

## A OUVIDORIA NO GOVERNO DIGITAL

The ombudsman in the digital government  
Revista dos Tribunais | vol. 1047/2023 | Jan / 2023  
DTR\2022\17619

---

### Rodrigo Santos Neves

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes – RJ. Professor Adjunto de Direito Público da Faculdade Municipal de Linhares – Faceli. Membro associado efetivo da Academia Brasileira de Direito Civil. Ex-Vice-Presidente da Comissão de Advogados Públicos da OAB-ES. Procurador Municipal. rodrigo.neves@faceli.edu.br

### Adriano Sant’Ana Pedra

Pós-doutorado no Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito do Estado, pela PUC-SP. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) (conceito CAPES 5), e um dos líderes do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais deste PPGD. Procurador Federal. adrianopedra@fdv.br

**Área do Direito:** Administrativo; Digital

**Resumo:** A noção de Governo Digital visa conciliar a eficiência do serviço público com o uso das novas tecnologias da informação de comunicação, por meio da desburocratização e participação popular na Administração Pública. Por meio do método dedutivo, buscou-se mostrar que a participação popular é essencial para a manutenção de um sistema político realmente democrático. Foram utilizadas obras relacionadas à democracia constitucional e a teoria da participação popular, como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, bem como a noção de cidadania ativa, apresentada por Maria Victória de Mesquita Benevides. Após o estudo, concluiu-se que a nova lei não representa um marco inicial, mas uma tentativa de consolidar o trabalho que já tem sido realizado há alguns anos no Governo Federal, para a digitalização do serviço público e, por conseguinte, poderá haver um ganho da participação popular, embora a atuação da autarquia não dê tanta liberdade ao cidadão participante.

**Palavras-chave:** Governo digital – Ouvidoria – Participação popular – Administração Pública – Serviço público

**Abstract:** The notion of Digital Government aims to reconcile the efficiency of public service with the use of new communication information technologies, through less bureaucracy and popular participation in Public Administration. Through the deductive method, we sought to show that popular participation is essential for the maintenance of a truly democratic political system. Works related to constitutional democracy and the theory of popular participation were used, such as Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as well as the notion of active citizenship, presented by Maria Victória de Mesquita Benevides. After the study, it was concluded that the new law does not represent a starting point, but an attempt to consolidate the work that has already been carried out for some years in the Federal Government, for the digitization of the public service and, therefore, there may be a gain of popular participation, although the action of the autarchy does not give so much freedom to the participating citizen.

**Keywords:** Digital government – Ombudsman – Popular participation – Public administration – Public service

### Sumário:

1. Introdução - 2. Participação política na democracia constitucional - 3. Participação popular na Administração Pública - 4. Ouvidoria como participação popular no Governo Digital - 5. Considerações finais - 6. Referências

### 1. Introdução

Nos últimos anos a Administração Pública tem sofrido transformações para se adaptar às novas tecnologias e vencer as disfunções da burocracia. Desde a década de 1990 o Governo brasileiro tem

adquirido equipamentos de informática e os aplicados aos serviços públicos. No ano 2000 foi iniciado um programa no âmbito federal de governo eletrônico, para se diagnosticar as iniciativas existentes nos órgãos e entidades federais. Constatou-se que havia várias iniciativas, como emissão de documentos, declaração de imposto de renda por meio eletrônico, entre outras, mas não havia comunicação entre os órgãos e os sistemas não compartilhavam informações.<sup>1</sup> Dali em diante, várias ações foram tomadas a partir de um planejamento coordenado, dentro do programa.

Neste contexto surgiu a Lei 14.129, de 29 de março de 2021 (LGL\2021\3997) – Lei do Governo Digital, que visa trazer maior eficiência para a Administração Pública, por meio de princípios, regras e instrumentos, com foco na desburocratização, na inovação, na transformação digital e na participação do cidadão nas atividades administrativas estatais.

