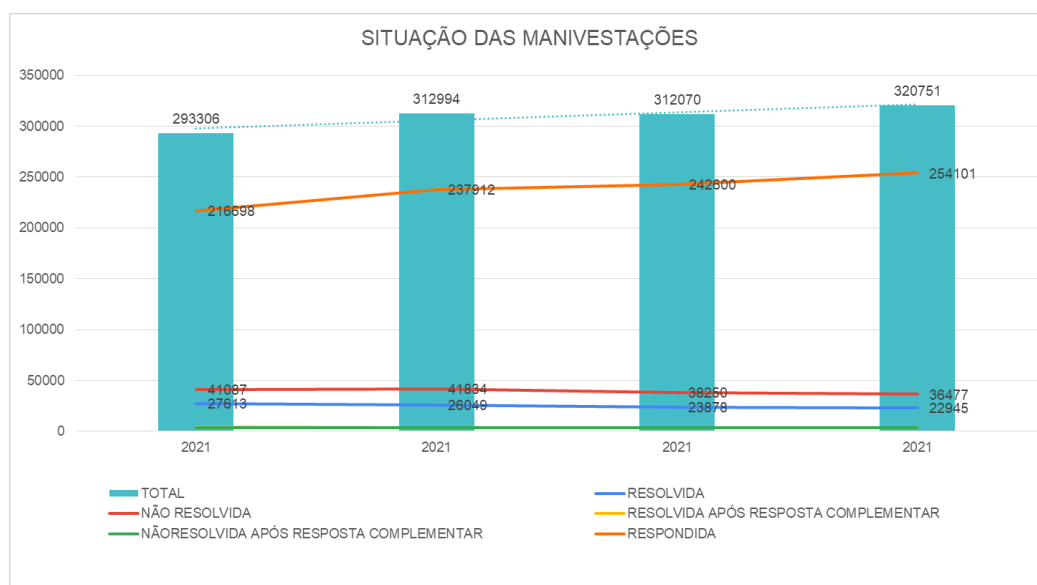
O recorte temporal 2023 a 2024 foi feito por meio do filtro disponível na plataforma Painel Ouvidoria da CGDF e, após isso, foram realizadas as coletas dos dados anuais apresentados pelo painel, pelas abas “visão geral”, “rank órgãos”, “pesquisa de satisfação”, “prazos” e “forma de entrada”.

### 3.1 Panorama Descritivo das Ouvidorias do Distrito Federal de 2021 a 2024

A coleta inicial concentrou-se na aba “visão geral” do Painel Ouvidoria, que reúne os principais indicadores das ouvidorias do GDF: situação das manifestações (recebida, em análise, respondida, prorrogada, vencida); avaliação dos cidadãos (demanda resolvida ou não); tipos de manifestação (reclamação, denúncia, sugestão, elogio, informação e solicitação); índice de satisfação com o serviço de ouvidoria (média entre recomendação, atendimento e sistema); canais de entrada (site, telefone, presencial); questões mais demandados e ranking por localidade.

Sobre as manifestações de 2021 a 2024 (gráfico 1), o total cresceu de 293.306 para 320.751, aumento de 9,35%, indicando tendência de alta. Isso pode revelar mais engajamento dos cidadãos na fiscalização da gestão pública.

Gráfico 1 - Situação das Manifestações



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Porém, a análise da taxa de resolutividade (demandas respondidas pelas ouvidorias e que os usuários classificaram como atendidas) aponta que o índice caiu de 10,96%, em 2021, para 8,28% em 2024, passando de 32.137 para 26.569 manifestações resolvidas anualmente (incluídas aquelas solucionadas após resposta complementar). O painel ressalta que esse indicador reflete a percepção do cidadão sobre a atuação do órgão responsável pela demanda e não da ouvidoria em si. Assim, percentuais mais altos ou mais baixos podem estar relacionados ao volume de respostas e não necessariamente à qualidade do serviço prestado.



A redução observada pode decorrer de dificuldades operacionais ou de falhas de articulação entre a ouvidoria e os órgãos competentes para a instrução das demandas. Além disso, alguns aspectos, como: falta de clareza nas respostas, percepção de ineficácia por parte do usuário ou a própria complexidade das questões – por vezes, insuscetíveis de solução imediata ou de resolução em uma única intervenção – também podem ter contribuído para o declínio do indicador.

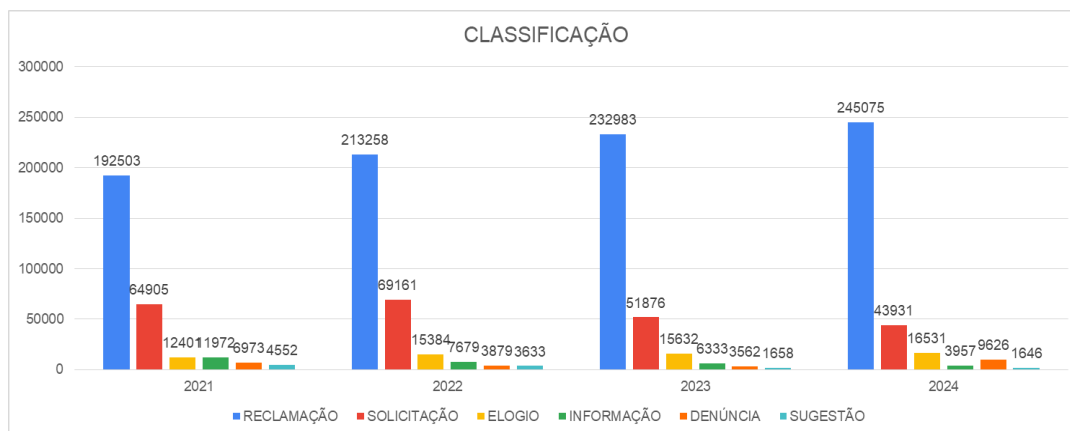
A análise das demandas não resolvidas manteve-se estável entre 2021 e 2022, período em que atingiu seu maior número, mas apresentou queda em 2023 e 2024. Em 2022, foram 45.321 demandas, caindo para 40.081 em 2024, em uma redução proporcional de 15,45% para 12,5% em relação ao total de cada ano.

Porém, como a taxa de resolutividade também diminuiu, enquanto o volume total de manifestações aumentou, infere-se que essa redução pode estar associada à menor adesão dos usuários à avaliação das respostas das ouvidorias.

Nesse aspecto, observou-se que a categoria “respondida” foi a mais expressiva, representando em média 76,71% das manifestações no período, com crescimento de 73,88% em 2021 para 79,22%, em 2024. Embora não signifique resolução efetiva, esse dado demonstra o esforço da Administração em oferecer uma resposta à manifestação do cidadão.

Na classificação das demandas (gráfico 2), as reclamações lideram de forma expressiva, totalizando 883.819, com crescimento de 192.503 (2021) para 245.075 (2024). As solicitações caíram de 64.905 para 43.931; as sugestões tiveram queda acentuada de 63,84%, e os elogios tiveram leve aumento, de 12.401 para 16.531.

