



A RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS EM RECURSOS À CGU

Kevin Dunion

**Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União**
Ouvidoria-Geral da União

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

cgu@cgu.gov.br

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Em 2015, no marco do Programa para Coesão Social na América Latina – EURO-sociAL II, a Ouvidoria-Geral da União do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) buscou apoio para a produção de um diagnóstico dos processos de solução pacífica de conflito que começavam a ser postos em prática no âmbito da instrução de recursos de acesso à informação de que trata o art. 16 da Lei 12.527/2011.

A Lei de Acesso, ao atribuir à CGU competência para revisar as decisões proferidas pelas autoridades máximas de órgãos e entidades, acabou introduzindo o órgão em um novo espaço de mediação entre Estado e Sociedade. Os primeiros anos de implantação da Lei no Poder Executivo federal foram decisivos para permitir que os processos administrativos de acesso à informação se convertessem em oportunidades de sensibilização para a Administração. O resultado deste esforço são as primeiras “perdas de objeto” ocorridas nos recursos à CGU.

A perda de objeto ocorre quando o órgão ou entidade recorrido reverte sua decisão antes que a CGU se manifeste formalmente quanto ao mérito do recurso. Em geral, ela é fruto de negociação feita entre CGU e instituição demandada quando uma análise preliminar do recurso indica o seu provável deferimento.

A ampliação dos casos de perda de objeto e o seu potencial educativo levou à contratação da consultoria do Dr. Kevin Dunion, primeiro Comissário de Acesso à Informação da Escócia e ex-Reitor da Universidade de St. Andrews, que, em ocasiões passadas, já prestara consultoria para a implantação do modelo de processo de acesso à informação no Brasil.

O resultado do estudo efetuado pelo Dr. Dunion nos apresenta um primeiro guia para a resolução informal de conflitos no âmbito dos processos de acesso à informação, retratando práticas já executadas pela CGU – como a chamada resolução negociada – e indicando, também, procedimento que passaria a ser implantado a partir de 2016 – aqui chamado resolução facilitada.

A publicação do resultado desta consultoria, bem como dos seus anexos, é iniciativa que visa a dar ainda mais transparência ao processo de instrução de recursos à CGU.

Boa leitura!

Ouvidoria-Geral da União

SUMÁRIO

RESOLUÇÃO INFORMAL EM RECURSOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA CGU	5
Introdução	5
Quais as formas que a Resolução pacífica de Conflitos assume?	5
Resolução negociada	5
Resolução facilitada	6
O PROCESSO DE SOLUÇÃO INFORMAL EM RECURSOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA CGU	7
Resolução negociada	7
Resolução facilitada	7
Resultados da resolução informal	8
Exemplos de resolução facilitada em potencial	8
Processo	10
Encerrando casos de resolução facilitada	11
CONCLUSÃO	13
APÊNDICE I	14
Resolução facilitada de recursos de acesso à informação: Comunicando-se com os requerentes	14
APÊNDICE II	17
Fluxo do procedimento de análise com resolução informal	17

RESOLUÇÃO INFORMAL EM RECURSOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA CGU

5

INTRODUÇÃO

Resolução pacífica de conflitos é o termo usado para descrever o conjunto de processos e mecanismos pelos quais instituições que lidam com conflitos no âmbito administrativo, como a CGU, dão solução a reclamações ou recursos administrativos alternativamente à condução de ações investigativas ou à emissão de decisões vinculantes quanto ao mérito.

Internacionalmente, a resolução pacífica de conflitos é amplamente utilizada por instituições que atuam no âmbito de disputas, como Ouvidorias e Comissões de acesso à informação.

Uma pesquisa internacional feita junto a esses atores revelou que somente 50% dos respondentes utilizavam esse mecanismo em todos ou ao menos na maioria dos casos a eles submetidos. Um estudo dos Ouvidores britânico e irlandês mostrou que cerca de 75% deles utilizavam métodos de resolução pacífica de conflitos.

QUAIS AS FORMAS QUE A RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS ASSUME?

A Resolução Pacífica de Conflitos tem sido descrita como se “introduzisse nos procedimentos já estabelecidos mecanismos para chegar a um resultado sem a necessidade de percorrer todas as etapas de um processo”¹. Em muitos aspectos, ela é melhor compreendida como uma resolução mais apropriada às disputas, pois leva em consideração as circunstâncias do caso específico para propor solução para uma ou para ambas as partes envolvidas na disputa, sem, contudo, expedir decisão vinculante formal quanto ao mérito da reclamação.

