

# ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DAS OUVIDORIAS NO BRASIL À LUZ DA LEI Nº 13.460/2017

Bruno Marques Pereira<sup>1</sup>

---

## **Resumo**

Oito anos após a promulgação da Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017) – formalmente conhecida como Código de Defesa dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos – esse marco normativo estabeleceu um ponto de inflexão relevante para a institucionalização e a atuação das ouvidorias públicas no Brasil. Ao consolidar diretrizes regulatórias, codificar direitos dos usuários e reforçar os mecanismos de participação social e controle social, a lei redefiniu o papel das ouvidorias no âmbito da administração pública. Diante desse cenário, o presente estudo realiza uma análise da função, evolução normativa e as influências sistêmicas da regulamentação das ouvidorias públicas no Brasil. O artigo explora conceitos teóricos e operacionais de regulação social, enquadrando as ouvidorias como instrumentos centrais de governança democrática e *accountability* (prestação de contas) institucional. Apresenta, ainda, um panorama histórico da evolução desses mecanismos no país, até sua efetiva incorporação ao setor público. O estudo identifica desafios institucionais relevantes, como fragilidades estruturais, baixos níveis de maturidade institucional e a limitada capacidade de resposta às manifestações cidadãos. Por fim, o artigo avalia as influências multidimensionais da Lei nº 13.460/2017 em seis eixos: administrativo, social, jurídico, político, cultural e profissional. Os resultados destacam a necessidade de fortalecimento institucional, maior investimento em capacitação profissional, evolução normativa e uso estratégico de dados para a melhoria da qualidade e da responsividade dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** Regulamentação. Ouvidoria pública. Transparência. Participação social.

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.253-266

1 Pós-graduado em Auditoria Pública pela Gama Filho/RJ e em Ouvidoria Pública pelo Verbo Jurídico/SP; mestrando em Gestão Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF); graduado em Administração pelo Centro Universitário (UniCeub/DF). Gestor Público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Distrito Federal (GDF). E-mail: brunomarq@gmail.com. LinkedIn: www.linkedin.com/in/ppgg-bruno-marques.

---

### **Abstract**

Eight years after the enactment of Law No. 13,460/2017 (Brasil, 2017) – formally known as the Code for the Defense of Users' Rights of Public Services – this regulatory milestone established a significant turning point for the institutionalization and operation of public ombuds offices in Brazil. By consolidating regulatory guidelines, codifying users' rights, and strengthening mechanisms for social participation and oversight, the law redefined the role of ombuds offices within public administration. Against this backdrop, the present study conducts an analysis of the function, regulatory evolution, and systemic influences of the regulation of public ombuds offices in Brazil. The article explores theoretical and operational concepts of social regulation, framing ombuds offices as central instruments of democratic governance and institutional accountability. It also presents a historical overview of the evolution of these mechanisms in the country, up to their effective incorporation into the public sector. The study identifies relevant institutional challenges, such as structural weaknesses, low levels of institutional maturity, and the limited capacity to respond to citizens' complaints and requests. Finally, the article assesses the multidimensional influences of Law No. 13,460/2017 across six axes: administrative, social, legal, political, cultural, and professional. The findings highlight the need for institutional strengthening, greater investment in professional training, regulatory evolution, and the strategic use of data to improve the quality and responsiveness of public services.

**Keywords:** Regulation. Public ombudsman offices. Transparency. Social participation.

## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) representou um marco na consolidação dos direitos fundamentais e na ampliação dos mecanismos de participação social na gestão pública. Contudo, apesar da previsão expressa no artigo 37, § 3º, que determina a necessidade de instrumentos que assegurem a participação dos usuários na administração pública direta e indireta, somente quase três décadas depois foi editada a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para regulamentar de forma efetiva esses mecanismos.