Gráfico 2 – Classificação das demandas



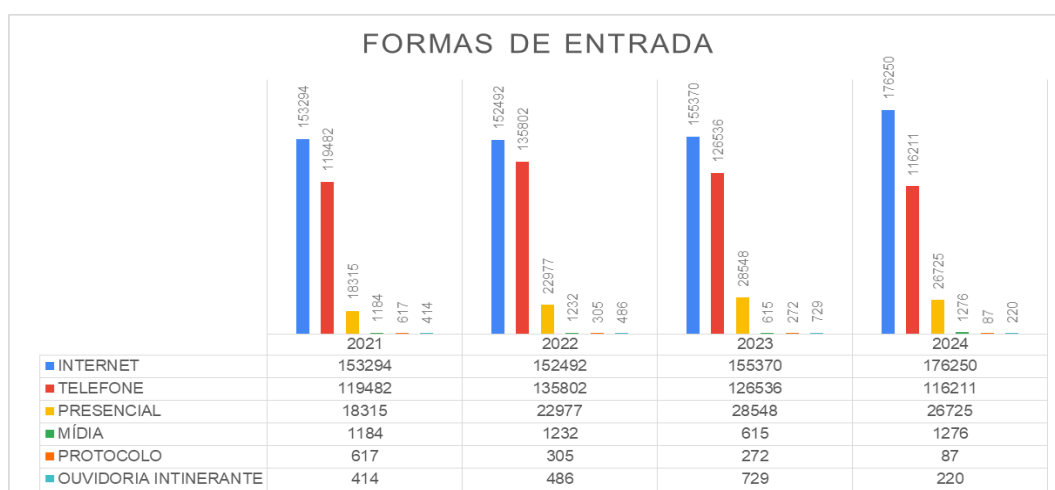
Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

A predominância de reclamações, em contraste com a baixa presença de contribuições propositivas (sugestões) ou de reconhecimento (elogios), sugere que a população percebe as ouvidorias como principal canal administrativo de busca de soluções e não como espaço de colaboração. Tal percepção pode estar relacionada à falta de retorno claro sobre o que acontece com as sugestões, ou à percepção de que as sugestões não geram impacto real na gestão pública.

Sobre as formas de entrada (gráfico 3), a internet e o telefone concentram mais de 95% das manifestações, caracterizando as ouvidorias do DF como serviço predominantemente digital e remoto. A via digital manteve a liderança, com crescimento expressivo em 2024 (de 155.370 em 2023, para 176.250 registros). O telefone oscilou: cresceu até 2022 e caiu nos anos seguintes, permanecendo como segunda via mais utilizada.

O atendimento presencial teve aumento entre 2021 e 2023, mas teve leve queda em 2024. Já canais menos usuais, como mídia, protocolo e ouvidoria itinerante, foram pouco representativos e inconsistentes. Esse cenário reforça que o acesso à tecnologia é determinante para a participação social, enquanto a baixa adesão de canais presenciais e itinerantes sugere desafios para alcançar populações mais vulneráveis ou em regiões de difícil acesso.

Gráfico 3 - Formas de Entrada

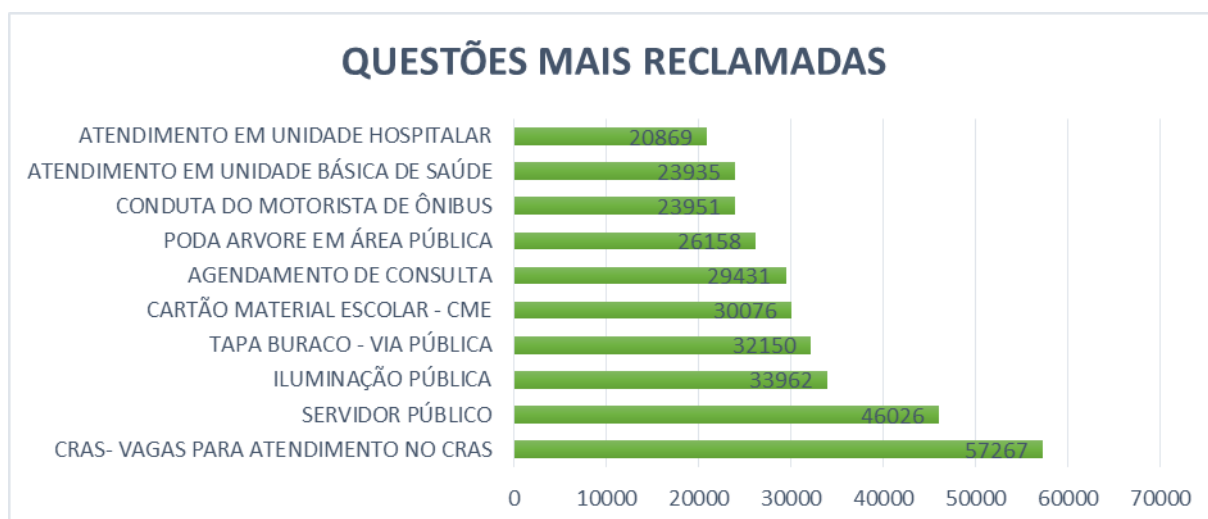


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

As manifestações analisadas com base nos assuntos mais demandados concentram-se em temas sociais e de infraestrutura (gráfico 4). O maior volume está associado ao tema “CRAS – vagas para atendimento”, que registrou 57.619 ocorrências, embora tenha apresentado queda após o pico de 2022 (28.348). Em

seguida, destacam-se os assuntos “Servidor Público” (49.134), “Tapa-buraco em via pública” (34.890), “Iluminação pública” (32.978) e “Agendamento de consulta” (31.168).

Gráfico 4 – Questões Mais Reclamadas



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Esses dados revelam necessidades recorrentes relacionadas a serviços públicos essenciais, sobretudo nas áreas de assistência social, de saúde e de infraestrutura urbana. No campo da saúde, por exemplo, as demandas concentram-se na Secretaria de Estado de Saúde (SES), que, além de estrutura própria, conta com serviços prestados pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF), serviço social autônomo (SSA) instituído pela Lei nº 6.270/2019. A expressiva quantidade de registros nesse setor demonstra a percepção dos usuários quanto às dificuldades enfrentadas na gestão.

Do mesmo modo, a elevada demanda por vagas de atendimento nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) evidencia a forte necessidade de políticas de assistência voltadas a indivíduos em situação de vulnerabilidade, sinalizando a urgência de aprimoramento das estratégias de proteção social.

Quanto às localidades com maiores números de manifestações (gráfico 5), o Plano Piloto lidera em volume de manifestações, com 208.373 registros entre 2021 e 2024, apesar da queda até 2023 e da leve recuperação em 2024. Ceilândia e Taguatinga aparecem em seguida, mas com números bem inferiores. Essas três regiões e Samambaia concentram parte significativa das manifestações, possivelmente justificada pela maior densidade populacional.

Gráfico 5 - Ranking Manifestações por Localidade

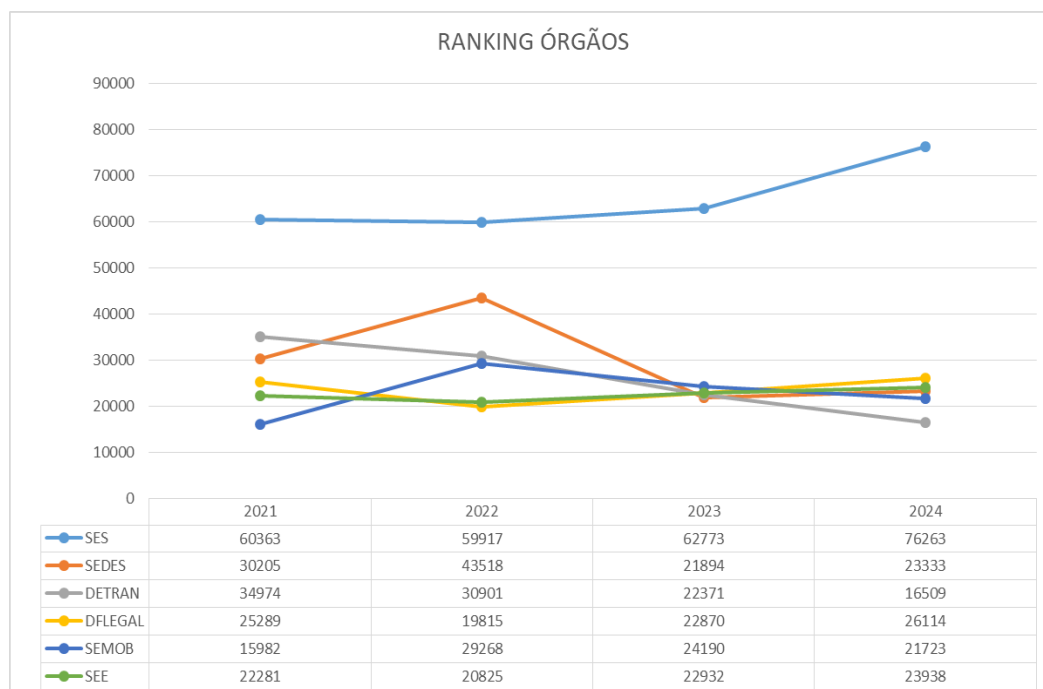


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

A concentração no Plano Piloto pode ser explicada pela maior circulação de pessoas, pela facilidade de acesso à informação e pela maior presença de órgãos públicos. Já as variações anuais em todas as regiões podem estar ligadas a fatores como campanhas de conscientização, mudanças na gestão ou conjuntura política.

