



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA:  
um estudo sobre o amadurecimento das ouvidorias do Judiciário Estadual.

Marília Barbosa de Barcelos

BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

JANEIRO - 2023

Marília Barbosa de Barcelos

**FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA:**  
um estudo sobre o amadurecimento das ouvidorias do Judiciário Estadual.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Paulo Castro

BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

JANEIRO - 2023



(ficha catalográfica)

Defesa da dissertação de mestrado da Marília Barbosa de Barcelos, intitulada: “FORTALECIMENTO DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA: um estudo sobre o amadurecimento das ouvidorias do Judiciário Estadual”, orientado pelo Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro, apresentado à banca examinadora IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, em 31 de janeiro de 2023.

Os membros da Banca Examinadora consideraram a candidata aprovada.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Orientador

IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

Prof. Dra. Luciana Silva Garcia

IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

---

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

*À minha filha, Marina.*

## AGRADECIMENTOS

Começo a redigir esses agradecimentos com os olhos emaranhados. Pode ser uma parte um tanto quanto piegas da dissertação, mas, para mim, é um espaço que me permite deixar registrada minha gratidão a todas as pessoas que me apoiaram na elaboração deste trabalho.

Ao contrário do que alguns dizem, desenvolver uma pesquisa de mestrado não é um processo solitário, é um trabalho em que muitas mãos estão presentes, mas que, na maioria das vezes, não são nominadas ao longo do texto. Começo, portanto, agradecendo ao dono das mãos mais parceiras que eu poderia ter, meu esposo, Igor. Sem seu apoio me incentivando e, especialmente, cuidando da nossa filha durante vários finais de semana em que estive ausente, não teria conseguido concluir este trabalho. Não há palavras que possam retribuir seu amor, cuidado e dedicação. Obrigada, por tudo!

Aos meus pais, Maurílio e Wareznnett, aos meus sogros, Carlos e Glória, ao meu cunhado e concunhada, Caio e Manu, também deixo aqui registrado o agradecimento por me apoiarem e por também ajudarem a cuidar da Marina em diversos momentos em que não pude estar presente. Uma mãe não é ninguém sem sua rede de apoio. Obrigada!!

Não poderia também deixar de agradecer a quem plantou em mim esse amor pela ouvidoria, Ana Pupe. Agradeço por ter me transmitido o entusiasmo pelo tema e ter me feito compreender como a atividade de ouvidoria é importante para a gestão dos órgãos. Para você, minha ex-chefe e amiga, minha sincera gratidão!

Há também quem me ensine diariamente na prática sobre a atividade de Ouvidoria. Ao meu querido Desembargador Ouvidor, Josaphá Francisco dos Santos, que desde o primeiro momento em que soube foi um grande incentivador deste trabalho, me auxiliando, inclusive, a conseguir mais dados para esta pesquisa. Aos colegas-amigos da ouvidoria do TJDF, Carol, Fred, Edna, Glaucia, Fábio, Ellen e toda equipe, com quem aprendo todos os dias um pouco mais sobre a prática de ouvidoria e que exercem o trabalho com afinco e amor fazendo com que a Ouvidoria do TJDF seja a melhor entre todas!

Minha gratidão aos colegas coordenadores de ouvidoria, que tão gentilmente toparam participar do grupo focal e ainda colaboram com sugestões para aprimoramento do questionário: Tereza; Tatiana; Ronaldo; Eliane e Adauto.

Agradeço novamente e, em especial, minha amiga e colega de ouvidoria, Carolina, pela disponibilidade em me auxiliar a conduzir o grupo focal e pela parceria nos desafios diários com os quais nos deparamos na nossa ouvidoria. E aqui, em separado, ao Ronaldo por além de ter colaborado no grupo focal, ter tido uma atuação importante para a disponibilização com celeridade dos dados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Ao meu orientador Paulo, que além de ter sido o professor que me aprovou no ingresso no mestrado, esteve sempre muito atento e solícito em todos os contatos. Foi um grande prazer ter sido sua aluna neste curso! Muita admiração! Obrigada!!!

A heroína Fernanda, por aos quarenta do segundo tempo ter me auxiliado na revisão deste trabalho para que estivesse em conformidade com as normas da ABNT. Obrigada por compartilhar o sufoco da reta final!

Por fim, como católica que sou, não poderia deixar de agradecer a Deus pela vida, pela oportunidade e por me privilegiar ao colocar no meu caminho pessoas tão queridas como as que mencionei aqui.

Ouvir é ir além do simples impulso sensorial, “de ter o sentido da audição”, de simplesmente distinguir ondas sonoras; mas é especialmente “dar atenção, atender, levar em conta, considerar”.

## RESUMO

Nos últimos anos, as ouvidorias adquiriram destaque na Administração Pública por terem se tornado os principais canais de interlocução entre sociedade e Estado. Sua atuação contribuiu especialmente no processo de humanização das estruturas organizacionais ao permitir que o cidadão participe da gestão institucional. Embora o nascimento deste instituto seja recente no Brasil, data da promulgação da Constituição, alguns avanços já ocorreram por meio de regulamentações que vieram reforçar seu papel e importância. No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça vem desempenhando papel fundamental para o fortalecimento das ouvidorias por meio de publicações de resoluções e exigindo o cumprimento delas. Todo esse arcabouço normativo constituiu-se numa etapa indispensável para o fortalecimento da atividade, porém muitas outras variáveis devem ser avaliadas para analisar a efetividade do cumprimento de sua missão. Foi nessa perspectiva que a presente pesquisa estruturou-se: com objetivo de compreender a importância da ouvidoria nesse papel de conexão entre a Justiça e os jurisdicionados e da consequente curiosidade em saber como esses papéis vêm sendo desempenhados pelas ouvidorias da Justiça Estadual. Para tanto, a pesquisa foi modelada com foco na avaliação de cada página institucional e também empregou técnicas de grupo focal para elaborar questionário que foi aplicado nessas unidades, possibilitando, assim, construir um panorama de atuação das ouvidorias da Justiça Estadual. O resultado final levou à elaboração de três dimensões que qualificaram os estágios de desenvolvimento: dimensão funcional, gerencial e política. A primeira está mais relacionada ao exercício das atividades básicas e essenciais; a segunda à função de gestão e à terceira, às estratégias que amplificam sua voz perante a sociedade e a Alta gestão. Os dados coletados evidenciaram que o conjunto de ouvidorias está mais maduro no primeiro nível, ou seja, no cumprimento de suas funções básicas, havendo uma progressão nos valores encontrados para as dimensões seguintes. Isso leva à conclusão de que, muito embora o CNJ venha cobrando e exigindo esses avanços nas ouvidorias pelos Tribunais, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Democracia Participativa; Participação Social; Ouvidorias Judiciais.

## ABSTRACT

In recent years, ombudsmen have gained prominence in Public Administration as they have become the main channels of dialogue between society and the State. Its performance contributed especially in the process of humanization of organizational structures by allowing citizens to participate in institutional management. Although the birth of this institute is recent in Brazil, date of the promulgation of the Constitution, some advances have already occurred through regulations that have reinforced its role and importance. Within the scope of the Judiciary, the National Council of Justice has played a fundamental role in strengthening the institute through the publication of resolutions and demanding compliance with them. This entire normative framework constituted an essential step for strengthening the activity, but many other variables must be evaluated to analyze the effectiveness of fulfilling its mission. It was in this perspective that the present research was structured: with the objective of understanding the importance of the ombudsman in this role of connection between the Justice and the jurisdictions and the consequent curiosity in knowing how these roles have been performed by the ombudsmen of the State Justice. For that, the research was modeled with a focus on the evaluation of each institutional page and also used focus group techniques to prepare a questionnaire that was applied in these units, thus making it possible to build an overview of the performance of the State Justice ombudsmen. The final result led to the elaboration of three dimensions that qualified the stages of development: functional, managerial and political dimensions. The first is more related to the exercise of basic and essential activities; the second to the management function and the third to the strategies that amplify their turn before society and senior management. The collected data showed that the group of ombudsmen is more mature in the first level, that is, in the fulfillment of its basic functions, with a progression in the values found for the following dimensions. This leads to the conclusion that, although the CNJ has been charging and demanding these advances in the ombudsman services by the Courts, there is still a long way to go.

Keywords: Democratic Rule of Law; Participatory Democracy; Social Participation; Judicial Ombudsman.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Valores por dimensão analítica	90
Figura 2 – Dimensões do Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas	95

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual dos canais de atendimento oferecidos pelas Ouvidorias da Justiça Estadual	59
Gráfico 2 – Percentual de elementos mínimos publicados nos relatórios das Ouvidorias da Justiça Estadual, conforme previsto na Lei 13.460/17	62
Gráfico 3 – Quantidade de ouvidorias judiciais estaduais instaladas por ano	75
Gráfico 4 – Percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias.	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Correspondência entre artigos da Lei 13.460/17 e a Resolução nº 432 do CNJ	46
Quadro 2 – Continuidade da comparação entre artigos da Lei 13.460/17 e a Resolução nº 432 do CNJ	48
Quadro 3 – Primeira versão do questionário elaborado a partir dos insumos do grupo focal	69
Quadro 4 – Modelo do questionário enviado às Ouvidorias da Justiça Estadual	72
Quadro 5 – Quantidade de servidores atuando nas ouvidorias da Justiça estadual	76
Quadro 6 – Resultados do levantamento acerca da dimensão funcional	77
Quadro 7 – Resultados do levantamento acerca da dimensão gerencial.	80
Quadro 8 – Resultados do levantamento acerca da dimensão política	85
Quadro 9 – Pontuação atribuída para cada tipo de resposta	89
Quadro 10 – Valor da maturidade por dimensão	89
Quadro 11 – Matriz de Maturidade em Ouvidorias Públicas (MMOuP)	96
Quadro 12 – Modelo de Maturidade para Ouvidorias do Judiciário (MMOuJ)	102

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	INSTITUTO DE OUVIDORIA	18
2.1	<i>Ombudsman</i> , Ministério Público e Ouvidoria Pública	18
2.2	Do surgimento da Ouvidoria Pública	21
2.3	O Papel de Participação e Controle Social da Ouvidoria Pública	25
2.4	Do estabelecimento das Ouvidorias no Judiciário	31
2.4.1	As regulamentações da Lei de Acesso a Informação no Judiciário	36
2.4.2	O reflexo de outros normativos na atuação das Ouvidorias do Judiciário	42
2.5	Atividades e Funcionamento de uma Ouvidoria	48
3	METODOLOGIA	52
4	RESULTADOS SOBRE O NÍVEL DE AMADURECIMENTO DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA ESTADUAIS	57
4.1	Análises das Páginas Virtuais das Ouvidorias	58
4.2	Construção dos Níveis de Amadurecimento	64
4.2.1	Resultados grupos focais	64
4.2.2	Construção instrumento de pesquisa	66
4.3	Resultados da Aplicação do Instrumento de Pesquisa	71
5.	MODELO DE MATURIDADE EM OUVIDORIA PÚBLICA	92
5.1	Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública do Executivo Federal (MMOuP)	92
5.2	Proposta de Modelo de Maturidade para Ouvidorias do Judiciário (MMOuJ)	99
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	110
	APÊNDICE A – Roteiro para análise de requisitos mínimos publicados nas páginas eletrônicas das Ouvidorias	117
	APÊNDICE B – Convite e roteiro utilizado em grupo focal	118
	APÊNDICE C – Questionário enviado a todas as Ouvidorias do Judiciário Estadual	120
	ANEXO A – Questionário enviado pelo CNJ para avaliação do cumprimento da Res. 432 pelas ouvidorias do Judiciário	125

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a atividade de ouvidoria pública vem ganhando destaque pelo trabalho realizado, pelas conquistas advindas das regulamentações e, sobretudo, pelo fortalecimento de suas ações perante a sociedade como um instituto importante da democracia participativa.

Muito embora a primeira ouvidoria date do período colonial, o formato que a conhecemos hoje só surgiu no movimento de redemocratização do Brasil na década de 1980, tendo um significado muito diferente da época do Brasil colônia. Esse instituto, inspirado no modelo sueco do *ombudsman*, possuía o papel de defender os interesses do cidadão frente à instituição à qual está vinculada.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]) propiciou o terreno fértil para que as ouvidorias começassem a se estabelecer no país. No Judiciário, muito embora a primeira ouvidoria tenha sido instalada na Bahia em 1994, foi apenas em 2004 que vários Tribunais começaram a inaugurar suas ouvidorias ante a promulgação da Emenda nº 45, de 30 de dezembro 2004 (BRASIL, 2004), que determinou a criação de ouvidorias nos Tribunais.

Da instalação das ouvidorias judiciais até a presente data, tive a oportunidade de acompanhar seu processo de desenvolvimento em razão de trabalhar na Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF/DF desde 2009. Percebi durante todo esse período que suas funções e seu papel mudaram significativamente.

Em 2009, a atividade consistia basicamente no tratamento dos diversos tipos de manifestações registradas pelos usuários (elogio, reclamação, dúvida, denúncia e sugestão). Com passar dos anos, um dos primeiros aprimoramentos consistiu em melhorias na produção de relatórios de modo a sintetizar a percepção do público para que pudesse servir para gestão administrativa do Tribunal.

Além desse progresso, a legislação veio fortalecer a atividade de Ouvidoria. Primeiramente, em 2011, com a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que acabou por atribuir às Ouvidorias a gestão do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Essa lei, sem dúvida, foi um marco divisor nas responsabilidades até então atribuídas às Ouvidorias, pois passaram a ser ainda mais utilizadas e reconhecidas internamente.

Mais recentemente, em 2017, a Lei 13.460 (BRASIL, 2017), conhecida popularmente como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, regulamentou a nível federal a atividade de ouvidoria, trazendo ainda mais destaque.

Na sequência, a Lei Geral de Proteção de dados, Lei 13.709/2018 (BRASIL, 2018b), acarretou às ouvidorias o serviço de recebimento de requisição do titular de dados pessoais.

Percebe-se, pelo breve exposto, a importância do tema Ouvidoria para a Administração Pública, posto que além de fortalecer a democracia participativa, ela trouxe a percepção dos usuários dos serviços para dentro da instituição auxiliando no direcionamento da gestão administrativa, sendo essa a razão para o estudo de seu papel estratégico nas instituições, especialmente no Judiciário.

Nessa toada, o próprio Conselho Nacional de Justiça – CNJ ratificou esse entendimento acerca de sua imprescindibilidade por meio da publicação da Resolução nº 432/2021 (BRASIL, 2021c), que definiu as Ouvidorias como “órgãos autônomos, integrantes da alta administração dos tribunais, e essenciais à administração da Justiça” (BRASIL, 2021c, p. 3).

Assim, partindo-se do pressuposto de que a atuação das Ouvidorias pode oferecer mecanismos para o aperfeiçoamento da administração pública por meio da participação popular e que o instituto de ouvidoria é recente no país, o que acaba por refletir numa produção acadêmica incipiente sobre o tema, pretende-se com o presente trabalho responder a seguinte pergunta de pesquisa: **qual o nível de amadurecimento das ouvidorias do Judiciário estadual?**

A fim de responder a essa pergunta, serão construídos ao longo do trabalho os conceitos que revelam cada etapa de desenvolvimento de uma ouvidoria (inicial, intermediária, avançada) de modo a ser possível ao final obter o nível de amadurecimento em que se encontram as ouvidorias do Judiciário estadual.

A pesquisa, o estudo e a experiência com o tema até o momento possibilitam formular as seguintes hipóteses, que serão avaliadas ao longo do trabalho: a) há uma discrepância considerável na atuação entre ouvidorias, de modo que algumas se encontram num primeiro estágio de desenvolvimento e outras em grau mais avançado de atuação e b) o grau de amadurecimento das ouvidorias do Judiciário está em estágio inicial, haja vista as recentes normatizações desse instituto pelo CNJ.

Para a concretude dessas análises, os objetivos específicos seriam:

- a) pesquisar e analisar a evolução do trabalho das Ouvidorias de Justiça no país e seu arcabouço doutrinário em âmbito nacional;
- b) verificar se as ouvidorias do Judiciário Estadual atendem aos requisitos mínimos previstos nos principais normativos que as regem;
- c) construir panorama de atuação das Ouvidorias do Judiciário estadual.

Embora a produção acadêmica sobre ouvidorias públicas no Brasil venha avançando, verifica-se ainda a inexistência de protagonismo de autoria e a divisão dos referenciais teóricos e perspectivas de abordagem de modo que se destacam os temas: “mecanismos de controle/ controle social/ participação popular” como teorias correlatas predominantes, presentes na fundamentação teórica das pesquisas realizadas sobre esse objeto no período entre 2002 e 2013 (SANTOS *et al.*, 2015 *apud* PRIMO, 2017, p. 84).

Assim, na visão de Primo (2017), a abordagem teórica na produção bibliográfica sobre ouvidorias públicas no Brasil é bastante heterogênea, provavelmente reflexo do recente desenvolvimento desses mecanismos no cenário político.

Por outro lado, no que se refere aos estudos específicos voltados para a atuação das Ouvidorias do Judiciário, verifica-se que a bibliografia é escassa. Muito provavelmente em razão de serem unidades criadas recentemente na estrutura do Poder Judiciário, haja vista que a efetivação deste instituto veio apenas com a publicação Resolução nº 103/2010 do CNJ (BRASIL, 2010), que determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais estaduais e a adaptação de sua regulamentação às novas regras (FERREIRA, E., 2017) e mais recentemente com o detalhamento das atividades delineadas na Resolução nº 432/2021 do CNJ (BRASIL, 2021c).

É inegável, portanto, a importância de se também avançar nos estudos sobre a atuação das ouvidorias especificamente do Judiciário.

Nesse sentido aponta Pedron:

Parece claro que institucional e normativamente, essa tarefa é atribuída às Ouvidorias judiciais, que se identificam com a função primordial de interlocução do cidadão com a administração da justiça. Mas a pergunta central reside em se verificar se e como esse papel vem sendo desempenhado. E qual o potencial para que, nos dizeres de Santos (1996), elas possam se constituir em mecanismos de democratização da Justiça. E como de maneira dialógica essa discussão ou construção conformaria, não apenas novos direitos, mas também a própria noção de emancipação, cidadania e justiça social. (PEDRON, 2017, p. 51).

Propõe-se por meio da investigação do objeto do presente estudo contribuir para o avanço de estudos e pesquisas que permitam compreender melhor a atuação que vem sendo desempenhada pelas Ouvidorias do Judiciário e propor caminhos para que possam cumprir seu principal papel: o de interlocução entre Estado e sociedade contribuindo para a aprimoramento dos serviços prestados pela administração pública.

## 2 INSTITUTO DE OUVIDORIA

### 2.1 *Ombudsman*, Ministério Público e Ouvidoria Pública

É inevitável pensar no conceito de *Ombudsman* ao se ouvir falar de Ouvidoria. Embora o conceito de ouvidoria tenha se derivado daquela figura, há diferenças marcantes entres os institutos.

A figura do *Ombudsman*, que em português significa “representante do povo”, foi criada, em 1809, com objetivo de receber críticas e sugestões da população sobre os órgãos públicos na Suécia (ENAP, 2017). Eleito pelo parlamento, atua como mandatário da sociedade e goza de independência no exercício de suas funções. Portanto, age em nome próprio, tem mandato definido, independência e autonomia (FERREIRA, J., 2017).

Essa atividade se popularizou de tal modo que muitos países passaram a criar o cargo com atribuições um pouco diferentes, conforme consta no curso Gestão em Ouvidoria, módulo sobre Fundamentos e atuação de Ouvidoria Pública elaborado pela ENAP (2017):

Em Portugal, por exemplo, esse profissional é chamado de Provedor de Justiça; na França o termo é traduzido como Médiateur de la République; já nos países latinos costuma-se denominar o cargo como Defensor del Pueblo. Nos Estados Unidos foram criadas, a partir da década de 1960, ombudsmen espalhados pela Administração Pública, obedecendo a regulamentos próprios, diferentemente do modelo europeu, em que há apenas um *ombudsman*, ligado ao Poder Legislativo. (ENAP, 2017, p. 11).

As existências dessas várias figuras podem indicar certa dificuldade para conceituar precisamente as funções exercidas por este profissional.

A versão clássica de *ombudsman* é o cargo investido pelo Parlamento com atuação tanto na esfera administrativa quanto judicial (ENAP, 2017). Enquanto uns defendem que sua atuação deva estar pautada pela mediação, de modo a promover o consenso entre as partes, outros acreditam que ele deve essencialmente garantir a defesa dos interesses dos cidadãos.

No Brasil, dois institutos detêm as prerrogativas semelhantes às do *ombudsman*: o Ministério Público e as Ouvidorias, muito embora as segundas sejam mais frequentemente associadas à figura do *ombudsman* do que os membros do *parquet*, mesmo que esses tenham uma capacidade mais acentuada de intervenção nas políticas públicas, posto que as Ouvidorias Públicas não atuam no meio judicial (LYRA, 2011).

Ainda que as Ouvidorias Públicas não disponham da possibilidade dessa atuação judicial, desempenham intenso papel no âmbito da Administração Pública, o que se assemelha ao instituto europeu, sendo muitas vezes ainda maior que eles devido à presença em centenas de instituições no território nacional (LYRA, 2011).

A atuação das Ouvidorias no Brasil é caracterizada por diferentes graus e modalidades de legitimidade política. Algumas se aproximam fortemente dos *ombudsmen* quando a eleição ocorre por meio de colegiado externo à instituição fiscalizada, “sem participação do Poder Executivo ou Legislativo na sua escolha, que é feita por entidades representativas da sociedade” (LYRA, 2011, p.230).

A concepção desse instituto no Brasil possui duas importantes finalidades: realiza o controle social da qualidade do serviço público, atuando em busca da solução de problemas existentes nos órgãos e promove a efetividade dos direitos humanos ao “ouvir, reconhecer e qualificar as manifestações recebidas, encaminhando-as para os órgãos competentes e acompanhando sua tramitação, para, posteriormente, fornecer a resposta adequada ao cidadão” (ENAP, 2017, p.11).

A Ouvidoria apresenta três características que as diferem das do Ministério Público e do *Ombudsman* europeu e de seus similares quanto à forma de atuação, quais sejam: a proximidade, a informalidade e a agilidade (LYRA, 2011).

A **proximidade** com o cidadão-usuário do serviço público é caracterizada pela possibilidade dele encontrar no ouvidor um defensor de seus direitos, de modo que a ouvidoria, diferentemente do Ministério Público, atende apenas o cidadão que tem interesse ou demandas concretas em relação ao funcionamento da instituição em que o ouvidor atua (LYRA, 2011).

Quanto à característica referente à **informalidade**, pontua Lyra (2011, p.239) que esta deve ser a “marca distintiva do atendimento prestado pelo ouvidor em relação ao demandante”. Ocorre muitas vezes de essa característica ser desconsiderada diante de processos burocratizados que vem contaminando o trabalho das ouvidorias. Pontua-se que o acesso do público aos serviços prestados por ela deve ser o mais livre possível, posto que barreiras tornam a instituição ineficaz, uma vez que, na verdade, elas deveriam ser “uma sentinela em prol da desburocratização” (LYRA, 2010, p. 5).

No aspecto **agilidade** deve-se a maior proximidade do ouvidor em relação ao demandante e à informalidade de seu atendimento. Lyra (2011, p. 240) acrescenta a isso a “natureza unipessoal do instituto da ouvidoria, que torna possível o seu titular se movimentar com desenvoltura, e suas decisões serem rapidamente tomadas”.

Sem dúvida que esse conjunto de características permite que a Ouvidoria seja o único órgão capaz de monitorar o dia-a-dia da administração pública, garantindo ao usuário, segundo Lyra (2011):

a possibilidade de acompanhar processos de seu interesse e, rapidamente, localizá-lo, examiná-lo, dar conhecimento de seu andamento e de seu teor ao interessado, explicando seus desdobramentos e corrigindo suas eventuais falhas. (LYRA, 2011, p. 241).

Em contraste com as Ouvidorias, que se apresentam como um conjunto absolutamente heterogêneo, do ponto de vista de desenho institucional e das atribuições conferidas a elas, o Ministério Público goza de elevado status funcional, de autonomia e de atribuições correspondentes a de um poder de Estado (LYRA, 2011).

O Ministério Público no Brasil é a instituição que atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme definição trazida pela Constituição Federal de 1988. Possui, portanto, o papel de defender o patrimônio nacional, os patrimônios público e social, o que inclui o patrimônio cultural, o meio ambiente, os direitos e interesses da coletividade (ENAP, 2017).

Ressalte-se que embora o Ministério Público possua esse importante plexo de atribuições, o limite de sua atuação será sempre o exame da conformidade das políticas, processos ou atos submetidos à sua fiscalização, ou seja, só pode questionar decisões dos gestores na medida em que tais ações contrariem as normas constitucionais ou legais. Não lhes compete, ainda que seja controverso, examinar a conveniência ou a oportunidade dos atos praticados pela Administração (LYRA, 2011), tão pouco adentrar na seara subjetiva da insatisfação dos cidadãos com as políticas públicas, o que se difere da atuação da Ouvidoria.