Vale destacar, porém, que antes da edição dessa norma legal, as ouvidorias jurídicas já haviam sido incorporadas formalmente à estrutura institucional de importantes órgãos, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Brasil, 2004). Essa emenda inseriu as ouvidorias no ordenamento jurídico com o objetivo de enfrentar um suposto déficit de legitimidade democrática dessas instituições, promovendo sua abertura à sociedade por meio da escuta ativa e da transparência. Nesse contexto, a atuação das ouvidorias passou a ser compreendida como parte de um projeto mais amplo de integridade e controle social, conforme analisado no estudo “Constitucionalismo e Ouvidorias do Ministério Público: Um Projeto de Integridade em Construção no Paradigma do Estado Democrático de Direito” (CNMP, 2018).

Conhecida como Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei nº 13.460/2017 estabeleceu princípios, diretrizes e procedimentos destinados à proteção e defesa dos direitos dos usuários frente à administração pública, promovendo mais transparência, eficiência e controle social.

Além de assegurar direitos e deveres aos usuários, a norma conferiu um papel central às ouvidorias públicas, consolidando sua função como canal institucional de escuta ativa, mediação e aprimoramento dos serviços públicos. Antes da vigência dessa legislação, as ouvidorias no Brasil se desenvolviam de maneira heterogênea, fundamentadas em dispositivos constitucionais, em normas gerais como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – Brasil, 2011), na Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009 – Brasil, 2009) e em atos normativos infralegais.

Faltava, porém, um marco jurídico específico que uniformizasse sua atuação em âmbito nacional, conferindo segurança jurídica, padronização de procedimentos e fortalecimento institucional.

Diante desse contexto, este artigo propõe-se a analisar a regulamentação das ouvidorias públicas no Brasil à luz da Lei nº 13.460/2017, examinando seus avanços, desafios e as influências desse marco normativo. A partir dessa análise, busca-se compreender em que medida a legislação tem sido efetiva na promoção de uma cultura de participação, transparência e controle social no setor público brasileiro.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Conceito de regulação

A regulamentação pode ser compreendida, em sentido amplo, como um conjunto de ações normativas, procedimentos e mecanismos adotados pelo Estado ou por entidades autorizadas, com o objetivo de disciplinar, orientar, controlar, supervisionar e induzir comportamentos, atividades ou relações sociais e econômicas, visando assegurar o interesse público, a proteção de direitos e o equilíbrio nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Segundo Baldwin, Cave e Lodge (2012), regulamentação consiste no “uso sustentado e focado

da autoridade, combinado com outros instrumentos, para influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos, visando produzir resultados alinhados com objetivos públicos”. Essa definição demonstra que regulamentar não se limita apenas à produção de normas, mas inclui também processos de monitoramento, fiscalização, sanção e incentivo.

Já de acordo com Ogus (1994), regulamentação é definida como qualquer intervenção estatal que restrinja ou direcione comportamentos de agentes econômicos ou sociais, especialmente em situações nas quais há falhas de mercado ou riscos à proteção de direitos coletivos. Esse conceito amplia o entendimento da regulamentação, incluindo tanto o aspecto econômico quanto o social.

Complementando essa visão, Rosanvallon (2006) observa que, no contexto contemporâneo, a regulamentação também se relaciona com os mecanismos de controle social e de *accountability*, funcionando como uma das bases do que denomina “contrademocracia”, ou seja, formas institucionais de vigilância, responsabilização e avaliação das ações estatais por parte da sociedade.

No campo jurídico-administrativo, a regulamentação também possui um caráter de operacionalização da lei, traduzindo dispositivos legais de caráter geral em normas específicas, procedimentos técnicos ou padrões aplicáveis, com o objetivo de assegurar sua efetiva implementação. Assim, a regulamentação, especialmente no campo social e na gestão pública, extrapola o aspecto meramente normativo, sendo concebida como um instrumento de governança, de proteção de direitos, de controle social e de promoção da *accountability*, em que mecanismos como ouvidorias públicas, conselhos de políticas públicas e instâncias participativas desempenham papel central.

