

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 342, DE 2007

Dispõe sobre a regulamentação da atividade de Ouvidor, nas empresas públicas ou privadas e dá outras providências.

Autor: Deputado SÉRGIO BARRADAS CARNEIRO

Relator: Deputado LUIZ BASSUMA

I - RELATÓRIO

A proposição sob análise visa a instituir normas regulamentadoras da atividade de Ouvidor, cuja competência é criar um canal de comunicação com os clientes da empresa, para receber reivindicações, reclamações e sugestões, bem como, a partir daí, recomendar medidas para implementação de melhorias em seus procedimentos e na qualidade dos produtos ou serviços que ofereça.

Para isso, além de atuar provocado por qualquer cidadão ou por empregado da empresa, o Ouvidor terá as prerrogativas de agir por iniciativa própria e com plena autonomia, vedada a ingerência formal da Administração. Não poderá, no entanto, acumular outras atividades laborais fora do escopo da função.

A iniciativa, de autoria do ilustre Deputado Sérgio Barradas Carneiro, estabelece a obrigatoriedade de instituição da referida atividade para as empresas públicas ou privadas que contem em seus quadros com mais de trezentos empregados, sendo o Ouvidor eleito entre estes, por meio de escrutínio secreto, para mandato de um ano, permitida uma recondução. Neste período, acrescido de seis meses adicionais, terá o empregado escolhido garantia de estabilidade, salvo se cometer falta grave prevista em lei.

Qualquer dos empregados da empresa poderá ser candidato à função, desde que atenda aos requisitos de candidatura estabelecidos em assembléia própria.

O projeto estabelece *vacatio legis* de cento e vinte dias.

Vem a proposta a esta Comissão para análise de mérito, nos termos do art. 32, V, “b” e “c”, do Regimento Interno. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei objeto deste parecer assume um papel de relevo na atual conjuntura brasileira, quando a sociedade reivindica espaços de participação e reclama por formas democráticas e eficazes de realização democrática.

A iniciativa do nosso nobre colega de bancada Deputado Sérgio Carneiro só pode merecer elogios, e dos mais efusivos, por parte dos membros desta Comissão e de todo o Congresso Nacional, assim como, particularmente, dos eleitores do Estado da Bahia, que representa tão dignamente nesta Casa de Leis.

De fato, soube muito bem o Autor apreender o momento e a necessidade de trazer ao debate a proposta da instituição, com força compulsória, da função de Ouvidor, no âmbito das empresas.

De um lado, tem-se a experiência sumamente positiva que algumas estatais já têm vivenciado, assim como agências executivas e demais órgãos públicos.

Como no caso da Ouvidoria-Geral da União, ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), o Ouvidor ou a Ouvidoria é responsável por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de seus agentes (e mesmo de órgãos e entidades vinculadas, conforme o caso). A recepção, organização e interpretação do conjunto de manifestações recebidas, produzindo indicadores quantitativos e qualitativos do

nível de satisfação dos usuários, clientes ou consumidores em relação aos produtos oferecidos e serviços prestados, caracterizam a essência da função.¹

Mas não apenas isso, também pode abarcar a adoção de medidas corretivas ou a coordenação de esforços para sua implementação, dependendo do grau de abrangência atribuído à Ouvidoria.

A relevância da função é indiscutível e evidente: respeito ao cidadão, dignidade da pessoa humana, administração participativa, integração dos agentes sociais, diálogo democrático, elevação dos níveis de consciência e qualificação profissional, agregação de qualidade e aumento da competitividade. Enfim, são tantos os benefícios derivados da atividade que seus custos operacionais, em valor absoluto, tornam-se, na verdade, um item de investimento, com retorno mais que garantido.

O tema, cativante por si só, teve o condão de mobilizar diversos segmentos da sociedade civil organizada, razão pela qual entendeu por bem este Colegiado promover duas audiências públicas, nos dias 16 de agosto e 25 de outubro de 2007, que lograram trazer a lume questões relevantes e críticas merecedoras de reflexão, debate e desenvolvimento, com vistas a oferecer ao país um texto que viesse a incorporar sugestões enriquecedoras à iniciativa parlamentar original.

Oportuno registrar que, nas referidas audiências, foram ouvidas as seguintes pessoas/representantes de órgãos/entidades:

- Sr. Aristóteles dos Santos, Representante da Ouvidoria-Geral da União;
- Sr. Raimundo Benoni Franco, Presidente Nacional do Fórum de Ouvidores do Setor de Energia;
- Sra. Sara Saeghe Ximenes, Secretária-Executiva Adjunta do Fórum Nacional dos Procon's;

¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em : <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/OQueE/>. Extraído em : 29/11/2007.

- Desembargador Hermenegildo Fernandes Gonçalves, Ouvidor-Geral do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- Sr. Amaro Luiz Gomes, Chefe do Departamento de Normas do Sistema Financeiro, do Banco Central do Brasil;
- Sra. Vera Maria Borralho Barcelar, Ouvidora da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Tesoureira da Associação Nacional de Ouvidores Públicos;
- Sr. Cássio Augusto Muniz Borges, Gerente-Executivo do Jurídico da Confederação Nacional da Indústria.

Os respectivos pronunciamentos, ricos em experiências, e as sugestões e críticas, bastante claras e bem assentadas, que se encontram acessíveis nos registros da Câmara dos Deputados, foram devidamente ponderados e, em maior ou menor medida, incorporados ao texto do Substitutivo apresentado em anexo.