No que se refere aos tipos de reclamações ou recursos feitos a Comissários de Acesso à Informação e Ouvidores, a Resolução Pacífica de Conflitos assume duas principais formas: a negociada e a facilitada.

RESOLUÇÃO NEGOCIADA

A Resolução negociada ocorre quando na avaliação preliminar de uma reclamação ou de um recurso é possível demonstrar que o órgão falhou em cumprir com seu dever legal. Se o órgão concorda em remediar tal falha antes de uma decisão formal, esse procedimento é normalmente chamado de resolução negociada.

Normalmente ela ocorre quando o auditor encarregado do caso informa ao órgão demandado sobre o provável desfecho do recurso ou da reclamação, e obtém um

¹ Bondy, *Le Seuer* 2012 p. 13.

acordo a fim de que o órgão admita o erro e o corrija de acordo com suas recomendações.

Em alguns países, a resolução negociada também ocorre quando um reclamante ou recorrente admite que seu pedido se encontra em desacordo com as obrigações das instituições demandadas, e que o desfecho do processo não será em seu favor. Em tais casos, uma comunicação informal acerca deste provável desfecho é feita com vistas a que o recorrente abra mão de seu pedido sem a necessidade de uma decisão de mérito formal.

RESOLUÇÃO FACILITADA

A resolução facilitada é um processo mais complexo. Ela depende principalmente da ação do auditor, que colhe informações de ambas as partes em conflito e identifica uma oportunidade para resolver o caso sem uma decisão vinculante quanto ao mérito da questão. Difere do que ocorre na mediação, na qual o mediador não toma posições quanto ao caso e cabe a ele apenas aproximar as partes a fim de que explorem e troquem impressões sobre as soluções propostas. Ao contrário disso, a resolução facilitada é avaliativa, e se fundamenta na habilidade do auditor de persuadir as partes a aceitar a solução proposta.

Muitas instituições que atuam com solução de conflitos adotam esta estratégia como um meio de acelerar os processos, assegurando um consenso de que partes ou mesmo todo o objeto da reclamação ou do recurso não necessitam de uma decisão administrativa. Normalmente, isso ocorre quando as partes apresentam soluções e o auditor tem a oportunidade de avaliar o conteúdo e o tipo de informação negada.

A resolução informal normalmente implica obter a aceitação por parte do recorrente de que o resultado final do processo não lhe será favorável, de tal modo que ele se vê estimulado a abrir mão do todo ou de parte de seu pedido. De modo similar, quanto à autoridade administrativa, o auditor pode assegurar a aceitação de que esta deverá conceder parte ou mesmo todo o objeto do pedido. Nesse sentido, a resolução facilitada é um meio para tratar de modo eficiente casos, ou elementos de casos, sem a necessidade de prolongamento das investigações ou de produção de longos arrazoados.

Todavia, a resolução facilitada pode, também, levar a que o resultado se distancie bastante daquele que seria obtido por meio da decisão administrativa sobre o mérito do caso. Isso pode ocorrer quando o auditor obtém o compromisso da instituição demandada para que esta forneça uma informação ou adote uma determinada providência, mesmo que tal informação ou providência não sejam exatamente o objeto da demanda, ou quando o demandante indica estar disposto a aceitar determinada informação ou providência da instituição, mesmo que não tenham sido, inicialmente, o objeto da demanda.²

² A pesquisa internacional com Comissários de Acesso à Informação demonstrou que tais compromissos assumidos são mais comumente assegurados na Europa do que na América Latina.

O PROCESSO DE SOLUÇÃO INFORMAL EM RECURSOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA CGU

7

RESOLUÇÃO NEGOCIADA

Claramente a CGU faz uso deste procedimento. Um número relevante de casos levados a ela são resolvidos pelo que se denomina “perda de objeto”³. Normalmente isso ocorre quando o auditor informa ao órgão demandado sobre o resultado preliminar da avaliação do caso, segundo a qual este teria falhado em cumprir com suas obrigações – e, por essa razão, o recurso provavelmente deverá ser deferido em favor do demandante. Se o órgão concorda com esta avaliação preliminar e revisa sua decisão a fim de dar acesso à informação (ou qualquer outro tipo de solução), o caso é encerrado, considerando-se que o recurso teria perdido o seu objeto. Caso o órgão não o faça, pode-se considerar que o recurso será provido.