Sobre os órgãos com mais manifestações (gráfico 6), na aba “ranking órgãos”, os de maior volume foram: Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), Departamento de Trânsito (DETRAN), DF Legal, Secretaria de Mobilidade (SEMOB) e Secretaria de Estado de Educação (SEE).

Gráfico 6 – Ranking dos órgãos



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Os dados da SES e da SEDES são objeto de análise logo abaixo. O DETRAN somou 104.755 manifestações, mas apresentou tendência de queda contínua, caindo de 34.974 em 2021 para 16.509 em 2024, o que representa uma redução de 52,79%. O DF Legal registrou queda entre 2021 e 2022, mas voltou a crescer em 2023 e 2024. Já a SEMOB teve aumento expressivo de 83,13% entre 2021 e 2022 (de 15.982 para 29.268 manifestações), seguido de uma redução relativa nos dois anos posteriores. Por fim, a SEE, embora permaneça entre os órgãos mais demandados, manteve relativa estabilidade no volume de manifestações ao longo do período analisado.

Nesse cenário geral do quadriênio 2021 a 2024, foi percebido que o índice de resolatividade apresentou uma tendência de queda, em um sentido inverso ao aumento das demandas. Também se verificou uma alta porcentagem de demandas respondidas, sendo o dado mais expressivo em relação ao total de manifestações.

Essa diferença entre o alto número de demandas respondidas e a baixa taxa de resolução demonstra descompasso entre o esforço das ouvidorias em desempenhar seu papel como canal de comunicação entre o cidadão e a administração pública, e a capacidade dessa administração de atender de forma efetiva a demanda dos usuários. Nessa perspectiva, é importante entender o porquê de o cidadão não considerar a manifestação resolvida.

### **3.2 Análise das Reclamação e das Denúncias em Ouvidorias da Secretaria de Estado de Saúde e da Secretaria de Desenvolvimento Social**

A SES e a SEDES concentraram a maior parte das demandas de ouvidoria do DF nos últimos quatro anos. Para compreender o desempenho dessas ouvidorias, como elo entre os usuários e a administração pública, verificaram-se os números de reclamações e de denúncias de janeiro de 2023 a dezembro de 2024, período posterior à pandemia de COVID-19.

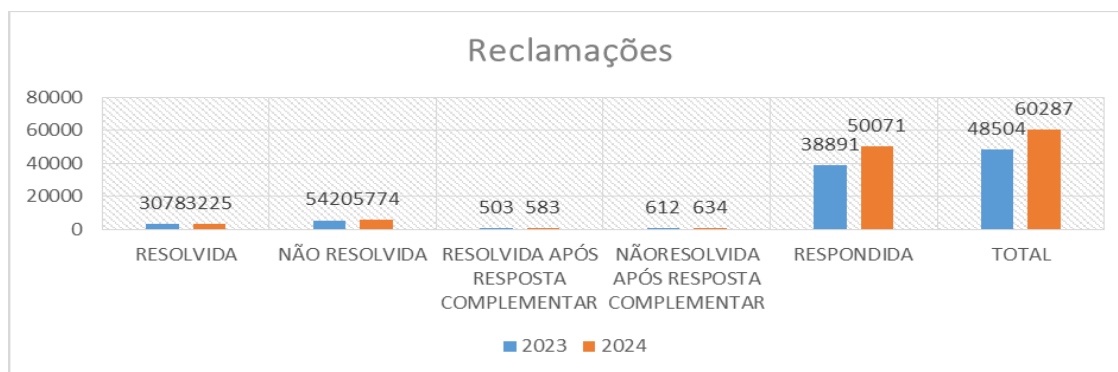
A finalidade foi verificar em que medidas estão sendo cumpridas as funções das ouvidorias, no que tange ao tratamento de reclamações e de denúncias registradas na Ouvidoria-Geral do DF, sobre serviços públicos, e ao gerenciamento do processo de resposta a essas demandas, respectivamente em cumprimento à Instrução Normativa nº 1/2014 da OGU e à Lei nº 13.460/2017.

A SES, responsável por executar as políticas de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) no DF, registrou, entre os órgãos e entidades do GDF, o maior número

de manifestações, sendo 108.791 reclamações (48.504 em 2023 e 60.287 em 2024) e 2.998 denúncias (1.198 em 2023 e 1.800, em 2024).

Em 2023, suas ouvidorias apresentaram respostas a mais de 80% das reclamações e, em 2024, a cerca de 83% (gráfico 7).

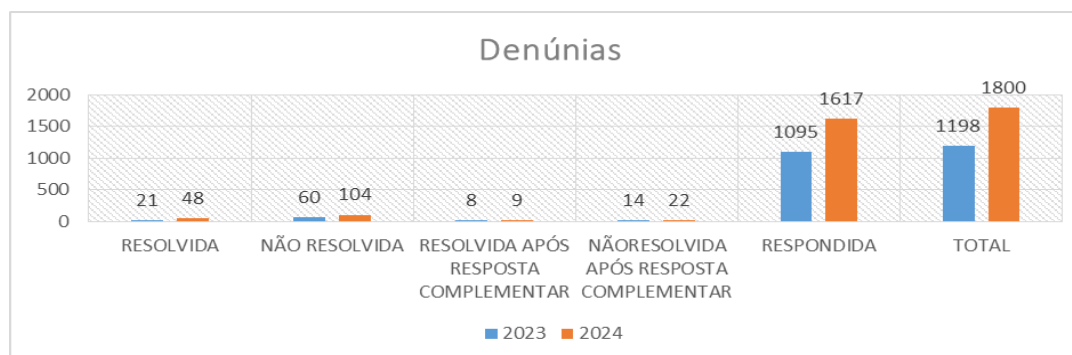
Gráfico 7 – Números das Reclamações no Biênio 2023/2024



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

As denúncias tiveram 91,4% de respostas em 2023 e 89,8% em 2024 (gráfico 8).