Foram também tomados em consideração a Resolução nº 3.477, de 26 de julho de 2007, do Conselho Monetário Nacional, que “Dispõe sobre a instituição de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” e as contribuições encaminhadas, via internet, pelas seguintes entidades:

- Associação Brasileira de Ouvidores Públicos - Nacional
- Associação Brasileira de Ouvidores Públicos – Seccional do Distrito Federal

Não se pode prescindir das contribuições que a experiência histórica e a prática podem dar à compreensão do instituto da Ouvidoria e da figura do Ouvidor (termo consagrado em nosso meio como correspondente do *Ombudsman*, como é mais conhecida no plano internacional).

Nesse sentido, oportuno trazer ao cotejo importante contribuição do ilustre Ouvidor-Geral do Município de Salvador - BA, Humberto Viana, em trabalho recente, de sua lavra:

Foi na Suécia, em 1809, que se instituiu o ouvidor como hoje é conhecido. A ele designou-se o nome *ombudsman* - pessoa que administra de fora para dentro. A descrição conceitual do termo, em diversas línguas, remete ao seu conceito central de defensor público dos direitos do cidadão, representante do povo e responsável nas empresas por a observar e criticar (AMARAL FILHO, 1996, p.21).

Inicialmente os suecos concebiam o *ombudsman* como uma figura única e de competência global, ou seja, o mesmo homem que trataria da proteção dos consumidores através de vários instrumentos inclusive do controle da propaganda nociva, desonesta ou criadora de necessidades supérfluas, seria também responsável pela ação de controle fiscal, militar e policial. De acordo com tal concepção, o *ombudsman* deveria ser um defensor do povo em todos os sentidos (MATTA, 1974, p 71).

Conclui Matta:

Evidentemente tal concepção não poderia fazer face a uma sociedade moderna, complexa e altamente diferenciada e, com efeito, ela evoluiu para uma concepção onde, com uma divisão de trabalho respeitada, 40 juristas protegem os suecos dos diversos abusos de que poderiam ser vítimas (1974, p 71).

No âmbito da história, podemos afirmar que existiram diversas formas de ouvidores. Reis, imperadores e nobres enviavam seus agentes, como se fossem seus próprios olhos e ouvidos, para descobrir como andavam se comportando as autoridades públicas nos vilarejos e nas cidades.

Ao analisar algumas dessas instituições antigas que apresentavam uma certa analogia ou que, de certo modo, poderiam servir como referências para o surgimento do *ombudsman* moderno, cumpre destacar a figura do denominado "O Olho do Rei" do império Persa, um auxiliar direto do imperador Ciro, a quem cabia o virtual controle do império e a supervisão dos funcionários, inclusive do alto escalão e, principalmente, o *Tribunus Plebis* da antiga Roma, que era encarregado de garantir proteção à plebe contra o poder dos patrícios e os abusos do poder (LEITE, 1975, p.36).

Atualmente, qualquer cidadão sueco cujo direito for lesado, ou mesmo ameaçado, pode apresentar-se ao *ombudsman* diretamente, sem intermediário e sem ônus. O *ombudsman* não possui o poder de revogar ou anular decisões. É mais do uso da persuasão e da influência, podendo recomendar ou propor mudanças nas ações governamentais (PINTO, 1993, p.12).

A partir da criação do *ombudsman* sueco, outros países, inicialmente os europeus, adotaram a instituição, às vezes seguindo fielmente o modelo sueco e, em outras, com pequenas adaptações ou alterações. Os primeiros países a adotar foram Finlândia, Dinamarca, Nova Zelândia, Alemanha e Inglaterra. Somente a partir de 1967 o *Ombudsman* foi instituído na América. Vejam-se os principais exemplos dessa implantação em determinados países:

O ofício do *ombudsman* finlandês (*oikeusasiamies*, literalmente "agente da lei") foi instituído quase que casualmente na primeira constituição, promulgada em 17 de julho de 1919. No dia 6 de dezembro de 1917, a Finlândia se torna independente. Necessitando elaborar uma constituição e

devido à proximidade histórica com a Suécia, acabou copiando alguns dispositivos constitucionais suecos, entre eles o que incluía a provisão do *ombudsman*.

Adotando um sistema parlamentarista, o *ombudsman* finlandês é eleito pela maioria dos parlamentares e os seus serviços cessam por morte, demissão ou pela não reeleição ao final do mandato (AMARAL FILHO, 1996, p 43).

A Noruega - tendo o seu primeiro *ombudsman* sido um militar (1952), com a função primordial de contribuir para salvaguardar os direitos civis dos militares - somente em 1962 estabeleceu a criação e as competências para o *ombudsman* civil. O *ombudsman* norueguês possui características próprias. Ele não se limita a atividades administrativas relativas aos particulares, mas se aplica também à administração interna do pessoal. Assim o empregado público passou a ter direito de reclamar seus direitos (AMARAL FILHO, 1996, p 61).