## 2.2 Regulação social

A regulação social surge como resposta às limitações tanto do mercado quanto do próprio Estado na garantia de direitos, na provisão eficiente e equitativa de serviços. De acordo com Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge (2012), a regulação pode ser analisada sob três perspectivas principais:

- Regulação como regra: refere-se à criação de normas que definem comportamentos obrigatórios, permissivos ou proibitivos.
- Regulação como atividade: envolve processos contínuos de monitoramento, supervisão e aplicação das normas.
- Regulação como instituição: diz respeito às estruturas organizacionais, como agências reguladoras, ouvidorias, tribunais de contas, que desempenham funções regulatórias.

No contexto social, esses elementos são instrumentalizados para garantir que os serviços públicos atendam aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de assegurar o protagonismo do cidadão na avaliação e controle da gestão pública.

Na mesma linha, **Bresser-Pereira (1996)**, ao analisar a reforma do Estado brasileiro, defende que a incorporação de instrumentos de controle social (como conselhos, conferências e ouvidorias) representa uma estratégia fundamental para superar modelos burocráticos tradicionais e avançar para uma administração pública orientada por resultados e pela *accountability* social.

Ouvidorias, portanto, configuram-se como instrumentos de regulação social na medida em que permitem ao cidadão monitorar, avaliar e incidir diretamente na qualidade dos serviços públicos, promovendo não apenas a proteção de direitos individuais, mas também a melhoria contínua das políticas públicas.

## **2.3 Participação social**

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 40), “a participação é um elemento indispensável para que se complete o ciclo democrático, permitindo que a cidadania se exercite para além do voto, na construção cotidiana das decisões que afetam a vida coletiva”. Para o autor, a democracia não se esgota no modelo representativo, sendo necessária sua complementação por meio de mecanismos participativos que fortaleçam o vínculo entre Estado e sociedade.

No mesmo sentido, Carlo Donolo (1998) defende que a participação cidadã não se limita a um recurso simbólico ou consultivo, mas se consolida como um recurso estratégico de governança, capaz de produzir inovação institucional, aperfeiçoamento das políticas públicas e fortalecimento da legitimidade do Estado.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, consagrou a participação como um dos princípios fundamentais da administração pública, especialmente no artigo 37, §3º, que estabelece instrumentos de participação popular na gestão pública. Esse dispositivo foi reforçado pela edição de normas como a Lei nº 13.460/2017, que consolidou os direitos dos usuários dos serviços públicos e estruturou as ouvidorias como canais institucionais de participação e controle social.

Para Avritzer (2002), a participação cidadã adquire centralidade no Brasil pós-1988 como resultado da demanda por democratização não apenas no campo eleitoral, mas também na gestão das políticas públicas. O autor afirma que “a participação representa a possibilidade de uma construção democrática que não se limita às urnas, mas que se efetiva na vida cotidiana, nas decisões sobre o orçamento, os serviços e as prioridades da coletividade”.

## **2.4 A origem das ouvidorias**

A origem da ouvidoria remonta à Europa medieval, mais especificamente à instituição do ombudsman na Suécia, no século XVIII. Na época, o ombudsman era um funcionário público responsável por receber denúncias e reclamações dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelo Estado. O termo “ombudsman” vem do sueco “ombud”, que significa representante. A ouvidoria do Brasil nasceu dentro do conceito judicial em 1500, com o Brasil Colônia – alinhada ao conceito de ombudsman.

Após um grande lapso temporal e após o período do regime militar (1964-1985), um novo conceito de ouvidoria chega ao Brasil, com a criação, em 1986, da primeira ouvidoria pública do Brasil pela Prefeitura de Curitiba (Câmara Municipal de Curitiba, s.d.), capital do Paraná, por meio da iniciativa de organizações da sociedade civil que buscavam denunciar casos de corrupção e violação dos direitos humanos.

Este período é marcado no Brasil pela busca de mecanismos que ampliassem a transparência, participação cidadã e controle social. Por conta disso, foi publicado o Decreto nº 93.714/1986 (Brasil, 1986), nomeando o ouvidor e presidente da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, designado e vinculado ao presidente da República.

Posteriormente foi criada a Ouvidoria-Geral da República, vinculada ao Ministério da Justiça, pela Medida Provisória nº 309 (Brasil, 1992), em outubro de 1992, posteriormente alterada pela Lei nº 8.490/92.