Mesmo quando obtida esta resolução negociada - diferentemente de outros países - ela deverá ser homologada por uma decisão formal, como requerido pela lei no Brasil⁴. Uma das vantagens de se concluir o processo com uma decisão formal em tais casos é que, mesmo que a decisão não faça menção ao mérito da conduta do órgão demandado, ela pode chamar atenção para outras falhas por ele cometidas. Isso quer dizer que esta decisão poderá, ainda, apontar para falhas na condução do processo administrativo de acesso à informação dentro do órgão, tal como não informar ao demandante acerca da possibilidade de recurso à CGU, ou não analisar de modo adequado o processo em seus recursos de primeira e segunda instâncias, o que leva a recomendações a fim de que a instituição melhore a sua performance.

É importante salientar que a decisão que homologa a perda de objeto é adotada somente após a CGU verificar que o órgão demandado entregou, de fato, a informação ao demandante. Normalmente esta comprovação da execução do acordo é feita mediante a entrega à CGU, pelo órgão, de cópia de correio eletrônico ou correspondência enviada ao demandante com as informações solicitadas. (qualquer recomendação de natureza procedimental, como ajustar deficiências no processo, são monitoradas após a decisão ser publicada).

RESOLUÇÃO FACILITADA

A resolução facilitada não se apresenta ainda como uma marca expressiva na atuação da CGU ao tratar os casos que lhe são endereçados.

Há um conjunto de possíveis razões para isso:

³ Nota do Tradutor: Até o final do mês de setembro de 2016, 35% dos casos submetidos à CGU e analisados quanto ao mérito, resultavam em perda de objeto.

⁴ Em muitos países, a resolução informal implica a solução do caso sem a manifestação do Comissário (e.g. Escócia) ou a solicitação ao requerente para que este abra mão de seu recurso em troca de uma solução mais rápida (e.g. Inglaterra)

- o foco primário do início da implantação do novo marco regulatório de acesso à informação tem sido a produção de decisões que fixem entendimentos para os órgãos e entidades, bem como para o público, acerca de como a Lei vem sendo aplicada e interpretada. Tal foco permite a construção de um ambiente de segurança jurídica e de um conjunto de precedentes.
- existe, em todos os casos, a preferência pela formalidade e pela produção de decisões administrativas baseadas no mérito do pedido original, levando em consideração as razões trazidas pelas partes. Em outros países a preferência tem sido evitar a produção de decisões formais que poderiam ser contestadas na justiça, o que apresenta, ainda, a vantagem de acelerar a conclusão do processo.
- a CGU é a terceira instância recursal, o que poderia significar que a possibilidade de se alcançar uma solução facilitada pareça mais remota, visto que a posição do órgão demandado já teria sido reiterada duas vezes, inclusive pelos altos escalões.

Além disso, a busca pela resolução facilitada, particularmente quando ela implica o engajamento com ambas as partes, pode implicar uma mudança nos atuais procedimentos investigativos da CGU, requerendo um relacionamento em maior nível com o requerente e, também, com autoridades de nível estratégico junto aos órgãos demandados.

RESULTADOS DA RESOLUÇÃO INFORMAL

O resultado sugerido para uma resolução informal pode ser:

- a autoridade concordar que parte ou toda a informação deva ser fornecida, tomando medidas para garantir o acesso antes da decisão administrativa formal;
- o recorrente concordar que parte ou toda a informação não necessita ser fornecida, e abrir mão de seu recurso (ou mesmo concordar que ele tenha perdido o seu objeto); ou
- ambas as partes concordarem em uma solução alternativa como proposto pelo auditor, sem que seja requerida uma decisão de mérito que obrigue formalmente a uma resposta, concordando-se quanto à perda do objeto do recurso.

EXEMPLOS DE RESOLUÇÃO FACILITADA EM POTENCIAL

Circunstâncias nas quais a resolução negociada poderia ser utilizada:

a) *Diminuição da criticidade da informação* – Ao tempo em que o pedido original fora feito, poderia parecer justificável a negativa de acesso imposta pelo órgão, e assim seria razoável que a decisão administrativa concluísse pela restrição de acesso. No entanto, pode-se tornar claro ao auditor, por meio das manifestações feitas pelo órgão ou pelo recorrente, que, em razão da passagem do tempo, a criticidade que uma vez existira tenha diminuído e que se um novo pedido fosse feito, a informação provavelmente seria prestada.