Nesse sentido destaca Dallari, citado por Lyra (2011):

o Ouvidor deve ter funções de controle da legalidade (ainda que indireta). Mas isso não é o mais importante, o mais importante é o controle do mérito, da oportunidade, da conveniência, da qualidade da prestação do serviço público. (LYRA, 2011, p. 236).

Verifica-se que a atuação desses três institutos está voltada para a defesa dos direitos do cidadão e dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da transparência, da eficiência e da justiça, sendo que a diferença da Ouvidoria em relação aos demais se deve ao fato de que elas não possuem atuação judicial, nem detêm mecanismos coercitivos e tampouco representam o povo com mandato específico (ENAP, 2017).

Por fim, para fins deste estudo, merece destaque o fato de que embora a falta de independência e autonomia exigidas para a atuação da Ouvidoria possa ser empecilho para a atuação de muitas, este óbice se apresenta de forma atenuada nas ouvidorias de justiça comandadas por magistrados, graças às prerrogativas constitucionais da carreira, garantidoras de maior isenção e independência no exercício de suas funções (FERREIRA, J., 2017).

## 2.2 Do surgimento da Ouvidoria Pública

O início do surgimento da história das Ouvidorias Públicas no Brasil remonta ao período do Brasil Colônia. Nessa época, o ouvidor tinha uma função completamente diferente do que vem a ser entendido hoje como ouvidoria. Sua função era aplicar a Lei da Metrópole e se reportar ao rei de Portugal, não havia qualquer função como representante do cidadão (BRASIL, 2012<sup>a</sup>).<sup>1</sup>

Em 1823, surge o ouvidor como juiz do povo, que encaminhava as queixas da população à Corte. Depois desse período, muitos anos se passaram sem que houvesse avanços no tema (ENAP, 2017).

Com a ditadura, em 1964, todas as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio forçado. É a partir dos anos 70 que as discussões sobre Ouvidoria Pública foram retomadas em razão das contestações do povo ao autoritarismo da época que impedia a participação da sociedade civil no governo.

Uma das primeiras ações voltadas para normatização da ouvidoria como instrumento efetivo de participação social na administração pública ocorreu com a “Proposta de Emenda Constitucional nº 78, de 1981, de autoria do deputado federal Mendonça Neto, do Movimento

---

<sup>1</sup> Segundo a literatura, em 1538 – Foi nomeado o primeiro ouvidor, Antônio de Oliveira, acumulando o cargo de capitão-mor da capitania de São Vicente. Já em 1548, com a criação do Governo Geral do Brasil, surge a figura do Ouvidor-Geral, com as funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo território colonizado.

Democrático Brasileiro (MDB), que previa a criação de uma Procuradoria Geral do Povo, visando a defesa dos direitos fundamentais do cidadão” (PEDRON, 2017, p. 35), conforme se verifica no texto proposto à época do regime militar:

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO N. 78, DE 1981.

Ementa: Cria a Procuradoria Geral do Povo, órgão constitucional destinado à fiscalização dos Atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, à investigação das violações à lei e à preservação dos direitos fundamentais do cidadão.

Art. 45. A lei, atendido o disposto nos parágrafos deste artigo, regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

§ 1º Ao Gabinete da Procuradoria Geral do Povo competirá a investigação das violações a lei e aos direitos fundamentais do cidadão, podendo, para tanto, apurar e promover, perante os tribunais competentes, a responsabilidade dos que, no exercício de suas funções, eletivas ou de nomeação, tenham cometido, isolada ou coletivamente, atos de corrupção, de enriquecimento ilícito a de percepção, em razão do cargo, de vantagem econômica indevida.

§ 2.º O Procurador Geral do Povo será aleito, em sessão conjunta, por igual número, de representantes da maioria e da minoria no Congresso Nacional, por indicação das respectivas lideranças, para um período de 4 (quatro) anos, entre cidadãos maiores de 35 (trinta e cinco) anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. (PEDRON, 2017, p. 36).

Conforme aponta Pedron (2017, p. 36, grifo nosso), havia nessa proposta uma “inspiração direta no *Ombudsman* sueco, partilhando o modelo de eleição pela casa legislativa, dotado de mandato e autonomia para fiscalizar a administração e zelar pelo respeito aos direitos fundamentais”. Contudo, essa proposta de emenda não seguiu adiante.

Na justificativa para a proposição dessa alteração constitucional que, além de fazer referência ao modelo sueco, estabelecia os poderes e atribuições do Procurador Geral do Povo, que teria também a função de fiscalizar as Forças Armadas:

Estão sob a jurisdição do ‘*Ombudsman*’, consoante a Carta Magna dinamarquesa, todos os ramos da administração pública, com exceção das administrações municipais e da justiça, cuja autonomia e independência, ficam, assim, resguardadas. Por outro lado, o ‘*Ombudsman*’ controla e investiga a administração militar. (PEDRON, 2017, p. 36, grifo nosso).

Em outro trecho, há uma evidente correlação do instituto com a proteção e defesa dos Direitos Humanos e de combate à corrupção:

Estamos convencidos de que é imprescindível nas Democracias Modernas, como o Brasil, a instituição de autoridade constitucional que possa perseguir a corrupção do poder e salvaguarda dos direitos humanos, com os mais amplos poderes de investigação, como o *Ombudsman*. (PEDRON, 2017, p. 36, grifo nosso).

Segundo Pedron (2017), a proposta obteve parecer favorável nas comissões competentes, tendo sido submetida ao plenário por duas vezes, em 29/04/1982 e em 05/05/1982, porém não chegou a ser apreciada por falta de quórum em ambas as ocasiões. Em

18/05/1982, a proposta foi arquivada e declarada prejudicada por decurso de prazo nos termos do artigo 48 da Constituição e do art. 84 do Regimento Comum do Congresso.

Sobre essa iniciativa, Pedron (2017) aponta que essa alteração possuía um caráter inovador e ousado para o contexto da época, mas que já sinalizava os movimentos pela redemocratização que ganhavam força no país. Entretanto, ressalta a estranheza de essa proposta não ter sido retomada quando da promulgação da Constituição de 1988 e que a figura do *Ombudsman* ou do Ouvidor, também não ter sido prevista de forma expressa no texto da carta magna. Pedron justifica dizendo que

Ao que tudo indica, houve a compreensão de que as funções atribuídas ao *Ombudsman* ou à Ouvidoria teriam sido identificadas dentre as atribuições previstas para o Ministério Público. Em verdade, mesmo hoje, há que se refira ao Ministério Público, como ‘*Ombudsman Brasileiro*’. (PEDRON, 2017, p. 37, grifo nosso).

É nesse período que surge a primeira Ouvidoria Pública brasileira, a Ouvidoria Municipal de Curitiba, implantada em março de 1986 (ENAP, 2017), o que torna evidente que é nesse contexto do processo de redemocratização, com o fim da ditadura militar, que o instituto de ouvidoria encontra espaço para crescimento (MORAES *et al.*, 2010 *apud* SANTOS, 2019; BRASIL, 2012<sup>a</sup>).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe, portanto, em seu âmago um longo e complexo processo de mobilizações sociais e políticas que acabou por proporcionar base jurídica para a expansão da atividade de ouvidoria em todo país, em que pese o fato de a participação cidadã transcender a reclamação por causa de serviços insatisfatórios (SANTOS *et al.*, 2019).

Inicialmente, a Constituição tratou de forma tímida, no art. 37, § 3º, ao prever que: “As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas por lei.” (BRASIL, [2022], n.p.). Apenas com a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que o § 3º deu destaque às condições para que o cidadão pudesse questionar e se expressar livremente, tornando a participação popular na administração pública um direito constitucional.

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – 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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, [2022], n.p.).

Após, com a Emenda Constitucional nº 45, de 30.12.2004 (BRASIL, 2004), comumente conhecida como “Reforma do Judiciário”, no parágrafo 7º no artigo 103 – B da Constituição Federal de 1988, houve a previsão explícita do instituto de ouvidoria na seara constitucional:

Art. 103-B [...] § 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará **ouvidorias de justiça**, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, [2022], n.p., grifo nosso).

Nesse contexto, o papel da ouvidoria pública vai sendo construído e hoje se entende que ela deve ser compreendida como uma instituição que atua na interlocução entre o cidadão e o Estado, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (BRASIL, 2012<sup>a</sup>).

Esses artigos da Constituição garantiram, juntamente com as normas que vieram posteriormente, a participação dos usuários na gestão pública. Assim, verifica-se que a Constituição Cidadã viabilizou a interlocução do cidadão com o Estado assegurando uma democracia representativa e participativa.

Segundo José Antônio Callegari (2014):

A Ouvidoria ganha força no momento de abertura democrática e consolidação do Estado republicano. No Brasil, através das Reformas Constitucionais (EC 19/ 98 e 45/04), estabeleceram-se novos paradigmas de gestão com foco na eficiência e transparência no serviço público. Progressivamente, ocorreram significativas mudanças na esfera pública brasileira, destacando-se a crescente demanda social por acesso à informação e controle dos atos de gestão e de governo. (CALLEGARI, 2014, p. 20).

Nesse período, as ouvidorias encontraram espaço e ferramentas necessárias para consolidação e fortalecimento, uma vez que se constituem em espaços plurais, abertos à mediação e à resolução das demandas dos cidadãos. Seu papel de mediação de conflitos e de acesso a bens e serviços públicos configurou-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, que tem a oportunidade de aperfeiçoar sua atuação por meio daquele instituto (ENAP, 2017).

Em outros termos, pode-se entender, portanto, que a Ouvidoria ao exercer esse papel de mediação entre Estado e sociedade, transporta o discurso informal do cidadão para dentro

da administração pública e o transforma em formal e institucionalizado (NASSIF, 2009). Assim, o cidadão passa a ter voz ativa dentro da organização quando suas manifestações são recebidas diretamente por ela, fornecendo insumos para retroalimentação das políticas públicas e possibilitando a correção e a melhoria dos processos (LYRA, 2004).

### 2.3 O Papel de Participação e Controle Social da Ouvidoria Pública

Vivemos numa democracia representativa, que se fundamenta essencialmente na eleição de representantes com assento nos Poderes Executivo e Legislativo, mas também numa democracia participativa, que tem como exemplos mais comuns o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Embora essas sejam as formas mais enaltecidas pela doutrina, a própria Constituição traz outro instrumento claro de participação social: a Ouvidoria Pública (SANTOS, 2018).

Embora a palavra ouvidoria não tenha sido citada expressamente na Constituição Federal, esse instituto possui fundamento inquestionável no art. 37, § 3º, inciso I, que sintetiza o direito de reclamação:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – 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;<sup>2</sup> (BRASIL, [2022], n.p.).

Segundo SCHIER (2002), o direito de reclamação é uma espécie do gênero direito de participação, ainda que o texto constitucional também não utilize essa expressão, é possível compreendê-lo por meio de uma interpretação sistemática da Constituição, como uma concretização do direito que o cidadão tem de participar na esfera administrativa.

O conteúdo desse direito traduz a possibilidade de o cidadão reclamar acerca da atuação administrativa quanto ao desempenho do serviço público prestado à sociedade. Depreende-se, portanto, que o cidadão é legitimado pelo ordenamento jurídico a questionar o funcionamento do serviço público, atuando numa faceta de fiscalização ou de controle social presente nesse direito de reclamação. Nesse sentido Siraque (2009) destaca que:

Nota-se, por fim, que o controle social da função administrativa do Estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. E, mais do que isso, advém da própria ideia de

---

<sup>2</sup> A redação original do art. 37, § 3º, da Constituição de 1988, já previa, sinteticamente, que “as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei”. Com a “Reforma Administrativa”, advinda da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o direito de reclamação ficou mais evidente, o que reforçou esse papel da participação e do controle social.

soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo verdadeiro titular da res publica. (SIRAQUE, 2009, p. 56).

Segundo Santos (2018), a concretização desse direito fundamental poderia ocorrer por vários caminhos, mas o mais eficiente seria por meio de um canal especializado e responsável por recepcionar

as reclamações e demandas congêneres dos cidadãos, analisá-las criticamente em conjunto com as unidades executoras dos serviços, respondê-las de modo satisfatório e acompanhar a evolução do assunto dentro do órgão ou ente público, buscando o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados. (SANTOS, 2018, p. 52).

Embora não expressamente nominada, essa instância qualificada seria a Ouvidoria, que, conforme exposto, tem assento constitucional na Administração Pública.

Inegável constatar que além de ser instância de participação social, na medida em que recebe e trata reclamações, denúncias, elogios, solicitações e sugestões, direcionando a atuação dos órgãos e entes públicos, atua também como mecanismo de controle, que não se confunde com o controle interno das instituições públicas, pois configura, em verdade, no controle social, ou seja, naquele realizado pela sociedade ante as ações do Estado. Siraque (SIRAQUE, 2009 *apud* SANTOS, 2018) pontua que:

O controle social tem a finalidade de verificar se as decisões tomadas, no âmbito estatal, estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais. Assim, o controle social poderá existir no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade. [...] Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o poder e o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com *animus sindicandi*, e submetê-la à soberania popular. O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer o controle, como membro da pólis, mas não tem a obrigação jurídica de fazer o controle social. (SIRAQUE, 2009 *apud* SANTOS, 2018, p. 56).

A Ouvidoria não se constitui, portanto, em uma unidade de controle interno, posto que não possui competência para agir de ofício com objetivo de verificar a regularidade de procedimentos administrativos e, se for o caso, recomendar correções. De modo diverso, a Ouvidoria Pública é a própria figura do *Ombudsman*, que, como delineado na seção anterior, qualifica-se como mecanismo de controle externo, por ser exercido por ente que não integra a Administração, no caso, o cidadão ou a sociedade.

Nesse sentido, a Ouvidoria atua como uma espécie de veículo que encaminha as manifestações aos gestores públicos e que busca viabilizar o atendimento daquelas demandas consideradas legítimas. Esse trabalho não se restringe a uma análise quanto à legalidade, mas, também, avalia questões de mérito, podendo adentrar no juízo de oportunidade e conveniência, de adequação, de custo-benefício e mesmo de ponderação de interesses sociais (SANTOS, 2018). SCHIER (2002) corrobora ao apontar que:

Nesse sentido, acresce de importância a figura do *Ombudsman*. Fundamental, ainda, para essa nova estrutura que se pretende implantar no Brasil, é **o direito de reclamação, pois, através dele, legitima-se o cidadão ao exercer o controle dos serviços públicos prestados pelo Estado**, dentro da própria esfera administrativa.

Observa-se, assim, que o direito de participação e o direito de reclamação são instrumentos que podem refletir a mudança de racionalidade dentro da Administração Pública, ou seja, na perspectiva adotada pelos defensores da Administração Gerencial, traduzem a substituição da legitimação pelo procedimento pela legitimação pelo resultado eficiente, decidido e fiscalizado pelos clientes-usuários.

Conforme já se fez referência, a Constituição Federal de 1988 constitui um regime jurídico administrativo vinculado à implantação de uma Administração Pública democrática, razão pela qual garante a participação direta do cidadão na gestão da coisa pública. Contudo, a participação dos indivíduos não se reduz à possibilidade de influenciar na tomada de decisões administrativas. Com efeito, conforme já mencionado, para que o direito fundamental de participação seja efetivamente concretizado é preciso garantir aos indivíduos a possibilidade de exercer, diretamente, o controle da atividade administrativa.

Nesse sentido, o controle social surge como um conjunto de mecanismos postos à disposição dos cidadãos de modo a permitir a sua atuação fiscalizadora da Administração Pública. (SCHIER 2002 *apud*, SANTOS, 2018, p. 57, grifo nosso).

Assim, a Ouvidoria ao tempo que atua como agente de participação do cidadão no aprimoramento dos serviços públicos, ela exerce, também, função de controle da qualidade dos serviços públicos atuando em nome da sociedade.

Numa análise acerca do contexto recente das pesquisas sobre mecanismos de participação social no cenário brasileiro, com destaque para os estudos sobre instituições participativas, Primo (2017) aponta que é possível identificar um quadro teórico abrangente, ainda que não completamente definido, acerca da participação política e do controle social no Brasil.

Na sequência, informa que o próprio conceito sobre participação política não é algo tão simples de se definir como inicialmente possa parecer. Contudo, pondera que é possível identificar um consenso na literatura a partir do conceito formulado por Pasquino (2010 *apud* PRIMO, 2017).

[...] o conjunto de atos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente,

os valores) do sistema de interesses dominante. (PASQUINO, 2010 *apud* PRIMO, 2017, p. 36).

Importante destacar que, para fins deste estudo, extrapola adentrar nas modalidades de participação não convencional (especialmente protestos e boicotes) e a participação convencional em sentido estrito (voto e atividades partidárias), ficando restrito à análise das ações e interações, que visam a promover mudanças na administração, por meio da comunicação entre a sociedade e as estruturas estatais (PRIMO, 2017).

Inegável dizer que essa participação social é viabilizada pelas instituições participativas que, na definição de Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2008 *apud* PRIMO, 2017, p. 38), referem-se às “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre política”. Primo (2017) complementa o conceito definindo-as como mecanismos de participação instituídos por diversos atos normativos, que possibilitam o cidadão se envolver regularmente com a administração pública, tanto diretamente quanto por meio de seus representantes.

Segundo Soraya Vargas Cortes (2011 *apud* PRIMO, 2017), há quatro tipos que caracterizam essas instituições participativas: a) canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, como as ouvidorias; b) processos conferencistas; c) orçamentos participativos (Ops); e d) conselhos de políticas públicas e de direitos.

Interessante destacar que Primo (2017) também aponta que existe uma abordagem que amplia o objeto de análise no campo das relações entre Estado e sociedade inserindo outras formas de interação para além das experiências consolidadas como orçamentos participativos, conselhos gestores e conferências. Tal perspectiva buscar compreender os diversos formatos de interação entre atores estatais e atores sociais na gestão de políticas públicas, a partir do conceito de “interfaces socioestatais”.

Em essência, a ideia seria a relação entre os diversos mecanismos criados no interior das estruturas governamentais para ampliar as possibilidades de interação entre o Estado e atores sociais de modo que essas interações influenciem nas tomadas de decisões em âmbito institucional ou que simplesmente facilitem a obtenção de informações pelo cidadão interessado (PRIMO, 2017).

Ainda numa análise sobre esses dois conceitos, deve-se pontuar que a noção de interface socioestatal mostra-se mais abrangente que a de instituição participativa, enquanto a segunda deve ser regulamentada por lei (em sentido amplo), emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais, que estabeleçam um envolvimento

continuado e regular dos cidadãos nos processos decisórios de questões públicas; a primeira, englobaria, muitas vezes, os mesmos mecanismos, mas, também, outras facetas menos formalizadas em que ocorrem interações entre os diversos atores.

Pode-se entender que as ouvidorias se encaixam nesse conceito de “interfaces socioestatais” em razão de serem canais de comunicação entre a administração e o meio social, constituindo-se, portanto, em mecanismos institucionais, que permitem que irritações sociais, na forma de manifestações, penetrem o sistema institucional e, na outra via, garantem aos usuários informações necessárias sobre os serviços, cumprindo, também, um papel pedagógico e de ampliação do acesso à administração (PRIMO, 2017).

Nesse mesmo sentido entende Callegari (2014, p. 41), para quem:

[...] a ouvidoria se presta a esse papel, permitindo a seleção de informações que chegam do meio ambiente e o processamento interno delas. Por sua vez, o processamento das informações atende ao propósito de melhorar o funcionamento interno do sistema. (...) a ouvidoria é concebida como mecanismo de comunicação e recepção de inputs do ambiente, razões pelas quais a teoria sistêmica luhmanniana a ela pode ser aplicada. Sob a ótica da teoria sistêmica luhmanniana, a ouvidoria atuaria como canal de abertura cognitiva por onde o sistema recebe irritações do meio ambiente social na forma de manifestações dos usuários. Ao receber tais manifestações, ela fornece ao sistema elementos para que sejam realizadas operações internas até a decisão final quanto à demanda recebida. (CALLEGARI, 2014, p. 41).

No âmbito do Judiciário, as alterações advindas da Emenda Constitucional n. 45/2004 provocaram mudança cultural, especialmente por meio da atuação do Conselho Nacional de Justiça, que incorporou à administração dos tribunais, técnicas de governança, gestão de metas e indicadores, transparência, proporcionando um aumento da eficiência e efetividade do serviço público.

Nesse contexto, inevitável constatar a atuação das ouvidorias de justiça como canais de diálogo que vêm permitindo a participação social na gestão administrativa dos Tribunais por meio do exercício de suas atividades voltadas para o processamento das manifestações acerca da atuação dos tribunais e de seus serviços auxiliares em todo país.

A partir dessas bases teóricas, segundo Primo (2017), a Ouvidoria Judicial ideal atuaria como um instrumento de participação social no Poder Judiciário, possuindo, portanto, essa interface socioestatal. A atribuição precípua seria servir como um canal permanente de comunicação entre o Judiciário e os cidadãos usuários de seus serviços, havendo uma atuação complexa e capaz de produzir resultados relacionados a quatro dimensões, quais sejam: 1) a

dimensão participativa e pedagógica; 2) a dimensão de controle social ou accountability; 3) a dimensão jurídica; e 4) a dimensão sistêmica, ou luhmanniana.

Na dimensão participativa e pedagógica, a ouvidoria atua como um mecanismo hábil na promoção da participação dos cidadãos no sistema de justiça, sendo um agente que articula e garante o “espaço de fala” internamente na instituição; ou seja, seu trabalho garante que a demanda apresentada pelo usuário externo ou interno seja direcionada à análise de quem tem o poder decisório sobre a questão, influenciando as decisões da administração. Ainda nessa frente, ela age também como um instrumento de repasse de informações e de orientações de caráter geral, acerca da estrutura e funcionamento da Justiça (PRIMO, 2017).

Já a dimensão de controle social ou accountability relaciona-se à atribuição da ouvidoria de garantir aos interessados o direito de acesso à informação e de dar transparência à atuação do órgão público em todas as suas esferas, subsidiando e fornecendo material para que a sociedade fiscalize, apure e promova a responsabilização dos administradores e agentes públicos perante as instâncias competentes (PRIMO, 2017).

Segundo Primo (2017), há também a dimensão jurídica que se refere à ampliação do acesso à justiça por meio do fornecimento de informações úteis e acessíveis a quem busca a Justiça, posto que a linguagem e trâmite não são compreensíveis a maior parte da população. Assim, a Ouvidoria explica ao cidadão andamentos processuais, conteúdo de decisões, trâmite processual, de modo a decodificar e traduzir para uma linguagem cidadã o funcionamento do Judiciário.

Por fim, a dimensão sistêmica, ou luhmanniana, por meio da qual o mecanismo, visto como uma interface socioestatal, revelou-se hábil a permitir a penetração de irritações do ambiente externo capazes de servir de estímulo e influenciar as operações comunicativas próprias do sistema jurídico (PRIMO, 2017).

## 2.4 Do estabelecimento das Ouvidorias no Judiciário

Antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, algumas ouvidorias de justiça já haviam sido instaladas em diversos Tribunais, tal como aponta Campos Filho (2017):

Os anos 1990 e o início do século XXI testemunharam o surgimento de várias ouvidorias judiciais, principalmente no âmbito dos Tribunais de Justiça dos estados.

O estado da Bahia, por meio do Provimento nº 1, de 1996<sup>3</sup>, em seu anexo III, criou a Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado, vinculada ao órgão corregedor.

O estado de Pernambuco, com a Resolução nº 105, de 1º. 10.1998, criou a Ouvidoria Judiciária no âmbito do Poder Judiciário do Estado. (CAMPOS FILHO, 2017, p. 270).

Segundo o mesmo autor (CAMPOS FILHO, 2017), a Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2004) foi um marco divisório para gestão do Judiciário, trazendo à tona a necessidade de se implicar celeridade e efetividade aos processos judiciais, ficando conhecida como a “Reforma do Judiciário”.

Essa Emenda promoveu as seguintes mudanças normativas, como aponta Pedron (2017):

a) razoável duração do processo; b) proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial; c) distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição; d) funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional; e e) criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. (PEDRON, 2017, p. 38).

Especificamente sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça, Maria Tereza Sadek (2010) aponta que a proposta de instituição de um novo órgão de controle externo foi vista e defendida por alguns como um remédio capaz de extinguir todos diversos males do Judiciário. De outro lado, encontrou críticos que consideraram a iniciativa imprópria e que feriria até mesmo a independência entre os Poderes.

Interessante observar que na análise feita por Maria Tereza Sadek (2010, p.72) acerca dos diversos projetos de criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, em vários pontos aparece o destaque da palavra ouvidoria, seja atuando na sua função precípua ou se aproximando de uma atuação equivocada e próxima a da Corregedoria. Senão, vejamos:

A principal novidade na proposta da deputada Zulaiê Cobra está na obrigatoriedade de a União criar nos estados, até mesmo nos territórios e no distrito federal, **ouvidorias com a atribuição de receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, podendo representar diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.** (SADEK, 2010, p. 72, grifo nosso).