Gráfico 8 – Números de Denúncias no Biênio 2023/2024

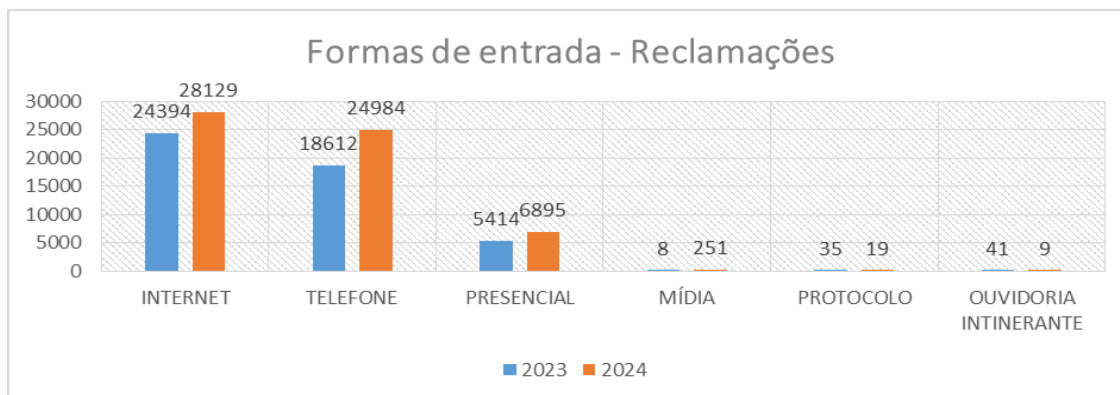


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

O que se sobressai, do contexto das respostas, é que apenas 6,8% dos cidadãos consideraram suas demandas efetivamente solucionadas. É um percentual muito pequeno de retorno frente ao total de manifestações. As razões para tal podem estar em eventual desconhecimento ou desconsideração dos cidadãos, quanto à importância desse *feedback* para as ouvidorias, para a transparência de seu trabalho e para a gestão do próprio GDF, relativamente ao controle.

Sobre os meios de registro, as manifestações de reclamação chegaram, em sua maioria, pela internet e por telefone, com números expressivos de registros presenciais (gráfico 9).

Gráfico 9 – Meios de Registro das Reclamações



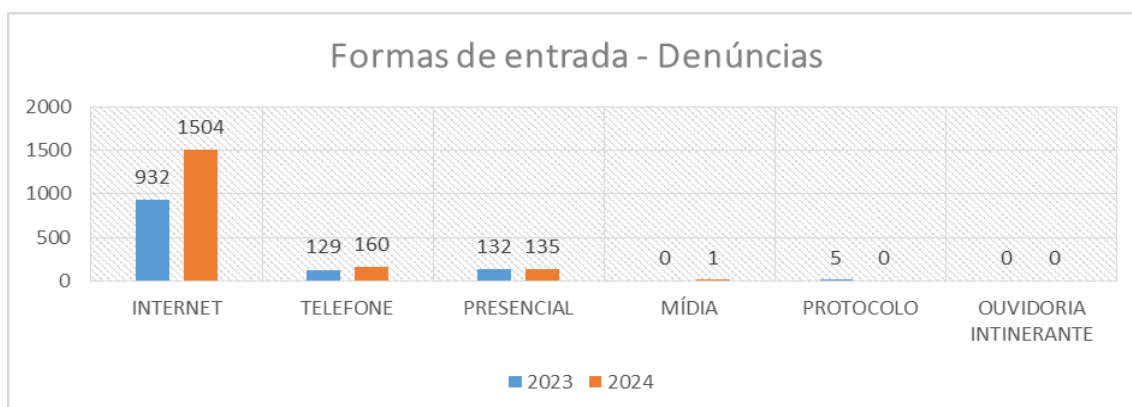
Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

De certa forma, o expressivo registro presencial contraria os dados de entrada geral do quadriênio 2021 a 2024, que caracterizaram as ouvidorias do DF como serviço predominantemente digital e remoto.

Entre as possíveis preferências pela via de reclamação presencial está a vantagem de ele oferecer mais credibilidade ao cidadão. Apesar do aumento de outras vias, a desconfiança ainda as permeia.

Nas denúncias, o canal predominante foi a internet, com 81,25% das entradas, com aumento de 61,37% em 2024 em relação a 2023 (gráfico 10).

Gráfico 10 – Meios de Registros das Denúncias



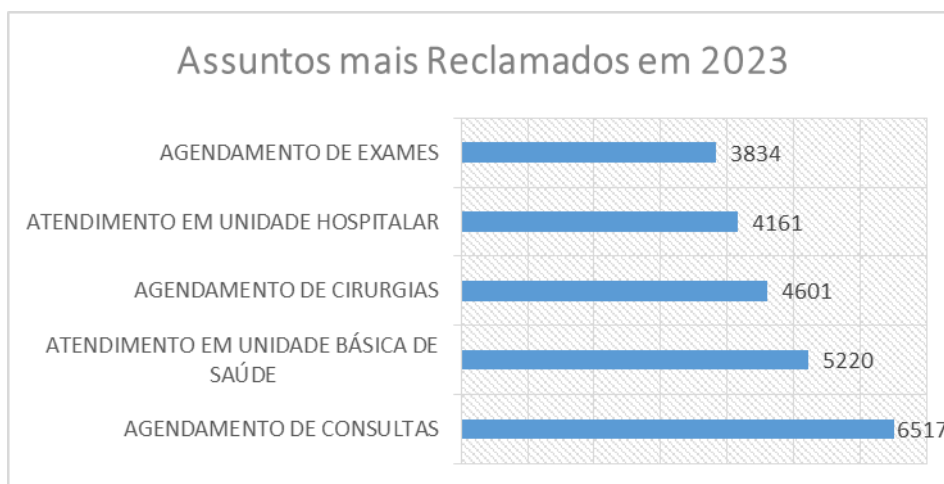
Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

O maior número de denúncias via internet pode ser visto pela ótica do próprio tipo de manifestação; pode ser explicado pela necessidade de sigilo. Fornecer obrigatoriamente os dados na denúncia é diferente de fornecê-los presencialmente, quando eles são associados à imagem do cidadão.

Quanto aos assuntos mais reclamados, embora tenha havido alternância entre alguns indicadores no período abrangido pela pesquisa, as reclamações giraram em

torno de agendamentos e de atendimentos. Os mais expressivos foram: “agendamento de consultas” (12,4%), “atendimento em unidades básicas de saúde” (10,6%) e “atendimento em unidades hospitalar” (9,3%) (gráficos 11 e 12).

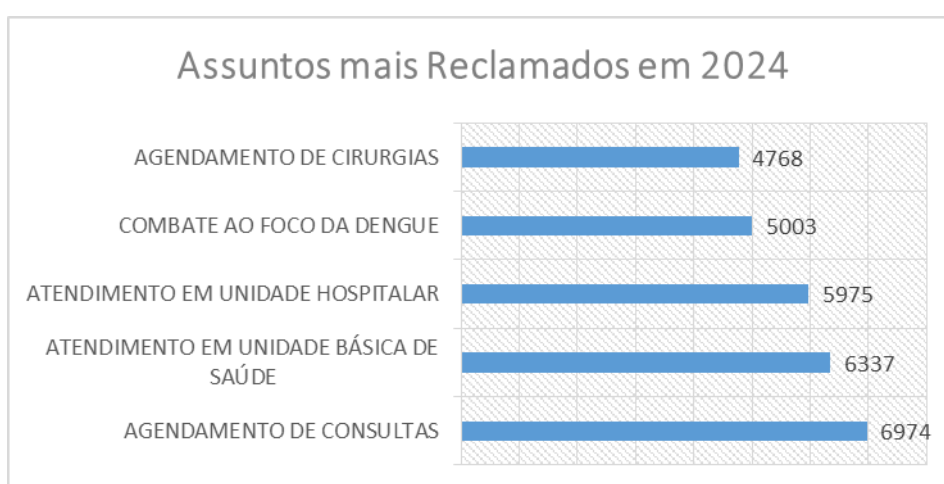
Gráfico 11 – Assuntos mais Reclamados em 2023



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Diferenças insignificantes são observados nos dados desses dois anos, o que indica, claramente, a não mudança de situação de um ano para outro. Diante disso, infere-se: as reclamações do ano anterior não surtiram qualquer efeito na gestão dos serviços públicos ou as ações administrativas nesse sentido não foram suficientes ou, ainda, apesar de suficientes não conseguiram modificar a cultura administrativa.