Uma resolução facilitada faria com que a informação fosse fornecida em troca de um acordo entre as partes sobre a perda de objeto do recurso.

b) *Escopo da informação solicitada* – O órgão alega que certas informações constantes no escopo do pedido não poderiam ser divulgadas. No entanto, o auditor pode ter dúvidas de que o pedido busca acesso a tais informações e, assim, busca junto ao requerente esclarecimentos a fim de estabelecer se elas, de fato, constam ou não do escopo do pedido feito. Caso não constem ou se mostrem desnecessárias, o acordo é feito a fim de que seja fornecida a parcela remanescente do pedido sem que haja decisão de mérito acerca das razões de negativa da parcela retida.

c) *Quid pro quo (uma informação pela outra)* – O órgão mostra-se indisposto a dar acesso a determinada parcela da informação requerida – por exemplo, dados pessoais ou informações que possam identificar indivíduos. O auditor negocia com o requerente e firma acordo a fim de que tais informações sejam excluídas, desde que outras informações relevantes, mas não críticas, sejam fornecidas. Este tipo de resolução facilitada permite que as informações mais sensíveis à autoridade sejam retidas, ao passo que informações de interesse do requerente sejam divulgadas.

d) *Informação inexistente* – O órgão alega que não possui a informação estatística solicitada no pedido ou que, para produzi-la, necessitaria efetuar análise e consolidação de dados. No curso da instrução o auditor verifica que o órgão possui, no entanto, informação bastante similar àquela solicitada, ou outros dados relevantes ao pedido. O auditor define se aquela informação seria aceitável ao recorrente (mesmo que não tenha sido inicialmente solicitada), e, em caso positivo, se o órgão estaria disposto a divulgá-la. Se essa alteração do objeto do pedido não é aceita e o fornecimento imediato da informação não é alcançado, o auditor sugere ao requerente que abra mão de seu recurso e faça novo pedido, a fim de solicitar a informação que ele sabe existir em posse do órgão.

e) *Pedido genérico ou desproporcional* – O órgão se recusa a cumprir com o pedido sob o argumento de que este seria genérico ou desproporcional. O auditor negocia com o requerente, que oferece mais subsídios a fim de delimitá-lo. O auditor chega a um acordo com o órgão de que, se o pedido for feito de modo mais focado, seria possível atendê-lo.⁵ O órgão pode oferecer alguma informação relevante em resposta ao pedido com o escopo melhor definido, ou, em caso de recusa, o auditor sugere ao requerente que refaça o seu pedido e que abra mão de seu recurso.

Nos exemplos acima, na ausência de uma resolução facilitada, o resultado de uma decisão administrativa formal provavelmente indeferiria o recurso, acatando as razões apontadas pelo órgão demandado.

⁵ A Lei de Acesso à Informação na Escócia requer que os órgãos públicos auxiliem os solicitantes a delimitarem o escopo de seus pedidos caso os considerem excessivamente genéricos ou desproporcionais.

As pesquisas internacionais atribuem sucesso no alcance de resoluções informais a:

- a) Identificação adequada dos casos que permitem a aplicação da técnica;
- b) Uso de profissionais experientes, que sejam capazes de rapidamente avaliar o caso e prever o seu desfecho;
- c) Permissão dada aos profissionais a fim de que eles possam explorar um escopo amplo de negociações sem que tenham de estar constrangidos por procedimentos excessivamente formais; e
- d) Profissionais que possam se engajar junto às partes, que as convençam, ou ao menos as persuadam de que o resultado sugerido deva ser aceito dadas as circunstâncias.

A experiência internacional também indica fortemente que o sucesso de uma resolução informal depende do estabelecimento de uma relação produtiva entre o auditor, o órgão e o requerente.

Ao tempo em que um recurso chega à CGU, é possível que as partes já estejam entrincheiradas em seus pontos de vista. Assim, em situações nas quais a análise do auditor indica que uma decisão formal provavelmente não dará ganho de causa a uma ou a outra parte, é necessário que haja confiança de que ele tenha conhecimentos sólidos e uma visão imparcial da Lei e que a sua opinião esteja em provável consonância com a opinião do Ouvidor-Geral da União, caso seja necessária uma decisão administrativa formal.