## **2.5 Papel das ouvidorias**

Para Pereira (2020), a ouvidoria é um espaço estratégico de participação dos beneficiários, uma vez que busca exatamente analisar, consolidar e recomendar ajustes nas políticas públicas determinadas pelo Governo, com base nas escutas, contribuições, reclamações e sugestões exaradas pelos usuários.

Barreiro, Perez, Passoni (2011) afirmam que a ouvidoria não é apenas um canal passivo de recebimento de demandas individuais. A ouvidoria tem por finalidade garantir a excelência dos processos e da gestão nos órgãos e instituições em que atua, garantindo a organização interna, o trâmite e o tratamento adequado de informações que corroboram o desempenho institucional e a melhoria da qualidade dos serviços como um todo.

O trabalho da ouvidoria é bastante amplo e envolve diversas competências, que podem variar de acordo com a instituição ou empresa na qual o profissional atua.

Com o objetivo de elucidar melhor o papel das ouvidorias, apresento uma síntese estruturada do processo evolutivo das funções e dimensões das ouvidorias públicas no Brasil:

### **1ª fase – de 1970 a 1990 – Canal de comunicação**

As ouvidorias surgem como mecanismos formais de:

- Receber reclamações, denúncias, sugestões e elogios.
- Registrar manifestações individuais dos cidadãos.
- Responder ao usuário, fornecendo informações ou orientações.

### **2ª fase – de 1990 a 2000 – Espaço de conciliação**

Ampliação do papel das ouvidorias:

- Resolver conflitos administrativos de forma **ágil, informal e imparcial**.
- Mediação entre cidadão e órgãos públicos, prevenindo judicialização.

### **3ª fase – de 2000 a 2011 – Controle social e promoção da cidadania**

Ouvidorias como agentes de transparência:

- Fortalecimento da transparência ativa e passiva.

### **4ª fase – de 2012 em diante – Integridade e melhoria dos serviços**

Novamente a ampliação do papel das ouvidorias como agentes:

- Promoção da integridade
- Unidades de produção de conhecimento organizacional.
- Melhorias dos serviços públicos

## **2.6 Regulação das ouvidorias**

A regulação das ouvidorias públicas no Brasil é muito recente. Em 2017, foi sancionada a Lei Federal nº 13.460/2017, conhecida como a Lei de Proteção aos Usuários do Serviço Público, que estabelece as atribuições precípuas das ouvidorias de órgãos da administração direta ou indireta, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Cabe registrar que a presente Lei teve sua origem na tramitação de proposições legislativas iniciadas no Senado Federal. O ponto de partida foi o Projeto de Lei do Senado nº 439 – Brasil, 1999, com a finalidade de regulamentar a determinação expressa contida na Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1998). Essa emenda, conhecida como a Reforma Administrativa, estabeleceu em seu artigo 27 que o Congresso Nacional deveria aprovar, no prazo de cento e vinte dias, uma lei específica de defesa do usuário de serviços públicos. Tal previsão representava um marco importante para o fortalecimento do controle social e da cidadania administrativa no Brasil, ao reconhecer formalmente o usuário como sujeito de direitos perante a Administração Pública.

No Senado Federal, a redação original do projeto tinha como escopo exclusivo a regulamentação da matéria no âmbito da União. No entanto, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, que atuou como Casa Revisora por meio da apreciação do Projeto de Lei nº 6.953 (Brasil, 2002), a proposta legislativa sofreu alterações substanciais. Entre elas, destaca-se a ampliação de seu alcance para abranger não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como todas as esferas federativas. Essa decisão refletiu a compreensão de que a proteção dos direitos dos usuários deveria se aplicar de maneira uniforme e abrangente a toda a Administração Pública, consolidando o princípio da universalidade do acesso à informação, da participação e do controle dos serviços públicos pelos cidadãos.

No aspecto público, a regulamentação ocorreu no ano seguinte com o Decreto Federal nº 9.492/2018 (Brasil, 2018), que também instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, com a definição das competências do órgão central e das ouvidorias setoriais.