A referida lei estabelece que o Governo Digital atuará com a presença de ouvidorias. O presente artigo visa investigar de que maneira as ouvidorias no Governo Digital podem trazer um incremento na participação popular na tomada de decisões.

## 2. Participação política na democracia constitucional

A legitimação do poder estatal depende de se verificar o fluxo das relações provocadas por este mesmo poder. A destinação, o exercício, a atribuição e a titularidade do poder são circunstâncias extremamente relevantes para se definir se um sistema político é democrático (e legítimo) ou não, sob pena de se tratar de palavras vazias em um texto constitucional.<sup>2</sup>

O tema que se propõe tratar neste estudo é a atuação das ouvidorias, previstas na Lei do Governo Digital – Lei Federal 14.129/2021 (LGL\2021\3997). Sabe-se que as ouvidorias são órgãos de interação entre a Administração Pública e o cidadão e, por conseguinte, representam uma forma de participação popular nas atividades estatais.

Diante da ambiguidade do termo “participação”, ele foi e é utilizado por muitos de forma indiscriminada, até mesmo como instrumento de retórica, sem efetivamente se possibilitar que a sociedade tome decisões sobre assuntos do Estado.<sup>3</sup>

A escolha de representantes por meio do voto tem sido considerada como a única forma de participação para viabilizar a democracia.<sup>4</sup> No entanto, há outras formas de participação popular nos assuntos do Estado e da Administração Pública.

A noção de participação popular que será utilizada neste trabalho se refere aos canais institucionais que possibilitam a intervenção dos indivíduos nos assuntos estatais.<sup>5</sup> Não se trata de uma teoria que visa substituir os sistemas de representação política, mas tão somente corrigir os desvios ocasionados pela representação.

Podem ser enumerados princípios fundamentais na identificação entre democracia e soberania popular, a saber: a) princípio democrático como processo e criação – que consiste na criação de múltiplos e novos espaços de participação, desprendidos dos modelos já existentes no Brasil e em outros países. Ora, o Direito tem uma capacidade criativa, que não pode ser ignorada; b) vinculação entre a democracia semidireta e a consolidação das conquistas liberais da democracia representativa, tais como os partidos políticos, o pluralismo de opiniões e as liberdades individuais e coletivas; c) a cidadania ativa, por meio da participação popular, que vai muito além da escolha de pessoas para ocupar cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo.<sup>6</sup>

A noção de cidadania ativa pressupõe a participação popular como forma meio de criação, transformação e controle sobre os poderes constituídos. Para tanto é necessária a educação política, ou seja, uma educação que, além de proporcionar o ensino formal, possa formar pessoas conscientes de seu papel como parte da sociedade política.

A educação política, ou seja, a inclusão no sistema educacional e no cotidiano, desde a infância, de noções de cidadania, para que cada indivíduo se veja com membro ativo do corpo política e capaz de participar das tomadas de decisão, é fundamental para se possibilitar a participação popular nos assuntos de Estado.

Há na participação política uma função pedagógica, pois retira do foco a pessoa dos governantes, para os temas políticos. Com a participação, além de se possibilitar uma maior legitimidade às

decisões, é devolvido aos cidadãos o interesse nos assuntos políticos e da Administração Pública.<sup>7</sup>

É necessário se garantir à coletividade informação e a manutenção de canais abertos de interface entre Estado e sociedade.

Podem ser enumeradas várias críticas à representação política, mas a principal é que este sistema possibilita que o representante possa exercer o poder que lhe foi concedido contra os interesses dos representados.