Em outro ponto, a autora destaca que na audiência pública da Comissão de Reforma do Judiciário, o presidente da Associação Nacional de Juízes para Democracia, Dyrceu de Aguiar Dias Cintra Júnior, afirmou que:

---

<sup>3</sup> Após a coleta de informações acerca do ano de instalação das ouvidorias, percebeu-se uma divergência de dados quanto ao ano de instalação da Ouvidoria do TJBA. Em conversa com o coordenador da unidade, Sr. Cláudio, foi informado que em verdade a instauração da ouvidoria foi em 1994, conforme consta na página 101 do relatório do TJBA, “410 anos fazendo história” (BAHIA, 2019).

O que se faz necessário, então, é uma fiscalização administrativa, para moldar adequadamente a presença político-institucional do Judiciário no Estado. Isso poderia ser feito, segundo a nossa ótica, por meio de conselhos de planejamento, em nível federal, dos Estados e do Distrito Federal. A estes conselhos caberia, em primeiro lugar, funções decisivas na administração do acesso à Justiça, no sentido de planejar e modernizar a estrutura, implantar políticas judiciárias de acordo com a proposta orçamentária [...] Em segundo lugar, caberia a esses conselhos funções propositivas e investigativas por meio de um **ouvidor-geral que fosse escolhido por este conselho**, objetivando dar transparência aos procedimentos administrativos internos do Judiciário [...] Por outro lado, a ideia de um **ouvidor-geral correspondente a cada conselho responderia bem à necessidade de transparência**. A ele caberia receber reclamações, encaminhá-las aos órgãos do Judiciário e do Ministério Público e acompanhar, passo a passo, as providências tomadas. (SADEK, 2010, p. 89, grifo nosso).

Todas essas discussões acabaram resultando justamente, como dito na seção anterior, na determinação para criação de ouvidorias de justiça por meio dessa EC nº 45, parágrafo 7º, artigo 103 – B da Constituição Federal de 1988.

Diante dessas alterações legais e mudanças de paradigmas na administração pública, o Poder Judiciário teve que seguir as tendências, ainda que com certa resistência, pois a sociedade passou a exigir um serviço mais ágil, eficaz e transparente (GUIMARÃES, 2018).

Assim, logo após a promulgação da Emenda nº 45, de 30.12.2004, vários Tribunais criaram, por meio de atos próprios, suas respectivas ouvidorias judiciais (CAMPOS FILHO, 2017).

Especificamente, em relação à criação da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, os registros disponíveis, segundo Pedron (2017),

remontam ao ano de 2008, em que a Portaria nº 272, de 17 de junho de 2008, destinada a regulamentar a estrutura orgânica do órgão, prevê, em seu anexo I, inciso VI, alínea B, a Ouvidoria como setor vinculado à Presidência e submetido à Secretaria Geral do órgão. (PEDRON, 2017, p. 39).

Nessa primeira normatização, não havia ainda a figura do Conselheiro Ouvidor, sendo que o papel era desempenhado por servidor indicado pela presidência do CNJ.

Após, com a regulamentação das atividades do órgão por meio do regimento interno, “o CNJ previu, conforme a Resolução nº 67/2009, dentro de seu organograma, a estrutura da Ouvidoria, sem subordinação a nenhuma outra estrutura do órgão” (PEDRON, 2017, p. 39). As atribuições específicas dessa unidade só vieram a ser estabelecidas em 24 de fevereiro de 2010, por meio da Resolução nº 103 do CNJ.

Nesse mesmo ato normativo, decorridos 4 anos da EC nº 45 (BRASIL, 2004), é que finalmente o Conselho Nacional de Justiça veio ratificar o movimento de fortalecimento de ouvidorias e determinou a criação delas no âmbito dos tribunais, conforme delineado no art.

9º da Resolução nº 103 do CNJ/2010 (BRASIL, 2010) e, aos tribunais nos quais já haviam sido instaladas, determinou a adaptação da regulamentação ao novo normativo:

Art. 9º Os Tribunais mencionados no artigo 92, incisos II a VII, da Constituição Federal, **deverão criar suas Ouvidorias judiciais**, no prazo de sessenta dias, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, atribuindo-lhes as seguintes competências dentre outras que entenderem compatíveis com a sua finalidade:

I – receber consultas, diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no âmbito do respectivo tribunal;

II – receber informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do tribunal e encaminhar tais manifestações aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado sempre informado sobre as providências adotadas;

III – promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados, observada a competência da respectiva Corregedoria;

IV – sugerir aos demais órgãos do Tribunal a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas informações, sugestões, reclamações, denúncias críticas e elogios recebidos;

V – apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e providências adotadas;

VI – encaminhar ao Presidente do Tribunal relatório das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, com a periodicidade fixada pelo respectivo tribunal.

§ 1º As Ouvidorias judiciais deverão ser dirigidas por magistrados escolhidos pelo Órgão Especial ou Tribunal Pleno, para período mínimo de um ano, permitida a recondução.

§ 2º Os Tribunais que já tenham instituído suas Ouvidorias deverão providenciar a adequação de seus atos aos parâmetros fixados nesta Resolução, no prazo de sessenta dias. (BRASIL, 2010, p. 4-5, grifo nosso).

Da leitura do artigo acima, verifica-se que as competências estabelecidas são amplas e genéricas, não havendo um detalhamento das atividades a serem desempenhadas. Essa mesma reflexão é realizada por Pedron (2017):

Percebe-se que, ao menos sob uma perspectiva normativa, suas tarefas e objetivos estão dispostos de forma clara e inequívoca, ainda que bastante amplos e complexos. Por ora, vale destacar que desse conjunto de atribuições, não se encontram, quaisquer funções correcionais. (PEDRON, 2017, p. 41).

De todo modo, a elaboração da norma veio atender alguns anseios que motivaram a criação desse sistema de ouvidorias judiciárias, como a falta de regulamentação das atribuições da ouvidoria do CNJ, o levantamento realizado que apontou a inexistência de ouvidorias em Tribunais diversos, bem como a necessidade de integração das ouvidorias de justiça (CALLEGARI, 2012).

Importante ponderar que o funcionamento efetivo desse canal pode ser analisado sob uma série de aspectos ou fatores, especialmente os de ordem estrutural que, em maior ou

menor grau, variam de tribunal para tribunal e influência no alcance dos objetivos propostos (PEDRON, 2017).

Assim, para que uma ouvidoria execute bem suas atividades são necessárias algumas condições como: uma equipe qualificada e com tamanho razoável para atendimento da demanda; sistema informatizado adequado e estrutura física mínima. Sem esses elementos, a missão a ser desempenhada por ela pode restar comprometida. Destaca-se que, ainda que inicialmente as ouvidorias tenham sido estabelecidas sem essa condição mínima, a regulamentação determinando a criação, por si só, já representou avanço significativo no acesso da população ao Judiciário.

Assim, em seu mister de atender ao disposto no art. 9º da Resolução 103 (BRASIL, 2010), a ouvidoria recebe informações, sugestões, reclamações, denúncias, críticas e elogios sobre as atividades do Tribunal. Para que responda ao cidadão, ela diligencia junto aos setores administrativos competentes, mantendo o interessado informado sobre as providências adotadas para depois fornecer resposta final em linguagem cidadã de modo a traduzir o “juridiquês” e explicar os procedimentos para seu público.

Inegável, portanto, dizer que a atuação precípua das ouvidorias judiciais é marcada pela interlocução entre o Poder Judiciário e a sociedade, sendo por meio dela que o cidadão aproxima-se do sistema de justiça exercendo o controle externo de natureza popular. Segundo Callegari (2012), este movimento de aproximação na prática revela o funcionamento do atual modelo de gestão pública participativa.

Ocorre que essa função clássica foi se transformando ao longo dos últimos anos e novos papéis e responsabilidades foram sendo atribuídos às Ouvidorias a partir da vigência de três importantes novas leis: a Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/11 (BRASIL, 2011), Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) e Lei Geral de Proteção de Dados – 13.709/2018 (BRASIL, 2018b).

Passa-se à análise da interlocução dessas leis com a atuação das ouvidorias do Judiciário.

#### 2.4.1 As regulamentações da Lei de Acesso a Informação no Judiciário

O direito de acesso à informação também ganhou força no Brasil com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Logo após um período de ditadura militar, houve um

fortalecimento desse tema no que diz respeito à garantia de direitos fundamentais. Constam na Constituição, três artigos que se referem ao acesso à informação:

Art. 5º, XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37, § 3º, II: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...]

Art. 216, § 2º. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, [2022], n.p.).

Apesar da previsão constitucional, percebe-se que a efetivação do exercício do direito dependia de norma que regulamentasse o acesso à informação. Havia uma lacuna na lei, que antes da proposição da Lei de Acesso a Informação, foi preenchida por normas esparsas (CAMPOS, 2018).

Somente em 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que passou a vigorar somente no ano seguinte. Para que houvesse real efetividade na garantia do direito de acesso à informação, essa lei abarcou os três poderes e todas as esferas de governo.

Esse marco regulatório alterou radicalmente, sob o ponto de vista da burocracia estatal, a lógica no fornecimento de informações ao público, tornando o sigilo a exceção e isentando o requerente de apresentar motivos para a solicitação da informação.

No âmbito do Judiciário, coube ao Conselho Nacional de Justiça o papel de desempenhar a função de coordenar a política nacional de transparência pública (SILVA, 2013).

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ regulamentou a Lei de Acesso à Informação por meio da edição da Resolução 215 de 16 de dezembro de 2015. O objetivo era exercer o controle da atuação do Judiciário no que se refere à aplicação da Lei nessa esfera de governo.

Essa atuação consiste na capacidade de o Conselho expedir atos internos

regulando situações diretamente ligadas à sua própria organização, à administração judiciária, como também ao exercício dos deveres funcionais das carreiras ligadas, direta ou indiretamente, ao Judiciário, [...] zelando pela sua autonomia. (DEOCLECIANO, 2010, p. 75).

Esse poder regulamentar do CNJ foi essencial para o alcance e para a condução de uma política uma e nacional de transparência pública do Poder Judiciário, haja vista que uma das dificuldades para efetividade dessa norma era conseguir controlar o agente público de modo que a sociedade pudesse fiscalizar se sua ação está direcionada em prol de seus interesses.

Sua atuação veio reforçar o entendimento de que a justiça não pode ser considerada acessível se for incompreensível aos olhos do cidadão comum, sendo que o direito à informação deve abranger não apenas o conhecimento e orientação acerca dos direitos, mas também dos mecanismos de garantia desses direitos e dos procedimentos ou, mais precisamente, dos processos por meio dos quais esses direitos possam ser garantidos (PRIMO, 2017).

No que se refere às atribuições da Ouvidoria, o referido normativo destacou a possibilidade de elas atuarem como Serviço de Informação ao Cidadão (SIC):

CAPÍTULO III – DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA [...] DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Art. 10. Cada Tribunal ou Conselho deverá regulamentar em sua estrutura administrativa a unidade responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), acessível por canais eletrônicos e presenciais, em local e condições apropriadas para:

- I – atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- II – informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- III – protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações, e, sempre que possível, o seu fornecimento imediato; e
- IV – encaminhar o pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Parágrafo único. **O SIC poderá ser operacionalizado pela Ouvidoria ou outra unidade já existente na estrutura organizacional.** (BRASIL, 2015, n.p., grifo nosso).

Muitas Ouvidorias passaram, portanto, a desempenhar esse papel de canal institucionalizado para acesso à informação, de modo que dois relevantes princípios constitucionais (o da transparência e o da participação popular), pilares do sistema democrático brasileiro, se concretizam na atividade precípua das ouvidorias judiciárias.

Nesse sentido, aponta Araújo:

É oportuno destacar, como fato revelador de uma nova época, o processo de democratização de nosso país, trazendo para o Poder Judiciário e, em especial para a ouvidoria, mais uma missão: a de aproximar o Estado-Juiz do homem do povo, do cidadão. Ela passa a atuar mais direcionada para os dados sociais, procurando atribuir à norma constitucional e à Lei de Acesso à Informação um sentido teleológico, humanístico, hábil a concretização dos valores consagrados na Constituição Republicana. O procedimento simples e direto, proporcionado pela dinâmica da ouvidoria, pode permitir essa participação do cidadão na busca de resposta aos seus projetos e interesses e de sua comunidade. (ARAÚJO, 2017, p. 125).

Percebe-se que a LAI foi um marco normativo que trouxe destaque para as ouvidorias. Reflexo disso, foi o incremento da produção acadêmica nacional sobre o tema Ouvidoria, conforme aponta levantamento realizado por Oliveira, Araújo e Costa (2020) que identificou que:

usando a palavra-chave “ouvidoria” no Portal de Periódicos da CAPES/MEC foram encontrados **247 artigos** para busca em Periódicos revisados por pares, destes **185 se deram a partir de 2011 com a instituição da LAI** demonstrando o impacto da normatização no interesse sobre o tema. Quando o levantamento foi realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES um total de 255 (**71% após 2011**). Distribuídos nas seguintes modalidades de curso: Doutorado (14%), Mestrado (49%) e Mestrado Profissional (37%). (OLIVEIRA; ARAÚJO; COSTA, 2020, p. 294, grifo nosso).

Embora tenham conquistado papel de destaque com a promulgação dessa lei, é importante também pontuar que, por outro lado, ouvidorias judiciárias de pequeno porte ficaram sobrecarregadas com a atribuição de mais uma responsabilidade, o que pode ter prejudicado o exercício da sua atividade precípua, caso não tenham recebido reforço na estrutura de pessoal (FERREIRA, E., 2017).

Prossegue a autora destacando que:

em uma estrutura funcional pequena, como é o caso das ouvidorias de muitos tribunais estaduais, o acréscimo de tal função, sem qualquer reestruturação, auxílio de outros colaboradores ou implantação de um fluxograma adequado, pode frustrar os resultados pretendidos pela nova norma protetiva dos direitos da cidadania e acarretar graves consequências à autoridade designada. (FERREIRA, E., 2017, p. 85).

Verifica-se na regulamentação do CNJ que naquele momento o papel das Ouvidorias ficou essencialmente atrelado à Transparência Passiva, que é caracterizada pela disponibilização de informações em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, podendo o pedido ser formulado por meio do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC de cada órgão.

Com o objetivo de aferir o grau de adesão à transparência dos entes públicos, várias entidades criaram rankings de transparência para que fosse possível comparar e inferir resultados a partir da comparação entre o mecanismo de transparência disponibilizado e os atributos legais ou desejáveis requeridos. Exemplos desse movimento são: o Índice de Transparência, idealizado pela organização não governamental Contas Abertas; a Escala Brasil Transparente, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU); e o Ranking Nacional da Transparência, criado pelo Ministério Público Federal (MPF) (RICAS, 2017).

No âmbito do Judiciário, mais recentemente, o CNJ alterou essa Resolução n. 215/15, por meio da Resolução CNJ n. 260, de 11 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018<sup>a</sup>), com o objetivo de criar o Ranking da Transparência. O objetivo de tal instrumento é conseguir, com dados objetivos, avaliar o grau de informação que os tribunais e conselhos disponibilizam aos cidadãos. Nesse sentido, verifica-se:

Art.42-A. **Institui o ranking da transparência do Poder Judiciário** que será coordenado pela Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas.

**§1º O posicionamento do tribunal ou conselho no ranking instituído pelo caput deste artigo será feito a partir da pontuação obtida com a avaliação dos itens relacionados na tabela constante do Anexo II.**

§2º A primeira divulgação do *ranking* ocorrerá em até 60 dias, a partir da publicação desta Resolução.

§3º O tribunal ou conselho deverá informar, via *e-mail*, às unidades orgânicas a que se refere o § 3º do art. 40 da Resolução CNJ n. 215/2015, as implementações/veiculações feitas na página do tribunal ou conselho, na *internet*, promovidas após a divulgação do *ranking* previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§4º O *ranking* será atualizado semestralmente, tendo como fundamento as informações apresentadas na forma indicada no parágrafo anterior.

Art. 42-B. A coleta dos dados veiculados pelo tribunal ou conselho em sua página na *internet* para elaboração do ranking da transparência do Poder Judiciário será coordenada pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do CNJ, sob a supervisão do Conselheiro-Ouvidor do CNJ.

Art. 42-C. **A manutenção de dados atualizados no Portal da Transparência na página da internet do tribunal ou conselho servirá de parâmetro para concessão do selo Justiça em Números**, instituído pela Portaria CNJ n. 56 de 27 de maio de 2016. [...]

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2018<sup>a</sup>, p. 2, grifo nosso).

Sem dúvida, a criação do Ranking fomentou nos Tribunais a cultura da Transparência Ativa<sup>4</sup>, pois as instituições, movidas com o objetivo de ganhar prêmios das primeiras colocações, se mobilizaram para atender os itens exigidos pelo CNJ.

<sup>4</sup> A Transparência Ativa é compreendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea. É quando o órgão divulga proativamente as informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente (ENAP, 2018).

Exemplo disso foram os resultados auferidos pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que, em 2018, cumpriu 82,24% dos itens exigidos elevando o resultado para 98,08%, em 2022.

Esse incremento é explicado, em parte, pela Economia Comportamental. A aplicação de “*insight*” comportamental a essa estratégia promoveu uma ampliação da transparência em todo Poder Judiciário em curto período de tempo.

Segundo Ribeiro e Domingues (2018), durante muito tempo, os economistas ortodoxos resistiam em acolher razões de natureza psicológica em políticas públicas. Contudo, a Economia Comportamental demonstra que existe um campo de atuação para influenciar (*nudging*)<sup>5</sup> o comportamento dos agentes limitadamente racionais. Dessa forma, como se percebe neste caso do Ranking da Transparência, o CNJ alcançou o comportamento adequado dos órgãos por meio desse instrumento de incentivo.

Embora no normativo regulamentador do CNJ haja itens específicos sob a responsabilidade da Ouvidoria, sabe-se, pela experiência da autora, que muitas ouvidorias atuaram diretamente nas atividades de coordenação e levantamento de todas as informações para cumprimento de todos os itens exigidos por aquele Conselho, atuando, portanto, em prol da Transparência Ativa.

Para finalizar essa seção, acrescenta-se também que muitas ouvidorias vêm trabalhando na promoção dos dados abertos<sup>6</sup> em suas instituições. O acesso à informação e os dados abertos fazem parte de uma mudança política de nível mundial, que é resultante de uma nova forma de governar, que recebeu a denominação de governo aberto e tem gerado valor em diversas áreas (DE SORDI, 2017).

No âmbito do Judiciário, são poucas as experiências conhecidas de dados abertos: o portal do TSE; a base de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), do Conselho Nacional de Justiça, cujo principal produto é o relatório anual Justiça em Números (DE SORDI, 2017) e portal de dados abertos do STJ lançado recentemente.

---

<sup>5</sup> Ainda segundo Ribeiro e Domingues (2018), o *nudging* é um mecanismo sugestivo, que não é obrigatório, funcionando como um incentivo em um plano de prévia persuasão colocado à avaliação do agente no momento da escolha.

<sup>6</sup> Os dados abertos são informações que estão "acessíveis ao público, representadas em meio digital, estruturadas em formato aberto, processáveis por máquina, referenciadas na internet e disponibilizadas sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte" (BRASIL, 2019).

Em termos de regulamentação, o CNJ limitou-se em apenas instituir sua própria política interna de dados abertos por meio da Portaria N° 209 de 19/12/2019 (BRASIL, 2019). Não obstante, verifica-se nela a participação da Ouvidoria em algumas frentes, a saber:

#### DAS DIRETRIZES

##### Seção I – Dos princípios

Art. 4º A política interna de dados abertos do CNJ será regida pelos seguintes princípios e diretrizes: [...]

VI – observância, no processo de seleção das bases de dados a serem abertas, do grau de relevância para o cidadão, de acordo com as demandas apresentadas pela sociedade por meio do **Serviço de Informação ao Cidadão – SIC e da Ouvidoria**, e também segundo as páginas mais acessadas no Portal do Conselho. [...]

##### Seção II – Da estrutura

Art. 12. A estrutura da governança de dados abertos no CNJ visa assegurar a adoção das melhores práticas de gestão e é composta por: [...]

#### **VIII – Ouvidoria.**

##### Seção X- Da Ouvidoria

##### **Art. 23. Compete à Ouvidoria:**

I – atuar como canal de recebimento de manifestações dos públicos interno e externo relativas a esta política, ao portal de dados abertos, ao PDA, bem como às bases de dados produzidas ou custodiadas pelo Conselho, abertas ou não;

II – encaminhar ao CGSI as demandas que não puderem ser esclarecidas imediatamente;

III – receber as solicitações de abertura de bases de dados, as quais não se confundem com os pedidos de acesso à informação previstos na Lei no 12.527/2011; e

IV – disseminar a política interna de dados abertos entre unidades curadoras de informações, agentes de curadoria e usuários de informações.

§ 1º Os requerimentos de abertura de bases de dados recebidos na vigência de um PDA não serão processados nos termos estabelecidos pela norma citada no inciso III deste artigo e seguirão rito próprio.

§ 2º Os pedidos aludidos no § 1º deste artigo serão compilados pela Ouvidoria e oportunamente examinados pelo CGSI, com o objetivo de avaliar a possibilidade de atendimento no escopo do PDA relativo ao biênio subsequente.

Art. 24. Compete à autoridade responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do CNJ participar do monitoramento da implementação do PDA. (BRASIL, 2016, p. 4-12, grifo nosso).

Dados abertos sobre o Judiciário poderão contribuir para o desenvolvimento de soluções voltadas para a melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos e para orientar os tribunais no estabelecimento de outras políticas judiciárias, sendo, por esses motivos, importante a atuação das ouvidorias de justiça, muito embora ainda não haja regulamentação expressa por parte do CNJ (DE SORDI, 2017).

#### 2.4.2 O reflexo de outros normativos na atuação das Ouvidorias do Judiciário

Em relação ao papel desempenhado frente aos demais normativos, nota-se que a literatura ainda é escassa. Contudo, é evidente em regulamentações esparsas que a Ouvidoria vem exercendo importantes funções ligadas à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD e ao Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – CDUSP.

Tal como ressaltado por Araújo, o sistema jurídico é aberto, incompleto de modo que há uma modificação do direito que influencia a evolução acerca da função da ouvidoria no interior dos órgãos públicos, notadamente dos integrantes do Poder Judiciário. Complementa:

Um momento novo, precisamente no sentido tão bem delineado por Nelson Saldanha: o de que as épocas não são demarcadas por uma simples indicação cronológica, mas por diferenças ligadas à maneira de como os homens veem os contextos e os caminhos. E, acrescente-se: bem como de acordo com a forma pela qual os homens são capazes de percorrer esses caminhos. (SALDANHA, 1995 *apud* ARAÚJO, 2017, p. 125).

A promulgação da Lei n. 13.460/2017 (BRASIL, 2017), conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, foi editada quase 20 anos após o advento da Emenda Constitucional n.º 19/1998 e veio disciplinar o artigo 37, §3º, incisos I a III da Constituição Federal (BRASIL, [2022]) para regulamentar a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, vinculando a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A norma estabeleceu, em síntese, os direitos básicos e deveres dos usuários dos serviços públicos; as orientações para apresentar manifestações perante a administração pública; as atribuições das ouvidorias; a criação dos Conselhos de Usuários e, por fim, as formas de avaliação continuada dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

Ela dispôs especificamente sobre as atribuições das ouvidorias, conferindo a elas suas funções precípua, quais sejam: a de “receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações do usuário perante órgão ou entidade a que se vincula” (BRASIL, 2017, n.p.).

Ferres (2019) assinala que a exigência para a presença de Ouvidorias Públicas na administração direta e indireta finalmente ganhou força normativa, havendo nessa norma um capítulo exclusivo dedicado à atuação delas, além de outro regulamentando as regras procedimentais e operacionais sobre as manifestações apresentadas por usuários.

Sobre essa inovação legislativa, Bastos e Pereira (2019) apontam que:

Essas inovações não somente fortalecem e empoderam as Ouvidorias como também trazem um nível maior de exigência, prontidão, responsabilização e capacidade de trabalho aos envolvidos. Para que sejam efetivamente implementadas as mudanças sugeridas pela norma, é necessário que sejam estabelecidos novos processos, adaptação da estrutura organizacional, aquisição de recursos (pessoal, físico e tecnológico) e alteração ou criação das normas de regimento interno e de padrões de trabalho da Ouvidoria. (BASTOS; PEREIRA, 2019, p. 38).

Já a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018b), dispôs sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Esse foi o primeiro normativo geral nacional sobre o tema, que regulamentou o tratamento de dados pessoais estabelecendo regras que vão desde os princípios que disciplinam a proteção de dados pessoais até a fiscalização e possibilidade de responsabilização dos envolvidos no tratamento de dados pessoais. Nele também foi prevista a possibilidade de a pessoa natural requerer informações sobre seus dados pessoais, como, por exemplo, a confirmação da existência deles, a solicitação de acesso e correção, a eliminação de dados desnecessários e a portabilidade de dados pessoais a outro fornecedor de produtos e serviços.

