

Ouvidorias Externas: Estratégia Para Melhora Da Percepção Da Eficiência Na Prestação Jurisdicional

External ombudsman offices: strategy for improving the perception of efficiency in jurisdictional performance

Ilton Garcia Da Costa

*Ph.D, Professor Associado, PPGD Direito, Advogado, <https://orcid.org/0000-0002-0093-161X>
Universidade Estadual Do Norte Do Paraná – Brasil (UENP)*

Caio Cezar Maia De Oliveira

*Mestrando, PPGD Direito, Juiz Federal, <https://orcid.org/0009-0009-1253-3887>
UENP Universidade Estadual Do Norte Do Paraná – Brasil (UENP)*

Resumo:

O artigo analisa a possibilidade de criação de ouvidorias externas como mecanismo de melhora na percepção da população acerca da atuação do Poder Judiciário. Notadamente, da eficiência dessa atuação. Adota as definições de autoridade em Hannah Arendt e de burocracia moderna em Max Weber, relaciona esses conceitos ao exercício da atividade jurisdicional, situa o serviço prestado pelo Poder Judiciário no regime dos serviços públicos. Destaca a relação entre autoridade do Poder Judiciário e eficiência na prestação jurisdicional. Localiza os problemas de autoridade do Poder Judiciário no Brasil num contexto geral de crise de legitimidade das instituições democráticas. Aplica o método de pesquisa bibliográfica acerca desses conceitos e, sob o método hipotético-dedutivo: analisa e propõe que esses problemas de imagem sejam tratados como problemas de comunicação com a população; e propõe a criação de ouvidorias externas como uma solução para melhorar a comunicação do Poder Judiciário com a sociedade.

Palavras-chave: ouvidorias externas; autoridade judiciária; serviço público; eficiência; comunicação.

ABSTRACT: *This paper considers the possibility of creating external ombudsman offices as a mechanism for improving the population's perception of Judiciary's performance. Specialty, the efficiency of this action. It adopts Hannah Arendt's definitions of authority and Max Weber's definitions of modern bureaucracy, relates these concepts to the exercise of jurisdictional activity, and places the service provided by the Judiciary within the regime of public services. It highlights the relationship between the authority of the Judiciary and efficiency in judicial provision. It locates the problems of authority of the Judiciary in Brazil in a general context of crisis of legitimacy of democratic institutions. It applies the bibliographical research method on these concepts and, under the hypothetical-deductive method: analyzes and proposes that these image problems should be approached as communication problems with the population; and proposes the creation of external ombudsman offices as a solution to improve communication between the Judiciary and society.*

Keywords: external ombudsman offices; judicial authority; public service; efficiency; communication.

Date of Submission: 22-04-2025

Date of Acceptance: 02-05-2025

I. Introdução

Verificam-se inúmeros trabalhos jurídicos sobre garantias formais de imparcialidade e independência do Poder Judiciário. E relativamente poucos trabalhos sobre como essas garantias formais impactam efetivamente na atuação desse Poder. Ou seja, há mais trabalhos sobre como o Poder Judiciário deveria funcionar do que sobre como ele efetivamente funciona e se relaciona com a sociedade. Neste trabalho, busca-se avançar em termos de Teoria Realista do Direito no sentido a ela atribuído por Norberto Bobbio¹: o de uma teoria cuja atenção é voltada mais à efetividade do que à validade formal das normas jurídicas, que abandona a concepção de uma autossuficiência do sistema jurídico em prol da observação das relações entre sistema jurídico e sistema político, sistema jurídico e sistema social.

O Poder Judiciário tem sido questionado por suas ações e decisões-ao redor do mundo. Se é verdade que todas as instituições democráticas passam por uma crise de legitimidade, não é menos verdade que o Poder

¹ BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito* (tradução de Daniela Beccaccia Versiani), Barueri, SP, Manole, 2007, p. 46.

Judiciário tem assumido a condição de alvo preferencial de ataques por parte de grupos imbuídos da missão de destruir democracias liberais.

Nesse cenário, põe-se a questão das condições reais para o bom desempenho da atividade judicante e da natureza jurídica dessa atividade. Por condições reais, não se está a aludir, naturalmente, às garantias e vantagens de que gozam os membros do Poder Judiciário. Alude-se, antes, às ameaças reais veladas ou ostensivas que enfrentam no desempenho de suas funções, às reações coléricas ao teor de suas decisões, à probabilidade de que suas decisões sejam cumpridas.

O desempenho eficiente da atividade judicante e as ameaças a esse bom desempenho guardam relação muito próxima com a autoridade do Poder Judiciário. E a autoridade do Poder Judiciário diz respeito não tanto ao modo como ele efetivamente é e sim, principalmente, ao modo como é percebido pela sociedade.

Em face das ameaças que sofre à sua independência, o Poder Judiciário pode responder isolando-se da sociedade ou identificando a forma como é visto pela sociedade e as causas para tal percepção ser tal como é. E pensando em maneiras de transformá-la. Pensando em maneiras de melhorar seu diálogo com a sociedade, do qual deve resultar uma melhora na imagem do Poder Judiciário.

Poder e Autoridade judicial

O mais fraco dos Três Poderes, desprovido de força e de vontade e o que menos perigo representa para os direitos políticos previstos na Constituição: assim é caracterizado o Poder Judiciário no Artigo 78 dos *Federalist Papers*, atribuído a Alexander Hamilton², que destaca a incapacidade desse Poder de diretamente impor as suas decisões, sem auxílio do Poder Executivo.

No capítulo terceiro de sua obra *Entre o Passado e o Futuro*, a filósofa alemã-estadunidense Hannah Arendt investiga o que é autoridade. Consta que, por estar sempre associada à obediência, a autoridade costuma ser confundida com poder ou com violência. Trata-se, segundo ela, de um equívoco, pois o exercício da autoridade exclui o emprego de meios externos de coerção. E a utilização desses meios demonstra, na verdade, o fracasso do exercício da autoridade em certa situação.

Se não pode ser confundida com poder nem com violência, a autoridade tampouco é exercida por meio de mecanismos de persuasão, os quais pressupõem igualdade entre os envolvidos. A autoridade, por sua vez, envolve uma ordem hierárquica e não igualitária³.

Quando presente a relação de autoridade, aquele que obedece o faz por entender como legítima a ordem recebida e não por ter sido convencido nem compelido a obedecê-la. A legitimidade é, portanto, o grande elemento caracterizador do exercício da autoridade.

O cenário com o qual Hannah Arendt se preocupa é o da modernidade ocidental, em que a autoridade não provém mais da religião nem da tradição, como provinha na República romana ou na Europa feudal. Max Weber havia já, nos seus *Ensaio de Sociologia*, identificado três tipos de dominação: a tradicional, a carismática e a burocrática. Havia analisado o modo como cada qual opera e havia citado exemplos dessa operação no Ocidente e no Oriente. A burocracia moderna funciona, segundo ele⁴, a partir de regras de distribuição de atribuições, segundo um princípio de hierarquia, com revisão de atos dos postos inferiores pelos superiores e possibilidade de recurso por parte dos governados às autoridades superiores contra ato praticado por autoridade inferior. Baseia-se também em documentos escritos e preservados, em treinamento especializado e em regras gerais de funcionamento mais ou menos estáveis e exaustivas e passíveis de serem aprendidas.

A boa atuação dos membros do Poder Judiciário é aquela que constitui exercício de autoridade, como definida por Hannah Arendt. É menos custosa para todos os envolvidos, gera menos impactos adversos sobre os envolvidos e sobre terceiros. Não é garantida, em termos reais, pela estruturação do Poder Judiciário segundo os elementos identificados por Weber na burocracia moderna. Depende, entre outros fatores, das percepções que a sociedade nutre em relação ao Poder Judiciário e aos respectivos membros.

Como argumenta Frans van Dijk⁵, existe uma relação causal entre independência judicial e confiança no Poder Judiciário que é quebrada se a população não reconhece essa independência. Acima de tudo, a

² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*, Amazon Classics, 2017.

³ ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro* (tradução de Mauro W. Barbosa de Almeida), 2ª Edição, São Paulo, Editora Perspectiva, 1979, página 129.