“A denúncia do clientelismo serve para discutir a realidade da ‘participação’, como também para questionar o papel dos partidos como canais privilegiados da ligação entre Estado e sociedade. Pois se é tarefa específica dos partidos o encaminhamento de demandas e a representação de interesses, eles não detêm o monopólio da ação política democrática. Aqueles que insistem em afirmar que ‘quem quer fazer política deve entrar nos partidos’ reproduzem uma visão estreita e mesmo reacionária da política. Uma das maneiras para enfrentar o preconceito, e romper tanto os vícios liberais quanto a obsessão com o Estado, passa, portanto, pela criação e consolidação das diversas formas de participação popular.”<sup>8</sup>

James Madison alerta para os perigos da democracia direta, quanto à instabilidade, em relação ao que ele chama de violência das facções. O federalista faz uma distinção entre república e democracia, ao afirmar que naquela há um governo por meio de representantes. A democracia referida por ele é aquela dos antigos, em que todos os cidadãos se reuniam para administrar a cidade.<sup>9</sup> O autor sobressalta as virtudes dos representantes:

“O efeito da primeira diferença é, por um lado aperfeiçoar e alargar os pontos de vista da população, filtrando-os através de um selecionado grupo de cidadãos, cujo saber poderá melhor discernir os verdadeiros interesses de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça dificilmente serão sacrificados por considerações temporárias ou parciais.”<sup>10</sup>

Mas o autor reconhece que podem subir ao poder indivíduos que não prezam por tais valores e, em virtude disso, buscarão a tutela de interesses de grupos particulares, em detrimento do interesse do povo.<sup>11</sup>

Embora a representação sirva como um corretivo à democracia direta pura (como a dos antigos), os mecanismos de democracia semidireta servem como corretivos à democracia representativa.

“Os referendos (ou plebiscitos) podem servir, nesse caso, para superar conflitos que ameacem a estabilidade – do regime, do governo ou dos partidos. Para questões que tendem a dividir radicalmente a sociedade, não é razoável, ou suficiente, deixar a decisão exclusivamente nas mãos dos representantes. [...] As consultas populares aí aparecem como ‘trampolim para se ultrapassarem os obstáculos difíceis’, com um papel ‘terapêutico e pedagógico’.”<sup>12</sup>

O mal uso do plebiscito fica evidenciado pela manipulação da população pelos governos, no sentido de se utilizar o “argumento catástrofe”, ou seja, ou vota como o governo quer, ou a sociedade sofrerá as consequências.<sup>13</sup>

“O que se percebe, então, é que, segundo tais argumentos, a consulta popular só é desejável quando se pode prever que o resultado será favorável à ‘estabilidade’ – ou seja, quando não muda nada. A discussão sobre referendo/plebiscito passa a ser, nessas circunstâncias, o entendimento da ‘fachada de legitimidade’.”<sup>14</sup>

Uma crítica feita aos mecanismos de democracia semidireta é que eles provocam o enfraquecimento dos partidos políticos e o esvaziamento do próprio parlamento. Na verdade, tais mecanismos garantem a soberania popular, ao corrigir a tendência da formação de oligarquias e o distanciamento entre o parlamento e a população.

“Em outros termos, pelo seu razoável poder de pressão sobre os parlamentares, os mecanismos de participação popular provocam efeitos positivos, no sentido de correção daqueles vícios ‘clássicos’ da atuação parlamentar: omissão, defesa de interesses corporativos dos próprios representantes ou de grupos privados, negligência, irresponsabilidade política, renúncia ao controle sobre o Executivo (e, no caso brasileiro, submissão ao poder militar).”<sup>15</sup>

O receio dos políticos no uso nos instrumentos de democracia semidireta não se limita à sua imprevisibilidade ou à sua infidelidade aos partidos, mas também à perda de controle sobre o processo político, no âmbito do que será tratado por estes instrumentos.

Esta é uma questão importante. A partir do momento em que o cidadão passa a atuar de forma ativa, como participante do processo de tomada de decisões, ele age como protagonista do processo político. É isso que os políticos profissionais temem.<sup>16</sup>

Não se trata de colocar todos os temas à disponibilidade da população, pelos mecanismos de democracia semidireta. No entanto, quando se fala em democracia semidireta, o que se propõe não é uma substituição do sistema representativo, mas uma complementaridade.