Em situações em que o auditor propõe uma solução alternativa, o sucesso depende da capacidade de a proposta apresentar-se como justa e razoável para ambas as partes.

A resolução informal deve ser buscada de maneira simples, sem a necessidade de observância a regras, devendo as partes serem abordadas diretamente, por telefone ou por correio eletrônico. A tentativa de resolução não deve ser uma questão demorada.

Se possível, a conversação com o órgão deve ser travada por telefone, e não por correio eletrônico. Os servidores dos órgãos tendem a confiar no auditor e a explorar opções por ele apontadas quando estas não prejudiquem a sua posição, se o caso acabe por demandar uma resolução por via de decisão administrativa. O auditor deve ser capaz de travar uma discussão proveitosa, buscando assegurar ideias e identificar opções que possam ser discutidas com o requerente, e, em seguida, confirmar o resultado da facilitação, se alcançado. Se for possível que tal diálogo se trave com o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC ou por meio dele, melhor. O desafio surge quando o SIC não possui suficiente conhecimento da matéria ou não possui autoridade para firmar um compromisso. Em tais casos o auditor pode precisar buscar acesso ao nível estratégico do órgão ou simplesmente a alguém de maior autoridade (se tal estratégia se mostra sensível ou problemática, o auditor pode vir a necessitar de prévia aprovação ou mesmo do apoio de um auditor mais experiente no âmbito da CGU).

Já no caso do recorrente, o desafio muitas vezes reside em obter uma compreensão clara do que exatamente ele quer. Normalmente, saber como a informação poderá vir a ser usada pode ser útil para entender o escopo do pedido ou identificar outras informações relevantes que poderiam ser entregues pela autoridade a fim de solucionar informalmente a disputa. Esta questão merece ser tratada de maneira cautelosa. A Lei no Brasil é clara ao afirmar que “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.⁶

Contudo, tal comando diz respeito mais à fase de resposta do órgão do que à fase de instrução recursal propriamente dita. Em qualquer discussão entre auditor e requerente que chegue a mencionar a questão do motivo do pedido, deve-se antes de tudo deixar claro que o requerente não está obrigado a informá-lo. Mesmo assim, requerentes podem desejar comunicar o porquê de eles acreditarem que determinadas informações estão sendo negadas ou indicar o tipo de informação que buscam, mesmo se os dados específicos almejados não possam ser obtidos.

Tais discussões podem levantar questões confidenciais, em que o requerente pode estar disposto a confiar no analista somente se os fatos e razões narrados não forem comunicados ao órgão demandado. Se possível, a conversação com o recorrente em tais circunstâncias deve ser, preferencialmente, conduzida por telefone, e não por correio eletrônico.

Mais comumente o auditor deverá comunicar-se com o requerente para indicar que a decisão administrativa provavelmente não lhe será favorável e para sugerir uma ação alternativa, que poderia ser:

- a) Fazer um novo pedido que seja mais objetivo, ou que especifique a informação realmente de posse do órgão, fazendo-o com base no conhecimento obtido a partir dos esclarecimentos do órgão oferecidos no decorrer da instrução; ou
- b) Concordar em uma solução intermediada pelo auditor com o órgão, o qual ofereceria alguma informação ou explicação que seja relevante, mesmo que não exatamente como buscada no pedido original, aceitando, assim, que o recurso tenha perdido o seu objeto (se o analista identificou um prejuízo em potencial, este deverá discuti-lo internamente, antes de que seja colocada a opção às partes envolvidas).

ENCERRANDO CASOS DE RESOLUÇÃO FACILITADA

Em muitos países em que se utiliza a prática de resolução facilitada, o encerramento do processo é, também, feito de modo informal, sendo o caso encerrado pelo profissional encarregado, sem uma decisão de mérito. No Brasil, como dito anteriormente, é necessária uma decisão formal. Assim, quando a resolução facilitada resulta na entrega de alguma informação no curso da instrução, isso pode ser registrado na decisão final, a qual conclui pela perda parcial de objeto.

⁶ Lei nº 12.527/2011, art. 10 §3º.