Gráfico 12 – Assuntos mais Reclamados em 2024



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

A soma desses percentuais, quando traduzida em números, representa, no total de 108.791 reclamações no biênio, a necessidade de 35.139 pessoas por serviços de saúde, número significativo que não se pode considerar exceção.

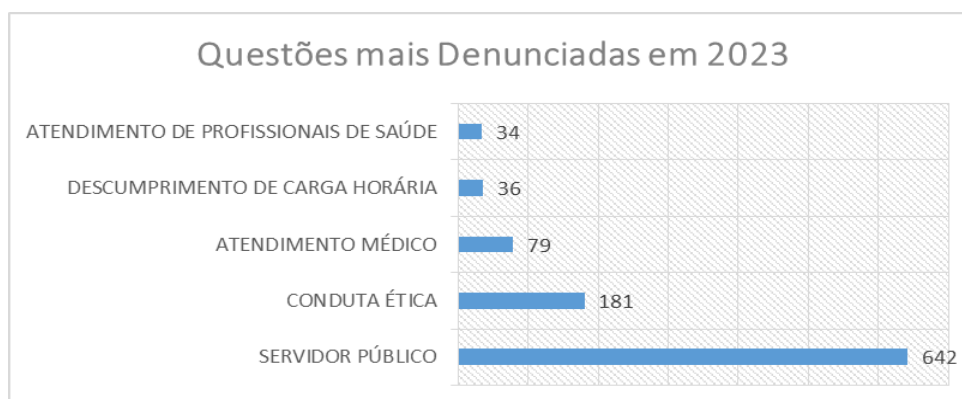


Tais dados são reveladores do quanto a prestação desses serviços ainda deixa a desejar por razões várias. E se se pensar que essas pessoas são mais vulneráveis socialmente falando, deduz-se que elas apenas continuarão tentando, muitas vezes por falta de condições de buscar o atendimento judicialmente.

Luana Barroso Lins Silvano (2024, p. 55), com base nos pressupostos de Cappelletti e Garth, refere que o acesso à justiça pode ser dificultado, se não obstaculizado, por fatores diversos, entre eles os psicológicos e culturais. Esses estão relacionados a “questões de instrução e ao que se difunde com base nisso” e contribuem para a “timidez em ambientes formais como o do Judiciário”.

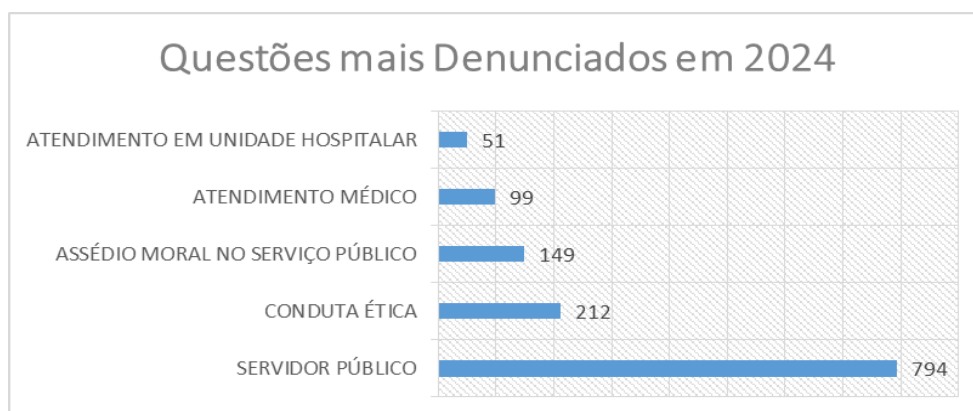
Entre as denúncias, o maior número se concentra no “servidor público” (47,9%), seguido de “conduta ética” (13,1%) e de “atendimento médico” (5,9%) (gráficos 13 e 14).

Gráfico 13 – Questões mais Denunciadas em 2023



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Gráfico 14 – Questões mais Denunciadas em 2024



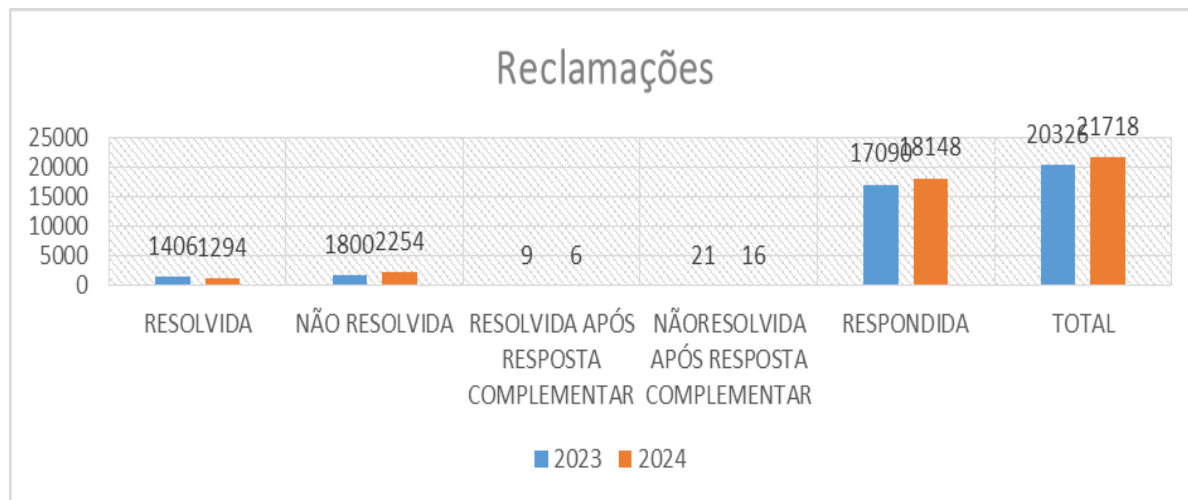
Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Chamou atenção o salto nas denúncias de assédio moral no serviço público, que passaram de cinco registros, em 2023, para 149, em 2024.

Esses dados podem indicar, de um lado, a não mudança de postura do servidor frente à população e, de outro, uma maior conscientização de usuários e trabalhadores sobre seus direitos, além de confiança nas ouvidorias. Relativamente ao primeiro, apesar de a reforma do Estado buscar o “sepultamento da cultura burocrática”, reconhece-se que essa sobrevive na prática, por meio de aspectos do patrimonialismo. Por isso, mesmo lançadas as bases da nova gestão, uma nova cultura “vai demorar, pois é a mais difícil”; é um processo contínuo de mudança (Bresser Pereira, 2001, p. 33). Já quanto ao segundo, o exercício dessa consciência é o que prevê a Constituição de 88.

A SEDES figurou como o segundo órgão mais demandado nos sistemas de ouvidoria do DF no período verificado. Responsável pelas políticas de assistência social e de segurança alimentar, registrou 42.044 reclamações (20.326 em 2023 e 21.718 em 2024) e 124 denúncias (60 em 2023 e 64 em 2024). Em 2023, respondeu a 84% das reclamações e a 91,6% das denúncias; em 2024, a 83,5% das reclamações e a 90,6% das denúncias (gráficos 15 e 16).