## **2.7 Evolução histórica e normativa das ouvidorias do Brasil**

- Decreto Federal nº 93.714/1986 - Dispõe sobre a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal.
- Constituição Federal de 1988, Art. 37, §3º
- Lei nº 10.683/2003 - Define competências da Controladoria-Geral da União (CGU), incluindo a coordenação das ouvidorias no Executivo Federal.
- Para as ouvidorias jurídicas, temos a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.
- Decreto nº 5.135/2004 - Estabelece oficialmente a Rede de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, centralizando sua gestão na CGU.
- Decreto nº 6.932/2009 - Dispõe sobre a simplificação do atendimento aos usuários dos serviços públicos, reforçando o papel das ouvidorias.
- Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)
- Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015 – Institui, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-Ouv e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias.
- Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias.
- Portaria nº 1.864 - de 24 de outubro de 2016. Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas.

- Resolução da rede de ouvidorias nº 2, de 8 de agosto de 2016 - Institui o Regimento Interno da Rede de Ouvidorias criada pela Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015.
- Portaria OGU/CGU nº 1.866, de 29 de agosto de 2017 - Institui o Sistema Informatizado de Ouvidorias dos Entes Federados - e-Ouv Municípios - e cria o procedimento simplificado de adesão ao Programa de Fortalecimento de Ouvidorias.
- Lei nº 13.460/2017 – Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos.
- Decreto nº 9.094/2017 - Dispõe sobre a simplificação dos serviços públicos.
- Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de janeiro de 2018 - Dispõe sobre os procedimentos aplicáveis à Solicitação de Simplificação de que trata o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.
- Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);
- Decreto nº 10.153/2019 - Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.
- Decreto nº 10.228/2020 - Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460.
- Controladoria-Geral da União (CGU) – IN nº 17/2020 - Regulamenta o funcionamento das ouvidorias no âmbito do Poder Executivo Federal.
- Portaria nº 1.181/2020 - Dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SisOuv.
- Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 - Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital.
- Decreto nº 10.890/2021 - Atualiza as diretrizes para funcionamento das ouvidorias no Poder Executivo Federal.
- Decreto nº 11.330/2023 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

## 2.8 Desafios

Com a promulgação da Lei nº 13.460/2017, as ouvidorias públicas passaram a ter um marco legal consolidado, o que trouxe avanços significativos, mas também desafios complexos. Um dos principais desafios enfrentados é o fortalecimento institucional das ouvidorias, que historicamente se desenvolveram de forma heterogênea, sem padronização de procedimentos. Muitas ainda lidam com falta de autonomia, recursos humanos insuficientes e infraestrutura limitada, o que compromete sua capacidade de atender plenamente às demandas dos usuários e de exercer seu papel estratégico na mediação entre cidadão e Estado.

Prova disso é o primeiro resultado do Índice de Maturidade em Ouvidoria Pública MMOuP – (CGU, 2023), desenvolvido pela Ouvidoria Geral da União do biênio 2022/2023. O índice trabalha em quatro dimensões: estruturante (básico, nota: 2,75), essencial (básico, nota: 2,12), prospectiva

(limitado, nota: 1,69) e a média ponderada de maturidade SisOuv ficou com a nota: 2,19. Conforme os critérios de pontuação, o resultado obtido foi “Básico”. A dimensão específica não foi avaliada no primeiro biênio do MMOuP.

### Quadro 1 – Pontuação dos níveis MMOuP

| PONTUAÇÃO DOS NÍVEIS |                |
|----------------------|----------------|
| Otimizado            | 4              |
| Sustentável          | $3 \leq p < 4$ |
| Básico               | $2 \leq p < 3$ |
| Limitado             | $p < 2$        |

Fonte: Figura extraída da Nota Informativa 954/2023/CGOUV/DOUV/OGU

Cabe destacar que a Ouvidoria-Geral da União disponibiliza o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), obrigatório para os órgãos e entidades do poder executivo federal, e opcional para os demais níveis e esferas do governo, mediante acordo de cooperação com a Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Outro desafio central está relacionado à consolidação de uma cultura de participação social efetiva. Embora a Lei nº 13.460/2017 reforce os mecanismos de controle social e de escuta ativa, na prática muitos órgãos públicos ainda tratam a ouvidoria como um setor meramente burocrático e reativo, focado no atendimento pontual de reclamações.