Em outras circunstâncias, uma comunicação coordenada com as partes pode ser necessária.

Se o requerente aceita a posição do auditor no sentido de que a informação não pode ser oferecida na forma solicitada (talvez até aceitando a sugestão de refazer o pedido de forma mais específica ou mais clara), será necessário aguardar a confirmação de tal posição antes de concluir que o recurso tenha perdido o seu objeto. Tal confirmação pode ser obtida de forma simples por meio de um correio eletrônico do auditor ao requerente, ratificando esta estratégia de ação.

Se um acordo é alcançado no qual seja oferecida informação ou explicação que seja relevante, mas não seja exatamente aquela buscada no pedido original, uma ação deverá ser solicitada ao requerente, a fim de que ele, em contrapartida, concorde com a perda de objeto da demanda. Então, uma vez oferecida a informação pelo órgão, a decisão poderá consignar que o recurso perdeu seu objeto.

CONCLUSÃO

A resolução informal é um procedimento adotado corriqueiramente por muitos órgãos que atuam em resolução de disputas pelo mundo. Para muitos, é a abordagem desejável para a solução do problema, preferível à decisão de mérito sobre o tema do recurso administrativo ou da reclamação.

O atrativo da técnica ao requerente é que ela pode levá-lo a ter acesso a informação que não lhe seria oferecida por meio de uma decisão administrativa no caso concreto. Órgãos podem também estar dispostos a resolver questões deste gênero de maneira informal visto que a técnica reduz o tempo necessário para responder às demandas de instrução processual e ainda afasta a possibilidade de que o recurso administrativo seja eventualmente deferido.

Para uma instituição como a CGU, as vantagens da técnica estão relacionadas ao aumento de velocidade do processo decisório, bem como ao fato de que o conteúdo de tal decisão será aceito pelas partes envolvidas.

Contudo, a resolução facilitada é também almejada por outras razões além da sua eficiência. Ela responde ao espírito da legislação e à natureza do pedido melhor do que simplesmente a aplicação da letra da lei, concentrando-se no caso concreto. Ela coloca ênfase em permitir ao cidadão acessar a informação, promovendo, assim, o propósito insculpido no artigo 5º da Lei de forma mais adequada do que o resultado de uma decisão administrativa.

RESOLUÇÃO FACILITADA DE RECURSOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO: COMUNICANDO-SE COM OS REQUERENTES

Uma Resolução facilitada de sucesso depende em grande medida da abordagem adotada pelo profissional encarregado (o auditor da CGU) para envolver ambas as partes no recurso – o órgão e o requerente.

É surpreendentemente rara a quantidade de técnicas e boas práticas em Resolução facilitada documentadas e disponibilizadas. Isso mostrou-se evidente nas discussões travadas com Comissários e Ouvidores no Reino Unido e na Irlanda. Em quase todos os casos revelou-se que a decisão de utilizar a técnica nos casos concretos era deixada à discricionariedade do profissional encarregado, com poucas formalidades. Confiava-se em seu conhecimento acerca dos problemas e na sua capacidade de identificação de possíveis meios para solucioná-los. O grau de sucesso variava de acordo com as habilidades dos profissionais. Reconhecia-se que alguns profissionais eram simplesmente mais aptos em construir relações e propor soluções de modo persuasivo.

O treinamento também era informal, caso houvesse. A maior parte dos Comissários e Ouvidores indicava que eles preferiam empregar as habilidades preexistentes de sua equipe, e que também preferiam utilizar como critério de contratação a existência destas habilidades, ao invés de conduzir treinamentos.

A troca de habilidades tendia a ocorrer no âmbito da equipe de trabalho, com contribuições orais dos seus membros nas quais narravam as experiências da última semana ou mês a seus colegas, a fim de que pudessem refletir e aprender com elas (é, por exemplo, o que ocorria na Ouvidoria de Serviços Jurídicos da Escócia).

A pesquisa na experiência internacional em resoluções informais bem sucedidas confirma a escassez de manuais formais. A descrição do trabalho de Resolução Negociada na Ouvidoria de Ontário (Canadá) trazia ênfase para o fato de que “o tipo de trabalho feito pelos profissionais em resolução negociada não é conduzido pela aplicação rígida de políticas ou procedimentos.”