A correlação dessa norma com a atividade de ouvidoria deveu-se ao fato de haver uma interface das questões de privacidade e de proteção de dados pessoais com os temas transparência, controle e participação social, que dizem respeito à esfera de atuação da ouvidoria.

Após a promulgação desses normativos, houve a necessidade de regulamentar as atividades decorrentes deles no âmbito do Judiciário, o que resultou na recente publicação da Resolução nº 432/2021 do CNJ (BRASIL, 2021c), que dispôs sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais e da Ouvidoria Nacional de Justiça, constituindo-se num capítulo importantíssimo da história das Ouvidorias do Judiciário.

O primeiro destaque foi a regulamentação quanto à escolha e mandato do Ouvidor:

Art. 2º O Ouvidor dos tribunais e seu substituto serão eleitos pelo Pleno ou Órgão Especial, para o período mínimo de 1 (um) ano e máximo de 2 (dois) anos, permitida a reeleição.

§ 1º **Fica vedada a acumulação com cargos diretivos e de juízes auxiliares.**

§ 2º Na forma dos respectivos regimentos internos, são elegíveis os magistrados em atividade, priorizando-se, para o exercício da função, os membros da Corte.

§ 3º **É vedado o exercício da função de Ouvidor por mais de 4 (quatro) anos consecutivos**, de modo que nova eleição do mesmo magistrado só poderá ocorrer após o transcurso do interstício do período correspondente a um mandato.

§ 4º Excepcionalmente, poderá o ouvidor ser indicado pelo Presidente do tribunal, respeitadas as disposições já existentes nos respectivos atos normativos. (BRASIL, 2021c, p. 2-3, grifo nosso).

Esse dispositivo é fundamental para assegurar que as ouvidorias serão regidas por autoridade eleita pelo Pleno, havendo período máximo para o exercício da função, garantindo, desse modo, que haja rotatividade no assento de Ouvidor. Outro ponto significativo foi a vedação de acumulação do cargo de Ouvidor com outros diretivos ou de juízes. Sobre esse tema, corrobora Quintão (2019):

Em segundo lugar, apenas 37% dos ouvidores possuem mandato (Menezes, 2015), o que permitiria que o ouvidor pudesse exercer suas funções e atividades com um mínimo de independência. Ele possuiria **maior segurança no desenrolar dos trabalhos, garantindo a sua não destituição a qualquer momento de acordo com o livre arbítrio do gestor máximo**, mas sim com base em uma espécie de recall de mandato composto por decisão do conselho consultivo (Menezes; Lima Neto; Cardoso, 2016). A instituição do mandato se faz mais presente nas agências reguladoras e universidades. Contudo, **reconhece-se a importância da renovação do ouvidor, possibilitando a sua recondução em apenas um período, para que a ouvidoria seja um espaço de fomento para novos pensamentos e projetos**, tendo menor vinculação ao status quo. (QUINTÃO, 2019, p. 309, grifo nosso).

Outro destaque foi a elevação das Ouvidorias à alçada de órgão integrante da Alta Administração dos tribunais, ou seja, as Ouvidorias passaram a integrar o corpo de dirigentes máximos da organização juntamente com a Presidência e a Corregedoria dos órgãos. No mesmo artigo houve a definição que se trata de órgão dotado de autonomia, conforme consta no art. 3º da referida resolução: “Art. 3º As Ouvidorias constituem-se em órgãos autônomos, integrantes da alta administração dos tribunais, e essenciais à administração da Justiça” (BRASIL, 2021c, p. 3).

Quanto aos novos papéis que as Ouvidorias vêm exercendo, esse mesmo normativo do CNJ chancelou as atribuições referentes à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (BRASIL, 2018b), sua função na defesa da ética, bem como fortaleceu o previsto no Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – CDUSP:

Art. 4º Os tribunais e o CNJ deverão dispor de ouvidorias judiciais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, cabendo-lhes as seguintes atribuições, dentre outras que entenderem compatíveis com a sua finalidade: [...]

II – viabilizar o exercício dos direitos de cidadania e fomentar a participação social, auxiliando na transparência institucional e na promoção da qualidade do serviço público; [...]

IV – **atuar na defesa da ética**, da transparência, da eficiência da prestação do serviço público; [...]

V – **estimular a conscientização dos usuários sobre o direito de receber um serviço público de qualidade** e atuar na busca de soluções para os problemas apresentados;

VI – propor a **adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário**, em observância à legislação pertinente; [...]

IX – contribuir para o **planejamento e para a formulação de políticas relacionadas ao desenvolvimento das atividades constantes da Lei no 13.709/2018**. (BRASIL, 2018b, n.p., grifo nosso).

Nos parágrafos do artigo 5º, é ainda mais explícita a responsabilidade das Ouvidorias em relação à novel legislação em que pese a redação não ser taxativa em termos de obrigatoriedade.

Art. 5º **Compete às Ouvidorias Judiciais** e à Ouvidoria Nacional de Justiça: [...]

§ 1º O **Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)**, previsto na Lei no 12.527/2011, o **serviço de recebimento de informações** a que alude o art. 4º-A da Lei no 13.608/2018, bem como o **recebimento de requisição do titular de dados pessoais, previsto na Lei no 13.709/2018**, em conformidade com a Resolução CNJ no 363/2021, poderão ser exercidos pela Ouvidoria, a critério de cada tribunal ou conselho. [...]

§ 3º À Ouvidoria, a qual for atribuído o serviço de recebimento de requisição do titular de dados pessoais, previsto na Lei no 13.709/2018, caberá encaminhar a demanda ao Encarregado de Proteção de Dados, acompanhando o tratamento até sua efetiva conclusão. (BRASIL, 2018b, n.p., grifo nosso).

Os demais artigos tratam dos canais para recebimento, localização da unidade e procedimentos, sendo que alguns desses dispositivos visaram regulamentar artigos do CDUSP no âmbito do Judiciário, conforme exposto no quadro comparativo abaixo:

Quadro 1 – Correspondência entre artigos da Lei 13.460/17 e a Resolução nº 432 do CNJ

Lei 13.460/17 – CDUSP	Resolução nº 432 CNJ
<p>Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente. [...]</p> <p>§ 4º <b>A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.</b></p> <p>§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário.</p> <p>§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput, facultada ao usuário sua utilização.</p>	<p>Artigo 7º Os <b>tribunais instituirão uma diversidade de canais de atendimento</b>, devendo dispor, ao menos, de:</p> <p><b>I – presencial;</b>  <b>II – formulário eletrônico;</b>  <b>II – por correspondência física ou eletrônica; e</b>  <b>IV – por ligação telefônica.</b></p> <p>§ 1º A Ouvidoria será localizada preferencialmente no andar térreo e deve ser sinalizada, por meio de placas e informações adequadas.</p> <p>§ 2º Os canais de atendimento devem observar condições de acessibilidade ao usuário com deficiência ou mobilidade reduzida.</p> <p>§ 3º As Ouvidorias observarão a Resolução CNJ n o 425/2021, pertinente ao atendimento à população em situação de rua.</p> <p>§ 4º A Ouvidoria poderá utilizar quaisquer aplicativos ou ferramentas tecnológicas que se mostrem adequadas ao serviço, devendo priorizar o Balcão Virtual, previsto na Resolução CNJ n o 372/2021.</p> <p>§ 5º Cada órgão do Poder Judiciário disponibilizará, no respectivo sítio eletrônico oficial, em campo</p>

<p>§7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 .</p>	<p>permanente e em destaque, na página inicial, ícone para acesso à página da Ouvidoria.</p>
<p>Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.</p> <p>Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:</p> <p>I – <b>recepção</b> da manifestação no canal de atendimento adequado;</p> <p>II – <b>emissão de comprovante</b> de recebimento da manifestação;</p> <p>III – análise e obtenção de informações, quando necessário;</p> <p>IV – decisão administrativa final; e</p> <p>V – ciência ao usuário.</p>	<p>Art. 8º As manifestações recebidas na Ouvidoria serão <b>registradas em sistema informatizado, por ordem cronológica, para triagem, classificação e atendimento.</b></p> <p>§ 1º O usuário deverá <b>receber o número do registro</b> para o acompanhamento de sua demanda, bem como orientações pertinentes ao tratamento.</p> <p>§ 2º Nos casos em que a informação demandada constar do portal do tribunal na internet, a Ouvidoria poderá optar por orientar o usuário sobre os procedimentos de consulta.</p>
<p>Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: [...]</p> <p><b>VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e</b></p> <p><b>VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.</b></p>	<p>Art. 4º Os tribunais e o CNJ deverão dispor de ouvidorias judiciais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários, cabendo-lhes as seguintes atribuições, dentre outras que entenderem compatíveis com a sua finalidade: [...]</p> <p><b>VII – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento até a sua efetiva conclusão perante órgão;</b></p> <p><b>VIII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o tribunal ou conselho, atuando no sentido de construir soluções pacíficas, sem prejuízo de outros órgãos competentes; e</b></p>
<p>Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, <b>observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.</b></p> <p>Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e <b>as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.</b></p>	<p>Art. 9º O atendimento às demandas será feito pela Ouvidoria <b>no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogável de forma justificada uma única vez,</b> por igual período, ressalvada a hipótese prevista no art. 11, parágrafos 1º e 2º, da Lei no 12.527/2011.</p> <p>§ 1º As unidades componentes da estrutura orgânica dos tribunais prestarão as informações e esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria para atendimento às demandas recebidas, <b>no prazo de até 20 (vinte) dias,</b> contados do respectivo envio eletrônico, prorrogável de forma justificada uma única vez, e por igual período.</p> <p>§ 2º Os tribunais envidarão esforços para a redução do prazo de resposta.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Verifica-se na comparação entre os normativos que o CNJ regulamentou os principais pontos da Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) e ainda inseriu outros temas sensíveis e importantes para atividade de ouvidoria, como a questão do mandato do Ouvidor e da autonomia. Acrescentou, também, nessa norma políticas específicas do Judiciário, como a questão do

atendimento a pessoas em situação de rua – Resolução CNJ nº 425/2021 (BRASIL, 2021b) e a possibilidade de atendimento por meio de Balcão Virtual – Resolução CNJ nº 372/2021(BRASIL, 2021<sup>a</sup>).

A cerca dos pontos a serem melhorados, na opinião desta autora o regulamento do CNJ poderia ter enfatizado mais a atividade de produção de relatórios, posto que nela constam apenas dois incisos genéricos em contra partida ao detalhamento previsto na Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017), conforme apresentado a seguir:

Quadro 2 - Continuidade da comparação entre artigos da Lei 13.460/17 e a Resolução nº 432 do CNJ

Lei 13.460/17 - CDUSP	Resolução nº 432 CNJ
<p>Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:</p> <p>I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e</p> <p>II - <b>elaborar, anualmente, relatório de gestão</b>, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.</p> <p>Art. 15. O <b>relatório de gestão</b> de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:</p> <p>I - o número de manifestações recebidas no ano anterior;</p> <p>II - os motivos das manifestações;</p> <p>III - a análise dos pontos recorrentes; e</p> <p>IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.</p> <p>Parágrafo único. O <b>relatório de gestão</b> será:</p> <p>I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e</p> <p>II - disponibilizado integralmente na internet</p>	<p>Art. 5º Compete às Ouvidorias Judiciais e à Ouvidoria Nacional de Justiça</p> <p>VII – apresentar e dar publicidade <b>aos dados estatísticos acerca das manifestações</b> recebidas e providências adotadas; e</p> <p>VIII – <b>encaminhar ao Pleno do tribunal relatório</b> das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, com a periodicidade fixada pelo respectivo tribunal</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Importa dizer que mesmo que os Tribunais estejam submetidos à Lei 13.460/17, o reforço do CNJ quanto à importância dos relatórios mostra-se imprescindível enquanto diretriz para o Judiciário.

Conclui-se do cotejo que a Resolução n. 432 do CNJ (BRASIL, 2021c) foi um avanço em termos de regulamentação da atividade da ouvidoria ao ter detalhado e enfatizado a importância da produção de relatórios, posto ser esse um instrumento importante para gestão administrativa.

## 2.5 Atividades e Funcionamento de uma Ouvidoria

Para compreensão desta pesquisa, é importante compreender, ainda que de forma sumária, quais as atividades realizadas por ela.

Em essência, o propósito desta unidade é encontrar soluções para as demandas trazidas pelos cidadãos; dotar o corpo gerencial de informações e sugestões com vistas a aprimorar a prestação do serviço público, além de contribuir com a formulação de políticas públicas (BRASIL, 2012a).

A atuação da ouvidoria não se confunde com a corregedoria, call center e SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor). Nesse sentido, Callegari (2012) detalha que os objetivos desta unidade são:

[...] melhorar o atendimento dos usuários; zelar pela imagem pública da organização; reduzir a possibilidade de litígios com os usuários e consumidores; promover a defesa da cidadania; assimilar críticas e sugestões (aprimorar processos, produtos e serviços); melhorar a comunicação interna e externa, mantendo o foco organizacional na produção de serviços de excelência. (CALLEGARI, 2012, p. 7).

De forma enumerada, pode-se dizer que a atuação de uma Ouvidoria visa a:

- a) Contribuir para a melhoria do desempenho e da imagem da instituição;
- b) Contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados e das políticas públicas da instituição;
- c) Facilitar ao usuário dos serviços prestados o acesso às informações;
- d) Viabilizar o bom relacionamento do usuário do serviço com a instituição;
- e) Proporcionar maior transparência das ações da instituição;
- f) Contribuir para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos da instituição;
- g) Incentivar a participação popular na modernização dos processos e procedimentos da instituição;
- h) Sensibilizar os dirigentes das unidades da instituição no sentido de aperfeiçoar processos em prol da boa prestação do serviço público; e
- i) Incentivar a valorização do elemento humano na instituição. (BRASIL, 2012a, p. 17-18).

No exercício de suas atividades, percebem-se duas principais facetas de interlocução da Ouvidoria: com a sociedade e com a gestão do órgão. Revela-se, portanto, como um importante instrumento de interação entre o órgão e a sociedade, sendo uma unidade aliada na defesa dos direitos do usuário, na busca de soluções de conflitos extrajudiciais e colaboradora eficaz dos programas de qualidade implantados nas organizações (BRASIL, 2012a).

Nesse mesmo sentido aponta Pedron (2017):

Essencialmente, na busca por maior concretude a esse conjunto de objetivos, pode-se identificar **dois serviços ou funções distintas** exercidas pelas ouvidorias. Uma primeira, relativa à comunicação que se estabelece quando do atendimento prestado diretamente ao cidadão e; uma segunda, relativa à sua capilaridade e influência junto à administração do órgão. Essa distinção é meramente didática e certamente essas duas funções são e devem ser integradas e complementares. (PEDRON, 2017, p. 51).

Para o exercício desse papel da ouvidoria como um canal de comunicação e diálogo entre o cidadão e o órgão, sua atuação não pode se configurar em um mero balcão de atendimento de manifestações ou apenas pelo simples cumprimento protocolar de demandas. Ao contrário, é preciso que as irritações dos cidadãos reverberem junto à administração, para que uma vez atenta a esse canal de comunicação, se efetivamente dialógico, possa, por sua vez, viabilizar transformações institucionais.

Nota-se que a ouvidoria amplifica a voz do cidadão dentro da instituição, sendo esse um importante papel desempenhado por elas, segundo Allemand (2017).

O documento elaborado pela OGU acresce que as Ouvidorias atuam como instâncias de controle social da qualidade do serviço público, trazendo insumos para que busquem soluções para os problemas existentes na instituição (BRASIL, 2012a).

Muito embora esses sejam os principais atores com quem dialoga, é importante destacar também que a ouvidoria exerce um papel no atendimento das reivindicações dos próprios funcionários do órgão ao qual pertence, atuando na interlocução das demandas apresentadas, bem como em ações voltadas para ética e integridade, auxiliando no aprimoramento dos processos institucionais.

No exercício de sua atuação impende destacar também a importância da gestão da informação, que consiste no gerenciamento de informações a partir do contato com outras unidades para recebimento de elementos necessários a subsidiar a resposta ou para que seja efetivamente providenciada a resolução da demanda.

Para obtenção da resposta final, a solicitação poderá tramitar por diversas unidades da instituição até retornar à ouvidoria. Acerca deste ponto, a Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) veio regulamentar o prazo final para responder ao usuário, o que fez com que muitas ouvidorias normatizassem internamente os prazos para retorno dos gestores sobre a demanda encaminhada.

Art. 16. A ouvidoria encaminhará a **decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.**  
Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. (BRASIL, 2017, n.p., grifo nosso).

Nesta frente voltada para gerenciamento das informações, conforme exposto no documento da Ouvidoria Geral da União (2012a), recomenda-se que a ouvidoria observe se possui:

- a) Plano de Trabalho, que contemple informações específicas sobre sua atuação;
- b) Tipificação das manifestações em classes e subclasses, de tal maneira que possam ser gerados relatórios em nível gerencial, tático e estratégico;
- c) Relatórios estatísticos com os tipos de manifestações mais frequentes, por local e períodos de tempo e avaliação qualitativa dos resultados;
- d) Definição de prioridades e duração máxima de atendimento das manifestações;
- e) Monitoramento contínuo das manifestações por tempo e local de ocorrência;
- f) Elaboração de fluxograma das atividades da ouvidoria;
- g) Destacar nos relatórios os casos que tiveram reconhecido impacto na gestão ou que julgar relevantes por outros motivos. (OGU, 2012a, p. 18).

Verifica-se a partir dos elementos acima que a produção de relatórios é um produto importante para o exercício do papel das ouvidorias.

Segundo Marcelino (2017), sistematizar as informações processadas pela Ouvidoria e conferir a esses dados uma análise qualitativa, por meio da produção de relatórios gerenciais, possibilita à ouvidoria, enquanto instrumento de gestão, dar visibilidade às medidas corretivas necessárias, para que haja um aprimoramento dos serviços prestados evitando a ineficiência da prestação de serviços, do atendimento realizado pela instituição, bem como de irregularidade cometidas por servidores.

Na linha desse entendimento, Antunes (2010) destaca em artigo, no qual analisa a ouvidoria como ferramenta de inteligência competitiva à gestão, que esse instituto fornece informações aos gestores de modo a subsidiar a tomada de decisões, a partir da sistematização e análise de dados advindos dos registros realizados pelos cidadãos. Na visão desta autora, além das atividades típicas, pode-se entender como presente o conceito de “unidade de inteligência competitiva à prospecção de cenários para o desenvolvimento e sustentabilidade

organizacional utilizando o capital social ali existente” (ANTUNES, 2010, p. 145). Verifica-se, portanto, que as ouvidorias possuem também esse papel de ferramenta de gestão, servindo de insumos para aprimoramento dos serviços.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta pesquisa consistiu, em síntese, na revisão bibliográfica sobre o tema; grupo focal com coordenadores das ouvidorias de justiça dos tribunais superiores e do CNJ e na aplicação de questionário nas 27 ouvidorias de Justiça Estadual. A seguir passo a detalhar cada uma dessas etapas.

O ponto de partida foi apreender o conteúdo disponível sobre o tema de modo que subsidiasse na construção das etapas subsequentes da pesquisa, bem como fornecesse elementos para construção de categorias que permitissem avaliar ao final a evolução do trabalho das ouvidorias de justiça estaduais do país.

Superada essa revisão bibliográfica, o trabalho foi dividido em duas etapas. A primeira consistiu em verificar se as Ouvidorias do Judiciário Estadual atendem aos requisitos mínimos previstos nos principais normativos que as regem. Para concretude dessa análise, as 27 páginas eletrônicas das ouvidorias dos Tribunais de Justiça Estaduais foram analisadas com intuito de se verificar se essas unidades possuem elementos mínimos e indispensáveis ao exercício da atividade de ouvidoria. Para tanto, foi construída uma lista dos itens essenciais para funcionamento de uma ouvidoria utilizando como base a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, bem como a recente Resolução n. 432 do CNJ, de 27 de outubro de 2021 (BRASIL, 2021c), que dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências.

A partir das exigências dispostas nessas normas, foi construído um roteiro contendo os requisitos mínimos que possibilitam ao usuário acessar o órgão por meio do serviço de ouvidoria (Apêndice A), conforme transcrito abaixo:

- a) Indicação fácil para acesso à Ouvidoria na página principal do Tribunal (art. 7º, § 5º Res. 432 CNJ);
- b) Canais de atendimento para contato do usuário - presencial; formulário eletrônico; correspondência física ou eletrônica e ligação telefônica, (art. 7º da Res. 432 CNJ);
- c) Formulários simplificados e de fácil compreensão (art. 10, § 6º da Lei 13.460/17);
- d) Efetiva resolução das manifestações (art. 12, § único – 13.460/17);
- e) Relatório de gestão anual publicado;

- f) Elementos mínimos previstos na lei 13.460/17 publicados nos relatórios (art. 15 – Lei 13.460/17);
- g) Pesquisa de Satisfação dos serviços da Ouvidoria;
- h) Publicação dos termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços da Ouvidoria (na página da Ouv. ou no portal eletrônico) – art. 11 Res 432 CNJ.

Esse roteiro foi construído com o objetivo de avaliar se as Ouvidorias proporcionam condições para que sejam acionadas e, também, se dão publicidade do trabalho que vêm realizando, portanto, avaliou-se, como por exemplo: se há “indicação fácil para acesso à Ouvidoria na página principal do Tribunal” ou “se existem canais de atendimento para contato do usuário - presencial; formulário eletrônico; correspondência física ou eletrônica e ligação telefônica”.

Como forma de controle e armazenamento dessa coleta de informações, utilizou-se um formulário no Google Forms de modo que ao final foi possível obter os resultados de cada Ouvidoria Judicial de forma separada e agrupada.

De todos os requisitos avaliados, apenas o item d, que tinha como objetivo “avaliar a resolução das manifestações”, tinha um caráter relativamente subjetivo na análise. Esse item derivou-se do art. 12 da Lei 13.460/17, que assim dispõe:

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

- I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;
- II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;
- III - análise e obtenção de informações, quando necessário;
- IV - decisão administrativa final; e
- V - ciência ao usuário. (BRASIL, 2017, n.p.).

Para minimizar qualquer subjetividade quanto à verificação desse quesito, considerou-se que o item estaria cumprido pelo atendimento aos incisos I, II e V do parágrafo único do artigo 12. Dessa forma, foi possível verificar se as Ouvidorias Judiciais estão efetivamente recebendo manifestações, se há um comprovante desse recebimento e se após alguns dias houve resposta ao usuário.

Assim, foi cadastrada uma mesma pergunta em todos os formulários eletrônicos disponíveis: “Gostaria de saber se a Ouvidoria do TJXX possui **termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços prestados pela Ouvidoria?**”. Ressalta-se que apenas em duas Ouvidorias a pergunta foi modificada em razão de já atenderem expressamente em suas páginas a essa questão: TJDFT e TJRJ.

Na segunda etapa da pesquisa, o objetivo foi construir um panorama acerca da atuação das ouvidorias por meio da conjugação de duas técnicas de pesquisa, que foram grupo focal e aplicação de questionário, e assim conseguir avaliar o grau de amadurecimento das Ouvidorias Públicas do Judiciário Estadual por meio dos níveis de maturidade (inicial, intermediário e avançado) construídos neste trabalho.

Para elaboração de questionário e construção dos níveis de maturidade, optou-se por utilizar a técnica de pesquisa qualitativa denominada de Grupo Focal, que consiste na coleta de dados por intermédio das interações de um grupo formado por participantes com características comuns (MORGAN, 1997). De acordo com a técnica, há um moderador que guia o grupo numa discussão que tem por objetivo revelar experiências, sentimentos, percepções, preferências, representações, de modo a interagir sobre suas ideias.

A seleção das pessoas para participarem do grupo focal foi baseada na técnica de amostragem não-probabilística por conveniência que consiste na seleção de pessoas acessíveis e que detêm a informação pesquisada.

Assim, foram escolhidos os coordenadores das Ouvidorias de Tribunais Superiores (TST, STJ, TSE e STF) e do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em razão de as Ouvidorias desses órgãos não serem objeto de estudo desta pesquisa, posto que envolver qualquer representante de ouvidoria da justiça estadual na construção dos conceitos poderia trazer vieses aos resultados. Além disso, por serem servidores de ouvidorias localizadas no Distrito Federal, esta autora possuía contato com eles e a referência de que são pessoas engajadas e conhecedoras do tema.

O grupo focal ocorreu no dia 27 de maio de 2022, por meio de plataforma online “Teams”, no qual compareceram a Sra. Eliane Bavaresco Volpato, Assessora-chefe da Ouvidoria do TSE; o Sr. Adauto Cidreira Neto, Assessor-Chefe da Central do Cidadão do STF; a Sra. Tatiana A. Estanislau de Souza, Ouvidora auxiliar do STJ e o Sr. Ronaldo Araújo Pedron, Chefe de Gabinete da Ouvidoria do CNJ. Apenas a coordenadora da Ouvidoria do TST não pode comparecer em razão de naquele momento se encontrar de férias.