Na Inglaterra, o *ombudsman* é nomeado em caráter vitalício. Ao completar 65 anos de idade, com uma aposentadoria compulsória, ele cessa suas atividades. Sua atuação é limitada, porque não pode atuar por iniciativa própria nem direta de seus cidadãos. Há a necessidade da interferência de um terceiro elemento: o deputado (AMARAL FILHO, 1996, p. 87). Além disso, o *ombudsman* inglês não pode realizar inspeções nos departamentos administrativos. Só pode agir se não houver possibilidade de interpor recursos à autoridade. Há ainda a observância do prazo de prescrição das queixas. Na norma britânica, a pessoa interessada em acionar o *ombudsman* tem que ser de nacionalidade inglesa ou residente na Inglaterra (PINTO, 1998, p.19).

Inspirando-se no *ombudsman*, em 1976 a constituição portuguesa constituiu o Provedor de Justiça. Seu artigo 24 institui: “Os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor da Justiça, que os apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reprimir as injustiças” (AMARAL FILHO, 1996, p 105).

O Provedor da Justiça é nomeado pelo Presidente da República que escolhe entre três nomes indicados pelo Primeiro Ministro e pelo Ministro da Justiça. O seu campo de atuação é extenso, cobrindo todos os setores administrativos, todos os funcionários públicos, serviços e empresas públicas, entidades locais e demais pessoas de direito. Seu acesso é direto. Ele possui poderes de questionar funcionários, de conhecer expedientes, de propor, indiretamente, sanções. Entretanto seu poder é somente de recomendação, para qualquer modificação ou anulação das decisões das autoridades administrativas competentes (PINTO, 1998, p.20).

Uma característica interessante no *ombudsman* português é que, além das suas atribuições típicas, ele passa a desempenhar uma atribuição pedagógica, ao divulgar aos cidadãos, de forma clara e metodológica, o sentido e o alcance dos direitos e liberdades fundamentais (LYRA, 2000, p.57).

Nos Estados Unidos o *ombudsman* foi adaptado às características legislativas e judiciais peculiares de cada estado: Nebraska e Nova Jérsei possuem os *ombudsman* indicados pelo legislativo e não diferem do modelo clássico sueco. São designados por um período de 4 a 6 anos, com poderes de denúncia, de conduzir investigações e com autoridade de manifestar-se a respeito de autoridades administrativas estaduais e locais. O acesso a ele é dado a todo e qualquer cidadão que se sentir lesado (AMARAL FILHO, 1996, p 95).

Em outros estados em que o *ombudsman* é nomeado pelo governador, seus poderes investigatórios estão comprometidos, bem como a sua imparcialidade e independência. São os pseudo-*ombudsman*, que mais se assemelham a agentes negociadores em seu papel de relações públicas do governo. Entretanto, no setor privado, as organizações americanas a cada dia implantam em sua estrutura organizacional a figura do *ombudsman*, como uma verdadeira fonte de informações e de fiscalizador da qualidade, graças a seu trabalho direto com o consumidor (PINTO, 1998, p.21).

No Brasil, a figura do ouvidor remonta ao período colonial. Eram os auxiliares diretores dos donatários das capitâneas hereditárias nomeados para a função de juiz. Em 1548, com a criação do Governo-Geral do Brasil, surgiu o ouvidor geral, com as funções de Corregedor Geral da justiça em todo o território colonizado (PINTO, 1998, p. 37).

Apesar de sucessivos estudos para a implantação do instituto sueco no Brasil e de o anteprojeto da Comissão de Notáveis - designada pelo presidente José Sarney para subsidiar os trabalhos da Constituinte - ter previsto a figura do "Defensor do Povo", a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não instituiu um *ombudsman* para controle da administração federal. Essas funções ficaram divididas entre o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público e o Congresso Nacional. As constituintes estaduais previram os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos Estaduais e as Assembléias Legislativas (LYRA, 2000, p 67).

As primeiras informações sobre a instituição do *ombudsman* chegaram ao Brasil vindas dos países nórdicos, por volta de 1820, quando alguns parlamentares já tentavam instituir no país um segmento, muito semelhante ao *ombudsman* sueco, que disponibilizasse ao cidadão o direito de denunciar os casos de opressão e insatisfações. Essas insatisfações eram, na verdade, um reflexo da situação reinante no Brasil, que já vivia nas sombras dos movimentos separatistas (PINTO, 1998, p.22).

Segundo Gomes (apud, LYRA, 2000, p.63), somente a partir da década de 60 é que, por meio do surgimento de artigos veiculados pela imprensa nacional, por matérias científicas e pelo pronunciamento de parlamentares o tema volta a ter maior ênfase, chegando a ser editado um decreto nº 50.533 de 1961, posteriormente revogado, sugerindo a implantação, nas capitais de cada Estado, de Sub-gabinetes da Presidência da República, com atribuições, entre outras, de encaminhar aos órgãos pertinentes da Administração Federais reclamações, pedidos e papéis de interesse das populações locais. A ditadura militar instaurada no Brasil a partir de 1964 veio obstruir a utilização de quaisquer canais formais e informais de controle da administração pública e, conseqüentemente, de defesa dos direitos do cidadão.

O Estado do Paraná tornou-se o pioneiro na implantação da ouvidoria geral estadual. Em março de 1986, o então prefeito de Curitiba (PR), Roberto Requião, instituiu a ouvidoria municipal, extinta em 1989. Seguindo essa tendência, o Governo Estadual criou, em março de 1991, a ouvidoria geral para atuar [...] "na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos, contra atos e omissões cometidas pela administração pública estadual, no âmbito do poder executivo" (PINTO, 1998, p.37).