Há que se perceber que, embora o Estado de Direito estabeleça limites ao exercício do poder, ele não garante a participação do cidadão na tomada de decisões, como titular do poder soberano.<sup>17</sup> Vive-se em um Estado social e democrático de direito, porque é imperiosa a participação da sociedade na tomada das decisões de Estado, com o objetivo de promover a justiça social.<sup>18</sup>

### 3. Participação popular na Administração Pública

Não se pode perder de vista a noção de Estado de Direito, quando se trata de assuntos relativos à Administração Pública. Já se afirmou que o Estado de Direito é

“[...] o Estado vinculado e limitado juridicamente em ordem à proteção, garantia e realização efectiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado.”<sup>19</sup>

Esta ideia se contrapõe ao Estado-Polícia, em que o poder político era exercido sem nenhum limite nem pudor.<sup>20</sup>

Afinal de contas, o Estado é uma instituição<sup>21</sup> – a principal delas – produto de uma concentração de poderes, que são estabilizados pelo consenso e pelo costume. Mas, embora o Estado seja produto de uma tal concentração de poder, que lhe faz dirigir toda a sociedade, ele não é capaz de reter todo o poder existente neste agrupamento social. Há entre os indivíduos e grupos sociais poderes que lhes são resguardados, de modo a que possam interferir nos assuntos de Estado.

A atividade do Estado, portanto, tem uma finalidade que não está inserida na própria estrutura estatal. O Estado existe e funciona para proteger e efetivar direitos fundamentais.<sup>22</sup> Não há justificativa da atuação da Administração Pública em si mesma, mas sua justificativa consiste em proporcionar serviços públicos para a promoção do bem de todos, ou seja, da coletividade.

A atividade administrativa deve, em todos os momentos, demonstrar a perseguição do interesse público legitimador desta atividade.<sup>23</sup> Daí a necessidade de uma avaliação constante por parte do próprio Poder Público, assim como de órgãos de controle externo e da sociedade, a respeito da legitimidade da atuação estatal, bem como sobre a qualidade dos serviços prestados.

Esse controle não deve se limitar apenas ao controle de legalidade, mas ao controle de juridicidade, com vistas à conformação dos atos administrativos aos ditames constitucionais<sup>24</sup>, em especial aos princípios, objetivos e direitos fundamentais.

A própria noção de interesse público – que no passado era usada como um “coringa” contra qualquer pretensão de particulares sobre a Administração Pública – agora deve ser vista como um interesse subordinado aos direitos fundamentais, em especial ao direito fundamental à boa administração.<sup>25</sup> Isso não significa o abandono do interesse coletivo. Pelo contrário, trata-se de uma conciliação entre o interesse da coletividade e os interesses individuais.

É nesse contexto do Estado social e democrático de direito que se exige uma nova noção de cidadania. Neste novo paradigma, o cidadão não se limita a atividades episódicas de voto nas eleições. “A ideia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de *participação*”.<sup>26</sup>

Para que o exercício da cidadania seja pleno é necessário um plexo de atividades a serem executadas por este titular de direitos e deveres, por meio de mecanismos criados e a serem criados

pelo Estado, de modo a viabilizar tal participação no jogo político. Não se impõe ao Estado apenas a criação dos mecanismos que possibilitem a participação, mas também a criação de meios que viabilizem este exercício pleno da cidadania.<sup>27</sup>

Um simples exemplo contemporâneo é a criação de portais da transparência em todos os sites da Administração Pública, mas não haver uma disseminação do conhecimento de como efetivamente se operar nesses portais, quais são as informações mais relevantes etc. Como exercer a cidadania, como fiscal do Poder Público, se o cidadão não conhecer a operacionalidade dos mecanismos criados? Seria o mesmo que criar bibliotecas para analfabetos.