Dentro deste contexto, o Governo Federal disponibiliza um painel (Painel Resolveu?), para dar transparência e fornecer dados sobre a participação social via ouvidoria. Utilizando como parâmetro temporal o biênio de janeiro de 2022 a dezembro de 2023, os resultados estão demonstrados no quadro nº 02.

### Quadro 2 - Painel Resolveu?

| Painel resolveu?                 | nº Ouvidorias | nº Manifestações | Prazo médio de resposta | % Satisfação cidadã |
|----------------------------------|---------------|------------------|-------------------------|---------------------|
| Ouvidorias Federais              | 326           | 1.669.000        | 30 dias                 | 41,80%              |
| Ouvidorias Estaduais             | 379           | 96.000           | 27 dias                 | 52,60%              |
| Ouvidorias Municipais            | 1905          | 187.000          | 40 dias                 | 44,80%              |
| Ouvidorias de Serviços Autônomos | 70            | 18.000           | 14 dias                 | 52,70%              |

Fonte: Tabela criada pelo autor com base nas informações obtidas no Painel Resolveu? – disponível na Central painéis CGU.

É necessário fortalecer a percepção da ouvidoria como uma instância de governança, capaz de gerar dados estratégicos, propor melhorias nos serviços e influenciar diretamente a melhoria dos serviços e a formulação de políticas públicas, ampliando o ciclo democrático e a accountability.

Por fim, esse cenário exige uma política interna de ouvidoria apoiada pela direção e o envolvimento das áreas, como também comprometimento e atuação cada vez mais qualificada dos profissionais de ouvidoria, segundo Pereira (2020).

## **2.8 Influência da lei nas ouvidorias públicas**

A promulgação da Lei nº 13.460/2017 representou um divisor de águas do ponto de vista do fortalecimento das ouvidorias públicas no Brasil. Antes dessa legislação, as ouvidorias operavam de forma fragmentada, baseadas em normativos esparsos, como a Constituição de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009). Com a Lei nº 13.460, as ouvidorias passaram a ter respaldo legal claro, assumindo oficialmente o papel de canais de escuta, mediação e promoção de melhorias na gestão pública.

Nesta mesma toada, uma das maiores influências da Lei foi a consolidação das ouvidorias como instrumentos de regulação (influência na estrutura administrativa), conferindo a elas uma função estratégica na relação entre o Estado e os cidadãos. A legislação não apenas define os direitos dos usuários, como também impõe à administração pública a obrigação de assegurar canais acessíveis, eficientes e transparentes para o recebimento e o tratamento das manifestações. Assim, as ouvidorias deixaram de ser vistas apenas como setores de atendimento e passaram a ocupar posição central, contribuindo para a transparência, o controle social e o aperfeiçoamento dos serviços.

A Lei também fortaleceu a participação social ao estabelecer que as manifestações recebidas pelas ouvidorias devem ser tratadas como instrumentos de melhoria da qualidade dos serviços públicos. Isso significa que as informações coletadas por meio das reclamações, sugestões, denúncias e elogios não se limitam ao atendimento pontual, mas devem ser processadas, analisadas e convertidas em relatórios e diagnósticos que orientem a gestão pública (influência social). Dessa forma, a influência é direta tanto na promoção da accountability quanto na democratização da gestão pública, permitindo que as demandas sociais sejam incorporadas às decisões institucionais.