Gráfico 15 – Status das Reclamações em 2023 e 2024

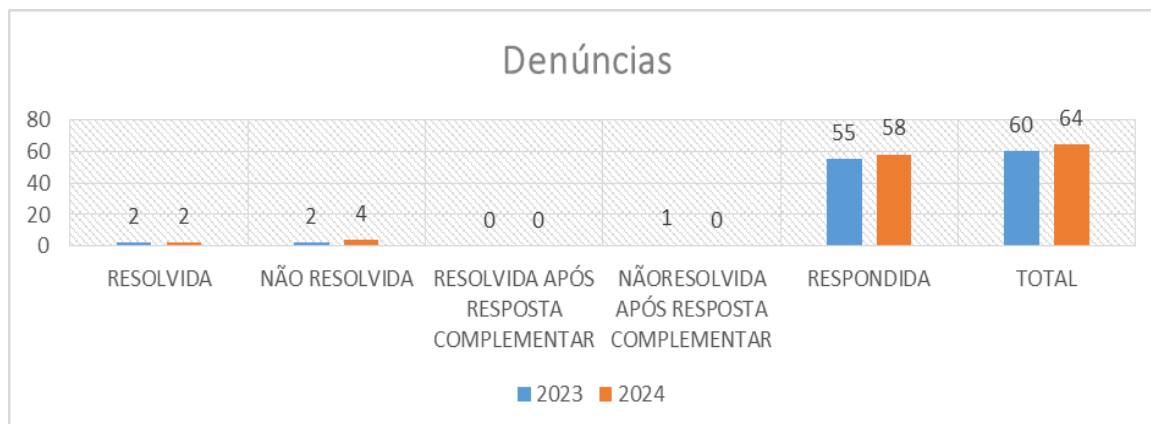


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Apenas 7% dos usuários em 2023 e 6% em 2024 consideraram suas reclamações resolvidas. Eventualmente, como já mencionado, pode haver falta de conhecimento ou de consideração dos cidadãos quanto à importância desse *feedback* para a gestão e o controle das próprias ações das ouvidorias.

Isso se repetiu em relação às denúncias, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 16 – Status das Denúncias em 2023 e 2024

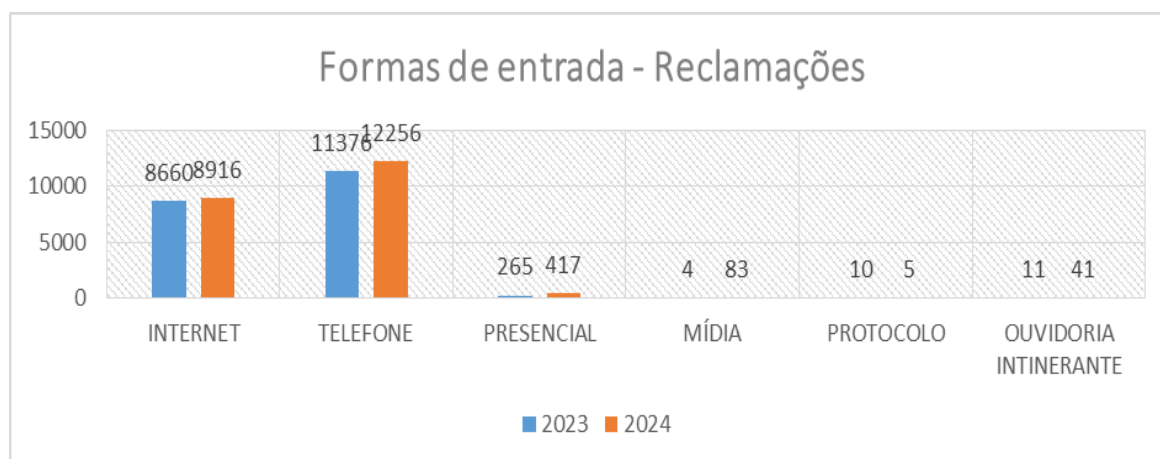


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Nas denúncias, o registro de resolução foi ainda menor: 3,3% em 2023 e 3,1% em 2024. É um percentual muito pequeno de retorno frente a sua importância e ao total de manifestações, principalmente considerando o tipo de manifestação. Como já referido, as razões para tal podem estar em eventual desconhecimento ou desconsideração dos cidadãos quanto à importância desse *feedback* para o trabalho das ouvidorias e para a própria gestão do GDF nessa área.

As reclamações chegaram principalmente pela internet e por telefone, com crescimento em ambos os canais. No entanto, diferente dos demais órgãos, as ligações superaram os registros *on-line* (gráfico 17). Nas denúncias, a internet liderou os registros: 76,6% em 2023 e 64% em 2024, seguida do telefone e do atendimento presencial (gráfico 18).

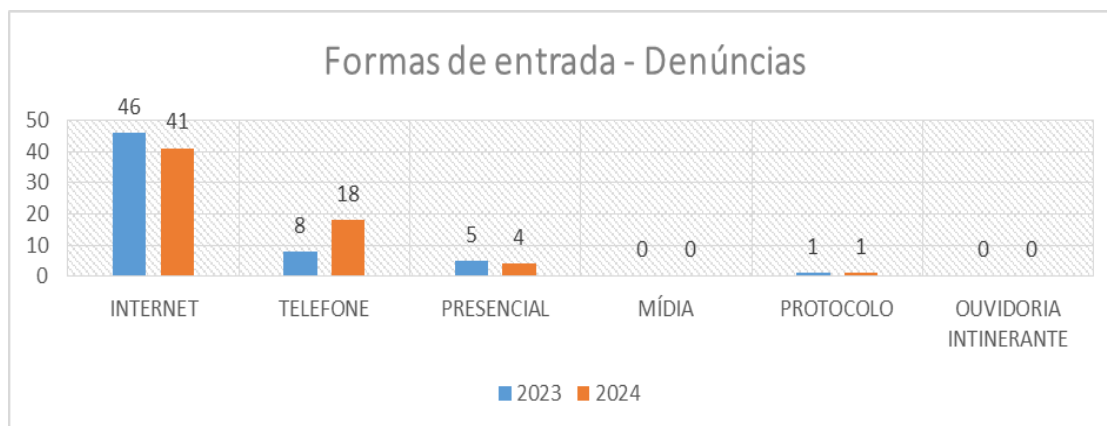
Gráfico 17 – Meios Utilizados nas Reclamações



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Esse dado pode refletir o perfil do público atendido, possivelmente em situação de maior vulnerabilidade e com acesso limitado à tecnologia.

Gráfico 18 – Meios Utilizados nas Denúncias

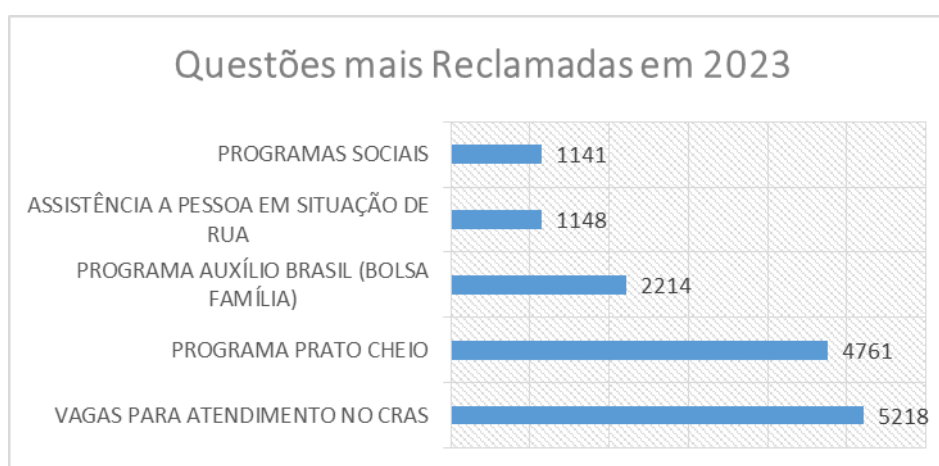


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Como já referido, o maior número de denúncias via internet pode ser visto pela ótica do próprio tipo de manifestação; pode ser explicado pela necessidade de sigilo. Fornecer obrigatoriamente os dados na denúncia é diferente de fornecê-los presencialmente, quando eles são associados à imagem do cidadão.