Outro exemplo, este apresentado por Fábio Konder Comparato, é a atuação policial, que não tem uma forma de participação popular de gestão democrática, o que torna a ação policial uma política dos governadores distante da sociedade.<sup>28</sup>

No Estado democrático de direito a participação do cidadão na Administração Pública se dá diretamente, tanto na gestão quanto no controle daquela atividade administrativa. Desta maneira, a participação se tornou um elemento essencial do Estado democrático de Direito, a fim de reduzir a distância entre o Estado e o cidadão.<sup>29</sup>

Paulo Modesto, ao tratar do tema, conceitua a participação popular na Administração Pública como

“[...] a interferência na realização da função administrativa do Estado, implementada em favor dos interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e quando legitimados a agir em nome coletivo.”<sup>30</sup>

O direito à participação do cidadão na Administração Pública pode se dar por meio de seu ingresso como membro de conselhos de administração, assim como na fiscalização da atividade administrativa. Exemplo disso é o direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, a, CR/88, que garante a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, o direito de informação<sup>31</sup> (art. 5º, XXXIII, CR/88), que foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação<sup>32</sup>, o *habeas data*, para assegurar acesso a informações de caráter público (art. 5º, LXXII, a, CR/88), a legitimidade de qualquer cidadão para o ajuizamento da ação popular<sup>33</sup> que vise a 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, bem como a interação com a Administração Pública por meio de uma ouvidoria, quando o indivíduo pode apresentar denúncias, reclamações, pedidos de simplificação de processos administrativos etc.

Como é clarividente, o Estado e os seus órgãos de controle não podem ter olhos em todos os lugares, o que faz do cidadão, muitas vezes, o melhor fiscal da *res publica*. Por exemplo, os usuários do sistema público de saúde ou ainda os pais de uma criança em idade escolar são as pessoas que têm as melhores condições de fiscalizar a boa gestão da coisa pública e identificar problemas enfrentados pelos usuários, de forma a possibilitar um diagnóstico por parte da Administração e, por fim, buscar uma solução eficaz.

#### 4. Ouvidoria como participação popular no Governo Digital

Foi promulgada a Lei Federal 14.129, de 29 de março de 2021 (LGL\2021\3997), que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

A referida lei tem aplicação imediata a toda a Administração Pública Federal, direta e indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias e controladas, que prestem serviços públicos (art. 2º). As disposições desta lei também se aplicam aos demais entes federativos, desde que adotem essas disposições por meio de atos normativos próprios. Assim, seria possível que uma lei estadual, distrital ou municipal apenas estabeleça que aquele determinado ente federativo adota as regras estabelecidas na Lei 14.129/2021 (LGL\2021\3997), sem a necessidade de promulgar nova lei com repetição das mesmas disposições.

A referida lei estabelece que a instalação de uma ouvidoria no âmbito do Governo Digital será nos termos da Lei 13.460/2017 (LGL\2017\5357), que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (art. 21, XI).



Cada Poder e esfera de Governo deverá emitir ato normativo para dispor sobre a organização e o funcionamento das ouvidorias.<sup>34</sup> Estes órgãos terão como atribuições mínimas: a) promover a participação do usuário na Administração Pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; b) acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; c) propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; d) auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na Lei 13.460/2017 (LGL\2017\5357); e) propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações da referida lei; f) receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e g) promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.<sup>35</sup>

Percebe-se que estas atribuições têm relação com o princípio da eficiência e, por conseguinte, com o direito fundamental à boa administração. A atuação de uma ouvidoria é importantíssima para possibilitar a boa gestão da *res publica*. É por meio deste órgão que é possível identificar problemas enfrentados pelos usuários que passaram despercebidos durante o planejamento, como excesso de burocracia, respostas insatisfatórias aos usuários e lentidão na resolução das demandas.

Para alcançar os seus objetivos institucionais, as ouvidorias deverão receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas supra, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos (art. 14).

O referido relatório deverá indicar, entre outras informações, a quantidade de manifestações recebidas durante o ano e os seus motivos, análise dos pontos recorrentes e quais foram as providências tomadas para a resolução dos problemas. O relatório será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou entidade.