⁴ WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia* (tradução de Waltenir Dutra), Quinta Edição, Rio de Janeiro, LTC Editora, 1982, páginas 229-231.

⁵ VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, página 1. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

população espera do Poder Judiciário que este seja independente como instituição e imparcial como árbitro de conflitos.

A preservação da independência judicial em face de ameaças provenientes de governos autoritários é favorecida por um maior alinhamento entre população e juizes. Atacar uma instituição que goze de altos índices de confiança pela população pode ser uma medida altamente desfavorável para os atores políticos.

Se, por outro lado, a situação for de desalinhamento ou mesmo de desconexão, as instituições que compõem o Poder Judiciário ficam mais sujeitas a ataques de atores políticos interessados em enfraquecê-las, por meio da insuficiente alocação de recursos para manutenção de seus serviços, da politização da nomeação de seus membros, por meio da diminuição de suas competências e, nos casos mais graves, da recusa de governantes em obedecer a decisões judiciais. Os juizes, por sua vez, ficam mais sujeitos a tentativas das partes e de atores externos de influenciar suas decisões por vias ilegítimas, extraprocessuais. E as partes se sentem menos incentivadas a levar suas disputas ao Judiciário⁶.

A percepção da população sobre a independência do Poder Judiciário resulta da interação de variados fatores, que vão muito além da experiência direta com a atuação desse Poder, e está tão intimamente conectada com a confiança que a população deposita no Poder Judiciário que a confiança na independência judicial é expressão intercambiável com confiança no Poder Judiciário⁷.

Conquistar a confiança da população não passa por aderir ao populismo e proferir decisões pensadas para agradar. Passa por transmitir a noção de que as decisões são tomadas segundo critérios legais, de maneira equilibrada e no bojo de um procedimento que concede a todos os atingidos pelas decisões a oportunidade de influir na formação da convicção do julgador ou dos julgadores. E, ao lado disso, transmitir a imagem de uma instituição que existe principalmente para desempenhar um relevante papel no sistema democrático e não simplesmente para conferir privilégios aos seus membros.

O desafio está em identificar como a população enxerga que o Poder Judiciário conduz os procedimentos legais, as origens das percepções identificadas e em atuar para transformar essas percepções por meio dos canais de formação da opinião pública.

II. Confiança No Poder Judiciário E Nas Instituições Democráticas

Não bastasse a importância de o Poder Judiciário gozar de confiança da população para o exercício de seu próprio mister com mais qualidade e menos custos envolvidos para a imposição de suas decisões, há outro motivo muito relevante para a busca por essa confiança: há uma bem demonstrada relação entre confiança no sistema de justiça e apoio às instituições democráticas como um todo.

Não é novidade que as instituições democráticas passam, no Brasil e no mundo, por uma crise de legitimidade. Estudo do *Pew Research Center* conduzido em 27 países⁸, em que entrevistadas mais de trinta mil pessoas, concluiu que 51% das pessoas estão insatisfeitas com o desempenho da democracia em seus países, ao passo que 45% estão satisfeitas.

Se as pessoas se sentem insatisfeitas com a democracia, é mais provável que líderes autoritários se saiam vencedores em eleições e passem a minar as instituições democráticas. Pesquisa conduzida pelo IDEA⁹ – International Institute for Democracy and Electoral Assistance – concluiu que a quantidade de países adotando regimes autoritários em 2020 era três vezes superior à quantidade de países se movendo no sentido inverso, de regimes autoritários para regimes mais democráticos. Essa tendência existe desde 2016 e é inédita nos estudos realizados pelo IDEA desde 1975. Concluiu o Instituto também que governos eleitos democraticamente têm adotado táticas autoritárias com apoio popular significativo.

De volta ao estudo do *Pew Research*, apenas 44% das pessoas acreditam que a frase “o sistema judicial trata a todos de maneira justa” descreve bem o seu país. Para 53%, essa frase não representa bem o seu país. No Brasil, o cenário é mais desolador, pois 72% das pessoas entendiam em 2019 que essa frase não descreve bem o funcionamento dos órgãos de justiça brasileiros.

A pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros, a Fundação Getúlio Vargas conduziu um “diagnóstico de imagem” do Poder Judiciário entre 2018 e 2019¹⁰. As perguntas foram dirigidas a três grupos:

⁶ VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, páginas 101-102. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

⁷ VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, páginas 3-4. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

⁸ Disponível em <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> (acesso em 03/07/2022).

⁹ Disponível em <https://www.idea.int/gsod/global-report> (acesso em 03/07/2022).

sociedade (termo que abrange usuários e não usuários do sistema de justiça), advogados e defensores públicos e formadores de opinião. O grupo “sociedade” constituiu-se de duas mil pessoas de todas as regiões do país. O grupo dos advogados era constituído por quatrocentos indivíduos, com defensores públicos também participaram. O grupo dos formadores de opinião abrangeu 77 órgãos de imprensa brasileiros e estrangeiros. Por fim, os pesquisadores contabilizaram postagens e engajamento sobre o Poder Judiciário nas redes sociais.

Por ora, interessa perceber como o Poder Judiciário se saiu em termos de confiança da população. E como a população vê as instituições democráticas no Brasil em geral, de acordo com essa pesquisa.

O estudo conduzido pela FGV a pedido da AMB concluiu haver nível baixo de apoio à democracia no Brasil, com apenas 53% da população manifestando preferir esse regime em comparação a qualquer outro, 18% da população manifestando apoio a um regime ditatorial e 21% da população indiferente a essa questão. Para 83%, contudo, o Poder Judiciário era considerado importante para a democracia.

Em um cenário de desconfiança geral em relação às instituições democráticas, os Tribunais Superiores se saíram bem na pesquisa da FGV comparativamente aos demais Poderes em nível federal: o STJ atingiu 44% de confiança e o STF atingiu 41%, enquanto a Presidência da República atingiu 34% e o Congresso Nacional, apenas 19% perante a sociedade. Quando a pergunta se refere ao Poder Judiciário, o índice de confiança vai para 52% e o de desconfiança, para 44%.

Mais do que no Poder Judiciário, a população brasileira confia, segundo a pesquisa da FGV, nas instituições de segurança pública, com destaque para o Corpo de Bombeiros (que atingiu patamar de 91% de confiança), a Polícia Federal, com 73%, e as Forças Armadas – 68%. A Polícia Civil, com 64%, e a Polícia Militar, com 59%, gozam de menos confiança, mas ainda assim em patamar mais elevado que o Poder Judiciário. Essa pesquisa reforça algo que já havia sido detectado no Barômetro das Américas Brasil 2014: forças de segurança são vistas pela população de forma mais positiva do que as instituições inerentes ao regime democrático representativo – principalmente os partidos políticos, que se destacam pela visão negativa que despertam¹¹. Dentre os órgãos do sistema de justiça, a Defensoria Pública foi apontada pelos respondentes como o mais digno de confiança.

A pesquisa conduzida pela FGV mediu, além da confiança depositada no Poder Judiciário e nas demais instituições democráticas, o desempenho dessas instituições aos olhos da população (usuários e não usuários do sistema de justiça), dos advogados e dos defensores públicos.

Em comparação com os demais Poderes da República, o Judiciário se sai novamente melhor, com 21% de avaliações ótimas ou boas, 41% de avaliações regulares e 35% ruins ou péssimas. A atuação do Poder Executivo é boa ou ótima para 16%, regular para 36% e ruim ou péssima para 46%. A população é bem mais crítica em relação ao Poder Legislativo: 10% avaliam a atuação desse Poder como ótima ou boa, 37% a avaliam como regular e 51% como ruim ou péssima.

Quanto maior a escolaridade e a renda do entrevistado, pior a avaliação realizada sobre a atuação dos Três Poderes. Advogados têm avaliação semelhante à da população em geral e defensores públicos têm avaliação mais positiva, com 35% de ótima ou boa para o Judiciário, 31% para o Executivo e 26% para o Legislativo.