Na influência jurídico/normativa, a Lei nº 13.460/2017 representou um avanço significativo ao consolidar, em um único diploma legal, direitos, deveres e mecanismos de participação dos usuários de serviços públicos. A criação de um marco legal específico trouxe segurança jurídica tanto para os cidadãos quanto para os gestores públicos, uma vez que definiu parâmetros claros para a atuação das ouvidorias, prazos de resposta e formas de avaliação dos serviços. Essa normatização contribuiu para a uniformização das práticas administrativas, anteriormente marcadas pela informalidade e disparidade entre os entes federativos. Além disso, ao dialogar com outras legislações, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Processo Administrativo, a Lei nº 13.460 fortaleceu o arcabouço legal da cidadania administrativa, promovendo maior coerência e efetividade no relacionamento entre o Estado e os usuários dos serviços.

Já na influência política, a lei também teve relevância ao criar os Conselhos de Usuários e ao estabelecer mecanismos formais de participação social. A norma reposiciona o cidadão como co-participante da gestão pública, conferindo maior legitimidade às políticas públicas. O Estado passa

a ser pressionado a adotar uma postura mais responsiva, abrindo espaço para o diálogo democrático entre administração e sociedade civil. Nesse sentido, a Lei nº 13.460/2017 se alinha às agendas contemporâneas de governança pública, que buscam integrar transparência, participação e responsabilização como fundamentos de uma administração voltada ao interesse público.

Na influência cultural, a promulgação da lei contribuiu para a mudança de mentalidade dentro da administração pública, estimulando a adoção de uma cultura organizacional mais orientada ao cidadão. Ao reconhecer formalmente os direitos dos usuários e estruturar formas efetivas de escuta, a legislação promove a transição de um modelo burocrático e fechado para um modelo mais aberto, inclusivo e sensível às demandas sociais. Essa mudança cultural é fundamental para que a atuação das ouvidorias vá além do atendimento formal, passando a influenciar decisões, políticas e a qualidade dos serviços públicos prestados. Com isso, a lei ajuda a consolidar uma ética pública centrada no respeito, na empatia e na responsividade institucional, pilares indispensáveis para o fortalecimento da democracia e da confiança nas instituições públicas.

Por fim, a Lei impulsionou a necessidade de profissionalização das ouvidorias (influência profissional). Com a regulamentação, as ouvidorias precisam não apenas garantir respostas ágeis e adequadas aos cidadãos, mas também operar de acordo com critérios de eficiência, publicidade, moralidade e legalidade. A criação de sistemas integrados e a exigência de relatórios periódicos são reflexos desse processo. Isso demanda investimentos constantes em capacitação dos ouvidores, modernização tecnológica e adoção de práticas de gestão orientadas por resultados, consolidando as ouvidorias como verdadeiros pilares de governança pública e de fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

Importa destacar que a Lei nº 13.460/2017 não se aplica ao Ministério Público brasileiro. Por iniciativa legislativa reservada somente o Procurador-Geral da República pode propor normas sobre a organização interna do Ministério Público, conforme o art. 26, II, da Lei Complementar nº 75 (Brasil, 1993).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das ouvidorias públicas no Brasil, conforme apresentada neste trabalho, revela uma evolução significativa, tanto do ponto de vista institucional quanto normativo, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 13.460/2017. Essa legislação consolidou um marco regulatório essencial, conferindo às ouvidorias um papel estratégico na promoção da regulação social, da transparência e da *accountability*, reposicionando o cidadão como protagonista da gestão pública.

A análise demonstrou que a regulação, em seu sentido mais amplo, transcende a mera produção normativa, assumindo contornos de governança democrática, controle social e garantia de direitos. Nesse contexto, as ouvidorias tornam-se ferramentas centrais de mediação entre Estado e sociedade, permitindo que as manifestações dos usuários sejam incorporadas como subsídios relevantes para o aprimoramento das políticas públicas.

Entretanto, os desafios persistem. O fortalecimento institucional das ouvidorias, a superação de estruturas frágeis e burocratizadas, a ampliação da escuta qualificada e a efetiva transformação das demandas em melhorias concretas ainda são obstáculos a serem enfrentados. Os dados recentes sobre o Índice de Maturidade em Ouvidoria Pública e os baixos índices de satisfação revelam a

necessidade de apoio institucional, investimentos contínuos em estrutura, capacitação profissional e inovação tecnológica.