Como se percebe, o foco da atuação das ouvidorias é exatamente o aperfeiçoamento da prestação do serviço público em obediência do princípio da eficiência e uma forma de concretizar o direito fundamental à boa administração.

Os usuários podem redigir documento denominado genericamente como manifestação, que abrange reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.<sup>36</sup> Os possíveis conteúdos da manifestação são uma demonstração de que a ouvidoria tem um papel importante tanto no controle social quanto na efetiva participação popular na Administração Pública. A interação entre usuários e Poder Público, por meio da ouvidoria, possibilita uma racionalização do processo administrativo e da própria prestação de serviço público, com o diagnóstico de problemas pontuais ou recorrentes. Como já foi dito: “O conhecimento da opinião dos usuários em relação aos serviços públicos é importante instrumento auxiliar para planejamento e tomada de decisões”.<sup>37</sup>

A referida manifestação deverá ser realizada na forma dos arts. 9º ao 12 da Lei 13.460/2017 (LGL\2017\5357). Para tanto, o requerente deverá dirigir a manifestação à ouvidoria ou órgão ou entidade responsável pelo serviço público em questão. Para facilitar o acesso do usuário à ouvidoria, a manifestação poderá ser realizada por correspondência postal, meio eletrônico ou verbalmente, neste último caso deverá a manifestação ser reduzida a termo para a instauração de processo administrativo (art. 10, § 4º).

A Ouvidoria deverá criar formulários simplificados para que o usuário exerça o seu direito de manifestação, sendo facultada a sua utilização. É vedada a recusa do recebimento de manifestações de usuários, sob pena de responsabilidade do agente público, nos termos do art. 11 da Lei 13.460/2017 (LGL\2017\5357).

Como uma forma de *accountability*, a ouvidoria é obrigada a encaminhar a decisão final ao usuário manifestante no prazo máximo de 30 dias, podendo este prazo ser prorrogado uma vez por mais 30 dias, desde que devidamente justificado.<sup>38</sup>

A promulgação da Lei 14.129/2021 (LGL\2021\3997) representa avanços para ganho de eficiência,

tendo em vista que facilita a vida do cidadão para interagir com a Administração Pública. Atualmente já são oferecidos mais de 3.000 serviços eletronicamente ao cidadão por meio do portal Gov.br.<sup>39</sup>

No âmbito do Poder Executivo federal, a Ouvidoria-Geral da União tem um sistema de ouvidorias e-Ouv que, por meio da interface Fala.br, visa facilitar o contato entre o cidadão e a Administração Pública Federal.<sup>40</sup> Por meio Decreto Federal 9.723/2019 (LGL\2019\1599) foi criada a Rede Nacional de Ouvidorias, com a finalidade de integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas unidades de ouvidoria dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Cabendo à Ouvidoria-Geral da União a coordenação da referida Rede.<sup>41</sup>

O foco desta rede é na participação do usuário de serviços públicos nos processos de simplificação e desburocratização dos referidos serviços. A solicitação de simplificação deverá ser apresentada pelo usuário, preferencialmente, por meio eletrônico, em canal único oferecido pela Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.

A ouvidoria é um canal aberto aos usuários de serviços públicos e aos cidadãos em geral para interagirem com a Administração Pública, tanto para a fiscalização das atividades estatais, quanto para o aperfeiçoamento dos serviços.

A Lei do Governo Digital não inova quanto à ouvidoria, mas reforça a sua importância como instrumento de democratização da Administração Pública, com o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

## 5. Considerações finais

A ideia de governo digital visa a desburocratização dos serviços públicos, a oferta de serviços por meio eletrônico, inclusive por meio de aplicativos móveis e com o aumento da interação com a sociedade, com o incremento de mecanismos de participação popular na Administração.

A legitimação da atividade estatal depende da permanente busca dos interesses da sociedade e a democracia representativa tem se mostrado insuficiente para atender aos anseios sociais.