Existem, no entanto, dicas que reunimos por meio de reuniões e pesquisas que podem ajudar na busca pela resolução facilitada:

1. Resolução facilitada não é o mesmo que mediação. Na mediação, a ênfase está na ação do mediador que não oferece uma visão do mérito do caso e tampouco advoga por um resultado, mas aproxima as partes para explorar as possibilidades de acordo e intermediar uma solução baseada nas propostas feitas pelas partes. Em contraste, a Resolução facilitada é avaliativa e se baseia na habilidade do auditor de propor e persuadir as partes acerca da aceitabilidade do resultado proposto.

2. A Resolução facilitada é conduzida por iniciativa do auditor, que se mantém no comando do processo. Se a técnica não parece apropriada, ele não a levará em consideração, e deverá conduzir o processo a fim de que chegue a uma decisão administrativa sobre o mérito. Se, todavia, em sua opinião há uma solução alternativa que pode ser proposta e que poderia ser mais benéfica do que deferir ou indeferir o recurso, ele irá discuti-la com as partes. Se a discussão revelar-se pouco propensa a levar à solução alternativa, ele poderá encerrar a tentativa; se a solução parece possível, no entanto, ele deverá fazer uma proposta específica às partes (dependendo da situação, esta etapa poderá depender da aprovação da chefia do auditor).

3. A Resolução facilitada pode ocorrer a qualquer momento do processo. Pode ser evidente nas informações constantes no processo a possibilidade de uso da técnica já nos estágios iniciais, ou a sua percepção pode surgir somente durante a instrução.

4. Ao tratar com as partes, o auditor deve deixar claro que ele busca informações a fim de que possa sugerir uma decisão ao Ouvidor, e que nenhuma conclusão já foi adotada.

5. Contudo, ao lidar com o requerente, é importante indicar que se pressupõe que qualquer proposta feita seja mais benéfica do que o resultado de uma decisão baseada somente no processo oriundo do Serviço de Informações ao Cidadão. Se a avaliação preliminar do auditor indique que o recurso será indeferido, isso pode ser revelado ao requerente, como parte do processo de explorar soluções alternativas.

6. O contato inicial pode ser feito por meio de correio eletrônico, mas, se possível, deve ser seguido por um contato por telefone a fim de discutir os problemas no caso e explorar possíveis soluções. As partes tendem a estar mais dispostas a discutir verbalmente questões de seu interesse e responder às opções quando tal diálogo não é feito formalmente ou mesmo gravado, e, de toda forma, o contato telefônico é um meio mais eficiente de obter rapidamente uma ideia sobre se a resolução facilitada será possível. O contato inicial deve, portanto, deixar claro que poderá haver ocasiões nas quais seria mais conveniente que a discussão fosse travada por telefone e, portanto, no caso do requerente, deverá solicitar um número de contato.

7. Construir uma boa relação com o ponto de contato nos órgãos é importante, mas também é importante desenvolver trocas produtivas com outros atores relevantes dentro do órgão. Por exemplo, pode ser útil falar com um agente distinto do gestor do SIC que tenha um conhecimento mais aprofundado sobre a informação solicitada e também sobre outras informações que possam ser oferecidas.