A ouvidoria do Estado do Paraná viria a se tornar o mais expressivo modelo de Ouvidoria vinculada ao poder executivo no Brasil. O programa intitulado "Ouvidor da Cãs", por exemplo, implementaria cerca de 112 ouvidorias setoriais, nos principais órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, todas coordenadas pela Ouvidoria Geral e articuladas entre si por Internet e Intranet. (LYRA, 2000, p. 77)

A partir dessa iniciativa do Governo do Paraná, outros Estados da União aderiram ao sistema de ouvidoria geral e, hoje, estados como São Paulo e Ceará tornaram-se exemplos dos benefícios oriundos da atuação dos ouvidores em todas as áreas (LYRA, 2000, p. 76).

Em paralelo a todo esse processo originário do serviço público, as organizações privadas, com base na necessidade de desenvolvimento de estratégias que buscassem maior aproximação e controle do grau de satisfação do cliente, começam a identificar na figura do *ombudsman* um novo mecanismo de mensuração para verificar o grau de relacionamento com seus clientes, apresentando grandes diferenciais em relação aos mecanismos comumente aplicados. A partir disso, observa-se a necessidade de adaptação do *ombudsman* às mais diversas áreas de atuação públicas e privadas.

2.2 Conhecendo melhor o conceito: *Ombudsman*

Observando o conceito literal, nota-se a forte relação do *ombudsman* com as ações sociais e de defesa dos direitos dos cidadãos, conservando, assim, as principais características dos primórdios desse serviço.

Segundo o Novo Dicionário Aurélio (HOLANDA, 2000) *ombudsman* significa: (Do sueco *ombud*, "representante", deputado, + ingl. man, homem). 1. Nos países de democracia avançada, como por exemplo, a Suécia, trata-se do funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública. 2 Por extenso: Pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma empresa, colocando-se no ponto de vista do público. O *ombudsman* critica o próprio jornal que lê, com olhos de leitor (NETO, 2000, p. 20).

Para o *Oxford Dictionary University Press* trata-se de: *an official appointed to investigate individual's complaints against maladministration, especially that of public authorities. Origin from 1950 Swed. Legal representative* (PEARSOLL, 1998, p.309).

Enquanto que o *Webster's New Twentieth Century* o define como: *an appointed public official who investigates activities of government agencies that may infringe on the rights of individuals.* (WEBSTER, 1978, p.299).

Vale salientar que a tradução do termo *ombudsman* para o português não é literal. O nome ouvidor representa uma das principais características da função a ser percebida pelos usuários: o saber ouvir.

A utilização desse termo facilita a identificação dos tipos de serviços prestados, bem como caracteriza de forma clara o seu papel, possibilitando relacionar o termo aos conceitos de credibilidade, transparência, interesse e imparcialidade no relacionamento e na atuação do setor com a sociedade. Não se pode deixar de comentar que se trata de uma perfeita estratégia de posicionamento de marca.

(...)

O *ombudsman* é um profissional nomeado pela maior instância da organização para coordenar o setor, exercendo um mandato predeterminado, com prazos entre 2 e 4 anos, a depender da área de atuação. Durante o período de seu mandato, na grande maioria das organizações, lhe é dada garantia de estabilidade, só sendo rescindido ou exonerado do cargo se comprovada falta grave, mediante inquérito administrativo, com amplo direito de defesa, ou por interesse próprio, após aprovação da instância máxima da organização (LYRA, 2000, p.303).

Deve atuar de forma personalizada, autônoma e imparcial, recebendo, analisando, investigando e encaminhando aos setores competentes

sugestões, queixas, dúvidas e elogios, acompanhando o processo até a sua solução final, estando a sua atuação ligada diretamente à Presidência.

Conforme define a Associação Brasileira de Ouvidores – ABO, a ouvidoria:

É um serviço oferecido à população para receber críticas ou sugestões referentes ao desempenho de órgãos públicos ou empresas privadas [...] recebe e analisa as reclamações e sugestões dos usuários, encaminhando as informações aos setores competentes para o atendimento. Acompanha, também, as providências adotadas, cobra soluções e mantém o cliente informado. Ele deve funcionar como um canal permanente de comunicação rápida e eficiente (apud BLONGREN, 1978).

Outros autores conceituam suas funções como sendo mais voltadas ao papel de defensor público:

Em verdade, é esta uma das principais, se não a mais importante, entre as funções do ombudsman: procurar fazer com que o cidadão receba do Estado, através do serviço público, a eficiente atenção a que tem direito, não sendo por outro motivo que vários autores e estudiosos o denominam “defensor” ou “protetor” do povo (LEITE, 1975, p.21).

O mesmo afirma o Instituto Internacional de *Ombudsman*, que direciona o conceito da atuação do *ombudsman* ao seu papel social na defesa dos direitos dos cidadãos:

Proteger al pueblo de las violaciones de los derechos, abusos del poder, error, negligencia, decisión injusta e maladministracion a fin de mejorar la administracion pública y hacer que la acciones del gobierno sean más abiertas y que el gobierno y los funcionarios sean más transparentes para com los miembros del público (LYRA, 2000, p.51)

Entretanto, boa parte dos estudiosos do assunto já direciona suas funções à área privada e adaptada às necessidades estratégicas de relacionamento com o cliente:

Inicialmente, o *ombudsman* aparece como um ouvidor-geral, recebendo queixas dos cidadãos. Posteriormente, ele seria estendido para entidades privadas, como jornais e empresas de todos os tipos. A sua função é ouvir o público e atuar como uma espécie de advogado. Na imprensa, além da função de ouvidor, o *ombudsman* também é um crítico, contando com uma coluna no jornal (normalmente semanal) e boletins que circulam internamente no meio de comunicação (MENDES, 2000).