Se a pergunta é sobre a avaliação do funcionamento do sistema de justiça, 54% da população entende que funciona mal ou muito mal e apenas 37% entende que funciona bem ou muito bem. Advogados têm, novamente, percepção semelhante à da sociedade, com 59% de respostas no sentido de que o funcionamento é mau. E defensores públicos têm uma visão positiva, com 52% de respostas no sentido de que o funcionamento é ótimo ou bom. Quando perguntados a respeito dos sentimentos que a atuação do Poder Judiciário neles desperta, os entrevistados provenientes da população em geral citaram principalmente tristeza, indignação, esperança, vergonha e medo, nessa ordem.

A FGV perguntou, ainda, quais características as pessoas entendem como presentes num sistema de justiça ideal. A característica mais apontada foi “confiável”, seguida de “imparcial/igual para todos” e “transparente”. Para os advogados, o sistema de justiça deve ser imparcial, eficiente e rápido. Para os defensores públicos, enfim, deve ser “confiável”, “rápido”, “imparcial/igual para todos”, “transparente” e “acessível a todos”, nessa ordem. A sociedade entende que essas características ainda não estão presentes no Poder Judiciário, pois, quando perguntadas a respeito, avaliaram com notas médias próximas de 3, numa escala de 0 a 10, sobre a existência dessas características no Poder Judiciário atualmente.

¹⁰ Disponível em https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_DO_JUDICIARIO_BRASILEIRO_COMPLETO.pdf (acesso em 03/07/2022).

¹¹ RUSSO, Guilherme A.; AZZI, Roberta Gurgel; FAVERI, Charlene. “Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões e jovens e população brasileira”, Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 24, nº 2, maio-agosto, p. 365-404, 2018, p. 373.

Dos juizes especificamente, a população espera que sejam também “confiáveis” (42% apontaram esse atributo), “imparciais” (para 31%), “justos” (também para 31%) e “transparentes” (para 23%).

A maioria da população, segundo a pesquisa da FGV, entende que “vale a pena recorrer à Justiça”. Dentre as razões para não recorrerem à Justiça, citaram que esta é muito lenta e burocrática, que o acesso a ela é muito caro, que há distanciamento em relação à população e que a legislação é ultrapassada. Para uma maioria esmagadora de 89%, os salários pagos pelo Poder Judiciário são incompatíveis com a realidade brasileira. Para uma maioria quase igual, de 87%, a linguagem jurídica é pouco compreensível e a Justiça “só protege os ricos. Para 70%, por fim, os juizes não são independentes.

Nas mídias sociais, o cenário detectado pela FGV era muito desfavorável: dentre 9 milhões de *tweets* sobre o Judiciário e 37 milhões de engajamentos em postagens no Facebook no período avaliado, 73% delas tinham conteúdo negativo, 5% tinham conteúdo positivo e 22%, neutro. Na mídia tradicional, 53% dos entrevistados manifestou perceber as notícias sobre o Judiciário como desfavoráveis. As mídias tendem, não apenas no Brasil, a enfatizar experiências negativas com o Poder Judiciário, as quais têm mais potencial de atrair audiência e engajamento do que experiências positivas¹².

Outro dado que chama a atenção para os fins deste artigo é o seguinte: os usuários do sistema de justiça – ou seja, pessoas que informaram já terem acionado ou sido acionados judicialmente – têm avaliação melhor sobre o funcionamento desse sistema em comparação aos não usuários, cujo contato com o Poder Judiciário tenha ocorrido apenas de maneira indireta, por meio dos meios de comunicação, dos relatos de amigos e parentes. O percentual de satisfeitos ou muito satisfeitos com os serviços prestados é superior a 60% em quase todos os aspectos indagados, salvo o prazo de tramitação processual.

Quando perguntados sobre o motivo pelo qual acreditam ter sido bem atendidos, os usuários do sistema de justiça tenderam a responder que o caso deles fora um ponto fora da curva, que eles tiveram “sorte”. Ocorre aqui, provavelmente, uma manifestação da teoria da “espiral do silêncio”, desenvolvida por Elisabeth Noëlle-Neumann¹³ para explicar resultados de testes de laboratório que indicavam uma forte tendência de as pessoas abrirem mão de suas próprias convicções quando estas destoam das convicções manifestadas pelos demais. Os usuários do sistema de justiça sabem que as opiniões em geral sobre o sistema de justiça são negativas. Então, sentem-se constrangidos de alguma forma a evitar que a percepção boa deles seja dissonante da opinião da maioria. Para esse fim, criam a explicação do “caso isolado”.

A pesquisa realizada pela FGV não incluiu juizes e juizas entre os entrevistados. Essa omissão impediu que se investigasse naquela oportunidade a existência de um descompasso entre a imagem que os juizes fazem de si mesmos e a imagem que a população nutre em relação a eles.

Em 2023, sobreveio outra pesquisa. Dessa vez, conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁴. Os públicos-alvo foram advogados, cidadãos (que tivessem utilizado os serviços prestados pelo sistema de justiça), defensores públicos e membros do Ministério Público.

Os resultados são alarmantes: mais de 64% dos cidadãos declararam-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos com os magistrados que atuaram em seus processos. E mais de 54% apontaram insatisfação ou muita insatisfação com os servidores do Poder Judiciário. A maioria dos participantes apontou ainda que a linguagem utilizada nos processos dificulta a compreensão dos atos pelo cidadão comum e que já deixaram de ajuizar ação por considerarem caro e complicado.

Dos advogados, procurou-se saber quais as maiores dificuldades enfrentadas na atuação perante o Poder Judiciário. E a comunicação com magistrados e com o cartório/unidade judiciária foi principal problema apontado. De modo geral, os operadores do direito apontaram a morosidade como principal problema na atuação do Poder Judiciário. Advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público mostraram-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos com a qualidade da prestação jurisdicional. Entre os advogados, esse percentual foi de assustadores 92%. Entre os membros do Ministério Público, esse índice supera os 70%. Entre defensores públicos, supera os 65%.

No outro lado do balcão, de acordo com o 2º Censo do Poder Judiciário¹⁵ – conduzido pelo Conselho

¹²VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, página 13. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

¹³ NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *A espiral do silêncio* (tradução: Cristian Derosa, Florianópolis, Editora Estudos Nacionais, 2017).

¹⁴ Relatório da pesquisa disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf> (acesso em 29/06/2024).

¹⁵ Relatório disponível em <https://www.cnj.jus.br/centro-do-poder-judiciario/> (acesso em 29/06/2024).

Nacional de Justiça em 2023 – quase 80% dos magistrados consideram a jornada de trabalho insuficiente para dar conta do volume de trabalho e mais de 65% consideram não haver adequação entre a carga de trabalho e o tempo necessário para cuidar do bem-estar físico e mental. Coerentemente, a maioria dos magistrados relatou sofrer de estresse ou ansiedade. Apesar disso, mais de 60% dos magistrados consideram que os recursos materiais postos à sua disposição e as condições físicas do fórum são adequados ao desempenho de suas atividades. Para cerca de 67%, o problema mesmo está mesmo na falta de servidores. Mais de 70% manifestou ainda uma patente insatisfação com a remuneração recebida, por eles tida como inadequada ao trabalho desempenhado. Com tudo isso, mais de 55% se sentem satisfeitos ou muito satisfeitos com a carreira da magistratura. E mais de 90% dos magistrados acredita que seu trabalho contribui para a sociedade.

Fica evidente a enorme discrepância entre a imagem que a população nutre em relação ao Poder Judiciário e a imagem que os membros do Poder Judiciário nutrem em relação a si mesmos e aos serviços que prestam. Essa não é uma especificidade brasileira. Resultados de pesquisas de opinião conduzidas no continente europeu acerca do Poder Judiciário apontam que juízes têm uma percepção muito mais positiva em relação à própria independência do que os advogados e os advogados têm uma percepção muito mais positiva em relação a esse tema do que a população em geral e as empresas.

Segundo pesquisa conduzida em 2019 pelo European Network of Councils for the Judiciary em vinte e sete países da União Europeia¹⁶, 49% dos juízes avaliaram a própria independência em grau máximo (10), 28% dos juízes avaliaram a própria independência no grau mais próximo do máximo (9) e apenas 4% a avaliaram em grau baixo (inferior a 6). Quando perguntados sobre os juízes em geral, eles atribuíram nota média 8,2. A população em geral, segundo pesquisa conduzida pelo Eurobarometer em vinte e dois países da União Europeia, atribuiu nota média 5,4 ao nível de independência judicial em seus respectivos países.