Portanto, para que as ouvidorias públicas cumpram plenamente seu papel como instrumentos de regulação social, é imprescindível que deixem de ser percebidas como espaços secundários e passem a ser reconhecidas como núcleos estratégicos de participação cidadã e de inteligência institucional. Isso implica uma mudança de cultura dentro do setor público, com foco na escuta ativa, na gestão orientada por dados e na corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

Em suma, as ouvidorias são expressões contemporâneas dos mecanismos de regulação social, especialmente no campo do controle da qualidade dos serviços e das políticas públicas. Ou seja, elas cumprem dupla função: de mediação entre sociedade e Estado e de retroalimentação dos processos de gestão pública, orientando ajustes, correções e melhorias.

É imprescindível reconhecer o papel da Ouvidoria-Geral da União no fortalecimento e na consolidação das ouvidorias públicas no Brasil. Destaca-se, nesse contexto, a criação e o aprimoramento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – SisOuv, bem como o desenvolvimento dos produtos da Rede Nacional de Ouvidorias (Renouv), os quais incluem a jornada do ouvidor, a Trilha de Capacitação Renouv, os protocolos de acolhimento de vítimas de assédio, o guia de boas práticas, o guia de implantação de ouvidorias e o plano de comunicação institucional, entre outros instrumentos estratégicos voltados à qualificação da atuação das ouvidorias públicas.

Como sugestão, faz-se necessário um debate mais aprofundado da regulamentação da legislação, que promova realmente melhorias na prestação dos serviços públicos, nas políticas públicas e na satisfação dos usuários – que é o equilíbrio entre o prazo de resposta e a resolubilidade.

Para avançarmos sob as seguintes perspectivas: apoio amplo institucional, fortalecimento, autonomia funcional e reconhecimento; lisura, qualidade e tempestividade nas respostas, aprimoramento dos critérios técnicos de nomeação para além do que é estabelecido na Portaria nº 1.181 (Brasil, 2020), vinculação orçamentária e maior aproximação das ouvidorias com os Conselhos de Usuários.

Dessa forma, assegura-se que as ouvidorias cumpram efetivamente seu papel como canal de comunicação, espaço de conciliação, promotoras da cidadania, da integridade e da transparência.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e as novas formas de participação*. São Paulo: Cortez, 2002.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARREIRO, Adriana Alvim; PEREZ, José Roberto; PASSONI, Eric (org.). *Construindo a Ouvidoria no Brasil: avanços e perspectivas*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel Resolveu?* [recurso eletrônico]. Brasília: Ouvidorias.gov, [s.d.].

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.181, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre critérios e procedimentos para a nomeação, designação, exoneração, dispensa, permanência e recondução ao cargo ou função comissionada de titular da unidade setorial de ouvidoria no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 93.714, de 15 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das ouvidorias no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1986.

BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para dispor sobre a atuação das ouvidorias no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 6 set. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e a organização da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a reforma do Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 121, p. 1, 27 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 1992.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 439, de 1999. Dispõe sobre normas de defesa do usuário de serviços públicos. Senado Federal, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.953, de 2002. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2002.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Primeira Ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/primeira-ouvidoria-do-brasil-foi-criada-em-curitiba-ha-29-anos>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Ouvidoria Geral da União (OGU). *Nota Informativa n.º 954/2023/CGOUV/DOUV/OGU: Percepções decorrentes do 1º Ciclo Integral de Avaliação de Maturidade do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal*. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/mmoup/nota-informativa-954.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Constitucionalismo e ouvidorias do Ministério Público: um projeto de integridade em construção no paradigma do Estado Democrático de Direito*. Brasília, DF: CNMP, 2018.

DONOLO, Carlo. Poder instituinte: as transformações das políticas públicas na sociedade do conhecimento. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 25–68, 1998.

OGUS, Anthony. *Regulation: legal form and economic theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

PEREIRA, Bruno Marques. Gestão da ouvidoria orientada por resultados. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*, São Paulo, ano 3, n. 3, p. 93–106, 2020.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