Para condução do grupo focal foi elaborado roteiro de perguntas (apêndice II), que teve como ponto de partida outras pesquisas documentadas na literatura sobre a temática de ouvidoria e, também, a experiência adquirida pela autora ao longo dos doze anos de atuação na área de Ouvidoria. A moderação ficou a cargo desta pesquisadora, que contou com auxílio da secretária substituta da Ouvidoria do TJDF, Sra. Carolina Campos.

A realização do grupo focal não só confirmou as premissas iniciais da autora acerca das características das fases de amadurecimento das ouvidorias como enriqueceu o entendimento sobre as atividades executadas em cada nível.

Esse conteúdo serviu de insumo para construção de questionário a ser encaminhado às Ouvidorias do Judiciário Estadual por meio de e-mail.

Segundo Günther (2003), o questionário pode ser definido como um “conjunto de perguntas sobre um determinado tópico que não testa a habilidade do respondente, mas mede sua opinião, seus interesses, aspectos de personalidade e informação biográfica” (YAREMKO *et al.*, 1986, *apud* GÜNTHER, 2003, p. 2).

Esse questionário foi validado com os coordenadores, que participaram do grupo focal, a fim de evitar problemas de compreensão correta dos itens, linguagem ou formato do instrumento.

Neste ponto da pesquisa, verifica-se que se fez uso de abordagem predominantemente quantitativa, com levantamento de dados mediante pesquisa *survey*, que pode ser definida pela coleta de informações de uma dada população constituindo-se num dispositivo importante para o conhecimento de suas particularidades.

Ao descrever as características do *survey*, Babbie (2005) afirma que “tipicamente, surveys estudam uma amostra de uma determinada população, coletando dados sobre os indivíduos na amostra, para descrever e explicar a população que representam” (BABBIE, 2005, p. 52).

Segundo o autor, “tipicamente, métodos de *survey* são usados para estudar um segmento ou parcela – uma amostra – de uma população, para fazer estimativas sobre a natureza da população total da qual a amostra foi selecionada” (BABBIE, 2005, p. 52).

Deve-se destacar que os *surveys* se assemelham com as pesquisas de censo, sendo que a diferença está no tamanho da amostra, enquanto o censo examina toda população, o *survey* detém-se em uma parte menor da população.

Essa técnica mostra-se pertinente aqui em razão de o objetivo ser a análise de uma parcela da população de ouvidorias judiciais permitindo que os resultados sejam precisos a respeito dessa população.

A partir da combinação desses dois métodos, grupo focal e *survey*, haverá insumos para que seja possível compreender em que nível de maturidade as ouvidorias judiciais estaduais se encontram.

#### 4 RESULTADOS SOBRE O NÍVEL DE AMADURECIMENTO DAS OUVIDORIAS DE JUSTIÇA ESTADUAIS

Decorrido vários anos após o surgimento da primeira ouvidoria, verifica-se que apesar de sua importância e da possibilidade de relacioná-la às temáticas da administração pública, como participação cidadã e controle social, a literatura sobre o tema ainda é escassa (SANTOS *et al.*, 2019). Quando se trata especificamente de Ouvidorias do Judiciário, a bibliografia é ainda mais restrita, o que revela, por outro lado, um instituto ainda em construção.

É fato que a gestão e administração da justiça não fogem dessa análise sobre participação social. E, nesse sentido, sua ampliação na esfera do Poder Judiciário, seja pela opinião sobre os serviços ou do acesso à informação, também é central para aprimorar sua legitimidade junto à população (ALLEMAND, 2017).

Contudo, importa asseverar, também, que a previsão ou existência de um mecanismo de participação institucionalizada, como as ouvidorias, não garante, por si só, a efetiva participação social, de forma plural e democrática, posto que só o exercício de forma contínua pode indicar os contornos de uma democracia participativa (ALLEMAND, 2017).

Esse ponto reforça a importância de se avançar no estudo do tema, especialmente no que se refere à pesquisa quanto ao nível de amadurecimento do conjunto de ouvidorias do Judiciário.

Segundo Allemand (2017), a conclusão do CNJ, expressa no Justiça em Números 2016 revela que:

O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça, pois estabelece o vínculo imediato com os cidadãos. Se a experiência vivida neste momento for positiva, será possível reconstruir a confiança nas instituições judiciais, com efeitos diretos e indiretos no próprio segundo grau de jurisdição. Para isso, é preciso que o Judiciário esteja cada vez mais aberto aos que dele verdadeiramente necessitem. (ALLEMAND, 2017, p. 210).

Prossegue o autor apontando que neste novo momento da era da informação, a cobrança da sociedade participativa é enorme, pois todos estão conectados formando uma grande rede. Se a sociedade atual tem mais acesso às informações e, por isso, tornou-se mais exigente, é premente a necessidade de que as ouvidorias sejam aparelhadas trazendo como consequência o próprio fortalecimento da atuação do Judiciário.

Isso posto, passa-se à exposição dos resultados sobre o nível de amadurecimento das ouvidorias de justiça estaduais, que está dividida na análise das páginas institucionais de cada ouvidoria, seguido da construção dos níveis de amadurecimento a partir do grupo focal realizado e, por fim, nos resultados dos questionários aplicados.

#### 4.1 Análises das Páginas Virtuais das Ouvidorias

A primeira parte da pesquisa teve como objetivo analisar as 27 páginas eletrônicas das ouvidorias dos Tribunais de Justiça Estaduais com intuito de verificar se essas unidades possuem elementos mínimos e indispensáveis ao exercício da atividade de ouvidoria.

Para tanto, foi elaborada uma lista dos requisitos essenciais considerando o disposto nos normativos mais importantes para o direcionamento da atuação das ouvidorias do Judiciário, quais sejam, a Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017) e a Resolução 432 do CNJ (BRASIL, 2021c).

A partir da análise combinada dessas normas foram identificados os elementos mínimos e indispensáveis ao exercício da atividade de ouvidoria, que estão listados a seguir:

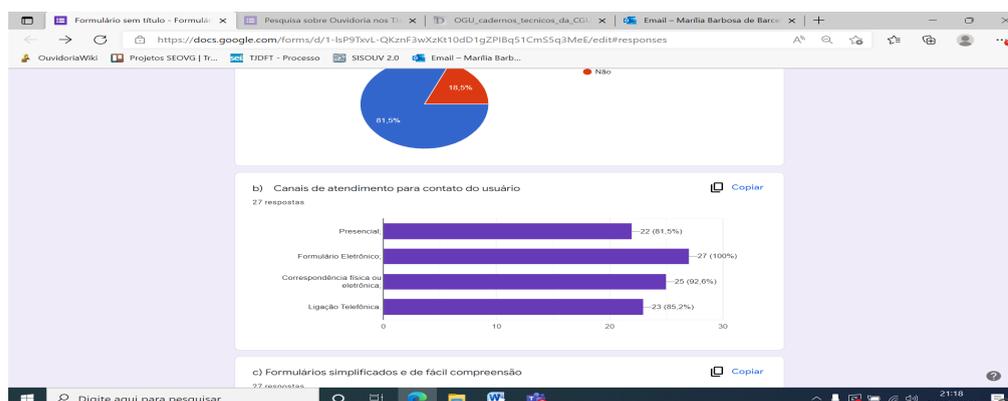
- a) Indicação fácil para acesso à Ouvidoria na página principal do Tribunal (art. 7º, § 5º Res. 432 CNJ);
- b) Canais de atendimento para contato do usuário - presencial; formulário eletrônico; correspondência física ou eletrônica e ligação telefônica, (art. 7º da Res. 432 CNJ);
- c) Formulários simplificados e de fácil compreensão (art. 10, § 6º da Lei 13.460/17);
- d) Efetiva resolução das manifestações (art. 12, § único – 13.460/17);
- e) Relatório de gestão anual publicado (art. 14, inciso II da Lei 13.460/17);
- f) Elementos mínimos previstos na lei 13.460/17 publicados nos relatórios (art. 15 – Lei 13.460/17);
- g) Pesquisa de Satisfação dos serviços da Ouvidoria (art. 5º, inciso VI da Resolução 432 CNJ);
- h) Publicação dos termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços da Ouvidoria (na página da Ouv. ou no portal eletrônico) – art. 11 da Res 432 CNJ.

Os resultados revelaram que mais de 80% das páginas eletrônicas principais dos Tribunais possuem indicação fácil para acesso à Ouvidoria, o que sinaliza o cumprimento do disposto no art. 7º, § 5º Res. 432 CNJ (BRASIL, 2021c).

O atendimento a esse item permite que o cidadão localize e acesse facilmente a Ouvidoria e, ao mesmo tempo, revela, indiretamente, que aquele órgão atribui importância a essa unidade, além de ser uma forma de divulgação.

Quanto aos canais de atendimento para contato pelo usuário, verifica-se que, embora nem todas possuam todas as modalidades, 100% das Ouvidorias dispõem de formulário eletrônico, conforme resultados apresentados no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Percentual dos canais de atendimento oferecidos pelas Ouvidorias da Justiça Estadual



Fonte: elaborado pela autora.

Na sequência, quanto à utilização de formulários simplificados e de fácil compreensão (art. 10, § 6º da Lei 13.460/17) (BRASIL, 2017), verificou-se que a maior parte atende ao disposto (81,5%). A análise revelou que as que não atendiam a esse quesito eram porque detinham algum procedimento burocrático, como a solicitação de um pré-cadastro, ou exigiam muitos dados para registro da demanda.

No aspecto referente à efetiva resolução da demanda, o art. 12, § único da Lei 13.460/17 apregoa que:

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

- I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;
- II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;
- III - análise e obtenção de informações, quando necessário;

IV - decisão administrativa final; e  
V - ciência ao usuário. (BRASIL, 2017, n.p.).

Muito embora seja necessário o cumprimento de todos incisos acima para que a manifestação possa ser considerada resolvida, a pesquisa deteve-se especificamente em analisar o atendimento dos itens I, II e V em razão de os demais entrarem numa esfera subjetiva e depender, também, do conteúdo demandado na manifestação.

Para verificar o desempenho das Ouvidorias em termos de resolubilidade, a autora escolheu uma pergunta que, na primeira consulta à página de uma ouvidoria, ela sabia que a maioria não iria atender e com essa pergunta conseguiria ser mais objetiva e imparcial possível.

Assim, foi registrada a seguinte questão: “Gostaria de saber se a Ouvidoria do TJXX possui **termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços prestados pela Ouvidoria?**”. Ressalta-se que apenas em duas unidades a pergunta foi modificada em razão de já atenderem expressamente em suas páginas a essa questão: TJDFE e TJRJ.

Importante destacar que o registro dessa manifestação também foi relevante para validar os outros requisitos analisados, ou seja, quando não era localizado o relatório anual, além da pergunta sobre a existência da política era acrescentada outra sobre relatório, por exemplo: “Gostaria de saber se a Ouvidoria do TJRO possui termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços prestados pela Ouvidoria? Indago também sobre a disponibilização do relatório anual 2021 na página da Ouvidoria.”.

Em alguns casos, essa confirmação auxiliou a autora na localização dessas informações que não haviam sido identificadas numa primeira análise, levando à retificação de alguns resultados anteriormente encontrados.

Numa análise geral específica quanto aos quesitos I, II e V, os atendimentos prestados pelas ouvidorias foram bons, posto que mais de 80% das ouvidorias atenderam aos itens I e II. Contudo, há de se asseverar que algumas não deram retorno num primeiro momento, o que valeu novo registro em cada uma delas (TJBA; TJES; TJPR; TJRS).

Muito embora o item III não tenha sido objeto de análise, por adentrar num campo relativamente subjetivo, deve-se destacar que muitas ouvidorias não responderam ao que foi efetivamente perguntado, ou seja, em vez de dizer se possuíam termos da política de uso e de

tratamento de dados pessoais dos serviços prestados **pela Ouvidoria**, informaram que o órgão tinha política de tratamento de dados, o que são documentos distintos e não se confundem.

Em relação aos relatórios anuais publicados, verificou-se que 70,4% das ouvidorias disponibilizam relatórios anuais. O percentual encontrado foi abaixo do esperado e sinalizou o não cumprimento de um item importante exigido no art. 14 da Lei 13.460/17. Verificou-se, também, que muitas não adotam o critério anual de publicação e, sim, de mandato do Ouvidor, o que contraria a exigência legal.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

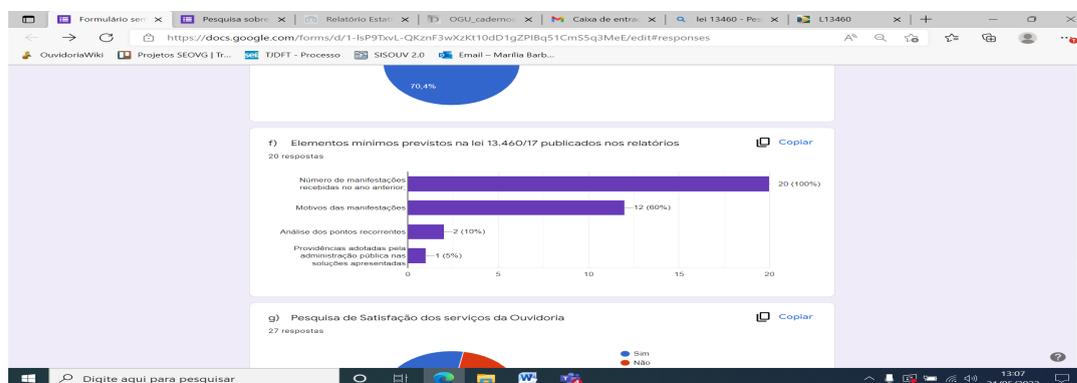
I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - **elaborar, anualmente, relatório de gestão**, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, **apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos**. (BRASIL, 2017, n.p., grifo nosso).

Os relatórios dão publicidade ao trabalho realizado pelas ouvidorias e, também, servem como ferramenta de gestão na medida em que são instrumentos para que o corpo gerencial tome conhecimento, por meio da percepção daqueles que utilizam os serviços do órgão, das falhas apontadas e das melhorias necessárias.

Ao analisar o conteúdo dos relatórios publicados, percebeu-se que a maioria deles é superficial, contentando-se, na maioria das vezes, em ter apenas o quantitativo de manifestações tratadas pela ouvidoria, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Percentual de elementos mínimos publicados nos relatórios das Ouvidorias da Justiça Estadual, conforme previsto na Lei 13.460/17



Fonte: elaborado pela autora.

Provavelmente, os relatórios dessas ouvidorias são superficiais em razão de ainda não terem um bom sistema informatizado que sintetize e gere os dados, sendo esse um ponto de atenção importante para o avanço do trabalho realizado pelas ouvidorias.

A Resolução 432 do CNJ (BRASIL, 2021c), no art. 5º, inciso VI, também dispõe sobre a necessidade de se aferir a satisfação do usuário com os serviços prestados pela Ouvidoria. Avaliar a satisfação é uma ferramenta indispensável para o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pela ouvidoria. De todas páginas avaliadas, 77,8% disponibilizaram avaliação quanto aos seus serviços prestados. Esse percentual encontra-se abaixo do esperado indo não só de encontro ao exigido pela Resolução 432 (BRASIL, 2021c) como também não dispondo de ferramenta indispensável para a gestão da própria unidade.

Importante destacar que algumas ouvidorias, a exemplo do TJES, indicaram pesquisa de satisfação geral sobre os serviços prestados pelo órgão. No entanto, embora a Ouvidoria preste um serviço dentro do órgão, há a necessidade de que essas pesquisas sejam distintas e separadas a fim de que seja possível haver um monitoramento e acompanhamento por meio de indicador desse importante canal de comunicação, o que é diferente da avaliação realizada numa pesquisa generalizada sobre a instituição.

Por fim, em relação ao último item observado nas páginas eletrônicas das Ouvidorias, verificou-se que apenas duas atendem ao disposto no art. 11 da Res. 432 CNJ (BRASIL, 2021c), que trata:

Art. 11. Deverão ser publicados na página da Ouvidoria, no portal eletrônico do tribunal ou conselho, os termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços prestados **pela Ouvidoria**. (BRASIL, 2021c, p. 6, grifo nosso).

Apenas as ouvidorias do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro possuem termos de política de uso e tratamento dos dados pessoais dos serviços.

A baixa adesão deve-se, provavelmente, em razão de essa exigência ter advindo da recente Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, Lei n. 13.709/18 (BRASIL, 2018b), que exigiu da Administração Pública transparência quanto à utilização dos dados.

Nesse sentido, apenas essas duas ouvidorias dão ciência ao cidadão de como seus dados são tratados e utilizados merecendo um destaque para Ouvidoria do TJDF, que disponibilizou o termo em seu formulário eletrônico e exigiu do usuário que ele concordasse com os termos, à semelhança do que vem sendo realizado na esfera privada.

Outras informaram que seguem a Política de Dados do órgão, o que se difere de ter um termo que relate especificamente o tratamento dispensado por aquele serviço.

Ainda houve algumas que ao serem indagadas, responderam que disponibilizaram um campo no formulário eletrônico e que “ao registrar a manifestação em nossos canais de atendimento, o manifestante optará por autorizar, ou não, a disponibilização dos seus dados pessoais para as unidades em que houver a necessidade do trâmite, em respeito à sua privacidade” (TJPR). Embora haja essa autorização no formulário desse Tribunal, essa providência não atende ao disposto na Resolução 432 do CNJ (BRASIL, 2021c), posto que se difere de um documento no qual há todo um detalhamento acerca da utilização e armazenamento de dados realizado pela Ouvidoria, como se pode verificar no exemplo de trecho do termo de uso do TJDFT:

#### FINALIDADES DO TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento dos dados pessoais listados neste documento tem as seguintes finalidades: • Possibilitar que o Controlador identifique e entre em contato com o Titular, para fins de atendimento da demanda apresentada à Ouvidoria-Geral; • Possibilitar que o Controlador tenha informações suficientes para o processamento e atendimento do pleito apresentado à Ouvidoria-Geral pelo Titular; • Possibilitar que o Controlador utilize tais dados na elaboração de relatórios internos que visem ao aprimoramento dos serviços prestados pelo TJDFT; • Possibilitar que o Controlador possa atender exigências dos órgãos de controle ou de autoridades do sistema de justiça acerca das atividades desempenhadas pela Ouvidoria-Geral.

#### COMPARTILHAMENTO DOS DADOS

O Controlador fica autorizado a compartilhar os dados pessoais do Titular com outros agentes de tratamento de dados, caso seja necessário para as finalidades listadas neste termo, observados os princípios e as garantias estabelecidas pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

#### SEGURANÇA DOS DADOS

O Controlador se responsabiliza pela manutenção de medidas de segurança, técnicas e administrativas, aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. Em conformidade ao art. 48 da Lei nº 13.709, o Controlador comunicará ao Titular e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante ao Titular. (DISTRITO FEDERAL, [2019], p. 2-3).

## 4.2 Construção dos Níveis de Amadurecimento

### 4.2.1 Resultados grupos focais

No dia 27 de maio de 2022 foi realizado grupo focal com os representantes das Ouvidorias dos Tribunais Superiores, que foi conduzido por esta pesquisadora com o auxílio da secretária substituta da Ouvidoria do TJDFT, Sra. Carolina Campos.

Nessa ocasião, compareceram a Sra. Eliane Bavaresco Volpato, Assessora-chefe da Ouvidoria do TSE; o Sr. Aduino Cidreira Neto, Assessor-Chefe da Central do Cidadão do STF; a Sra. Tatiana A. Estanislau de Souza, Ouvidora auxiliar do STJ e o Sr. Ronaldo Araújo Pedron, Chefe de Gabinete da Ouvidoria do CNJ. Apenas a coordenadora da Ouvidoria do TST não pode comparecer em razão de naquele momento se encontrar de férias.

O roteiro de perguntas (apêndice II), estruturado previamente para conduzir o debate, foi construído a partir da vivência da autora com o tema ao longo de 13 anos trabalhando na Ouvidoria do TJDFT. Ele foi utilizado no dia com o objetivo de guiar o debate que permitisse a construção das variáveis que revelassem os estágios de amadurecimento pelos quais passam as Ouvidorias.

Antes da realização do grupo focal, a autora tinha como ponto de partida a concepção de que receber, encaminhar demandas, bem como cobrar respostas seriam atividades características da atuação de uma ouvidoria num primeiro nível. Já num segundo momento de amadurecimento, estariam o encaminhamento de relatórios e, no terceiro, a utilização deles pela Alta Administração.

Muito embora essa ideia inicial tenha sido confirmada pelas falas dos coordenadores, o debate foi demasiadamente rico, de modo que outros elementos importantes surgiram nas discussões.

Numa conclusão geral, os servidores responsáveis pelas Ouvidorias de Tribunais Superiores e do CNJ entenderam que as ouvidorias iniciantes se caracterizam essencialmente por ser um canal aberto para recebimento e tratamento das demandas. Ainda nesse estágio produzem relatórios meramente quantitativos.

Com o amadurecimento, num segundo nível, percebe-se que há uma consolidação da ouvidoria como canal de comunicação da instituição. Há, também, avanços na sistematização de dados e produção de relatórios, deixando de ser um produto quantitativo para ter um conteúdo mais robusto com dados qualitativos de modo que possam servir de insumos para tomada de decisões pela Administração. Nessa fase, possuiriam também equipe capacitada.

A partir desse ponto, a Ouvidoria deixa de ser percebida como um mero balcão de atendimento e passa a ser considerada como um instrumento de gestão institucional. Alcançando a efetividade das ações propostas pela Ouvidoria, ela começa assumir outras atribuições importantes internamente.

Sobre o último nível, logo houve uma discussão se existiriam, na verdade, quatro níveis em vez de três, pois num último momento, segundo a percepção de alguns, a Ouvidoria atingiria uma função de *Ombudsman*, momento em que haveria uma atuação efetivamente autônoma e independente. Embora a percepção seja relevante, esta pesquisa deteve-se em dividir o amadurecimento das ouvidorias em três etapas, já que sua atuação ainda está muito distante de um instituto como *Ombudsman*.

As ouvidorias, portanto, segundo a concepção do grupo, que estariam num terceiro estágio, seriam tão reconhecidas institucionalmente que gozariam de legitimidade para dialogar com a Alta Administração. Também seriam caracterizadas por coordenar a construção da carta de serviços; se responsabilizariam pela promoção da Transparência Ativa e Passiva; possuiriam assentos nos Comitês que cuidam de Integridade, Dados Abertos e outros assuntos relativos à execução de políticas para promoção da Lei Geral Pessoal de Dados.

Segundo a Ouvidora Auxiliar do STJ, Sra. Tatiana Estanislau, nesse ponto o nível de maturidade é tamanho, que a instituição logo identifica a importância da participação da Ouvidoria nessas frentes.

Também foi acrescentado como característico dessas ouvidorias: a realização de pesquisa de satisfação e transparência dos dados e do trabalho da própria Ouvidoria, além de indicadores que revelassem seu desempenho.

Por fim, quando foi indagado ao final sobre o que se espera das ouvidorias do futuro, numa perspectiva possível e realista, segundo o grupo, as ouvidorias seriam respeitadas e reconhecidas tal como deveriam ser, sinalizado uma atuação mais próxima a do *Ombudsman*, exercendo um papel de controle mais externo e que possuiriam mais autonomia em sua atuação.

Nesse amanhã distante, as Ouvidorias conseguiriam, a partir da identificação de problemas, mobilizar órgãos como Defensoria Pública e Ministério Público para que

melhorias fossem alcançadas e haveria a unificação de dados de todas as ouvidorias do Judiciário.

#### 4.2.2 Construção instrumento de pesquisa

Os resultados encontrados no grupo focal conjugados com o conteúdo das cartilhas desenvolvidas pela Ouvidoria-Geral da União - OGU e da pesquisa feita em “O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã” (SANTOS, 2019) revelaram que as etapas de amadurecimento podem ser sintetizadas em dimensões, que detalham os papéis da atuação da Ouvidoria.

É possível perceber que o primeiro nível é caracterizado por competências operacionais, vinculadas à rotina de trabalho das ouvidorias, tais como “receber e encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes”, bem como “cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores” e “dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações”.

Normalmente, essas atividades são as primeiramente indicadas na rotina de trabalho das Ouvidorias. Santos (2019) aponta, por exemplo, que

o decreto nº 69.399/2014, que dispõe sobre as atividades das ouvidorias em São Paulo, indica 16 atribuições da ouvidoria, sendo as primeiras vinculadas às atividades de receber, analisar e responder as manifestações dos cidadãos. (SANTOS, 2019, p. 639).

A Cartilha para implantação da unidade de ouvidoria elaborada pela Ouvidoria-Geral da União elenca como procedimentos necessários de trabalho de serem identificados e definidos (BRASIL, 2012a):

Etapas para instalação de uma unidade de ouvidoria: [...]