A falta de alinhamento entre juízes e sociedade no contexto europeu, revelada pelas pesquisas acima, pode ser explicada por dois caminhos bem distintos entre si. Por um lado, pode ser que juízes tenham uma opinião exageradamente positiva a respeito da própria independência, por corporativismo e baixa abertura a críticas. Adotam postura de negação da realidade. Advogados são, por sua vez, mais críticos em comparação aos juízes, mas de todo modo participam do sistema judiciário e dele se beneficiam, motivo pelo qual não deixam de nutrir uma percepção positiva. Segundo essa explicação, a opinião do público em geral é a mais abalizada, essencialmente por ser formada a partir de consulta a *outsiders* em relação ao sistema de justiça.

A outra explicação possível é que o público em geral não sabe bem o que se passa no sistema de justiça e tem suas percepções formadas por mídias enviesadas e políticos devotados a desacreditar o sistema de justiça. Segundo essa explicação, a opinião dos juízes seria a mais abalizada, a dos advogados seria um pouco enviesada em razão de uma certa frustração por não deterem o controle do procedimento judicial, as partes seriam muito afetadas por vitórias/derrotas em disputadas levadas a juízo e o público em geral, como afirmado, teria sua percepção formada por reportagens sensacionalistas e outros atores interessados em desacreditar o trabalho do Poder Judiciário¹⁷.

No contexto brasileiro, ambas as explicações podem ser adotadas simultaneamente e conduzir a um ponto comum: faz todo o sentido pensar que os membros do Poder Judiciário brasileiro tenham uma autoimagem sobrevalorizada e encontrem enorme dificuldade em exercer a autocritica e encontrar caminhos para melhorar a atuação desse Poder; e faz sentido igualmente pensar que um viés negativo sobre a atuação do Poder Judiciário predomine na população por diversos fatores, tais como desconhecimento sobre o funcionamento desse Poder e até uma campanha de descrédito das instituições democráticas e especificamente do Poder Judiciário, que tem servido, no Brasil e no mundo, como freio em face de arroubos autoritários de líderes políticos populistas.

Com a desconfiança de quase metade da população brasileira e 64% de insatisfação com os serviços prestados por parte dos usuários do sistema de justiça, o Poder Judiciário tem dificuldade em desempenhar suas funções com autoridade (como definida por Hannah Arendt) e em contribuir para a consolidação das instituições democráticas.

III. Prestação Jurisdicional Como Serviço Público

Apesar da já apontada insuficiência da abordagem estritamente teórica da questão, uma dificuldade teórica de renovação da imagem do Poder Judiciário merece ser destacada: os grandes nomes do Direito

¹⁶ VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, páginas 34-36. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

¹⁷ VAN DIJK, Frans. *Perceptions of the Independence of Judges in Europe – Congruence of Society and Judiciary* (eBook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021, páginas 48-49. Disponível em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> (acesso em 24.07.2024).

Administrativo brasileiro têm dificuldade em classificar o serviço prestado pelo Poder Judiciário como serviço público.

Alexandre Aragão¹⁸ expressamente exclui do conceito de serviço público as atividades legislativas e as jurisdicionais, por entender que os regimes jurídicos a estas aplicáveis são completamente diversos do regime jurídico das atividades administrativas. Assim, afasta de antemão a possibilidade de aplicação da vasta normatização acerca da qualidade dos serviços públicos à prestação jurisdicional. Ao definir serviço público, o professor adota como central o elemento da utilidade econômica¹⁹, que não se ajusta bem à prestação jurisdicional.

A definição de serviço público proposta por Marçal Justen Filho²⁰ é mais abrangente por também contemplar atividades sem expressão econômica imediata, materiais ou imateriais, desde que destinadas à satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais e que vinculadas diretamente a um direito fundamental. Salienta que essas necessidades são insuscetíveis de satisfação adequada por meio dos mecanismos de livre-iniciativa privada.

Não há razão clara para excluir a prestação jurisdicional dessa definição. Justen Filho²¹, entretanto, exclui-a de modo expresse. José dos Santos Carvalho Filho²² não inclui e nem exclui expressamente o serviço prestado pelo Poder Judiciário da noção de serviço público, a qual, por também não se referir a “utilidade econômica”, pode incluir a atividade-fim do Poder Judiciário. Em sentido semelhante, a definição de serviço público adotada por Maria Sylvia Zanella di Pietro²³ contemplaria sem maiores problemas a prestação jurisdicional. A autora, todavia, não a inclui expressamente no conceito. Celso Antônio Bandeira de Mello, por fim e apesar de não afastar expressamente a atividade jurisdicional da sua noção de serviço público, entende que serviço público consiste necessariamente em prestação material e não em mera atividade jurídica, como é o caso do exercício do poder de polícia²⁴. Assim, parece também rejeitar a possibilidade de entender a atividade-fim do Poder Judiciário como serviço público.

A doutrina brasileira de Direito Administrativo costuma elencar três elementos característicos dos serviços públicos: o elemento material, o elemento subjetivo e o elemento formal. Os três elementos fazem-se presentes na atividade-fim do Poder Judiciário²⁵: do ponto de vista material, a jurisdição visa atender a um interesse social, que é a resolução de conflitos individuais e coletivos; do ponto de vista subjetivo, é atividade prestada diretamente pelo Estado (exceção feita à arbitragem) e em regime de direito público, uma vez que as normas processuais de qualquer esfera são consideradas cogentes e de natureza pública.

Evitar reconhecer a atividade-fim do Poder Judiciário como serviço público dificulta a imposição a esse Poder do respeito aos princípios já bem estabelecidos acerca da prestação de serviços públicos em geral – regularidade, eficiência, continuidade, atualidade, modicidade de tarifas. Se o Estado assumiu para si o monopólio da resolução de conflitos, se tirou do particular a possibilidade de fazer valer as próprias razões, então deve desempenhar esse mister com compromisso de qualidade e eficiência²⁶.

Como prestador de serviço público, deve o Poder Judiciário efetuar uma releitura do princípio da legalidade a partir da lógica da eficiência²⁷. Deve guiar-se por critérios quantitativos, mas também qualitativos,

¹⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*, 2ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2008, página 130.

¹⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*, 2ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2008, página 130, p. 157.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, 14ª edição. rev., atual e ampl, Rio de Janeiro, Forense, 2023. p. 419.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, 14ª edição. rev., atual e ampl, Rio de Janeiro, Forense, 2023. p. 421.

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 31ª Edição. São Paulo, Editora Atlas, 2017. Página 337.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 36ª Edição, Rio de Janeiro, Forense, 2024, p. 140.

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Grandes Temas de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2009, p. 278.

²⁵ MARTINS, Taigoara Finardi; COSTA, Ilton Garcia da. “Serviços Públicos, Jurisdição e Inclusão Social”, *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXV, v. 29, n. 1, p. 175-193, jan/abr 2020, páginas 182-184. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1536> (acesso em 05.05.2024).

²⁶ COSTA, Ilton Garcia da; ZOLANDECK, Willian Cleber. “A Responsabilidade Civil do Estado por Erro Judiciário”, *Revista Jurídica (UNICURITIBA)*, v. 1, n.º 28, pp. 210-229, 2012, página 212. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/426/331> (acesso em 12.05.2024).

porque a eficiência na atividade administrativa não é equivalente à eficiência das pessoas jurídicas de direito privado voltadas à obtenção de lucro (sociedades). Deve orientar-se pela universalização e elevação qualitativa dos serviços públicos, os quais são, por sua vez, vinculados à realização de direitos fundamentais (conforme definição de Justen Filho, vista acima). Não deve simplesmente fazer o uso mais racional dos recursos materiais e humanos disponíveis, que seria perseguir uma eficiência meramente operacional e econômica. Deve buscar um resultado de atendimento às necessidades sociais que lhe são impostas de forma universal e satisfatória²⁸.