Os temas mais frequentes de reclamações da SEDES no biênio pesquisado foram: “vagas para atendimento no CRAS” (14.639 manifestações), “Programa Prato Cheio” (6.359) e “Programa Auxílio Brasil/Bolsa Família” (5.125) (gráficos 19 e 20).

Gráfico 19 – Questões mais Reclamadas em 2023



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Nesses dois anos, houve reclamações sobre os mesmos pontos, apenas com variações de intensidade. Como inferido, ou as reclamações de um ano parecem não ter surtido efeito na gestão dos serviços públicos, ou as ações administrativas nesse

sentido não foram suficientes ou, ainda, apesar de suficientes não conseguiram modificar a cultura administrativa.

Gráfico 20 – Questões mais Reclamadas em 2024

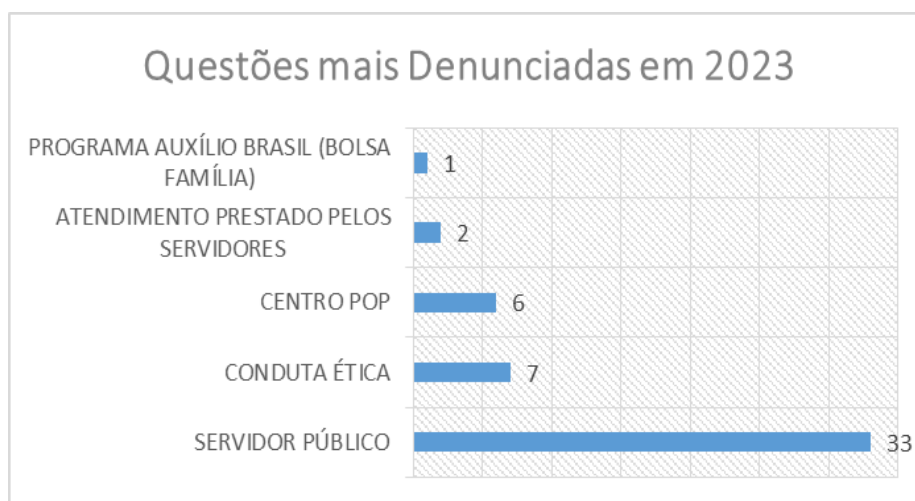


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Esses dados revelam a elevada demanda social pelo cumprimento de direitos básicos de existência humana, de assistência e de segurança alimentar. Tais direitos são assegurados pelo art. 6º da Constituição de 1988, na redação revista e atualizada da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

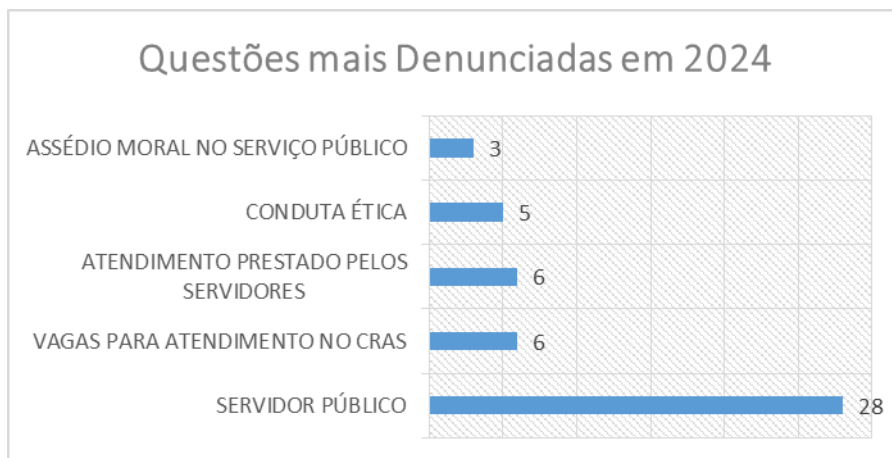
Sobre as denúncias, tal como na SES, “servidor público” foi o maior problema denunciado na SEDES, representando 55% das manifestações em 2023 (gráfico 21) e 43,75% em 2024 (gráfico 22), seguido de “conduta ética” (7 denúncias em 2023 e 5, em 2024) e “atendimento prestado pelos servidores” (2 em 2023 e 6, em 2024).

Gráfico 21 – Questões mais Denunciadas em 2023



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Gráfico 22 – Questões mais Denunciadas em 2024



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base nos dados coletados

Esses dados evidenciam que as denúncias têm relação direta com o atendimento prestado pela SEDES, aspecto significativo principalmente frente ao público em situação de maior vulnerabilidade social.

Também aqui pode haver os resquícios da cultura burocrática e as dificuldades de implementação de outra cultura, conforme Bresser Pereira (2001, p. 33), acima citado.

## CONCLUSÃO

Conforme discorrido, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, foi um marco na história brasileira, ao consolidar o modelo democrático baseado na participação social.

Rompendo com o período regime autoritário e visando superar as características de uma administração pública burocrática e os resquícios clientelistas do estamento político burocrático de antes, ela fixa, em seu art. 1º, os fundamentos da República na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Buscando a efetivação desses fundamentos em pontos da administração pública, relativos à prestação de serviços públicos e outros, foram criadas ouvidorias públicas como órgãos de mediação entre o cumprimento da garantia de direitos do cidadão e as respectivas soluções.

A função dessas instâncias não é correicional, mas elas vêm se consolidando como canal de comunicação entre a sociedade e a administração pública, garantido, ao cidadão, um espaço para manifestar-se sobre os serviços públicos. Isso garante a valorização do cidadão diante do Estado e eleva o exercício de seus direitos a um patamar pessoal/representativo de maior significância.

O desempenho das ouvidorias do GDF, em termos gerais, e das ouvidorias da SES e da SEDES, em termos mais específicos, respectivamente no quadriênio 2021/2024 e no biênio 2023/2024, pode ser dimensionado por meio de dados relativos à recepção e ao tratamento das manifestações registradas.

E ainda que se trate de um delineamento meio amplo, seus resultados poderiam ser objeto de averiguações internas. Por exemplo: nos gráficos 1(geral das ouvidorias), 7 e 8 (SES), 15 e 16 (SEDES) sobre as demandas resolvidas, por que nem todas o foram, mesmo após respostas complementares? Houve falhas na recepção ou no curso do processamento? As demandas foram tratadas?

A ausência de dados – ou pelo menos a falta de filtros que possibilitassem o acesso a eles, caso haja – dificulta uma avaliação mais acurada do desempenho das ouvidorias. É verdade que se observa um crescente de respostas gerais aos cidadãos no quadriênio, embora menor no biênio, na SES e na SEDES. Mas o que se deve sempre buscar é responder à totalidade das demandas.

Independentemente das razões, a ausência de resposta aos cidadãos os deixa no vácuo de forma imediata, em relação às razões da demanda, pode provocar

descrença no sistema público e abalar o status de consolidação das próprias ouvidorias, na perspectiva que segue. E isso pode deixar os cidadãos ainda mais descontentes nos casos de denúncia, quando não só os direitos não são garantidos, como a pessoa ainda é desrespeitada.

Em qualquer nível de entendimento e nos fundamentos de sua própria razão de existir, as ouvidorias se voltam para os cidadãos. E um desempenho que deixe a desejar nesse sentido pode pôr em xeque os direitos constitucionais ou alimentar os resquícios do estamento burocrático que, como foi dito, adapta-se por meios diversos como forma de continuar na estrutura social.

As reclamações majoritárias, tanto na SES como na SEDES, no biênio 2023-2024, giraram em torno dos mesmos problemas, variando a intensidade: servidor público e conduta ética (principais) e programa “Prato Cheio” e vagas no CRAS, respectivamente (principais). Não só a repetição consecutiva como a diferença quantitativa de reclamações por si só chama a atenção sobre o que poderia estar ocorrendo de fato sobre as questões demandadas. Mas a ausência de dados, já comentada, não torna transparente as ações adotadas.