- i) Identificação e definição de procedimentos de trabalho, a saber:
  - i.1) como **receber** manifestações (entradas, estimativas de volumes, recursos técnicos disponíveis etc.);
  - i.2) como **processar** previamente as manifestações (cadastros, exame prévio das manifestações, encaminhamentos, respostas iniciais ao interessado etc.);
  - i.3) como **requisitar** informações (formas, normativos internos, hierarquias, controles, informações complementares aos interessados etc.);
  - i.4) como **processar** as informações recebidas (retornos, dados complementares etc.);
  - i.5) como tratar informações exorbitantes à competência institucional (denúncias de irregularidades, solicitações de informações etc.);
  - i.6) como **encaminhar** a solução ao interessado (respostas finais, controles etc.);

i.7) como **tratar** os dados obtidos para resultarem em informações gerenciais (relatórios). (BRASIL, 2012a, p. 18).

Segundo Santos (2019), essas atividades são características da **dimensão funcional**, que trata da funcionalidade ou *modus operandi* de uma ouvidoria.

Devido à proximidade entre a definição trazida por Santos e os resultados obtidos no grupo focal, para fins deste trabalho, o 1º nível de amadurecimento de Ouvidoria será reconhecido também como uma dimensão funcional.

Outra dimensão construída no trabalho realizado por Santos foi a **dimensão gerencial**, que se aproxima da segunda etapa de desenvolvimento aqui proposta. Segundo esse autor, um dos aspectos ressaltados pela Ouvidoria Geral da União, ao tratar da funcionalidade das ouvidorias públicas, é a possibilidade de contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos a partir da identificação dos pontos a serem aprimorados colaborando para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos (SANTOS *et al.*, 2019).

O autor aponta que a edição 42 de Textos para discussão da Enap trouxe como temática os sistemas de ouvidoria como ferramentas para o alcance da satisfação do cidadão. Segundo esse autor, o documento aponta o caráter gerencial das ouvidorias, como possibilidade de aprimorar a qualidade dos serviços públicos e, por consequência, a satisfação do cidadão-usuário do serviço.

O adequado tratamento dessas informações pode permitir que aflorem aspectos da realidade antes desconhecidos, com a identificação de padrões de comportamento dos usuários-cidadãos dos serviços públicos, a descoberta de relações entre diferentes fenômenos e o entendimento de diferentes características dos processos de avaliação dos serviços públicos pelos usuários (Escola Nacional de Administração Pública, 2001 *apud*, SANTOS, 2019, p.640).

Essa dimensão revela a lógica da eficiência operacional e da melhoria da qualidade do serviço, muito presentes no meio empresarial, que se difundiu em meados da década de 1980 no setor público por meio da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), portanto, concomitante à própria expansão das ouvidorias públicas (SANTOS *et al.*, 2019). Nessa perspectiva, o gestor público busca produtividade e eficiência utilizando ferramentas e filosofias advindas do setor privado, como tratar o cidadão como cliente. Nesse processo, a ouvidoria pode ser entendida como ferramenta gerencial aplicada ao setor público visando à melhoria da qualidade do serviço público.

Para avaliar essa dimensão, o autor a caracterizou pelas seguintes atividades: encaminhar as manifestações dos cidadãos à Ouvidoria Geral do Estado, elaborar relatórios sobre as demandas dos cidadãos; divulgar relatórios com indicadores das demandas para os gestores internos do órgão. Por guardar similitude com as características destacadas pelo grupo focal quanto à segunda etapa de amadurecimento, para fins deste trabalho, essa será compreendida como **dimensão gerencial**.

Por fim, Santos (2019) aponta uma terceira dimensão denominada cidadã. Essa consiste na possibilidade de reclamação, bem como de acompanhamento da atividade pública mediante o acesso às informações e questionamento destas, quando se mostram irregulares, caracterizando o “controle social”.

Segundo o autor, devido às funcionalidades apresentadas, a ouvidoria pública é vislumbrada como meio para participação e controle do cidadão sobre a Administração Pública, em razão de ser meio para que ele expresse suas necessidades.

As perguntas que qualificam essa dimensão revelam ações que estimulam as pessoas a utilizarem a ouvidoria, como: divulgar a existência e atribuições da ouvidoria para a sociedade utilizando os meios disponíveis de comunicação; divulgar relatórios com indicadores das demandas para a comunidade utilizando os meios disponíveis de comunicação; estimular que o cidadão manifeste suas demandas pela ouvidoria, utilizando os canais específicos de comunicação (website da instituição, telefone, e-mail); estimular que o cidadão cobre por serviços públicos de maior qualidade (SANTOS *et al.*, 2019).

Por não guardar correspondência com o terceiro nível aqui delineado, a autora optou por outra denominação que revelasse as atividades das Ouvidorias nesse estágio. Para efeitos deste trabalho, denominou de **dimensão política** em razão de as ações envolverem a Alta Cúpula da instituição e afetarem o órgão como um todo.

Diante dos insumos do grupo focal e desse material bibliográfico, o instrumento abaixo foi dividido em quatro partes, sendo que a primeira tem como objetivo a caracterização da estrutura das ouvidorias por meio de perguntas quanto à data de criação; quantidade de servidores e terceirizados e quantidade de funções e cargos comissionados.

As demais partes constituem-se na descrição de atribuições que buscam identificar os níveis de amadurecimento, cuja frequência de realização as ouvidorias devem informar, com as possibilidades de resposta “Sempre”; “Frequentemente”; “Às vezes”; “Raramente”; “Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria”; e “Não sei responder”.

Quadro 3 - Primeira versão do questionário elaborado a partir dos insumos do grupo focal

		<b>PERGUNTAS</b>
<b>Estrutura das Ouvidorias</b>	Identificação do Tribunal respondente	Estado da Federação (Exemplo: Ouvidoria do TJBA):
	Data de instalação da Ouvidoria	Ano de instalação da Ouvidoria:
	Quantidade de servidores.	Quantidade de servidores públicos que atuam na Ouvidoria:
	Quantidade de terceirizados.	Quantidade de Terceirizados que atuam na Ouvidoria:
	Quantidade de estagiários.	Quantidade de Estagiários que atuam na Ouvidoria:
	Quantidade de funções e cargos comissionados	Quantidade total de gratificações (funções comissionadas mais cargos em comissão):
<b>1º nível de Ouvidoria (dimensão funcional)</b>	Receber e encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.	<b>1) A Ouvidoria desse Tribunal entra em contato com os setores internos competentes para tratar as manifestações recebidas?</b>
	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.	<b>2) Quando há demora na resposta pelos setores responsáveis pela análise do conteúdo da manifestação, essa Ouvidoria cobra o retorno?</b>
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.	<b>3) A Ouvidoria fornece respostas aos cidadãos sobre as manifestações apresentadas?</b>
	Arquivar as manifestações em repositório único.	<b>4) Todos os tratamentos das manifestações da Ouvidoria são feitos em um único sistema informatizado (do início até o arquivamento)?</b>
	Produzir relatório estatístico com dados <b>quantitativos</b> .	<b>5) A Ouvidoria elabora e publica relatórios contendo dados quantitativos sobre suas demandas?</b>
<b>2º nível de Ouvidoria (dimensão gerencial)</b>	Tipificar manifestações para que seja possível gerar relatórios gerencial, tático e estratégico.	<b>6) A Ouvidoria categoriza todas as manifestações que são finalizadas a partir de critérios pré- estabelecidos?</b>
	Elaborar e divulgar relatórios <b>qualitativos</b> sobre as demandas dos cidadãos.	<b>7) A Ouvidoria elabora e divulga relatórios com análises sobre os dados estatísticos, ou seja, apresenta dados qualitativos em sua publicações?</b>
	Possuir prazo regulamentado para que o gestor responda às demandas da Ouvidoria.	<b>8) A Ouvidoria possui prazo regulamentado para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles?</b> <b>9) A Ouvidoria fornece resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias?</b>
	Possuir pesquisa de satisfação que avalie os serviços prestados pela Ouvidoria.	<b>10) A Ouvidoria disponibiliza no site e/ou envia ao final do atendimento pesquisa de satisfação para que o usuário avalie o serviço prestado por ela?</b>
	Atuar como unidade responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – Transparência Passiva*	<b>11) A Ouvidoria atua como responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão – SIC?</b>
<b>3º nível de Ouvidoria (dimensão política)</b>	Encaminhar ao Pleno do tribunal relatório das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, com a periodicidade fixada pelo respectivo tribunal (art. 5º, VIII, CNJ).	<b>12) Os dados produzidos pela Ouvidoria são levados ao conhecimento do Pleno do Tribunal?</b>

	Encaminhar sugestões e propostas tendentes ao aperfeiçoamento dos serviços prestados com base nas manifestações recebidas (art. 5º, V, CNJ).	<b>13) A partir das manifestações recebidas, a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição?</b>
	Possuir indicadores que avaliem o desempenho da atividade da Ouvidoria.	<b>14) A Ouvidoria avalia e monitora seu desempenho por meio de indicadores (por ex. Indicador de qualidade do atendimento; Indicador de tempo médio de contato com o usuário)?</b>
	Promover Transparência Ativa.	<b>15) A Ouvidoria promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça?</b>
	Participar de Comitê de Integridade, Dados Abertos, LGPD.	<b>16) A Ouvidoria possui assento em comitês ou está envolvida nas políticas que envolvem os seguintes temas como Integridade; Dados Abertos e LGPD?</b>
	Coordenar construção da Carta de Serviços.	<b>17) A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal?</b>

Fonte: elaborado pela autora.

A partir do instrumento acima se pretende avaliar o grau de amadurecimento das atividades das Ouvidorias do Judiciário Estadual. Não obstante, importante destacar que embora haja a proposta desse modelo, é certo que as ouvidorias terão características dos três níveis, no entanto o objetivo é avaliar o nível de maturidade do conjunto das ouvidorias.

#### 4.3 Resultados da Aplicação do Instrumento de Pesquisa

O questionário acima foi inserido no Google Forms e, com apoio de um texto explicativo sobre o contexto da pesquisa, foi encaminhado por e-mail a todas as ouvidorias do Judiciário Estadual no dia 17 de outubro de 2022 (apêndice III).

Após quase duas semanas, apenas cinco tribunais tinham aderido à pesquisa. Com objetivo de conseguir mais participantes, a autora registrou o pedido de participação como manifestação em cada uma das ouvidorias de justiça estadual por meio do formulário eletrônico delas. A estratégia foi acertada, pois obteve um incremento elevando o número de respostas para 14. Novamente, em 06/12, a autora reiterou a solicitação por e-mail, obtendo mais duas participações, sendo que uma delas sinalizou que não concordaria em participar da pesquisa sem deixar claro a qual tribunal pertencia, já que utilizou o e-mail pessoal e não

respondeu o e-mail enviado pela autora, que indagou acerca da instituição a qual ela pertencia.

A autora também encaminhou o pedido de participação no grupo de *WhatsApp* das Ouvidorias do Judiciário, o qual coordena e também entrou em contato com alguns gestores para solicitar apoio visando o aumento da participação. Após todo esse esforço, o retorno foi de 18 respondentes, sendo 17 respostas úteis.

Coincidentemente, nesse mesmo período, o Conselho Nacional de Justiça encaminhou formulário (Anexo I) para acompanhamento de cumprimento de decisão 0008455-46.2021.2.00.0000, que monitora a implementação da Resolução n. 432, de 27 de outubro de 2021 (BRASIL, 2021c), pelos tribunais e conselhos submetidos ao controle administrativo daquele conselho. O questionário enviado possuía diversas questões sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais que se assemelhavam às encaminhadas por esta autora. Assim, com o objetivo de enriquecer o estudo empreendido nesta pesquisa, foram solicitados os resultados da aplicação desses questionários por meio da Lei de Acesso a Informação, o que foi deferido em 19 de dezembro de 2022.

Acrescenta-se que, além disso, duas perguntas de caráter objetivo acerca da produção de relatórios quantitativos e qualitativos foram substituídas por uma verificação feita por esta pesquisadora em cada página das ouvidorias também com objetivo de ampliar a base de dados. A versão final da avaliação dos Tribunais restou, portanto, da seguinte forma:

Quadro 4 – Versão final das questões a serem avaliadas acerca das Ouvidorias da Justiça Estadual

		<b>PERGUNTAS</b>
<b>Estrutura das Ouvidorias (dimensão estrutural)</b>	Identificação do Tribunal respondente	Estado da Federação (Exemplo: Ouvidoria do TJBA):
	Data de instalação da Ouvidoria	Ano de instalação da Ouvidoria:
	Quantidade de servidores.	<b>(CNJ) Quantidade de servidores públicos que atuam na Ouvidoria:</b>
	Quantidade de terceirizados.	<b>(CNJ) Quantidade de Terceirizados que atuam na Ouvidoria:</b>
	Quantidade de estagiários.	<b>(CNJ) Quantidade de Estagiários que atuam na Ouvidoria:</b>
	Quantidade de funções e cargos comissionados.	<b>(CNJ) Quantidade total de gratificações (funções comissionadas mais cargos em comissão):</b>
<b>1º nível de Ouvidoria (dimensão funcional)</b>	Receber e encaminhar as manifestações dos cidadãos aos setores internos competentes.	1) A Ouvidoria desse Tribunal entra em contato com os setores internos competentes para tratar as manifestações recebidas?

	Cobrar respostas dos encaminhamentos feitos aos setores competentes.	2) Quando há demora na resposta pelos setores responsáveis pela análise do conteúdo da manifestação, essa Ouvidoria cobra o retorno?
	Dar respostas aos cidadãos sobre suas manifestações.	3) A Ouvidoria fornece respostas aos cidadãos sobre as manifestações apresentadas?
	Arquivar as manifestações em repositório único.	4) Todos os tratamentos das manifestações da Ouvidoria são feitos em um único sistema informatizado (do início até o arquivamento)? <b>4.1) (CNJ) As manifestações recebidas pela Ouvidoria são registradas em sistema informatizado por ordem cronológica?</b> <b>4.2) (CNJ) O usuário recebe o número do registro para acompanhamento de sua demanda?</b>
	Produzir relatório estatístico com dados <b>quantitativos</b> .	<b>5) (Análise autora) A Ouvidoria elabora e publica relatórios contendo dados quantitativos sobre suas demandas?</b>
<b>2º nível de Ouvidoria (dimensão gerencial)</b>	Tipificar manifestações para que seja possível gerar relatórios gerencial, tático e estratégico.	6) A Ouvidoria categoriza todas as manifestações que são finalizadas a partir de critérios pré-estabelecidos?
	Elaborar e divulgar relatórios <b>qualitativos</b> sobre as demandas dos cidadãos.	<b>7) (Análise autora) A Ouvidoria elabora e divulga relatórios com análises sobre os dados estatísticos, ou seja, apresenta dados qualitativos em sua publicações?</b>
	Possuir prazo regulamentado para que o gestor responda às demandas da Ouvidoria.	8) A Ouvidoria possui prazo regulamentado para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles? <b>8.1) (CNJ) As unidades internas do tribunal ou conselho foram notificadas da necessidade de prestar informações e esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria no prazo de até 20 (vinte) dias?</b> 9) A Ouvidoria fornece resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias? <b>9.1) (CNJ) Qual é o percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias?</b>
	Possuir pesquisa de satisfação que avalie os serviços prestados pela Ouvidoria.	10) A Ouvidoria disponibiliza no site e/ou envia ao final do atendimento pesquisa de satisfação para que o usuário avalie o serviço prestado por ela?
	Atuar como unidade responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – Transparência Passiva*	<b>11) (CNJ) A Ouvidoria é responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto no art. 9º da Lei nº 12.527/2011?</b>
<b>3º nível de Ouvidoria (dimensão política)</b>	Encaminhar ao Pleno do tribunal relatório das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, com a periodicidade fixada pelo respectivo tribunal (art. 5º, VIII, CNJ).	12) Os dados produzidos pela Ouvidoria são levados ao conhecimento do Pleno do Tribunal?

	Encaminhar sugestões e propostas tendentes ao aperfeiçoamento dos serviços prestados com base nas manifestações recebidas (art. 5º, V, CNJ).	13) A partir das manifestações recebidas, a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição?
	Possuir indicadores que avaliem o desempenho da atividade da Ouvidoria.	14) A Ouvidoria avalia e monitora seu desempenho por meio de indicadores (por ex. Indicador de qualidade do atendimento; Indicador de tempo médio de contato com o usuário)?
	Promover Transparência Ativa.	15) A Ouvidoria promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça?
	Participar de Comitê de Integridade, Dados Abertos, LGPD.	16) A Ouvidoria possui assento em comitês ou está envolvida nas políticas que envolvem os seguintes temas como Integridade; Dados Abertos e LGPD? <b>16.1) (CNJ) A Ouvidoria é responsável pelo recebimento de requisição do titular de dados pessoais previsto na Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)?</b>
	Coordenar construção da Carta de Serviços.	17) A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal?

Fonte: elaborado pela autora.

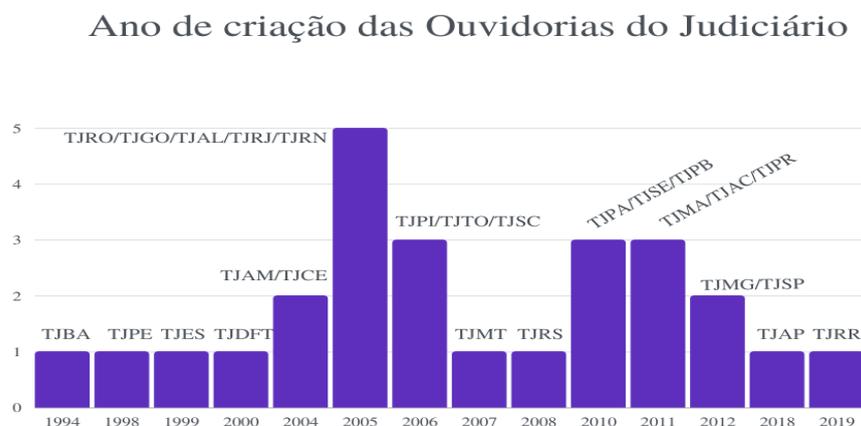
Isso posto, passa-se à análise dos resultados.

#### a) **Dimensão estrutural**

A dimensão estrutural visa obter um panorama geral sobre a estrutura das ouvidorias, identificando basicamente há quanto tempo funcionam, quantas e quais pessoas atuam a frente delas e se existem funções comissionadas para os servidores.

No primeiro quesito relacionado ao ano de implementação das unidades, verifica-se, conforme exposto no gráfico abaixo, que houve dois importantes momentos que impulsionaram a instalação das ouvidorias, em 2004/2005 e 2010/2011.

Gráfico 3 - Quantidade de ouvidorias judiciais estaduais instaladas por ano



Fonte: elaborado pela autora

É notório que a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30.12.2004, que alterou a Constituição Federal prevendo o instituto de ouvidoria no § 7º do Art. 103-B, foi decisiva para instalação de **sete ouvidorias judiciais** estaduais entre 2004/2005.

O outro marco legal determinante foi a regulamentação da atividade de ouvidoria pelo Conselho Nacional de Justiça que veio ratificar o movimento de fortalecimento de ouvidorias e determinou a criação delas no âmbito dos tribunais por meio Resolução nº 103 de fevereiro de 2010. Nota-se que o resultado entre os anos de 2010 e 2011 foram de **seis ouvidorias instaladas**.

Quanto ao detalhamento do corpo funcional, a partir dos dados coletados em novembro de 2022 pelo CNJ, verifica-se que na média trabalham 4,6 servidores; 1,1 terceirizados e 1,4 estagiários. Numa análise detalhada desses dados, verifica-se que **12 ouvidorias possuem menos de 3 servidores em seus quadros**. Dado que chama atenção, posto que a ouvidoria possui uma multiplicidade de papéis que certamente exigem um corpo técnico maior. Certamente esse é um elemento a ser considerado para a maturidade e grau de desenvolvimento das ouvidorias.

Quadro 5 - Quantidade de servidores atuando nas ouvidorias da Justiça estadual

Quantidade de servidores trabalhando nas ouvidorias		%
1 a 3 servidores	12	44,4%

<b>4 a 6 servidores</b>	9	33,3%
<b>7 a 9 servidores</b>	5	18,5%
<b>10 a 11 servidores</b>	1	3,7%
<b>Total:</b>	27	100,0%

Fonte: elaborado pela autora

Destaca-se, ainda, que há, em média, duas funções em cada ouvidoria, o que não é um número baixo se for comparado com a média relativa à quantidade de servidores. Contudo, deve-se pontuar que 12 ouvidorias possuem no máximo uma função comissionada, o que chama atenção, posto que pela magnitude e importância do trabalho, deve haver por parte dos órgãos não só um reconhecimento daqueles servidores, como também incentivos à gestão e organização do trabalho. Já que a essência das funções e cargos em comissão é ter uma liderança responsável pela gestão da unidade, além de atraírem pessoas com experiência e em nível avançado da carreira.

#### **b) Dimensão funcional**

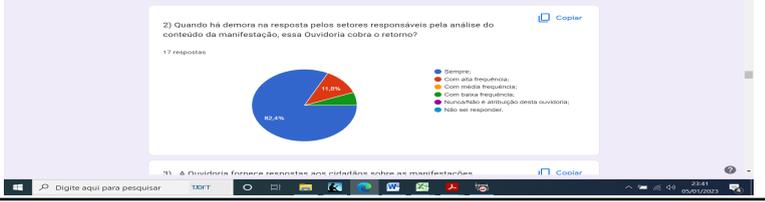
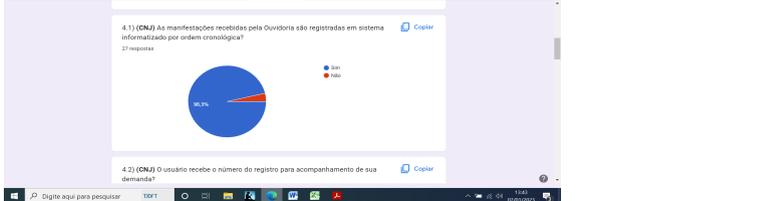
Essa dimensão diz respeito às atividades principais e essenciais características de uma ouvidoria. Tal como discutido no grupo focal, uma ouvidoria em estágio inicial deve-se ater aos processos básicos de trabalho que estão ligados essencialmente ao tratamento de manifestações. Na definição trazida por Santos (2019), entende-se:

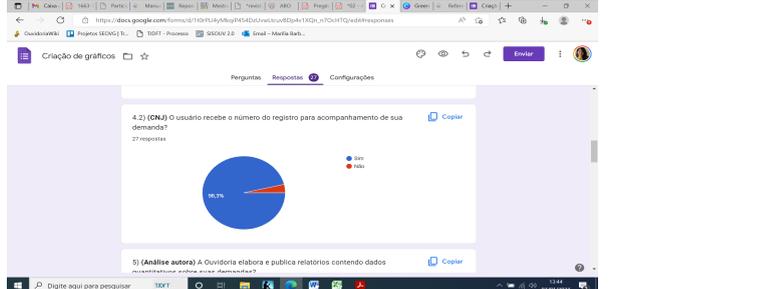
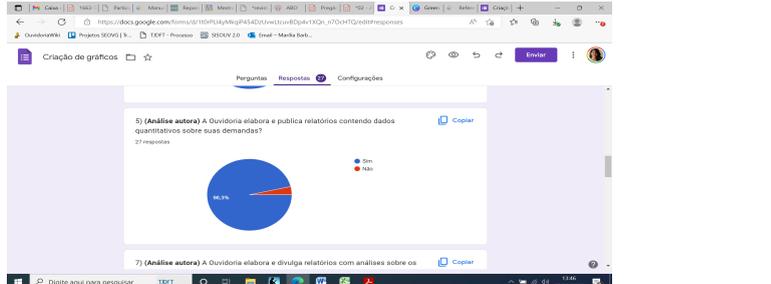
A dimensão funcional trata da funcionalidade ou *modus operandi* de uma ouvidoria. Etimologicamente, funcional se origina do termo “função”, do latim *functionem*, que designa performance, execução, um trabalho específico de alguém (FUNCTION, [2016], n. p., tradução nossa).

Nesse sentido, nessa parte do questionário busco analisar esses elementos fundamentais de uma ouvidoria: tratamento de manifestação; utilização de sistema informatizado; relatórios estatísticos quantitativos.

O quadro a seguir traz o desempenho das ouvidorias em relação a cada um desses pontos.

Quadro 6 - Resultados do levantamento acerca da dimensão funcional

1º nível de Ouidoria em análise funcional	1) A Ouvidoria desse Tribunal entra em contato com os setores internos competentes para tratar as manifestações recebidas?	
	2) Quando há demora na resposta pelos setores responsáveis pela análise do conteúdo da manifestação, essa Ouvidoria cobra o retorno?	
	3) A Ouvidoria fornece respostas aos cidadãos sobre as manifestações apresentadas?	
	4) Todos os tratamentos das manifestações da Ouvidoria são feitos em um único sistema informatizado (do início até o arquivamento)?	
	4.1) (CNJ) As manifestações recebidas pela Ouvidoria são registradas em sistema informatizado por ordem cronológica?	