No caso do Poder Judiciário, a necessidade que lhe é imposta por excelência é a resolução de conflitos com autoridade, a qual, como visto, está relacionada à imagem que dele se faz, da independência que é percebida na sua atuação. Eficiência e autoridade se retroalimentam: quanto mais eficiente, mais o Judiciário goza de autoridade em sua atuação. E, na medida que atua contando mais com autoridade do que com a força bruta, mais eficiente é essa atuação, por envolver menos dispêndios de variadas naturezas.

Se a postura dos doutrinadores de Direito Administrativo é ainda refratária à caracterização da atividade-fim do Poder Judiciário como serviço público, o legislador constituinte e o legislador ordinário demonstram atuar em sentido diverso. Na esteira das reformas pelas quais o Estado brasileiro passou desde meados dos anos 90, inspiradas pelo objetivo de dotá-lo de uma administração gerencial, realizou-se em 2004 a reforma do Poder Judiciário, cujo elemento central foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, ao qual o legislador constituinte conferiu o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, sobre os quais exerce poder disciplinar em última instância administrativa. Conferiu-lhe ainda a missão de acompanhar e divulgar semestralmente os índices de produtividade dos órgãos do Poder Judiciário e elaborar relatório anual com propostas acerca do funcionamento desse Poder, a qual deve integrar mensagem dirigida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa (Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 103-B, §4º²⁹).

Apesar de composto em sua maioria por membros do próprio Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça contempla ao menos dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos indicados pelo Congresso Nacional, que representam uma abertura, ainda que mínima, ao controle social sobre a atuação do Poder Judiciário.

Desde a sua criação, há quase vinte anos, o Conselho Nacional de Justiça tem imposto metas de produtividade aos demais órgãos do Poder Judiciário, reforçando o aspecto quantitativo da eficiência na prestação jurisdicional. Tem também estabelecido metas qualitativas, com o estabelecimento de parâmetros a serem observados na tomada de decisões sobre diversos casos. Vide, por exemplo, Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero³⁰, que visa a um aprimoramento das decisões acerca dos direitos das mulheres.

O Conselho demonstra estar atento às já conhecidas críticas da população quanto ao teor formalista e de difícil compreensão da linguagem empregada pelos julgadores. Editou em 2023 a Recomendação nº 144³¹, que tem por objeto o uso da linguagem simples nas comunicações e atos dos Tribunais. Se a população entende que a remuneração dos membros do Judiciário é incompatível com a realidade brasileira (conforme a pesquisa da FGV vista acima), esse assunto tem sido objeto de preocupação do Conselho Nacional de Justiça praticamente desde a sua criação, com a edição da Resolução nº 13/2006³², que, com sucessivas modificações, tem disciplinado esse assunto.

A comunicação com a sociedade tem sido também objeto de atenção do Conselho Nacional de Justiça, que pelo menos desde 2008 desenvolve campanhas publicitárias sobre celeridade, justiça e paz social (SAUERBRONN & LODI, 2012: p. 930). Criou já em 2009, nos termos da Portaria nº 604³³ uma Comissão Permanente de Relacionamento Institucional e Comunicação, a qual foi extinta em 2011 por meio da Portaria nº 87, de 30 de agosto daquele ano³⁴, e veio a ser recriada em 2019, por meio da Resolução nº 296 de 19/09/2019³⁵,

²⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. "O Princípio da Eficiência", *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 237: 1-6, jul/set 2004, página 3.

²⁸ LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. "O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente", *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016, p. 305.

²⁹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm (acesso em 24.07.2024).

³⁰ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf> (acesso em 30/06/2024).

³¹ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5233> (acesso em 30/06/2024).

³² Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/177> (acesso em 30/06/2024).

³³ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/742> (acesso em 30/06/2024).

³⁴ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=405> (acesso em 30/06/2024).

³⁵ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3038> (acesso em 30/06/2024).

agora sob o título de Comissão Permanente de Comunicação do Poder Judiciário.

A Comissão tem agora atribuições diversas vinculadas à comunicação externa do Judiciário, definidas no artigo 6º da Resolução nº 296/2019, entre as quais se incluem a de fortalecer a imagem do Poder Judiciário, a de propor diretrizes gerais de comunicação social no âmbito do Poder Judiciário, orientada pelos princípios da uniformidade, da transparência, da responsabilidade e da promoção do amplo acesso à informação; sugerir parâmetros para o uso institucional de mídias sociais pelos tribunais; zelar pela divulgação das políticas judiciárias; e promover, no âmbito do Judiciário e em colaboração com órgãos públicos, entidades e sociedade civil, medidas voltadas à checagem de informações e ao combate à disseminação de notícias falsas.

Além de uma Comissão Permanente voltada a esse tema, o Conselho Nacional de Justiça conta ainda com o Comitê de Comunicação Social do Judiciário e do Sistema de Comunicação do Poder Judiciário, criado pela Resolução nº 85/2009³⁶. Ao Comitê compete, nos termos desse ato normativo, dar amplo conhecimento à sociedade das políticas públicas e programas do Poder Judiciário; divulgar, de forma sistemática, em linguagem acessível e didática, os direitos do cidadão e os serviços colocados à sua disposição pelo Poder Judiciário em todas as suas instâncias; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas que envolvam os seus direitos; disseminar informações corretas sobre assuntos que sejam de interesse público para os diferentes segmentos sociais e que envolvam as ações do Poder Judiciário; e promover o Poder Judiciário junto à sociedade de modo a conscientizá-la sobre a missão exercida pela magistratura em todos os seus níveis, otimizando a visão crítica dos cidadãos a respeito da importância da Justiça como instrumento da garantia dos seus direitos e da paz social.

Ao menos no plano normativo, portanto, o Conselho Nacional de Justiça demonstra preocupação com a questão da comunicação do Poder Judiciário e a necessidade de aprimorá-la para, dentre outros objetivos, melhorar a imagem desse Poder perante a sociedade. Do ponto de vista prático, contudo, o assunto parece não ter a prioridade que mereceria. As realizações da Comissão Permanente de Comunicação do Poder Judiciário, criada, como visto, há cinco anos, limitam-se a uma proposta de padronização dos websites dos tribunais³⁷. Os membros da Comissão reuniram-se apenas duas vezes em cinco anos, conforme atas disponibilizadas no website da Comissão³⁸.

IV. Ouidorias Externas Como Estratégia De Comunicação Com A Sociedade

A existência de ouvidorias não é uma novidade na administração pública brasileira como um todo e nem no Poder Judiciário especificamente.

Na administração pública em geral, a história das ouvidorias como as conhecemos hoje teve início em 1986, com a edição do Decreto-lei nº 215 pelo Prefeito do Município de Curitiba, pelo qual foi criada a Ouvidoria Municipal de Curitiba com atribuição de defesa dos interesses legitimamente protegidos dos cidadãos curitibanos³⁹. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 93.714⁴⁰, foi criada, junto à Presidência da República, a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vocacionada à defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Federal⁴¹. Em 1992, foi criada a Ouvidoria-Geral da República dentro da estrutura do Ministério da Justiça, por meio da Lei nº 8.490/1992⁴².

Um salto qualitativo foi dado com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/1998⁴³. Em sua

³⁶ Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/resolucao_85_08092009_10102012204907.pdf (acesso em 30/06/2024).

³⁷ Conforme documento contido no site da Comissão: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/acoes-comissao-permanente-de-comunicacao-do-poder-judiciario.pdf> (acesso em 30/06/2024).

³⁸ <https://www.cnj.jus.br/estrutura-organizacional/comissoes/comissao-permanente-de-comunicacao-do-poder-judiciario/> (acesso em 30/06/2024).

³⁹ PINTO, Antônia Eliana. "Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal", *Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União*, Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006, p. 81.

⁴⁰ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93714.htm#:~:text=DECRETO%20n%2093.714%2C%20DE%2015%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201986.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20defesa%20de,e%20omiss%C3%B5es%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal. (acesso em 24.07.2024).

⁴¹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93714.htm#:~:text=DECRETO%20n%2093.714%2C%20DE%2015%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201986.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20defesa%20de,e%20omiss%C3%B5es%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal. (acesso em 27/06/2024).