Essas conclusões têm amparo no disposto na Lei 13.460/2017 – compete às ouvidorias gerenciar o processo de resposta às demandas – e na Instrução Normativa nº 1/2014 da OGU – as ouvidorias são instâncias responsáveis tratamento das reclamações e das denúncias, entre outros; nos objetivos de uma administração pública por resultados; no princípio da publicidade material e princípios e objetivos da transparência.

Acende-se um alerta para a necessidade de maior capacidade de resposta do Estado, para que as informações coletadas por meio das manifestações se convertam em mudanças sistêmicas e duradouras em benefício da população.

Sobre o baixo índice de resolatividade (respostas das ouvidorias que os demandantes consideraram atendidas), dar maior conhecimento aos cidadãos sobre a fundamental importância de retornar, às ouvidorias, o resultado de suas demandas pode contribuir para que esse *feedback* encerre o ciclo de cada manifestação, realimentando o sistema de forma positiva ou não.

Por fim, embora a pesquisa tenha alcançado o objetivo pretendido, deve-se destacar que, como referido, a ausência de dados esclarecedores constituiu uma limitação a um estudo mais analítico.



## REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa; RIBEIRO, Daniel Cerqueira; MATIAS-PEREIRA, José; SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de. Participação Política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros? **Revista do Serviço Público**, v. 70, n.1, p. 83-102. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br> Acesso em: 14 jul. 2025.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALVARENGA, Fernanda Tavares Linhares. **Fatores determinantes da percepção da qualidade da ouvidoria do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/> Acesso em: 12 set. 2025.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 13 ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, 2014. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial de 1995. In: CASTOR, Belmiro Valverde J. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Conrad Adenauer. Cadernos Adenauer, ano 2, n. 3, 2001, p. 29.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP/34, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, 1992.

CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antonio Fabris, 2002.

CARVALHO, José Mutilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n.2, 1997. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 19 set 2025.

CAVALCANTE, Maria Lailze Simões Albuquerque. Ouvidorias Públicas: conceito, papel, evolução e qualidade no controle social. **Revista Controle – Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 266-281, 2014. Disponível em: <https://abcpublica.org.br> . Acesso em: 29 jul. 2025.

CGDF. Controladoria-Geral do Distrito Federal. **Ouvidoria**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/> Acesso em: 14 set 2025.

CGDF. Controladoria-Geral do Distrito Federal. **Serviço de Informações ao Cidadão – SIC**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/> . Acesso em: 14 set 2025.

CGDF. Controladoria-Geral do Distrito Federal. **A Controladoria-Geral do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/> . Acesso em: 20 ago 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual do Fala.br**. Disponível em <https://www.gov.br/cnen>. Acesso em 20 ago 2025.

CORREIA, Rodrigo Alves; VALENCIO, Diandra da Silva; ANDRADE, Cesar Henrique Marson de. Revisitando o homem cordial: uma análise crítica da concepção de Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v.2, n.14, p.101-117, 2025. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/> Acesso em: 19 set 2025.

DEMO, Gisela; PESSÔA, Renata. CRM na administração pública: desenvolvimento e validação de uma Escala de Relacionamento com o Cidadão (ERCi) **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 3, p. 677-697, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 191, p. 26–39, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/r> . Acesso em: 14 jul. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Controladoria-Geral do Distrito Federal. Portaria nº 341, de 12 de julho de 2019. **DODF nº 135**, seção 1, 2 e 3 de 19/07/2019 p. 18, col. 1. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br> Acesso em: 12 set. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013. **DODF nº 75**, seção 1 de 12/04/2013 p. 1, col. 2. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2025.

ELIAS, Michelly Ferreira Monteiro. Expressões da desigualdade social no Distrito Federal entre 2018 e 2020: O acirramento da “questão social” durante a pandemia da COVID-19. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 5, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/> Acesso em: 28 ago 2025

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FONSÊCA, Rafael Sousa. **O Tribunal de Contas e a sociedade em rede: uma nova dimensão para o controle social**. 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 25 ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes. (Coleção textos filosóficos)**. 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

LICÓRIO, Angelina Maria de Oliveira.; PEREIRA, Raquel da Silva; ALEXANDRE DUARTE, Diêgo Alexandre. A participação cidadã em Conselhos Gestores e os efeitos no desenvolvimento regional. **Revista Administração em Diálogo**, v. 25, n. 3, p. 44–63, 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/> .Acesso em: 14 jul. 2025.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em**

debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

MENDES, Cândido. Igreja, ordem e esperança na Constituinte. **Folha de São Paulo**, 26 ago. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **História das Ouvidorias**. Disponível <https://mppr.mp.br/> Acesso em: 20 set 2025.

MOREIRA, Larisse Maria Ferreira; SANTOS, Jean Lopes dos; HOLANDA, Maria Thais Pinheiro. História e funcionamento da ouvidoria do Estado do Ceará. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, ano 6, n.5, 2022. Disponível em: [www.revistaabonacional.org.br](http://www.revistaabonacional.org.br). Acesso em: 18 set 2025.

NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n° 88, 2015.

OGDF. Ouvidoria-Geral da União. **Guia prático para as ouvidorias do GDF**. 2024. Disponível em: <https://ouvidoria.df.gov.br/> Acesso em: 12 set. 2025.

OGU. Ouvidoria-Geral da União/CGU Controladoria-Geral da União. **Instrução normativa nº 1, de 05 de novembro de 2014**. Brasília: OGU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

PERES, Sophia Salerno. **Da (in) eficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia no Brasil**. 2014. Disponível em: <https://www.pucrs.br/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

REMÉDIO, José Antônio; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva. Ombudsman ou ouvidor: defensor dos direitos da população na fiscalização da administração pública. **Revista Meritum**, v. 15, n. 2, p. 53-67, 2020.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. A formação do estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 2, n. 1. Disponível em: <https://portal.revistas.ucb.br/> Acesso em: 19 set 2025.

SALCEDO, Men Jiménez sa lcedo. El defensor del pueblo: institución imprescindible en el futuro del Estado social y democrático de derecho. Una perspectiva histórico-romanística. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n.º 30, p. 103-126 2023. Disponível em: <https://www.revistas.uexternado.edu.com>. Acesso em: 20 set 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <https://hdl.handle.net/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

SANTOS, Claudio Henrique Fontenelle. Contribuição das ouvidorias federais para a accountability pública em tempo de pandemia. **Revista Científica da Associação**

**Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, v. 4-5, n. 4, p. 109-122, 2022. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/> Acesso em: 29 jul. 2025.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Gestão. org**, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/> Acesso em: 28 ago. 2025.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/> Acesso em: 19 set 2025.

SILVA, João Carlos Jarochi. Análise histórica das Constituições brasileiras. **Revista Ponto-e-Vírgula**, v.10, p. 217-244, 2011.

SILVANO, Luana Barroso Lins. **Adequação da constelação familiar como instrumento de auxílio ao judiciário na solução de problemas judicializados**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024. : <https://repositorio.uniceub.br/> Acesso em 20 ago 2025

TÁCITO, C. O contrôlle da administração e a nova constituição do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 90, p. 23–29, 1967. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/> Acesso em: 25 jul. 2025.

TAVARES, Paulino Varela; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n. 16, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/> Acesso em: 20 set 2025

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. Accountability e a importância do controle social na administração pública: uma análise qualitativa **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 236–254, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/> . Acesso em: 21 jul. 2025.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Ouvidoria**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 11 set 2025.

TRINDADE FILHO, João; MENDES, Gilmar. **Manual didático de Direito Constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br> Acesso em: 15 jul. 2025.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.