Os mecanismos de democracia semidireta não podem ser considerados um substituto à democracia representativa, mas tão somente meios corretivos e complementares à democracia.

A participação popular na Administração Pública significa interferir na atividade administrativa do Estado, de modo a possibilitar que o cidadão e usuário de serviços públicos exerça um papel ativo na democracia constitucional.

A ouvidoria é um canal aberto aos usuários de serviços públicos e aos cidadãos em geral para interagirem com a Administração Pública, tanto para a fiscalização das atividades estatais quanto para o aperfeiçoamento dos serviços.

A Lei do Governo Digital não inova quanto à ouvidoria, mas reforça a sua importância como instrumento de democratização da Administração Pública, com o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC), para facilitar o acesso do cidadão aos serviços estatais.

## 6. Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio; FONSECA, Igor Ferraz da. *Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas*. Brasília: IPEA, 2021. (Texto para discussão n. 2624).

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 115-148, set./dez. 2020. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82959/78898]. Acesso em: 15.02.2021.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso]. Acesso em: 31.03.2020.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

LADINHO JÚNIOR, Giovani da Silva; e DUFLOTH, Simone Cristina. Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 489-500, set./dez. 2020. Disponível em: [doi.org/10.1590/1982-02592020v23n3p489]. Acesso em: 07.07.2021.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; BORGES, Camila Furlanetti. Análise do componente ouvidoria na implementação da política de participação no SUS no estado do Rio de Janeiro. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 360-389. Disponível em: [doi.org/10.1590/15174522-019004421]. Acesso em: 07.07.2021.

MADISON, James. O Federalista n. 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003. p. 77-83.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Governo federal atinge marca de três mil serviços digitalizados*. 02.07.2021. Disponível em: [www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/governo-federal-atinge-marca-de-tres-mil-servicos-digitalizados]. Acesso em: 31.07.2021.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista eletrônica de direito do Estado*, Salvador, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25]. Acesso em: 30.03.2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant'ana. Dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública? Análise a partir da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 1028, ano 110, p. 159-180, jun. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito*: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 1987.

PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 785-794, set. 2013. Disponível em: [doi.org/10.1590/S0104-12902013000300012]. Acesso em: 15.04.2021.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública*: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Jose Ivaldo Alves Oliveira; OLIVEIRA, Thiago Francisco Silva de. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. *Holos*, Campina Grande, v. 5, p. 1-32, ago. 2020. Disponível em: [www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/8459]. Acesso em: 07.07.2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. 10. tir. São Paulo: Malheiros, 2009.

---

1 CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, set./dez. 2020. p. 124. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82959/78898]. Acesso em: 15.02.2021.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 7.



3 “No Brasil, a ambiguidade na utilização do termo intensificou-se a partir do início do processo de transição do autoritarismo. ‘Participação popular’ passa a ser palavra-chave (ou mágica) que supostamente sustenta uma proposta de democratização, mas – devido a essa abrangência e indefinição – acaba, muitas vezes, como figura de retórica. Governos e partidos políticos utilizam-na como publicidade – e a participação, na prática, acaba desmoralizada”. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 16-17.

4 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 18.

5 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 12.

6 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 18-20.

7 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 20.

8 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 30.

9 MADISON, James. O Federalista n. 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003. p. 81.

10 Idem.

11 “Por outro lado, o efeito pode ser contrário. Indivíduos de temperamento faccioso, com preconceitos locais ou propósitos maldosos, poderão, pela intriga, pela corrupção ou por outros meios, inicialmente conseguir os votos, depois trair os interesses do povo”. MADISON, James. O Federalista n. 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003. p. 81.

12 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 66.

13 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 66-67.

14 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 68.

15 BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 69.

16 Não restam dúvidas, a meu ver, de que a possibilidade de se consultar diretamente a população aumenta a responsabilidade dos políticos. Mesmo na inexistência de qualquer tipo de “mandato imperativo” (quando o parlamentar sabe que pode votar de acordo com sua consciência, e não por delegação), a simples ameaça de resposta popular o leva a “prestar contas” sobre suas decisões. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 78.