⁴² Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm (acesso em 27/06/2024).

redação originária, o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil previa simplesmente que as *reclamações* relativas à prestação de serviços públicos seriam disciplinadas em lei. Prevvia, portanto, a abertura do Poder Público meramente para o recebimento de reclamações quanto aos serviços prestados⁴⁴. A partir da entrada em vigor da Emenda 19/1998, esse dispositivo constitucional passou a prever o direito de *participação* do usuário na administração pública direta e indireta, e que esse direito incluiria, conforme regulamentação legal: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

O artigo 37, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, com essa nova redação, foi regulamentado por meio da Lei nº 13.460/2017⁴⁵, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Esse diploma adota conceito amplo de administração pública em seu artigo 2º, inciso III, a englobar entes vinculados a qualquer dos Poderes – portanto, também o Judiciário. Estabelece uma longa lista de direitos do usuário em seus artigos 5º e 6º, entre os quais se destacam o de participação, o de eliminação de formalidades desnecessárias, o do cumprimento de prazos e normas procedimentais, o da utilização de linguagem simples, o de aplicação de soluções tecnológicas para simplificação de procedimentos e o de acesso à informação.

A lei prevê ainda a criação de ouvidorias nos artigos 13 a 17 e de conselhos de usuários nos artigos 18 a 22 como estruturas de controle de qualidade da prestação de serviços públicos, além de estabelecer no artigo 23 os aspectos de avaliação dos serviços prestados pelos órgãos e entidades atingidos por essa legislação, entre os quais estão a satisfação do usuário – medida no mínimo uma vez por ano – e a quantidade de manifestações de usuários.

No âmbito do Poder Judiciário, o pioneirismo quanto à criação de ouvidorias coube ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que criou essa estrutura por meio da Portaria nº 705 de 1996 – a primeira ouvidoria de justiça do Brasil⁴⁶. A segunda ouvidoria de justiça de que se tem notícia foi criada apenas quatro anos mais tarde, quando o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios criou a sua ouvidoria em março de 2000, por meio da Resolução Administrativa nº 3/2000⁴⁷.

Desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45/2004⁴⁸, existe determinação constitucional para a criação de ouvidorias de justiça competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário ou contra seus serviços auxiliares, vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça (*vide* o artigo 103-B, §7º, da Constituição da República Federativa do Brasil)⁴⁹. Para o Ministério Público, diversamente, a mesma EC 45/2004 condicionou a criação de ouvidorias à promulgação de leis federais e estaduais (Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 130-A, §5º).

A primeira ouvidoria criada em cumprimento à determinação constitucional é aquela que funciona como órgão do próprio Conselho Nacional de Justiça, prevista em seu regimento interno, aprovado em sessão realizada no dia 03/03/2009. Conforme artigo 41 do regimento interno do CNJ⁵⁰, a coordenação dessa ouvidoria cabe a um dos Conselheiros, eleito pelo Plenário do Conselho.

No artigo 4º de sua Resolução nº 103/2010⁵¹, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu as atribuições

⁴³ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm (acesso em 24.07.2024).

⁴⁴ Redação originária disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> (acesso em 24.07.2024).

⁴⁵ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm (acesso em 24.07.2024).

⁴⁶ LOUREIRO, Maria de Fátima de Melo; MOREIRA, Francisco Roberto Fontenele. "As ouvidorias do sistema de justiça: fundamento democrático, participação Popular e gestão pública", *THEMIS – Revista da ESMEC*, volume 12, 2014, p.480.

⁴⁷ ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. "O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário". *Revista do Serviço Público*, Brasília 65 (2): 185-198 abr/jun 2014, p. 192.

⁴⁸ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm (acesso em 24.07.2024).

⁴⁹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm (acesso em 15/06/2024).

⁵⁰ Resolução sob nº 67/2009. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124> (acesso em 15/06/2024).

⁵¹ Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/164> (acesso em 15/06/2024).

da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, que pouco passava, de acordo com esse ato normativo, de um balcão de recebimento de informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Conselho. Nos termos da Resolução, todos os Tribunais do país deveriam instalar suas próprias ouvidorias, as quais seriam coordenadas por magistrados selecionados pelo Órgão Especial ou pelo Tribunal Pleno, em simetria ao que ocorre no próprio CNJ, e com atribuições também praticamente idênticas às da ouvidoria do CNJ.

A Resolução nº 103/2010 foi ab-rogada pela Resolução nº 432/2021⁵², a qual se notabilizou pela ampliação das atribuições das ouvidorias de justiça. Em seu artigo 4º, a Resolução prevê que as ouvidorias judiciais do CNJ e dos tribunais funcionem como espaço de participação social, colaborando com a efetivação do Estado Democrático de Direito; que viabilizem o exercício dos direitos de cidadania e fomentem a participação social, auxiliem na transparência institucional e promovam a qualidade do serviço público; que promovam a efetividade dos direitos humanos ao ouvir reconhecer e qualificar as manifestações apresentadas pelos cidadãos, estimulem a conscientização dos usuários sobre o direito de receber um serviço público de qualidade.

A Resolução nº 432/2021 está em linha com a ideia de criação de um canal de comunicação que ultrapasse a perspectiva gerencialista, do discurso publicitário próprio do marketing institucional, e se constitua num canal de participação popular, cuja necessidade foi defendida por Ítala Colnaghi Bonassini Schmidt, Marcela Santana Lobo e Rosimeire Ventura Leite⁵³. O avanço foi evidente, mas esteve aquém do que seria possível avançar em termos de democratização e melhoria no diálogo com a sociedade. Em primeiro lugar, o ato normativo não previu a participação das ouvidorias de justiça nos órgãos máximos de deliberação dos tribunais (órgão especial, tribunal pleno). Em segundo lugar, e mais ainda importante, a Resolução nº 432/2021 preservou em seu artigo 2º, §2º a estrutura prevista no ato normativo anterior, de ouvidorias coordenadas sempre por magistrados em atividade. E ainda previu a preferência dos membros de tribunal em detrimento dos juízes de primeiro grau para o cargo de ouvidor-geral.

Apesar de o artigo 3º da Resolução estabelecer a autonomia das ouvidorias de justiça, essa autonomia tende a ser meramente formal e pouco efetiva se o ponto de vista de quem o coordena corresponde a um ponto de vista estritamente interno. Perdeu-se a oportunidade, naquele momento, de garantir máxima efetividade à autonomia das ouvidorias de justiça, o que ocorreria se fossem elas convertidas em ouvidorias externas.

O modelo de ouvidoria externa se caracteriza pela atribuição do comando do órgão a uma pessoa de fora da estrutura, a alguém que não é titular de cargo dentro da instituição. Alguém que possa e deva ser escolhido pela instituição, por meio de suas instâncias máximas de deliberação, mas que não tenha com ela vínculo formal anterior.

Os órgãos do Poder Judiciário brasileiro não contam com ouvidorias externas. Embora o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, por exemplo, afirme contar com uma ouvidoria externa⁵⁴, o sentido que o Tribunal emprega a essa expressão é simplesmente o de uma ouvidoria voltada a se comunicar com o público externo e não o de uma ouvidoria coordenada por um representante do público externo. O artigo 3º da Resolução nº 1.563/2022 do TJAP⁵⁵ é claro ao prever que a função de Ouvidor-Geral seja exercida por um Desembargador, assim como ocorre no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁵⁶, no Tribunal Regional Federal da Terceira Região⁵⁷.

Nos órgãos do Ministério Público, a situação é a mesma: a função de ouvidor-geral é sempre exercida por membro da instituição. No caso do Ministério Público do Estado de São Paulo, a Lei Complementar do

⁵² Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4213> (acesso em 18/06/2024).

⁵³ SCHMIDT, Ítala Colnaghi Bonassini; LOBO, Marcela Santana; LEITE, Rosimeire Ventura. "Comunicação Institucional do Poder Judiciário: reflexões sobre a normatização da presença de tribunais e juízes nas redes sociais pelo Conselho Nacional de Justiça", *Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias*, v. 7, n. 2, p. 52-72, Jul/Dez 2021, p. 64.

⁵⁴ Conforme informação contida no *website* da instituição - <https://old.tjap.jus.br/portal/109-tjap/corregedoria/ouvidoria-on-line.html#:~:text=A%20Ouvidoria%20Externa%20do%20TJAP,na%20Rua%20General%20Rondon%2C%201295>. (acesso em 18/06/2024).