O fundamental na conceituação da figura do *ombudsman*, sob os olhos das instâncias públicas, está na sua forte relação com a defesa dos direitos do cidadão e, no ponto de vista das organizações privadas, nos do consumidor. O que fica comprovado é a necessidade de sua adaptação e dos ajustes necessários de suas funções e suas estruturas física e de pessoal, às características e recursos do órgão ou organização que venham a aplicá-lo. Sem, entretanto, desviar ou distorcer a sua essência, na conjuntura das ações, para preservação dos direitos do usuário, bem como, da sua postura voltada à ética, atuando de forma imparcial, transparente, autônoma e personalizada.

2.3 O Ombudsman nas Organizações

O *ombudsman* tem proliferado em diversas organizações, atuando na melhoria do clima interno, no apoio aos esforços de manutenção, criação ou reforço da imagem institucional, na humanização do relacionamento entre a organização e seus clientes e, principalmente, como crítico da empresa, sob o ponto de vista do consumidor.

Em todas as áreas de atuação (interna ou externa à organização), o *ombudsman* mantém algumas características fundamentais oriundas do modelo sueco, sem as quais ficaria comprometida a sua autonomia. Outras características são adaptadas à área de atuação, à cultura, à política e aos objetivos organizacionais, representando ou advogando em defesa de um direito individual ou coletivo (...).

Atualmente, na Suécia, a instituição do *ombudsman*, mesmo ainda estando ligado ao governo, passou a atuar em diversas áreas, adaptando-se assim, às suas características e públicos específicos. Hoje, por designação do parlamento, pode-se encontrar um *ombudsman* do público junto à imprensa; um *ombudsman* para a igualdade das oportunidades; um *ombudsman* das crianças; dos deficientes físicos; contra a discriminação; e um *ombudsman* do consumidor (MOTTA, 1974, p.70).

O *ombudsman* dos consumidores é relativamente novo, mesmo na Suécia, mas como ação parece eficaz. Evidentemente tal eficácia está diretamente relacionada com os poderes que tem em mão, derivados efetivamente de duas leis em vigor desde a sua posse. A primeira delas refere-se basicamente às atividades de *marketing* das empresas, e a segunda às suas ações contratuais. A lei que diz respeito a atividades de *marketing* visa proteger o público das agressões de uma publicidade que pode assumir um caráter abusivo e pouco honesto (MOTTA, 1974, p.72).

Em muitos casos a implantação de uma ouvidoria nas empresas, instituindo-se assim a figura do *ombudsman*, tem inicialmente a conotação de uma tentativa de equacionar os diversos problemas existentes na organização, em especial, as dificuldades quanto ao relacionamento e satisfação do público interno e externo.

Tal posicionamento passa, em muitos momentos, a impressão de se tratar, mais uma vez, de outra estratégia para “enrolar” o consumidor ou, simplesmente, de mais uma estratégia de *marketing*. Após ser implantado e verificados os resultados, pode-se perceber a amplitude da sua atuação, não somente do ponto de vista mercadológico, como também, do estratégico e do interpessoal e, talvez de forma ainda pouco perceptiva, do social.

Ao exercer o seu papel de defensor do cliente na organização, o *ombudsman* tem se revelado um importante instrumento de interação entre a empresa e o ambiente, aliado na defesa do consumidor na busca de soluções de conflitos e colaborando eficazmente com os programas de qualidade implantados nas organizações. Por todas essas contribuições, o seu papel nas organizações tem-se ampliado e vem revelando um grande potencial a ser explorado, em diversos campos de atuação administrativa (WALKER, 1991, p.136).

A partir do momento que o *ombudsman* passa a ter contato com os clientes e a inteirar-se dos seus principais problemas e anseios, inicia-se internamente o processo de identificação e desenvolvimento das correções às falhas e carências da empresa [...] assim, a presença de um *ombudsman* que possua um perfil e visão adequados ao mercado, atuante (interna e externamente), investido das prerrogativas necessárias ao eficiente exercício da função e trabalhando em sintonia com as áreas de *marketing* e vendas da companhia, acelera e muito o processo de alinhar a empresa ao atendimento das necessidades dos clientes/mercado e de monitorar mais rapidamente seus desvios e tendências (SILVA, 2002, p.1).

A qualidade dos serviços prestados pela organização se aperfeiçoa com a atuação do *ombudsman*, uma vez que ele auxilia a identificar falhas nos sistemas, pontos problemáticos, servidores mal-educados e rudes.

A mesma situação pode ser considerada do ponto de vista da sua atuação com o público interno. Ao ter os seus serviços extensivos aos funcionários,

fornecedores e parceiros, a organização não somente utiliza-se de mais um importante canal de comunicação, como também viabiliza uma maior aproximação do público interno e, como consequência, tem conhecimento dos seus anseios e dificuldades, sem desconsiderar a possibilidade do desenvolvimento de novos projetos ou posicionamentos estratégicos, por conta das sugestões e encaminhamentos dos usuários internos.