17 SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. 10. tir. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 49.

18 “Em termos sintéticos, o Estado Social e Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social”. SUNDFELD, Carlos Ari.

*Fundamentos de direito público*. 4. ed. 10. tir. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 57.

19 NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*. Coimbra: Almedina, 1987. p. 17.

20 “Cunha-se, a partir de então, o conceito de *Estado de Direito*, isto é, de um Estado que realiza suas atividades debaixo da ordem jurídica, contrapondo-se ao superado *Estado-Polícia*, onde o poder político era exercido sem limitações jurídicas, apenas se valendo de normas jurídicas para se impor aos cidadãos”. SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. 10. tir. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 36. (g.n.)

21 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 56.

22 “Nesta medida, o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento da pessoa humana, mediante a garantia a todos os indivíduos de um núcleo de direitos fundamentais, a partir de uma perspectiva material e, por vezes, através da ação interventiva do poder público, limitada pelo Direito”. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 77.

23 Sobre o tema, veja MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: Novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

24 “Antes de tudo, como mencionado acima, eles oferecem uma direção metódica ao intérprete. [...] Na verdade, eu diria que o objetivo da ‘conformidade’, em uma de suas densas acepções, pode ser centrado precisamente na condição que se possui um esforço convergente, produzido simultaneamente por todos os deveres constitucionais, a serviço da Constituição e para preservá-la, regenerando-a (até onde for possível, e ainda que, às vezes, de uma maneira muito inovadora ...), a vontade do legislador”. RUGGERI, Antonio. *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*. In: In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Torino: Giappichelli, 2007. p. 560.

25 “[...] o princípio do interesse público exige a *subordinação das ações administrativas ao primado dos direitos fundamentais de todas as dimensões, notadamente ao direito fundamental à boa administração pública*”. FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 47. (grifo do autor).

26 COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso)]. Acesso em: 31.03.2020. (grifo do autor)

27 NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant’ana. Dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública? Análise a partir da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 1028, ano 110, jun. 2021. p. 169.

28 “Mesmo nos Estados onde desapareceu o coronelismo, é preciso reconhecer que a polícia estadual obedece à política de segurança dos governadores, sem estar minimamente vinculada aos interesses das comunidades locais. Por isso mesmo, a democratização da polícia civil passa, hoje, pela sua descentralização política, com o estabelecimento e fortalecimento de forças policiais também nos municípios”. COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso)]. Acesso em: 31.03.2020.

29 “[...] a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”. DI

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 191, jan./mar. 1993. p. 32. Para Adriana da Costa Ricardo Schier, “o direito de participação é o direito que se traduz na possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório”. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 57-58.

30 MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista eletrônica de direito do Estado*, Salvador, n. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: [[www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25](http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25)]. Acesso em: 30.03.2020.

31 Art. 5º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Constituição da República – CR/88).

32 Lei 10.527/2011.

33 Cf. art. 5º, LXXIII, CR/88.

34 Art. 17 da Lei 13.460/2017.

35 Art. 13 da Lei 13.460/2017.

36 Art. 2º, V, da Lei 13.460/2017.

37 PEIXOTO, Stefano Frugoli; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 3, set. 2013. p. 786.

38 Art. 16, *caput*, da Lei 13.460/2017.

39 MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Governo federal atinge marca de três mil serviços digitalizados*. 02.07.2021. Disponível em: [[www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/governo-federal-atinge-marca-de-tres-mil-servicos-digitalizados](http://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/governo-federal-atinge-marca-de-tres-mil-servicos-digitalizados)]. Acesso em: 31.07.2021.

40 O portal Fala.br pode ser acessado pelo link: [[falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f](http://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f)].

41 Ver art. 24-A do Decreto 9.492/2018.