⁵⁵ Disponível em https://old.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/degesp/intranet/Espaco_Servidor/Normas_Basicas/Ouvidoria/RESOLUCAO_1563_2022_TJAP.pdf (acesso em 18/06/2024).

⁵⁶ Vide Assento Regimental nº 589/2024 – disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/gcn-frontend-vue/legislacao/find/216267?d=1718844664672> (acesso em 19/06/2024).

⁵⁷ Conforme Resolução nº 154/2022 desse Tribunal – disponível em <https://web.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos-dir/Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o/Resolu%C3%A7%C3%B5es/2022/Resolu%C3%A7%C3%A3o0154.htm> (acesso em 19/06/2024).

Estado de São Paulo nº 1.127/2010⁵⁸, a par de estabelecer que a função seja exclusiva de Procurador de Justiça, é clara em seu artigo 3º ao prever que a Ouvidoria não se insere no rol dos órgãos da administração superior do Ministério Público e não tem poderes correccionais. Em sentido semelhante, a Portaria PGR/MPF nº 519/2012⁵⁹, que dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Ministério Público Federal, a Lei Complementar do Estado de Minas Gerais nº 94/2007⁶⁰, pela qual criada a Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais.

No sistema de justiça, constituem exceção as defensorias públicas estaduais, as quais têm o dever legal de implementar Ouvidoria-Geral no formato de ouvidoria externa desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 132/2009, que alterou a Lei Complementar nº 80/1994⁶¹. No modelo estabelecido pelo artigo 105-B da Lcp nº 80/1994, com redação dada pela Lcp nº 132/2009, o Ouvidor-Geral é escolhido pelo órgão máximo de deliberação da instituição a partir de lista tríplice formada pela sociedade civil. Para compor a lista tríplice, deve o eventual candidato ou a eventual candidata preencher três requisitos: cidadania brasileira, reputação ilibada e não ser membro da instituição; não ser, portanto, defensor(a) público(a).

O modo de formação da lista tríplice deve ser definido pelo Conselho Superior da Defensoria Pública por meio de regulamentos. No caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a formação da lista depende do resultado de votações conduzidas no âmbito de três colégios eleitorais⁶²: o do Conselho Consultivo da Defensoria Pública – um colegiado composto por 27 integrantes da sociedade civil organizada – o dos Conselhos Estaduais de Direitos e o de Entidades, que congrega pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que, dentre outros requisitos formais, atuem na promoção dos direitos humanos, à erradicação da pobreza e da marginalidade ou à redução das desigualdades sociais e regionais.

Além de estabelecer esse modo inovador de preenchimento do cargo de Ouvidor-Geral, o legislador complementar cuidou na Lcp 132/2009 de determinar que o cargo fosse exercido em regime de dedicação exclusiva e de dotar o Ouvidor-Geral de um perfil muito mais pró-ativo, com competência para propor, à administração superior da instituição, medidas e ações de aperfeiçoamento dos serviços prestados; para participar, com direito a voz, da instância máxima de deliberação da instituição, que é o Conselho Superior.

O Poder Judiciário teria muito a se beneficiar com a adoção desse formato de ouvidoria em termos de eficácia no diálogo com a sociedade e de eficiência no desempenho de suas relevantíssimas atribuições. Para além de garantias meramente formais de autonomia institucional, o modelo de ouvidoria externa confere a essa estrutura uma autonomia intelectual, uma autonomia de visão sobre o papel do Poder Judiciário, sobre as expectativas da população quanto à atuação desse Poder. Uma autonomia principalmente em relação a concepções corporativistas, que limitam o exercício das atribuições das ouvidorias em geral – veja-se, a respeito, a especial preocupação estampada em legislações referidas acima no sentido de esclarecer que a ouvidoria não tem poderes correccionais.

Se há uma evidente discrepância entre a autoimagem do Poder Judiciário e a imagem que a população faz do Poder Judiciário e essa discrepância impõe dificuldades à atuação desse Poder, a ouvidoria externa ofereceria uma oportunidade de reduzir essa discrepância e aumentar a eficiência do Poder Judiciário. Imagine-se, a propósito, o impacto positivo da participação de um ouvidor externo com direito a voz nas reuniões do Tribunal Pleno ou do Órgão Especial dos tribunais. Imaginem-se as medidas de gestão que poderiam ser sugeridas por esse elemento externo, que seria voz da sociedade dentro do tribunal, cujos órgãos de cúpula continuariam a ter, mesmo assim, a palavra final sobre quais medidas adotar e quais medidas deixar de lado.

O procedimento de escolha do(a) ouvidor(a)-geral de cada Tribunal nos moldes acima poderia e deveria contar com a participação do Conselho de Usuários, previsto nos artigos 18 a 22 da Lei nº 13.460/2017 e até hoje não criado pelos órgãos do Poder Judiciário⁶³, com exceção ao Tribunal Superior Eleitoral, que o

⁵⁸ Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2010/lei.complementar-1127-29.11.2010.html> (acesso em 19/06/2024).

⁵⁹ Disponível em <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/3b65b6c8-5d41-4818-8e9f-a69b7819ae0a/content?authentication-token=eyJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJlaWQiOiIyZdkNWiwOC0zZjY4LTQ5M2ItYjY0MS1kNDQ5MzVmYjc5YjQlLCJzZyI6W10sImF1dGhbnRpbY2F0aW9uTWV0aG9kIjoibGRhcCIImV4cCI6MTY5NjUzMjk2NH0.TItrXcjWdCSO1CBDFnfxyQuJrIoFidiJcqqQ7h3n-4> (acesso em 19/06/2024).

⁶⁰ Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/data/files/EA/42/CF/4C/C744A7109CEB34A7760849A8/LEI%20COMPLEMENTAR%2094%202007.doc> (acesso em 19/06/2024).

⁶¹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm (acesso em 19/06/2024).

⁶² Esse método de escolha a partir dos três colégios eleitorais é explicado no seguinte *website*: <https://www.defensoria.sp.def.br/institucional/ouvidoria-geral/pagina-inicial-ouvidoria-geral/conheca-o-ouvidor-geral-e-seu-processo-de-escolha> (acesso em 20/06/2024).

instituiu por meio da Portaria nº 691, de 27 de julho de 2022⁶⁴.

V. Conclusão

Como se procurou analisar, existe uma relação de retroalimentação entre autoridade do Poder Judiciário e eficiência na prestação jurisdicional: quanto mais eficiente a atuação do Poder Judiciário, em termos qualitativos e quantitativos, maior a legitimidade e, portanto, a autoridade, com que exerce o seu mister. No sentido inverso, quanto maior a autoridade com que atua, menores as resistências, menores os custos envolvidos no cumprimento de suas decisões e, portanto, mais eficiente é a sua atuação.

A autoridade do Poder Judiciário pode e deve ser vista do ponto de vista das reais condições em que atua, as quais dependem, entre outros fatores, de como esse Poder é visto pela sociedade. Uma abordagem meramente formal, restrita às garantias formais de imparcialidade do julgador e de independência dos órgãos judiciários é claramente insatisfatória.

No cenário global e nacional de insatisfação com as instituições democráticas, o Poder Judiciário está numa posição menos desconfortável que a de outras instituições, porém ainda assim desconfortável. Os níveis de confiança depositados pela população em geral nos tribunais e os níveis de satisfação dos usuários do serviço prestado por essas instituições são relativamente baixos e insuficientes para blindá-los de ameaças autoritárias provenientes de líderes políticos populistas.

Para fazer face a esse problema, convém aos órgãos do Poder Judiciário tratarem sua atividade-fim como serviço público, com todas as consequências advindas dessa categorização. Inclusive, e principalmente, garantir o direito de participação do usuário na gestão do serviço, que não se resume a manter um canal aberto para o recebimento de eventuais reclamações. Convém manter ouvidorias de justiça como espaço de diálogo bem mais amplo com a sociedade, em que haja uma via de mão dupla em termos de manifestações recebidas e contas prestadas acerca das providências adotadas.