Sempre que a figura do *ombudsman* é relacionada a uma organização privada, é comum relacioná-la aos conceitos e estratégias mercadológicas. A sua atuação e proximidade com os clientes externos e internos remetem às ações muito próximas, ou complementares, às estratégias de, por exemplo, *marketing* de relacionamento e *endomarketing*.

Um outro fator preponderante para essa relação do *ombudsman* com o *marketing* é o que se denomina a “era do consumidor”. Os primeiros indícios da implantação do *ombudsman* nas organizações privadas no Brasil se deram no final da década de 80, período em que se passou por um grande avanço na defesa dos direitos do consumidor graças à elaboração do Código de Defesa do Consumidor, no início dos anos 80 (BLONGREN, 1998. p.48)

A voz do cliente tem sido cada vez mais ouvida na correção de formulas de produtos, de distribuição, vendas, embalagem, rotulação etc. O consumidor passa, a partir de agora, a conhecer melhor seus direitos de cidadão, exigindo que sejam cumpridas as regras estabelecidas para a venda e o consumo de produtos. O conceito de comprar o que era exposto, sem reclamar, acaba com o amadurecimento do cliente e a divulgação do Código de Defesa do Consumidor (apud BLONGREN, 1998. p.49)

Foi nesse período que grandes empresas brasileiras, como o Grupo Pão de Açúcar, por exemplo, no intuito de fortalecer as relações e estabelecer novos elos com seus consumidores, adaptaram o *ombudsman* aos seus ramos de atuação, possibilitando assim maior aproximação com os clientes e, principalmente, oferecendo um atendimento mais personalizado, resultando num conhecimento mais profundo dos anseios, insatisfações e satisfações destes quanto aos seus produtos e serviços (GIANGRANDE, 1997, p.30-35).

Conforme Giangrande (1997, p.30-35), “a década de 90 chegou com o papel de conscientizar o cidadão daquilo que está consumindo e, como parte dessa orientação, entra em cena, nas empresas mais preocupadas com sua permanência no mercado, a figura do *ombudsman*”. Nesse período, não somente as empresas de varejo, como o Pão de Açúcar, passaram a implantar ouvidorias, como também a imprensa, por meio do jornal Folha de São Paulo e do Jornal O POVO, de Pernambuco, e os bancos como o Banco do Estado da Bahia – BANEH. Todos adequando o setor às características da área de negócio e às culturas organizacionais sem, no entanto, desligar-se da essência do conceito central das ações de um *ombudsman*.

Não se pode deixar de considerar um outro aspecto da atuação do *ombudsman*, constantemente relacionado com as estratégias mercadológicas nas organizações: os efeitos de sua atuação frente à imagem institucional. Ao trabalhar com a satisfação do cliente e ao configurar uma atitude de transparência e compromisso com o consumidor, não temendo expor seus erros, as organizações vêem, como resultados, as reações positivas quanto à sua imagem, criando, assim, um amplo caminho para a fidelização desse consumidor.²

² VIANA, Humberto. O *ombudsman* nas instituições de ensino. Salvador : Ouvidoria Geral do Município/Publicações, pp. 12-26 e 224-225. Atual. em 2/3/2007, Disponível em :

Em importante artigo doutrinário, também o Defensor Público baiano Edinaldo César Santos Júnior apresenta considerações sobre as origens e razões de criação da figura do *ombudsman*, com especial atenção à experiência latino-americana, destacando que:

(...) no Brasil, a atividade foi constitucionalmente descentralizada. Tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública poderão atuar em juízo como *ombudsman* na defesa do cidadão contra as violações de direitos humanos. Além disso, organismos não-governamentais e Comissões Parlamentares têm se revestido da mesma missão.

O Professor Jayme Córdoba Triviño faz uma análise precisa sobre a figura do *ombudsman*, identificando sua criação num Estado como um *mecanismo extrajudicial de garantia* de direitos humanos. Assinala que o Defensor do Povo é o “servidor público chamado a exercer, sobre os atos das autoridades, um controle de tipo moral, fundado no poder de crítica e no poder da mediação e desenvolvido através de mecanismos caracterizados por seus traços de agilidade, imediatividade e informalidade. Este controle defensorial se distingue claramente do exercício pela magistratura e pelos órgãos de controle disciplinar, pois abarca um âmbito mais amplo, pode trabalhar de modo preventivo, concomitante ou posterior, tem uma orientação ético-pedagógica e vem não para substituir, mas sim complementar os demais controles previstos constitucionalmente”.

(...)

Com essas características, a instituição no Brasil estaria mais voltada à salvaguarda dos direitos humanos, à proteção do cidadão e menos dedicada ao mero controle da Administração Pública, como é a *práxis* em tantos outros países.³

À vista de tais lições, não resta sombra de dúvidas sobre a importância do tema e de sua regulamentação, incumbindo a este Relator a árdua e delicada tarefa de escolher, entre as variadas contribuições e diferentes pontos de vista, as alternativas que melhor conciliam as demandas pelas partes interessadas, tendo em vista o interesse maior, dos cidadãos e dos consumidores, e as peculiaridades do ordenamento jurídico nacional.