<p>4.2) (CNJ) O usuário recebe o número do registro para acompanhamento de sua demanda?</p>	
<p>5) (Análise autora) A Ouvidoria elabora e publica relatórios contendo dados quantitativos sobre suas demandas?</p>	

Fonte: elaborado pela autora

O quadro acima fornece o panorama funcional das ouvidorias do Judiciário estadual. O conjunto dos gráficos sinaliza que as ouvidorias estão bastante consolidadas em suas atividades básicas, sendo possível chegar a essa conclusão pela predominância da cor azul, que simboliza o atendimento dos itens.

Muito embora na primeira questão aproximadamente 53% das ouvidorias tenham respondido que sempre entram em contato com os setores internos competentes para tratar as manifestações recebidas, as outras respostas (“com alta frequência” ou “com média frequência”) não indicam necessariamente que as demais ouvidorias devam se aperfeiçoar, posto que a depender da sistematização das informações por essas unidades, muitas vezes não é necessário entrar em contato novamente com os setores para formulação de resposta ao usuário.

Quanto aos resultados das perguntas 2 e 3, embora os números não sejam expressivos, chama atenção que nem sempre as ouvidorias cobram respostas dos setores responsáveis pelas demandas e que, provavelmente, ocorrem casos em que o usuário não recebe nenhum retorno institucional.

O bloco de perguntas 4 objetivou analisar o sistema informatizado das ouvidorias. Verifica-se que a maioria delas, segundo os dados fornecidos pelo CNJ, registra manifestações em ordem cronológica (96,3%) e fornece número para acompanhamento pelo usuário

(96,3%), o que é um aspecto positivo, visto que possibilita o acompanhamento da manifestação atendendo ao disposto no art. 12 da Lei 13.460/17 (BRASIL, 2017).

Quanto à sistematização do tratamento ser realizado em um único sistema, o valor é relativamente mais baixo, posto que 64,7% das ouvidorias respondentes sinalizaram o registro do início ao fim em um único sistema. Esse valor chama atenção para a necessidade de se empreender melhorias nesses sistemas, uma vez que são importantes para o armazenamento das informações, para o tratamento e produção de relatórios.

Ainda sobre os sistemas, cabe registrar que no IV Encontro realizado pelo Colégio Nacional de Ouvidores (COJUD), que ocorreu em junho de 2022 em São Paulo, ficou registrado na Carta de São Paulo que os ouvidores de Justiça concordaram que “será solicitada ao Conselho Nacional de Justiça a criação de grupo de trabalho para discutir e levantar requisitos para um sistema eletrônico nacional para as Ouvidorias Judiciais”. O intuito é de que com essa ação do CNJ, algumas ouvidorias possam ter sistemas melhores, além da possibilidade de integração da base de dados delas. Após, a autora participou de algumas reuniões informais nas quais ficaram evidentes as dificuldades enfrentadas no uso dos sistemas informatizados por muitas ouvidorias de todo Judiciário.

Quanto à última questão, que visa à análise da produção de relatórios contendo dados quantitativos, a autora não localizou nenhum relatório apenas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Intrigada com esse fato, enviou manifestação novamente a esse órgão, tendo sido dessa vez respondida que os dados estavam compilados no relatório de gestão do órgão<sup>7</sup>. Por considerar como de difícil localização e não ser um relatório específico da atividade da ouvidoria, entendeu-se que essa unidade não atende ao critério de disponibilização de relatórios contendo dados quantitativos sobre suas demandas.

Todas as demais possuíam relatórios, painéis ou dados estatísticos. Importante consignar que essa análise se diferiu da seção anterior na qual o objeto pesquisado era publicar relatório anual em conformidade ao art. 14, inciso II da Lei 13.460/17.

### c) **Dimensão gerencial**

A **dimensão gerencial**, que se aproxima da segunda etapa de desenvolvimento aqui proposta, visa a analisar a contribuição das ouvidorias para a melhoria do serviço público a

---

<sup>7</sup> Prezada Senhora:

Vossa Senhoria poderá acessar os dados do relatório estatístico da Ouvidoria pelo seguinte link: [https://www.tjrs.jus.br/static/2022/02/RA2021-5-Orgaos\\_do\\_Tribunal\\_de\\_Justica\\_v2.pdf](https://www.tjrs.jus.br/static/2022/02/RA2021-5-Orgaos_do_Tribunal_de_Justica_v2.pdf)  
Nas páginas 71 e 78.

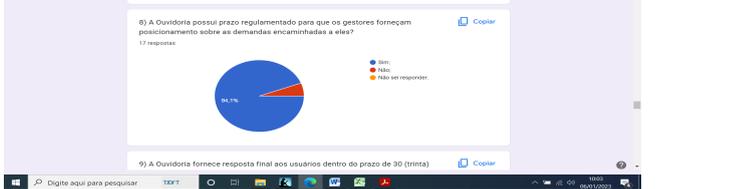
partir de propostas de aprimoramento nos procedimentos e nos processos administrativos (SANTOS *et al.*, 2019).

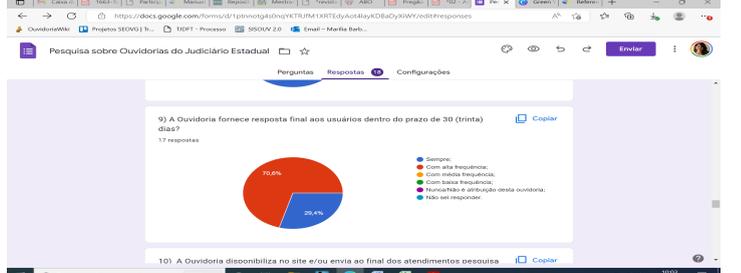
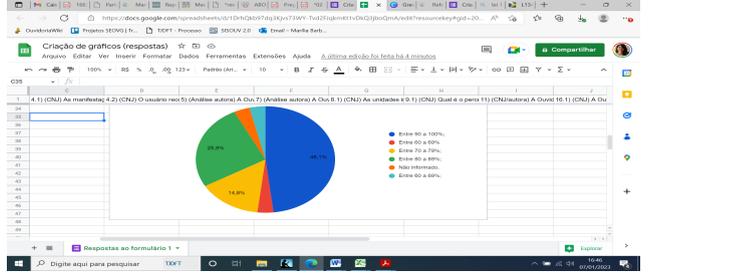
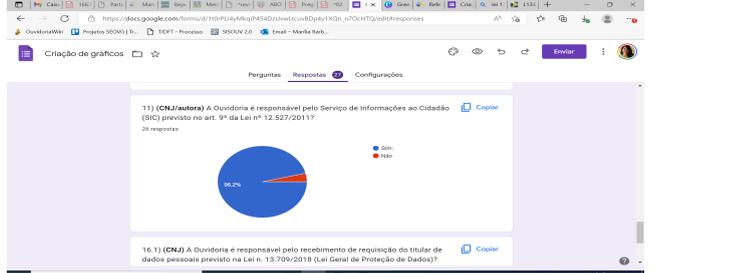
Essa perspectiva evidencia que as ouvidorias atuam como instrumento de gestão quando as ações decorrentes da análise do conteúdo das manifestações permitem ao órgão público melhorar a qualidade do serviço e elevar a satisfação do usuário.

Para avaliar esta dimensão, esta autora caracterizou a dimensão gerencial pelas seguintes atividades: caracterização de manifestações; análises qualitativas dos dados; regulamentação interna do prazo para fornecimento de respostas; cumprimento do prazo máximo de 30 dias para retorno ao usuário; avaliação da satisfação com serviços e atuação como Serviço de Informação ao Cidadão - SIC.

Num panorama geral, temos o quadro abaixo com os percentuais de cumprimento acerca de cada um desses itens.

Quadro 7 - Resultados do levantamento acerca da dimensão gerencial.

2º nível de Ouvidoria - dimensão gerencial	6) A Ouvidoria categoriza todas as manifestações que são finalizadas a partir de critérios pré-estabelecidos?	
	7) (Análise autora) A Ouvidoria elabora e divulga relatórios com análises sobre os dados estatísticos, ou seja, apresenta dados qualitativos em suas publicações?	
	8) A Ouvidoria possui prazo regulamentado para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles?	

<p>8.1) (CNJ) As unidades internas do tribunal ou conselho foram notificadas da necessidade de prestar informações e esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria no prazo de até 20 (vinte) dias?</p>	 <p>8.1) (CNJ) As unidades internas do tribunal ou conselho foram notificadas da necessidade de prestar informações e esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria no prazo de até 20 (vinte) dias?</p> <p>27 respostas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sim: 98,3%</li> <li>Não: 1,7%</li> </ul>
<p>9) A Ouvidoria fornece resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias?</p>	 <p>9) A Ouvidoria fornece resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias?</p> <p>17 respostas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sempre: 70,6%</li> <li>Com alta frequência: 20,4%</li> <li>Com baixa frequência: 9%</li> <li>Nunca/Não e atribuição desta ouvidoria: 0%</li> <li>Não sei responder: 0%</li> </ul>
<p>9.1) (CNJ) Qual é o percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias?</p>	 <p>9.1) (CNJ) Qual é o percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias?</p> <p>17 respostas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 90 a 100%: 98,3%</li> <li>Entre 80 a 90%: 1,7%</li> <li>Entre 70 a 79%: 0%</li> <li>Entre 60 a 69%: 0%</li> <li>Entre 50 a 59%: 0%</li> <li>Entre 40 a 49%: 0%</li> <li>Não informado: 0%</li> </ul>
<p>10) A Ouvidoria disponibiliza no site e/ou envia ao final do atendimento pesquisa de satisfação para que o usuário avalie o serviço prestado por ela?</p>	 <p>10) A Ouvidoria disponibiliza no site e/ou envia ao final do atendimento pesquisa de satisfação para que os usuários avaliem os serviços prestados por ela?</p> <p>17 respostas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sempre: 76,5%</li> <li>Com alta frequência: 17,6%</li> <li>Com baixa frequência: 5,9%</li> <li>Nunca/Não e atribuição desta ouvidoria: 0%</li> <li>Não sei responder: 0%</li> </ul>
<p>11) (CNJ/autora) A Ouvidoria é responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto no art. 9º da Lei nº 12.527/2011?</p>	 <p>11) (CNJ/autora) A Ouvidoria é responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto no art. 9º da Lei nº 12.527/2011?</p> <p>18 respostas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sim: 98,3%</li> <li>Não: 1,7%</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

Numa análise geral do conjunto de gráficos acima, percebe-se por meio das cores que, diferentemente da dimensão anterior, a predominância da cor azul não é mais tão frequente.

Passando para uma análise detalhada de cada questão, quanto aos resultados apresentados nos itens 6 e 7, verifica-se que muito embora 88,2% das ouvidorias possuam critérios pré-estabelecidos para categorizar as manifestações, no outro vértice, no diagnóstico

realizado por esta autora, verifica-se que a maioria não possui análises qualitativas em seus relatórios. Ou seja, boa parte desses documentos possuem apenas números ou percentuais sobre tipos de manifestação; quantidade de atendimentos; meios de contato; assuntos abordados. Não há, como exige o art. 15 da Lei 13.460/17, análise dos pontos recorrentes, tampouco providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.

De modo geral, os relatórios das ouvidorias apresentam essencialmente dados numéricos, o que enfraquece a possibilidade de contribuírem efetivamente como instrumento de gestão para que a Administração utilize as informações como insumos em suas tomadas de decisões.

Por trabalhar há mais de uma década na Ouvidoria do TJDF, reforço o quão valioso os dados são para a gestão na Administração Pública. No TJDF, por exemplo, os relatórios da Ouvidoria servem de insumos para as correições judiciais ou extrajudiciais. Recentemente, a Secretaria responsável pela auditoria interna do Tribunal também adotou como prática solicitar o relatório de denúncias e reclamações processadas na Ouvidoria mensalmente.

É por esse motivo que é necessário que primeiramente os processos de trabalho estejam bem estruturados para que depois os resultados sejam armazenados e categorizados num bom sistema, fornecendo insumos estruturados para produção de relatórios e, preferencialmente, sejam gerados automaticamente.

As questões 8 e 9 revelam o cenário acerca do cumprimento dos prazos pelas ouvidorias judiciais estaduais, que devem atender o art. 16 da Lei federal 13.460/17:

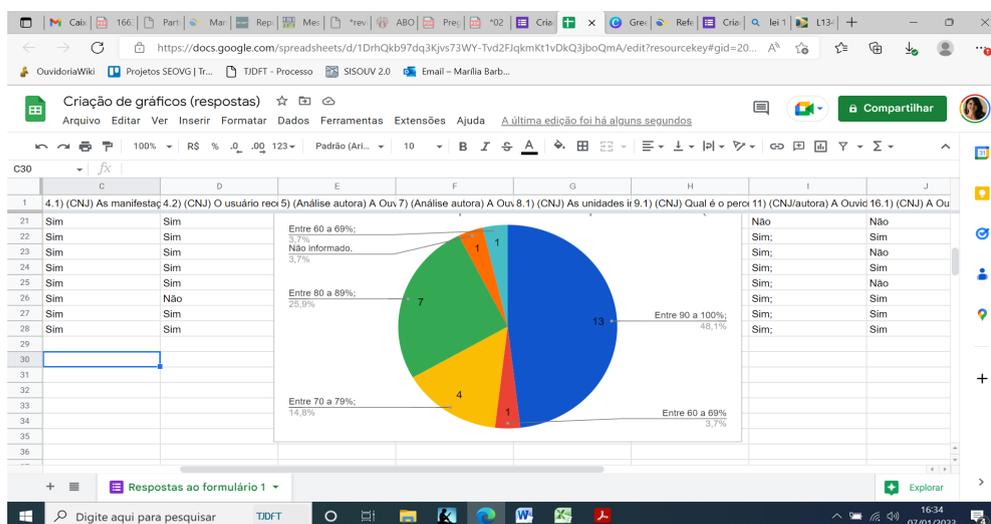
Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. (BRASIL, 2017, n.p.).

A redação da questão 8 e 8.1 aproximam-se bastante e, ainda que a primeira não tenha sido respondida por todas ouvidorias judiciais como a segunda, os resultados são bastante próximos, posto que mais de 94% das ouvidorias cienteificaram e regulamentaram os prazos de respostas para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles.

No tocante ao prazo de 30 dias para resposta aos usuários, as respostas fornecidas pelos gestores na pergunta 9 revelam que esse prazo é observado com alta frequência (70,6%) e sempre (29,4%).

Gráfico 4 - Percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias.



Fonte: elaborado pela autora.

Em complemento a esse resultado, temos nos resultados da questão 9.1 o detalhamento acima, que revela que 48,1% das ouvidorias atendem entre 90% e 100% das demandas no prazo de 30 dias. Importa dizer que pelo menos 4 ouvidorias, que responderam ao questionário enviado, apresentaram informações contraditórias, posto que em um instrumento disseram que atendem o prazo “com alta frequência” e na resposta enviada ao CNJ disseram que atendem 60% das demandas no prazo de 30 dias.

Esse resultado chama atenção, posto que nem metade das ouvidorias consegue atender ao prazo legal, que deveria, inclusive, ser menor, uma vez que uma resposta institucional após 30 dias corre o risco de não ser mais útil ao demandante.

A Resolução 432 do CNJ (BRASIL, 2021c) dispõe no artigo 5º, inciso VI, que compete às Ouvidorias Judiciais aferir a satisfação dos usuários com os serviços prestados pela Ouvidoria. No tocante aos resultados desse item quando questionado na pergunta 10, verifica-se que 76,5% das ouvidorias disponibilizam sempre no site e/ou envia ao final do atendimento pesquisa de satisfação. Em que pese a porcentagem não ser baixa, reforça-se que a avaliação do próprio serviço é um insumo importante para gestão das próprias ouvidorias, posto que a partir da perspectiva do usuário poderão melhorar suas práticas num processo de retroalimentação.

Por fim, na pergunta 11 foi avaliado se as ouvidorias são responsáveis pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto no art. 9º da Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011). Esse questionamento foi igualmente feito no levantamento realizado pelo CNJ e por esta autora, havendo alguns resultados distintos nos instrumentos para as mesmas ouvidorias. Por exemplo, o TJAM e TJMG sinalizaram para o CNJ que não atuam como SIC, enquanto no questionário da autora responderam que eram responsáveis.

Após, essa autora entrou na página desses tribunais e verificou que as ouvidorias são sinalizadas nelas como as responsáveis pelo SIC, de modo que o resultado final foi de 96,2%, sendo que apenas uma ouvidoria, a do TJMS não é responsável por esse serviço.

Uma possível razão para divergência pode ter sido a exigência do CNJ de ato normativo e dispositivo(s) que comprovem a prestação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

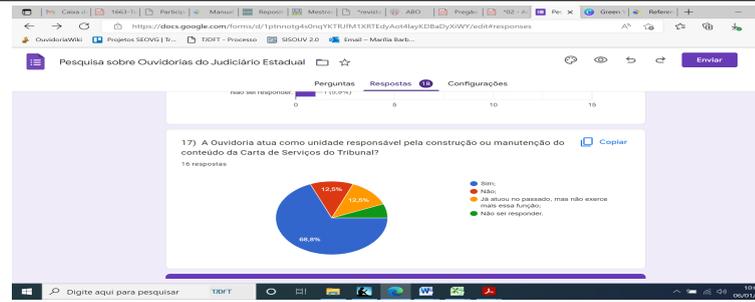
#### **d) Dimensão política**

A **dimensão política**, que para efeitos deste trabalho estaria num terceiro estágio de amadurecimento das ouvidorias, tem como objetivo avaliar as ações que envolvem uma interlocução com outras unidades e com a Alta Cúpula do órgão afetando toda instituição.

Esta dimensão é caracterizada neste trabalho pelas seguintes atividades: dados produzidos pela ouvidoria que são levados ao Pleno; se a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição; se monitora seu desempenho por meio de indicadores; promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça; participa das políticas do Tribunal como integridade, dados abertos, ética, lei geral de produção de dados; se é responsável pela construção ou manutenção da Carta de Serviços.

Quadro 8 - Resultados do levantamento acerca da dimensão política

	12) Os dados produzidos pela Ouvidoria são levados ao conhecimento do Pleno do Tribunal?	
	13) A partir das manifestações recebidas, a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição?	
3º nível de Ouvidoria - dimensão política	14) A Ouvidoria avalia e monitora seu desempenho por meio de indicadores (por ex. Indicador de qualidade do atendimento; Indicador de tempo médio de contato com o usuário)?	
	15) A Ouvidoria promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça?	
	16) A Ouvidoria participa das políticas do Tribunal que envolvem os temas abaixo? Assinale uma alternativa ou mais.	

<p>16.1) (CNJ) A Ouvidoria é responsável pelo recebimento de requisição do titular de dados pessoais previsto na Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)?</p>	 <p>16.1) (CNJ) A Ouvidoria é responsável pelo recebimento de requisição do titular de dados pessoais previsto na Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)? 27 respostas</p> <p>44.4% Não 56.6% Sim</p>
<p>17) A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal?</p>	 <p>17) A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal? 16 respostas</p> <p>68.9% Sim 12.0% Não 12.0% Já atuou no passado, mas não exerce mais essa função 6.1% Não sei responder</p>

Fonte: elaborado pela autora

A análise geral dos gráficos acima revela claramente uma progressão de cores em relação às dimensões anteriores. Percebe-se que o item “sempre” dá espaço ao colorido que sinaliza as demais respostas. Embora seja superficial, essa análise da progressão das cores em cada um dos quadros elaborados para se estudar as dimensões, revela uma provável maturidade nas atividades básicas do conjunto das ouvidorias estaduais do Judiciário, havendo um caminho ainda a ser perseguido quantos às demais.

Passando para análise detalhada, a pergunta 12 objetiva saber se o Pleno do Tribunal toma conhecimento dos relatórios da Ouvidoria, tal como previsto no art. 5º, inciso VII da Resolução n. 432 do CNJ (BRASIL, 2021c, p.4): “encaminhar ao Pleno do tribunal relatório das atividades desenvolvidas pela Ouvidoria, com a periodicidade fixada pelo respectivo tribunal”.

O resultado foi de que 58,8% das ouvidorias levam sempre seus dados a conhecimento do Pleno. Essa interlocução com os desembargadores do Tribunal, que são as autoridades máximas do órgão, revela-se importante, pois na medida em que conhecem o trabalho desempenhado pela ouvidoria, passam a apoiar e respaldar as ações executadas por elas. Em outros termos, quando recebem processos encaminhados pela Ouvidoria, analisam com outro olhar, que não se confunde com as responsabilidades e a atuação de uma Corregedoria, por exemplo. Nesse quesito, há importância de fortalecer sua função como instrumento de gestão, que auxilia a Administração nas suas políticas institucionais.

Em prosseguimento, nesse aspecto de ir além do tratamento dos casos para a partir deles sugerir mudanças, verifica-se nos resultados do item 13 que propostas desse tipo são feitas “com alta frequência” por 47,1%, sendo que apenas 29,4% o fazem com maior regularidade. O público que usa o serviço traz, por meio das manifestações registradas na ouvidoria, um olhar que permite o aprimoramento do serviço prestado, como bem pontuou LYRA (2011):

A Ouvidoria talvez seja o único órgão capaz de monitorar o dia a dia da administração pública brasileira possibilitando a indicação de caminhos para correção de possíveis falhas nos processos, trazendo benefícios não apenas para o usuário demandante, mas para todos os possíveis usuários que necessitem do mesmo processo LYRA (2011, p.54).

Assim, tratar as manifestações registradas apenas pontualmente torna-se um desperdício de insumos para uma atuação mais efetiva pelos Tribunais. Nesse sentido, o art. 5º, inciso V da Resolução n. 432 do CNJ (BRASIL, 2021c) também previu:

Art. 5º Compete às Ouvidorias Judiciais e à Ouvidoria Nacional de Justiça: [...]

V – funcionar como instrumento de aprimoramento da gestão pública, por meio do encaminhamento aos demais órgãos e unidades administrativas do tribunal ou conselho de **sugestões e propostas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base nas manifestações recebidas.** (BRASIL, 2021c, p. 4, grifo nosso).

Quanto aos indicadores utilizados para medir o desempenho das ouvidorias (questão 14), verifica-se que quase 60% das ouvidorias respondentes sempre monitoram seu desempenho. Os dados dos indicadores somados com os insumos advindos da pesquisa de satisfação possibilitam aos gestores identificar pontos de melhoria nos processos de trabalho adotados pela unidade.

Outra atuação que vai além da atividade básica de ouvidoria é promover ajustes de informações errôneas no site ou buscar junto a Administração do órgão na divulgação de dados ainda não disponibilizados, atuando dessa forma em busca da Transparência Ativa. Muito embora não haja uma previsão expressa acerca de sua atuação para a promoção dessa, as ouvidorias vem ocupando essa frente em alguns órgãos.

Na questão 16 e na seguinte, trata-se da participação da Ouvidoria nas políticas que envolvem os temas: integridade; ética; dados abertos; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais que foram assuntos trazidos pelo grupo focal quanto ao desenvolvimento das ouvidorias.

Verifica-se que praticamente todas as unidades respondentes estão envolvidas com as políticas relacionadas à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, porém num contraponto com a questão seguinte formulada pelo CNJ, 55,4% das ouvidorias são responsáveis pelo recebimento de requisição do titular de dados pessoais previsto na Lei n. 13.709/2018. É evidente que acompanhar as políticas relacionadas é diferente de ser o canal, mas cotejando as respostas, praticamente todas as ouvidorias que assinalaram no meu questionário que estão envolvidas nessa frente responderam positivamente ao CNJ, exceto o TJCE que respondeu negativamente ao Conselho.

Em relação aos demais temas (integridade; ética; dados abertos), menos da metade das ouvidorias estão envolvidas neles.

Quanto ao último item que trata da responsabilidade da Ouvidoria pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal, verifica-se que 68,8% das ouvidorias respondentes são responsáveis. Muito embora não haja nenhuma predisposição legal expressa delegando essa função, as ouvidorias também abarganharam essa frente em razão de o conteúdo ser insumo para o exercício da própria atividade e, também, por estar em interlocução direta e constante com as unidades responsáveis pelos serviços.

#### e) **Maturidade ouvidorias do Judiciário estadual**

Após a análise de cada dimensão, forma-se um panorâma geral acerca do grau de desenvolvimento das ouvidorias. Com o objetivo de responder as hipóteses previamente formuladas, contruiu-se um modelo de pontuação para objetivar o diagnóstico, que foi inspirado no método utilizado no modelo de maturidade das ouvidorias do Executivo<sup>8</sup>.

Atribuiu-se uma pontuação para cada tipo de resposta, que resultou no detalhamento apresentado no quadro a seguir:

Quadro 9 - Pontuação atribuída para cada tipo de resposta

<b>Pontuação de níveis para as questões</b>	
<b>Sempre</b>	4
<b>Com alta frequência</b>	3
<b>Com média frequência</b>	2
<b>Com baixa frequência</b>	1
<b>Nunca/não é atribuição desta ouvidoria</b>	0

<sup>8</sup> No próximo capítulo será analisado e detalhado esse modelo de maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) do Executivo Federal.