Convém, por fim, que as ouvidorias de justiça sejam chefiadas por alguém que não mantenha vínculo formal prévio com o tribunal e tenha direito a voz nas deliberações administrativas tomadas pelos órgãos de cúpula do tribunal. Alguém que enriqueça os debates em torno da gestão do tribunal com um ponto de vista externo, informado por referências diversas daquelas adotadas pelos membros do Poder Judiciário.

Assim, espera-se que a autoimagem do Poder Judiciário aproxime-se gradativamente da imagem de que goza perante a sociedade e que essa aproximação se traduza em ganhos de autoridade e de eficiência para os tribunais e, por fim, em benefícios para todas as instituições democráticas.

Referências

- [1] ARAGÃO, Alexandre Santos De. Direito Dos Serviços Públicos, 2ª Edição, Rio De Janeiro, Editora Forense, 2008.
- [2] ARAGÃO, Alexandre Santos De. “O Princípio Da Eficiência”, Revista De Direito Administrativo, Rio De Janeiro, 237: 1-6, Jul/Set 2004.
- [3] ARENDT, Hannah. Entre O Passado E O Futuro (Tradução De Mauro W. Barbosa De Almeida), 2ª Edição, São Paulo, Editora Perspectiva, 1979.
- [4] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Grandes Temas De Direito Administrativo, São Paulo, Editora Malheiros, 2009.
- [5] BOBBIO, Norberto. Da Estrutura À Função: Novos Estudos De Teoria Do Direito (Tradução De Daniela Beccaccia Versiani), Barueri, SP, Manole, 2007.
- [6] CARVALHO FILHO, José Dos Santos. Manual De Direito Administrativo, 31ª Edição. São Paulo, Editora Atlas, 2017.
- [7] COSTA, Ilton Garcia Da. “Paz E Serviços Públicos”, RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira, V. 8, P. 1879-1892, 2022. Disponível Em: <https://www.cidp.pt/Publicacao/Revista-Juridica-Luso-Brasileira-Ano-8-2022-N-2/223> Acesso Em 10maio 2024.
- [8] COSTA, Ilton Garcia Da; SANTOS, Gabriel Teixeira. A Implementação Da Inteligência Artificial Enquanto Serviço Público De Combate À Corrupção. Revista Da Ajuris - Associação Dos Juizes Do Rio Grande Do Sul, V. 50, P. 133-154, 2023. Disponível Em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/Article/View/1380> Acesso Em 08maio 2024
- [9] COSTA, Ilton Garcia Da; ZOLANDECK, Willian Cleber. “A Responsabilidade Civil Do Estado Por Erro Judiciário”, Revista Jurídica (UNICURITIBA), V. 1, N.º 28, Pp. 210-229, 2012. Disponível Em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/Revjur/Article/View/426/331> Acesso Em 12maio 2024.
- [10] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 36ª Edição, Rio De Janeiro, Forense, 2024.
- [11] GARCIA Da COSTA, Ilton; ABILIO, Juan R. . Serviços Públicos E A (In)Aplicabilidade Do Código De Defesa Do Consumidor. Polifonia Revista Internacional Da Academia Paulista De Direito, V. 11, P. 166-188, 2023. Disponível Em <https://apd.org.br/servicos-publicos-e-a-inaplicabilidade-do-codigo-de-defesa-do-consumidor/> Acesso Em 08maio 2924
- [12] GONÇALVES, Rubén Miranda. A Conduta Típica No Delito De Prevaricación De Autoridades E Funcionarios Públicos. Artigo 404 Do Código Penal. Cadernos De Dereito Actual, N 1, Pp. 51-61, 2013. Disponível Em <https://www.cadernosdereitoactual.es/Ojs/Index.php/Cadernos/Issue/View/1> Acesso Em 09maio 2024

⁶³ A omissão dos órgãos do Poder Judiciário em criar tais conselhos é objeto de processo de Pedido de Providências iniciado perante o Conselho Nacional de Justiça em 20/01/2022 sob o nº 0001797-06.2021.2.00.0000 e está com a respectiva tramitação suspensa desde janeiro de 2024 à espera dos resultados de um grupo de trabalho, conforme consulta processual realizada por meio do site <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/listView.seam> (acesso em 27/06/2024).

⁶⁴ Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-691-de-27-de-julho-de-2022> (acesso em 26/06/2024).

- [13] HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*, Amazon Classics, 2017.
- [14] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso De Direito Administrativo*, 14ª Edição. Rev., Atual E Ampl, Rio De Janeiro, Forense, 2023.
- [15] LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. “O Princípio Constitucional Da Eficiência Ante O Estado (In)Suficiente”, *RDA – Revista De Direito Administrativo*, Rio De Janeiro, V. 273, P. 287-311, Set./Dez. 2016.
- [16] LOUREIRO, Maria De Fátima De Melo; MOREIRA, Francisco Roberto Fontenele. “As Ouvidorias Do Sistema De Justiça: Fundamento Democrático, Participação Popular E Gestão Pública”, *THEMIS – Revista Da ESMEC*, Volume 12, 2014.
- [17] MARTINS, Taigoara Finardi; COSTA, Ilton Garcia Da. “Serviços Públicos, Jurisdição E Inclusão Social”, *Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP*, A. XXV, V. 29, N. 1, P. 175-193, Jan/Abr 2020. Disponível Em: <https://revistas.unaerp.br/Paradigma/Article/View/1536> Acesso Em 05maio 2024.
- [18] NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *A Espiral Do Silêncio* (Tradução: Cristian Derosa, Florianópolis, Editora Estudos Nacionais, 2017).
- [19] PEW RESEARCH CENTER, April 2019, “Many Across The Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working”. Disponível Em <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/Many-Across-The-Globe-Are-Dissatisfied-With-How-Democracy-Is-Working/> Acesso Em 24maio 2024.
- [20] PIERDONÁ, Zelia L.; FRANCISCO, José Carlos; DA SILVA, Patrícia Schoeps. Atuação Do Supremo Tribunal Federal E Do Conselho Nacional De Justiça Para O Accountability Do Poder Judiciário. *Cadernos De Dereito Actual*. N. 12 P. 261-274, 2019. Disponível Em <https://www.cadernosdereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/12> Acesso Em 10maio 2024.
- [21] PINTO, Antônia Eliana. “Sistema Nacional De Ouvidorias Do Poder Executivo Federal”, *Revista Da CGU./ Presidência Da República, Controladoria-Geral Da União*, Ano 1, N. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.
- [22] ROMERO, Henrique Hugueney; SANT’ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. “O Papel Das Ouvidorias Na Comunicação Pública Do Poder Judiciário”. *Revista Do Serviço Público*, Brasília 65 (2): 185-198 Abr/Jun 2014.
- [23] RUSSO, Guilherme A.; AZZI, Roberta Gurgel; FAVERI, Charlene. “Confiança Nas Instituições Políticas: Diferenças E Interdependência Nas Opiniões E Jovens E População Brasileira”, *Revista Opinião Pública*, Campinas, Vol. 24, Nº 2, Maio-Agosto, P. 365-404, 2018.
- [24] SAUERBRONN, J. F. R., & Lodi, M. D. De F. “Construção Da Imagem Institucional Do Poder Judiciário – Uma Análise Baseada Nas Campanhas Publicitárias Do Conselho Nacional De Justiça”. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(4), 925 A 945, 2012. Disponível Em <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/7190> Acesso Em 24maio 2024.
- [25] SCHMIDT, Ítala Colnaghi Bonassini; LOBO, Marcela Santana; LEITE, Rosimeire Ventura. “Comunicação Institucional Do Poder Judiciário: Reflexões Sobre A Normatização Da Presença De Tribunais E Juizes Nas Redes Sociais Pelo Conselho Nacional De Justiça”, *Revista De Direito, Governança E Novas Tecnologias*, V. 7, N. 2, P. 52–72, Jul/Dez 2021.
- [26] VAN DIJK, Frans. *Perceptions Of The Independence Of Judges In Europe – Congruence Of Society And Judiciary* (Ebook). Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2021. Disponível Em <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63143-7> Acesso Em 24maio 2024.
- [27] WEBER, Max. *Ensaio De Sociologia* (Tradução De Waltenir Dutra), Quinta Edição, Rio De Janeiro, LTC Editora, 1982.