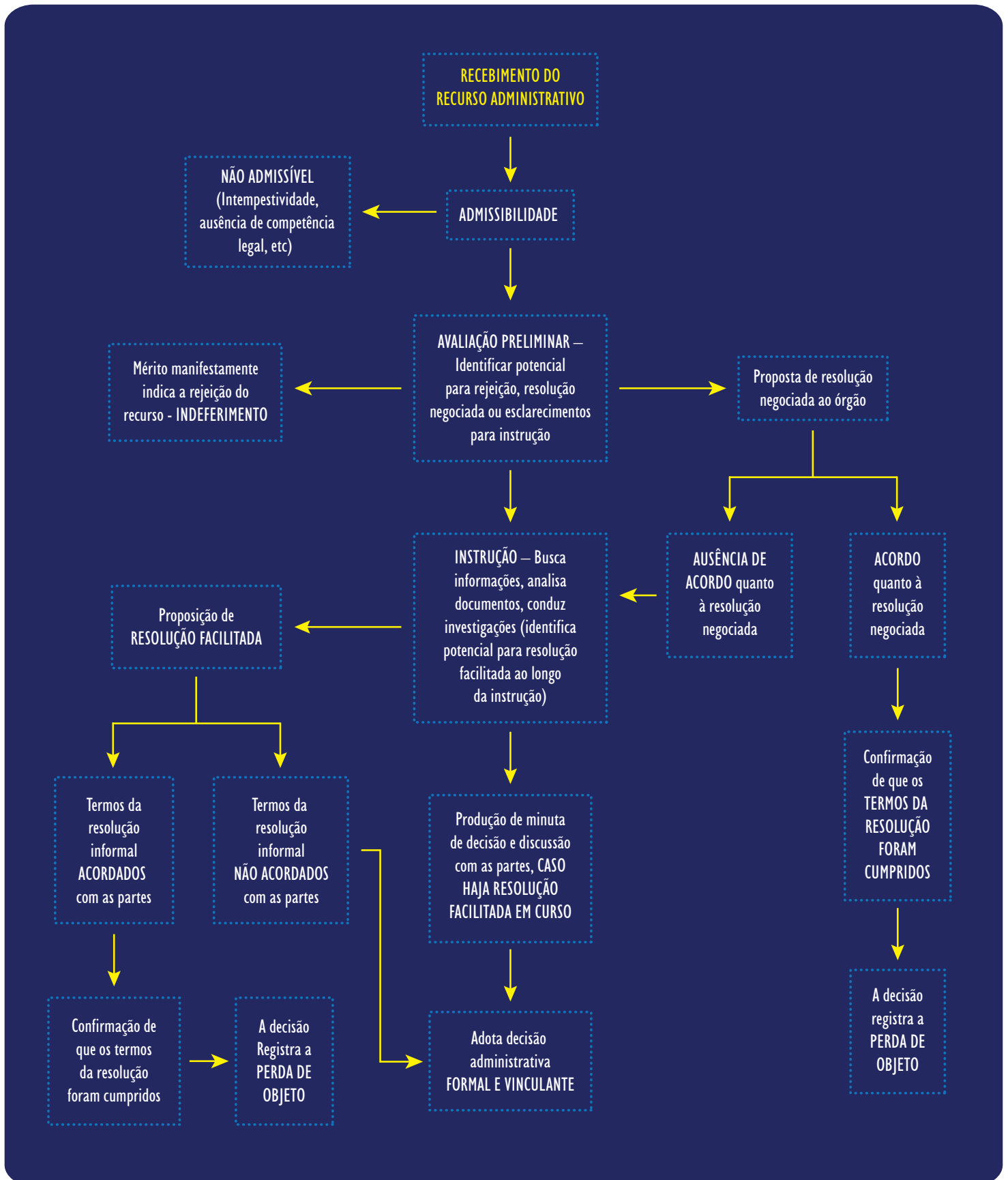
8. No curso das discussões com as partes é importante que o auditor esteja munido de informações. Por exemplo, o órgão pode estar preparado para explicar preocupações específicas sobre disponibilizar as informações solicitadas; o requerente pode estar disposto a explicar por que ele deseja aquela informação (mesmo que não seja obrigado a tanto). Tais informações podem vir a ser úteis para a construção de uma proposta de resolução negociada adequada, mas muito irá depender da confiança das partes no julgamento e no bom senso do auditor. Estes dados podem ser obtidos pelo auditor

quando ele garante que as informações privilegiadas a que tenha acesso não serão comunicadas à outra parte (se o auditor crê que as explicações fornecidas não são críticas e podem ser compartilhadas de modo benéfico a fim de permitir uma resolução facilitada, ele deverá buscar previamente a anuência da parte para fornecer a informação).

9. Uma vez que as partes concordaram com a resolução facilitada, o auditor deverá enviar correio eletrônico para cada uma delas, estabelecendo os termos da resolução e quais providências caberão e elas adotar (por exemplo, isso pode significar que o órgão deverá voluntariamente oferecer uma informação em troca do acordo de ambas as partes de que o recurso perdeu o seu propósito, ou mesmo de o requerente aceitar que o seu recurso será formalmente indeferido).

10. Todavia, a comunicação da proposta de solução não deve ser feita em um documento formal, visto que ela constitui uma recomendação ao Ouvidor. Contudo, os procedimentos no âmbito da CGU devem assegurar que o auditor faça a proposta de negociação com segurança de que ela será formalmente acatada.

FLUXO DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE COM RESOLUÇÃO INFORMAL



MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