Destacamos as seguintes premissas e diretrizes:

- Deve haver maior flexibilidade em relação à criação de ouvidorias nas empresas privadas. O tema deve ser regulamentado, mas sem prejudicar a

http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=11. Extraído em : 29/11/2007.

³ SANTOS JÚNIOR, Edinaldo César. O *ombudsman* e sua evolução : o ouvidor brasileiro. *Prática Jurídica*. Ano II, n. 16, 31/7/2003, pp. 22-23.

autonomia do livre mercado e da concorrência entre estas. As práticas de estratégia empresarial e de *marketing*, em particular, já recomendam a criação das ouvidorias ou atividades assemelhadas, sendo demasiado instaurar compulsoriedade, infringindo o princípio da livre iniciativa, com possível afronta às normas constitucionais;

- O Poder Público, no entanto, não deve se furtar de incentivar a atividade, no exercício de seu papel, constitucional, de indutor do desenvolvimento do setor privado;⁴
- A regulamentação deve ser mínima, equivalente aos preceitos fundamentais sobre a atividade e ao estabelecimento de parâmetros que permitam um funcionamento adequado das ouvidorias, deixando as especificações operacionais para cada órgão ou entidade;
- É relevante definir as diretrizes gerais da atividade de ouvidoria e a competência para sua certificação; as atividades básicas, formas de atuação, prerrogativas e mandato do ouvidor; outras providências harmonizadoras das disposições fundamentais da matéria.

Diante do exposto, parece-nos apropriado oferecer um Substitutivo, incorporando as diversas contribuições, acolhidas após análise juntamente com o Autor.

⁴ Constituição Federal: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

Estamos cientes de que o esforço ora realizado será bem compreendido pelos ilustres membros da Comissão de Defesa do Consumidor como um segundo passo visando à regulamentação dessa importante e necessária atividade de cunho social: a ouvidoria.

Por certo, saberão oferecer suas contribuições adicionais, ampliando-se os profícuos debates até agora desenvolvidos neste Colegiado, quiçá por meio de emendas ao texto ora oferecido.

Em virtude disso, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 342, de 2007, nos termos do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado LUIZ BASSUMA
Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 342, DE 2007

Dispõe sobre a atividade de ouvidoria nos entes públicos e privados, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece normas e critérios mínimos a serem observados pelos entes de direito público e privado, na institucionalização da atividade de ouvidoria.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, entende-se por:

I - comunicação - toda reclamação, reivindicação ou sugestão em relação aos produtos, serviços ou procedimentos da organização, inclusive em relação a sua imagem pública, sua forma de atuação social ou junto ao mercado consumidor, ou questões internas de natureza pessoal ou organizacional;

II - comunicante – toda pessoa natural ou jurídica que apresente comunicação à ouvidoria, tenha ela ou não atividade de ouvidoria estruturada em unidade própria;

III - ouvidor – o agente responsável pela coordenação e operação da atividade de ouvidoria, estruturada ou não em unidade administrativa própria; seja servidor público *lato senso*, seja diretor, membro ou empregado de entidade privada, inclusive da administração indireta.

Art. 2º A atividade de ouvidoria deve:

I - priorizar:

a) a defesa da cidadania e da legalidade, especialmente nas

relações de consumo de serviços públicos ou privados;

b) a prevenção e a solução de conflitos internos e da organização ou de seus dirigentes, servidores, empregados ou agentes, em relação ao público externo, em relação ao objeto da sua atividade social ou econômica;

II - guardar compatibilidade com a natureza, a dimensão e a complexidade da organização;

III - observar e fazer observar a necessária distinção relativamente:

a) ao serviço de atendimento a cliente, acaso existente na organização, que lhe servirá de instrumento;

b) à atividade sindical;

c) à auditoria contábil, financeira ou orçamentária;

d) ao controle interno;

e) às atividades de *marketing*;

f) às atividades de *lobby*.

IV- observar as disposições legais e as normas regulamentares oficiais, e, no que couber, o contrato ou estatuto social, o regimento de pessoal e os demais documentos pertinentes à atividade da organização;

V - promover a divulgação de informações completas sobre suas finalidades, possibilidades e limites de atuação, os canais e formas de comunicação e acompanhamento de ocorrências sob sua competência, bem como relatórios de comunicações e resultados;

VI - receber reivindicações, reclamações e sugestões, dando-lhes o adequado tratamento ou encaminhando às instâncias próprias, informando ao comunicante os procedimentos a serem observados em relação à comunicação apresentada;

VII - recomendar, às unidades administrativas competentes, medidas para implementar melhorias nos produtos, serviços, processos, procedimentos e estruturas organizacionais, com especial atenção aos níveis de qualidade, eficácia e eficiência.

§ 1º Sem prejuízo da lei que disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, prevista no § 3º do art. 37 da Constituição Federal, cada ouvidoria pública, no âmbito de sua competência, deverá receber, tratar, encaminhar e dar resposta às comunicações relativas:

I - à prestação dos serviços públicos em geral;

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

III - ao exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 2º A atividade de ouvidoria deve observar os padrões de desempenho estabelecido nesta lei e, se houver, em seus regulamentos, devendo ser obrigatoriamente certificada:

I - na administração pública, no que couber:

a) por comissão designada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional;

b) pela Ouvidoria-Geral da União;

c) pelo Conselho Nacional de Justiça;

d) pelo Conselho Superior do Ministério Público da União;

e) pelos órgãos correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

II - na iniciativa privada:

a) por entidades credenciadas pelas confederações das categorias econômicas ou por entidades de âmbito nacional reconhecidas pelas organizações postulantes do credenciamento;

b) pelas Ouvidorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, sob convênio com entidades representativas de associações, fundações ou sociedades.

Art. 3º A atividade de ouvidoria é obrigatória para:

I) os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II) as sociedades empresárias concessionárias ou permissionárias de serviços públicos;

III) as entidades paraestatais que recebam recursos de contribuições compulsórias;

IV) para as entidades de fiscalização da atividade profissional, assim definidas em lei;

V) as fundações privadas, organizações sociais de interesse público e demais entidades privadas, quando subvencionadas por recursos públicos;

VI) as empresas privadas de médio e grande porte conforme classificação do artº 2º da Lei nº 10.165 de 27 de dezembro de 2000.

Art. 4º São atribuições básicas do ouvidor:

I - atender com isonomia todo aquele que buscar a ouvidoria, garantindo o sigilo de identidade, quando assim solicitado;

II - prestar os esclarecimentos necessários quanto aos atos e normas da organização e da ouvidoria, bem como quanto aos direitos e deveres do comunicante;

III - receber, analisar, instruir e dar o tratamento formal e adequado à comunicação, encaminhando-a ou respondendo-a com clareza e objetividade;

IV - informar ao comunicante o prazo previsto para solução ou resposta, zelando para que não seja ultrapassado o prazo estipulado;

V - informar quanto ao andamento da análise da comunicação e as providências adotadas;

VI - resolver as pendências que não forem solucionadas pelo atendimento realizado pelos postos de atendimento ou canais de conveniência;

VII - agir preventivamente, identificando eventuais pontos de

conflitos, propor soluções e introduzir modificações nos procedimentos internos, conforme sua competência, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços;

IV - organizar e manter atualizado arquivo de documentação relativa às comunicações recebidas, resguardando o sigilo das informações de natureza reservada.

§ 1º A atuação do ouvidor e da equipe que lhe for subordinada:

a) dar-se-á por iniciativa própria, da autoridade máxima ou dirigente da organização, de qualquer servidor ou empregado, de agente terceirizado, de cliente, consumidor ou cidadão em geral, que serão identificados, na comunicação, por sua qualidade específica, para fins de avaliação da atividade, sem prejuízo de outros segmentos de interesse;

b) impede a acumulação de responsabilidades sobre atividades finalísticas ou de resultados da organização, ou que possam potencialmente gerar conflitos de interesse com a ouvidoria;

c) deve ser pautada pelos seguintes valores: ética, comprometimento com os objetivos da ouvidoria, imparcialidade, responsabilidade (perante a sociedade, a organização e o comunicante), integridade, respeito, cortesia e eficácia.

§ 2º O ouvidor será eleito ou nomeado:

I - nos órgãos da administração direta e autarquias, inclusive nas agências executivas ou reguladoras, na forma prevista nas leis que tratam de suas respectivas competências;

II - nas fundações integrantes da administração pública, na forma prevista nos decretos do Poder Executivo ou atos correspondentes dos demais Poderes, que tratem de suas respectivas competências;

III - nas empresas públicas e privadas, sociedades de economia mista e demais entidades com personalidade jurídica de direito privado, na forma prevista nos respectivos contratos ou estatutos sociais.

§ 3º O exercício da função de ouvidor:

I - é permitido a qualquer servidor, empregado ou dirigente da organização, sendo os critérios e requisitos para a homologação de sua candidatura,

indicação, aprovação ou nomeação, no que couber, definidos na forma prevista no diploma específico de instituição da atividade de ouvidoria;

II - será personalizada, autônoma e independente, assegurando o livre trânsito pelos diversos setores da organização, sempre que na busca pela solução de problemas ou conflitos sob competência da ouvidoria;

III - subordina-se apenas à autoridade máxima executiva da organização ou do órgão a que se vincula a unidade central do sistema;

IV - observará prazo de mandato não inferior a 2 (dois) nem superior a 4 (quatro) anos, permitida uma recondução;

V - assegura estabilidade pelo prazo do mandato acrescido de 6 (seis) meses, mesmo na hipótese de exoneração, exceto no caso de falta grave apurada em processo administrativo disciplinar, na forma de lei aplicável ao servidor público, dirigente ou empregado.

Art. 5º As vagas em conselhos de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Poderes da União destinadas a representantes da iniciativa privada somente poderão ser preenchidas por dirigentes ou empregados de entidades que mantenham atividade de ouvidoria devidamente certificada.

Parágrafo único. A certificação de que trata o *caput*, assim como a referida no § 2º do art. 1º, deverá ser requerida no prazo de 90 (noventa) dias da vigência desta lei, valendo o protocolo como suprimento do requisito legal até pronunciamento pelo órgão ou entidade certificadora.

Art. 6º Enquanto não aprovadas as leis previstas no inciso I do § 2º do art. 4º, o ouvidor será nomeado:

I - pelo Chefe do Poder Executivo ou autoridade equivalente nos demais Poderes, no caso dos órgãos da administração direta;

II - pela autoridade máxima das autarquias, inclusive das agências executivas ou reguladoras.

Art. 7º Esta lei entra em vigor no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado LUIZ BASSUMA
Relator