Fonte: elaborado pela autora

A escala acima teve que ser adaptada para atender a duas particularidades do questionário que não haviam sido previstas no início da pesquisa. A primeira diz respeito às escalas distintas usadas no instrumento, assim para as perguntas do tipo “sim” ou “não” foi considerado o valor 4 e 0 respectivamente na pontuação. A outra adaptação necessária foi para as perguntas agregadas a partir do instrumento do CNJ, que foram desmembradas em subitens. Para essas, considerou-se a média das respostas do item em análise, por exemplo, para as questões 4, 4.1 e 4.2 foram consideradas as médias das respostas.

Na sequência, chegou-se ao valor da maturidade para cada dimensão, que foi calculado com base na seguinte fórmula:

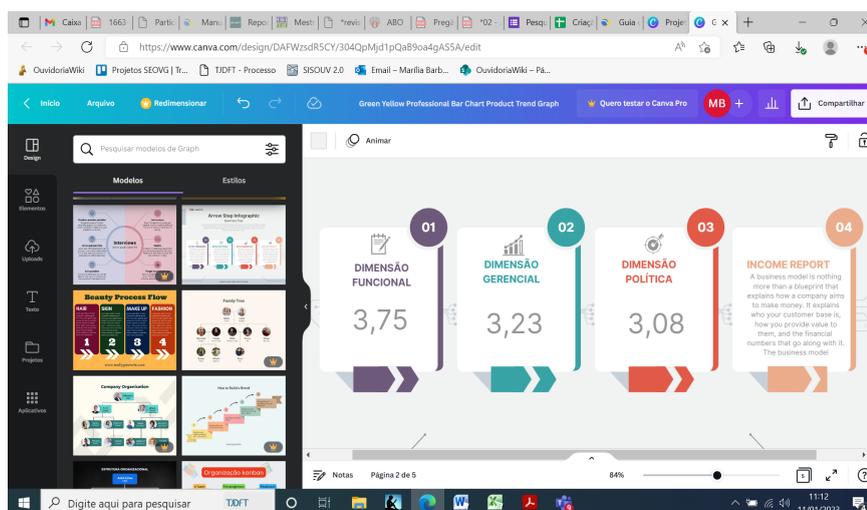
Quadro 10 - Valor da maturidade por dimensão

Maturidade da dimensão	$\frac{Md1+Md2+Md3+Md4}{N}$	Md= Média dos valores de cada questão N= número de questões vinculadas à dimensão
	$\frac{Md1+Md2+Md3+Md4}{N}$	

Fonte: elaborado pela autora

A partir dessa estratégia para valorar as respostas atribuídas a cada questão e também considerando o valor total a partir da média de respostas para cada dimensão, foi possível visualizar concretamente o estágio em que as ouvidorias se encontram. Os resultados encontrados foram os seguintes:

Figura 1 - Valores por dimensão analítica



Fonte: elaborado pela autora

A Figura 1 acima evidencia que as ouvidorias do Judiciário estadual possuem maior maturidade no exercício das atividades vinculadas à dimensão funcional do que em relação à dimensão política. Dessa forma, o resultado revela que elas avançaram mais nas atividades básicas e essenciais de atendimento, quais sejam: tratamento de manifestação; arquivamento em sistema e produção de relatórios quantitativos.

O resultado é convergente com o que foi encontrado na pesquisa que serviu de base para construção das dimensões utilizadas neste estudo, conforme trecho conclusivo abaixo:

Para tanto, um levantamento de dados, mediante uso de pesquisa survey, foi empreendido, resultando na participação de **156 ouvidores de órgãos vinculados ao Poder Executivo, no Estado de Santa Catarina**. Além da caracterização dos ouvidores e ouvidorias pesquisadas, **a pesquisa revelou que as atividades realizadas com maior frequência são aquelas pertencentes à dimensão funcional, quais sejam “receber manifestações dos cidadãos”, “encaminhá-las aos setores internos competentes”, “cobrar respostas dos encaminhamentos aos setores competentes”, “dar resposta aos cidadãos sobre suas manifestações”, além de “encaminhar as manifestações dos cidadãos à OGE”, esta categorizada como dimensão gerencial.** (SANTOS *et al.*, 201, p. 644, grifo nosso)

Se considerado o entendimento de que há correlação entre a progressão de estágios de desenvolvimento e o amadurecimento, pode-se concluir que o conjunto das ouvidorias judiciais estaduais ainda está majoritariamente no primeiro nível desenvolvimento.

É evidente que os resultados acima se constituem na média da atuação das ouvidorias, havendo, portanto, disparidades pontuais numa análise comparativa entre uma e outra. Há ouvidorias que mal possuem relatórios quantitativos facilmente acessíveis ao público, por exemplo.

Outro ponto a ser analisado é quanto à qualidade do exercício dessas atividades, posto que chama atenção as informações repassadas quanto à estrutura funcional de algumas unidades que possuem um ou dois servidores. Assim, pode ser que exerçam as atividades básicas, mas com baixa qualidade e sem efetividade, haja vista a necessidade de condições mínimas para tanto como uma equipe qualificada e com tamanho razoável para atendimento da demanda.

Embora o resultado encontrado confirme a hipótese aqui formulada, deve-se também enaltecer o avanço considerável no desempenho das atividades vinculadas às demais dimensões, inclusive maior do que o pressuposto no início deste trabalho. Provavelmente, as últimas ações e regulamentações por parte do CNJ impulsionaram as ouvidorias ao exigir

delas o atendimento de diversos requisitos, especialmente com a publicação da Resolução 432 do CNJ (BRASIL, 2021c).

De todo modo, este estudo pioneiro quanto à atuação das ouvidorias do Judiciário sinaliza claramente a importância dessa atividade para gestão dos Tribunais e a necessidade de investimento nelas, a fim de que consigam ir além do cumprimento basilar de sua missão.

Como forma de contribuir para esses avanços, propõe-se a partir dos estudos, da pesquisa de campo e dos contatos com os diversos coordenadores de ouvidoria, um modelo de maturidade a ser utilizado como guia para promoção do aprimoramento das atividades de ouvidoria.

## 5. MODELO DE MATURIDADE EM OUVIDORIA PÚBLICA

### 5.1 Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública do Executivo Federal (MMOuP)

Como já anteriormente analisado, a Lei nº 13.460, de 2017 (BRASIL, 2017) foi um importante normativo que concretizou as práticas comuns nos trabalhos das ouvidorias públicas. A partir dele, houve uma consolidação de redes formais e informais de atuação, coordenação e integração dessas unidades em diversos níveis (local e nacional).

Em 2019, no âmbito do Executivo Federal, iniciou-se projeto que buscou sistematizar essas atividades e proporcionar parâmetros comuns de atuação com o objetivo de apoiar o processo de melhoria continuada na gestão das unidades de ouvidoria pública, o fortalecimento da integridade e o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção. O resultado foi a construção do **Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública** (MMOuP), que contou com a consultoria do Programa da União Europeia para Coesão Social na América Latina (EUROSociAL).

A utilização dele passou a ser obrigatória pelas unidades componentes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, podendo, também, ser utilizado por qualquer unidade que compõe a Rede Nacional de Ouvidoria<sup>9</sup>.

A relevância desse modelo é reafirmada, também, pelo fato de ele integrar o Plano Anticorrupção do Governo Federal, que busca aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção no âmbito de competência do Poder Executivo federal.

Passando-se para a descrição deste modelo, deve-se inicialmente conceituar o que se constitui um modelo de maturidade. Segundo o referencial teórico disponível na página da Ouvidoria-Geral da União<sup>10</sup>, “um modelo de maturidade busca avaliar níveis de capacidade para o exercício das competências atribuídas a determinada instituição”, sendo que por

---

<sup>9</sup> A Rede Nacional de Ouvidorias constitui-se num fórum de integração das ouvidorias públicas, que busca fortalecer e integrar as atividades de ouvidoria, de maneira a promover a participação social, contribuir para a eficiência da gestão pública, bem como fomentar a transparência e o controle da legitimidade dos atos públicos.

<sup>10</sup> Na página institucional da Ouvidoria do Executivo Federal consta amplo detalhamento desse modelo de maturidade. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br>.

capacidade estatal entende-se, dentro de um conjunto extenso de definições, que são “as características do Estado que lhe permitem exercer influências na sociedade para produzir resultados similares no tempo e nas políticas”.

Essa capacidade se desdobra em três:

[...] capacidade extrativa, isto é, instituir e cobrar tributos; capacidade coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem; e capacidade administrativa, isto é, formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada. [...] Cada uma dessas capacidades se desdobra em várias outras, assim como as formas de mensurá-las. (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p.45).

Para fins de mensuração de capacidades de uma unidade de ouvidoria, foi utilizado o conceito atrelado à capacidade administrativa.

Conforme aponta a bibliografia utilizada na construção do modelo, segundo Pires e Gomide (2014), o resultado de cada política pública deriva da instituição de regras, processos e mecanismos adotados pelos órgãos. A capacidade estatal poderia estar expressa em dois componentes:

[...] o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. [...] No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Assim, segundo esses autores, a capacidade técnico-administrativa estaria atrelada aos recursos disponíveis, instrumentos de coordenação e mecanismos de monitoramento. A capacidade política ou político relacional consistiria na interação com atores políticos, canais de participação social e articulação com os controles. Ambas possuem componentes mensuráveis, que permitem obter uma visão dos níveis de capacidade de um arranjo, oferecendo, portanto, uma base para a matriz avaliativa, que deu origem ao MMOuP<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Conforme consta na página ouvidorias.gov, o MMOuP agrega conjunto importante de referenciais teóricos e de modelos diferentes de maturidade para que possa dialogar, dentro do possível, com outros modelos que vem

A partir de estudos sobre o desenvolvimento de instituições, nos quais foram analisados os arranjos institucionais e as entregas das organizações, observou-se que a maturidade está relacionada com os motivos que promoveram o sucesso organizacional. Segundo Silveira (2009), os modelos de maturidade utilizam o conceito de nível de maturidade, que se correlaciona ao nível de capacidade institucional obtido a partir da transformação e evolução de um ou mais elementos de processos e/ou projetos da instituição.

Após a síntese acerca do embasamento teórico desse modelo, passa-se para descrição simplificada do MMOuP.

O MMOuP foi elaborado com o objetivo de proporcionar instrumentos para desenvolvimento das ouvidorias e ambiente de segurança jurídica ao administrado nas suas relações com o Estado.

O modelo também assegura ao cidadão, por meio das atividades da ouvidoria, os direitos tutelados nos seguintes normativos: Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018; e Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Esse escopo normativo serviu como norte para o mapeamento das competências e capacidades desejadas em uma unidade de ouvidoria previstas na matriz do MMOuP. Conforme consta nas orientações na página da Ouvidoria do Executivo federal:

A tais competências e capacidades denominamos objetivos os quais são agrupados segundo sua natureza em categorias maiores, denominadas dimensões, e decomposto em componentes menores e verificáveis, denominados elementos.

São quatro as dimensões do MMOuP:

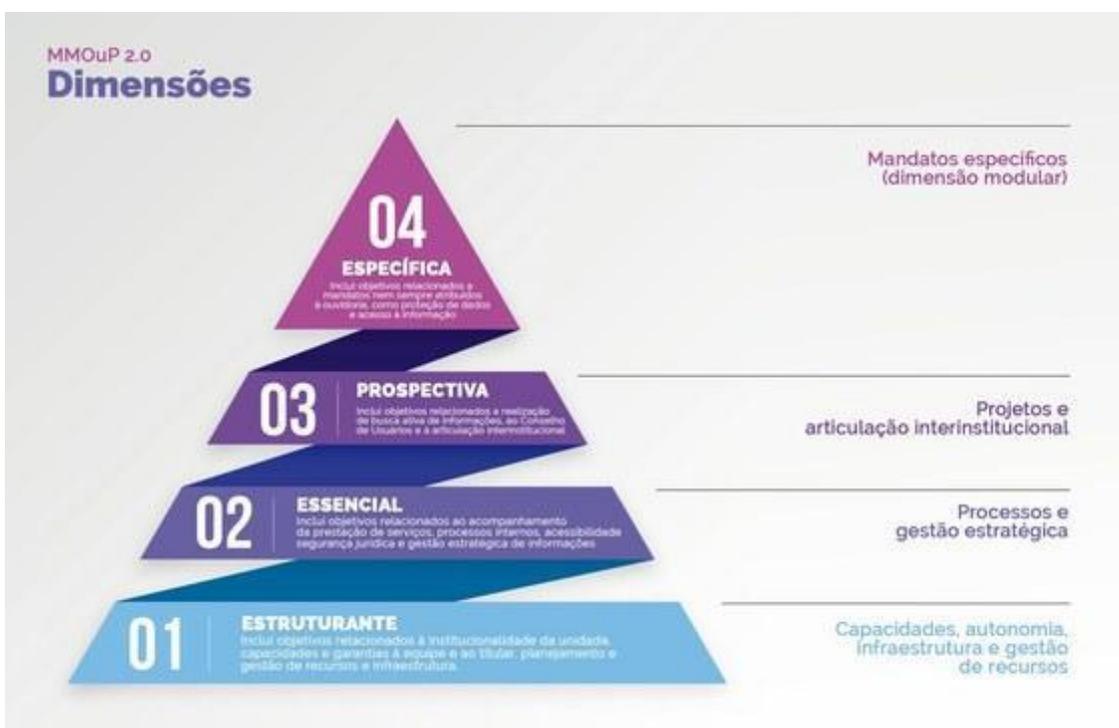
1. **Dimensão Estruturante:** dimensão que agrega aspectos gerais sobre infraestrutura, planejamento, gestão de pessoas e garantias do titular da unidade de ouvidoria;
2. **Dimensão Essencial:** dimensão eminentemente voltada à aferição da maturidade dos processos da ouvidoria, tais como aqueles relacionados ao tratamento de manifestações ou à governança de serviços da instituição à qual a unidade de ouvidoria está vinculada;

---

sendo implementados em setores diversos da administração pública e privada. Citam como exemplo, os seguintes modelos de maturidade em gestão de projetos e processos: Modelo Prado-MMGP - Modelo de Maturidade em Gestão de Projetos; BPMM – Business Process Maturity Model – Modelo de maturidade de processos; CRG-MM - Modelo de Maturidade Correcional – Implementado em 2020 pela Corregedoria-Geral da União e IA-CM -Internal Audit Capability Model.

3. **Dimensão Prospectiva:** dimensão voltada à aferição da maturidade dos projetos levados a cabo pela ouvidoria, em especial aqueles que buscam, de forma ativa ou proativa, informações úteis à gestão junto aos usuários de serviços públicos;
4. **Dimensão Específica:** dimensão modular, a ser desenvolvida de acordo com as características específicas de um determinado conjunto de unidades de ouvidoria, com vistas a aferir a maturidade das capacidades necessárias à execução de atividades específicas, a exemplo da atuação como órgão central de rede ou sistema.

Figura 2 - Dimensões do Modelo de Maturidade em Ouvidorias Públicas



Fonte: site ouvidoria.gov.

Essas **Dimensões** agrupam **Objetivos**, que, por sua vez, se subdividem em **Elementos**, os quais possuem características verificáveis. Para identificar o cumprimento de um objetivo, avaliam-se os elementos por meio de perguntas (verificador), para o qual há a possibilidade de quatro respostas. As respostas correspondem aos níveis de maturidade dentro dos elementos, o que permite, em consequência, avaliar o nível de maturidade do objetivo, da dimensão e, por fim, da ouvidoria.

Segundo explicitado no site da Ouvidoria do Executivo, há quatro níveis de maturidade: Limitado, Básico, Sustentado e Otimizado. E, à exceção da dimensão específica,

que é objeto de elaboração a partir de grupos específicos de ouvidoria, a Matriz do MMOuP é composta por 12 objetivos e 46 elementos.

Importante salientar que a aplicação do Modelo ocorre por meio de autodiagnóstico e que não possui o objetivo de ranquear as instituições, muito embora haja pontuação para que os resultados possam servir de norte para aprimoramento da gestão e entrega das ouvidorias.

O quadro abaixo representa a versão final do MMOuP:

Quadro 11 - Matriz de Maturidade em Ouvidorias Públicas (MMOuP)

<b>ESTRURURANTE</b>	<u>1.1 INSTITUCIONALIDADE</u>	1.1.1 Relevância Institucional	Qual é a relevância da ouvidoria para os processos realizados pelos gestores de serviços na instituição?
		1.1.2 Locus organizacional	Qual a vinculação da ouvidoria na estrutura do órgão?
	<u>1.2 CAPACIDADES E GARANTIAS DA EQUIPE</u>	1.2.1 Rotatividade da equipe	Qual o índice de rotatividade de sua equipe?
		1.2.2 Estabilidade da equipe	Qual é a proporção, na ouvidoria, de servidores públicos efetivos e agentes públicos comissionados ou terceirizados?
		1.2.3 Escolaridade da equipe	Qual é o nível de escolaridade preponderante dos agentes públicos lotados na ouvidoria?
		1.2.4 Heterogeneidade da equipe	Quantas formações acadêmicas distintas são encontradas na equipe lotada na ouvidoria?
		1.2.5 Condutas	Há instrumento formal que defina as condutas desejáveis e vedadas aos seus servidores?
	<u>1.3 CAPACIDADES E GARANTIAS DO TITULAR</u>	1.3.1 Escolaridade do titular	Qual é o nível de escolaridade do (a) ouvidor (a) em exercício?
		1.3.2 Garantias do titular	O titular da unidade possui alguma proteção contra demissão, destituição ou exoneração sem critério legítimo?
		1.3.3 Critérios de nomeação do titular	Existem critérios claros e objetivos para a nomeação ou designação do cargo de titular da unidade de ouvidoria?
		1.3.4 Acesso ao nível estratégico	Com qual frequência o ouvidor se reúne com o dirigente máximo da instituição?
	<u>1.4 PLANEJAMENTO E GESTÃO EFICIENTE</u>	1.4.1 Planejamento operacional	A ouvidoria realiza o planejamento das atividades a serem executadas?
		1.4.2 Formação de competências	A Ouvidoria possui um plano de capacitação para a sua equipe?

		1.4.3 Eficiência de alocação de recursos	A ouvidoria possui meios e estratégias para fazer frente à eventual variação extraordinária ou sazonal das demandas?	
		1.4.4 Segurança da Informação	Existem ações específicas no âmbito da unidade destinadas a mapear e tratar riscos de segurança da informação e comunicações?	
		1.4.5 Planejamento e execução orçamentária	Há previsão de alocação orçamentária nos planos internos do órgão ou há previsão orçamentária específica para a realização das ações de ouvidoria?	
	<u>1.5 INFRAESTRUTURA E ACESSIBILIDADE</u>	1.5.1 Infraestrutura tecnológica	A ouvidoria possui sistema informatizado de gestão de processos e de informação?	
		1.5.2 Infraestrutura de base de dados	A ouvidoria possui infraestrutura de base de dados?	
		1.5.3 Infraestrutura física	Como se dá a acessibilidade física ao local de atendimento da ouvidoria?	
		1.5.4 Acessibilidade tecnológica	Como se dá a acessibilidade aos canais de atendimento virtuais da ouvidoria?	
		1.5.5 Experiência do usuário	Qual o papel do perfil do usuário dos serviços do órgão ou entidade para a definição de processos, roteiros e canais de atendimento da ouvidoria?	
	<b>ESSENCIAL</b>	<u>2.1 GOVERNANÇA DE SERVIÇOS</u>	2.1.1 Mapeamento de serviços	Como ocorre o processo de mapeamento de serviços no órgão ou entidade a que a ouvidoria está vinculada?
			2.1.2 Monitoramento da Carta de Serviços ao Usuário	Como a ouvidoria produz e utiliza os dados oriundos das avaliações de serviços realizadas pelos usuários?
		2.1.3 Qualidade da informação	Como a ouvidoria contribui para a atualidade e a transparência das informações disponíveis na Carta de Serviços do órgão ou entidade a que está vinculada?	
<u>2.2 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS</u>		2.2.1 Controle social	A ouvidoria disponibiliza ferramentas de avaliação da satisfação dos usuários em relação ao atendimento por ela prestado?	
		2.2.2 Transparência de desempenho	Como e a quais dados acerca de seu desempenho a ouvidoria dá transparência?	
		2.2.3 Contabilização de benefícios	A ouvidoria possui meios para a contabilização e evidenciação de benefícios financeiros ou não financeiros decorrentes de sua atuação?	
<u>2.3 PROCESSOS ESSENCIAIS</u>		2.3.1 Processo de tratamento de manifestações	A ouvidoria possui processos mapeados, instituídos e com mecanismos de gestão de riscos, para tratamento de manifestações, assim como procedimentos definidos de revisão do processo, a fim de realizar ajustes e melhorias?	
		2.3.2 Processo de tratamento de ouvidoria interna	A ouvidoria possui processos mapeados, instituídos e com mecanismos de gestão de riscos, para tratamento de manifestações internas, assim como procedimentos definidos de revisão do processo, a fim de realizar ajustes e melhorias?	
		2.3.3 Atendimento	A ouvidoria possui roteiros e orientações instituídas para a condução dos atendimentos presencial ou telefônico?	

		2.3.4 Proteção ao denunciante	Existem procedimentos instituídos para a proteção do denunciante?
		2.3.5 Processo de realização de resolução pacífica de conflitos	A ouvidoria possui procedimentos mapeados e instituídos para realização de resolução pacífica de conflitos?
		2.3.6 Análise preliminar	Como a ouvidoria realiza a análise preliminar antes do encaminhamento das manifestações às áreas internas?
		2.3.7 Linguagem e adequação de respostas	Como ocorre o procedimento de elaboração de respostas na unidade de ouvidoria?
		2.3.8 Acompanhamento da conclusão de denúncias	Como a ouvidoria acompanha a conclusão dos processos de apuração resultantes de denúncias por ela recebidas?
		2.3.9 Acompanhamento efetivo de manifestações.	Como a ouvidoria acompanha o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências resultantes das manifestações?
	<u>2.4 GESTÃO ESTRATÉGICA DE INFORMAÇÕES</u>	2.4.1 Armazenamento de informações	Como a ouvidoria armazena as informações coletadas?
		2.4.2 Perfil dos manifestantes	A ouvidoria produz dados acerca do perfil dos manifestantes que recorrem a ela?
		2.4.3 Análise de dados	Como a ouvidoria analisa os dados coletados?
		2.4.4 Produção de informações estratégicas	Como e quando a ouvidoria transmite as informações analisadas aos gestores de serviços e ao nível estratégico?
<b>PROSPECTIVA</b>	<u>3.1 BUSCA ATIVA DE INFORMAÇÕES</u>	3.1.1 Capacidades para pesquisa	A ouvidoria realiza pesquisas para a coleta de informações acerca da prestação de serviços junto aos usuários?
		3.1.2 Mobilização ativa junto aos usuários	A ouvidoria realiza ações proativas para coleta de informações no âmbito da jornada dos usuários?
	<u>3.2 CONSELHO DE USUÁRIOS</u>	3.2.1 Relacionamento com os Conselhos de usuários	Como se relaciona a ouvidoria com os conselhos de usuários de serviços públicos do órgão?
		3.2.2 Engajamento de conselheiros	Qual o papel da ouvidoria no processo de chamamento e de engajamento de voluntários ao Conselho de Usuários do órgão a que está vinculada?
		3.2.3 Utilidade da relação	Qual o papel da ouvidoria na produção de consultas realizadas aos conselheiros dos serviços prestados pelo órgão a que está vinculada?
	<u>3.3 ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL</u>	3.3.1 Articulação interinstitucional ampla	Como se dá o relacionamento da ouvidoria com outros órgãos de defesa dos usuários?
		3.3.2 Articulação interinstitucional específica	A ouvidoria estabelece relações diretas com as ouvidorias de outros órgãos e entidades no tratamento de manifestações comuns?

Fonte: site ouvidoria.gov.

Conforme consta no site, a pontuação de cada objetivo é medida pela média simples da pontuação de cada elemento; a pontuação de cada dimensão é medida pela média simples

da pontuação de cada objetivo; e a pontuação global do nível de maturidade é a média da pontuação de cada dimensão. Pode-se dizer, portanto, que a pontuação global é calculada pela média ponderada dos elementos.

Por fim, destaca-se que as escalas utilizadas apontam respostas possíveis para cada verificador em quatro níveis, polarizados de um menos maduro (limitado) a um mais maduro (otimizado). Há três tipos de tipologia de escala, em razão de haver elementos de naturezas distintas: (i) escala progressiva, (ii) escala situacional e (iii) escala qualitativa.

## 5.2 Proposta de Modelo de Maturidade para Ouvidorias do Judiciário (MMOuJ)

Logo após a construção e envio do questionário às ouvidorias judiciais estaduais, tomei conhecimento desse Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) do Poder Executivo federal. Encontrar esse instrumento foi um misto de alegria e tristeza. Alegria por perceber muitas semelhanças entre ele e a versão final do questionário construído por mim ao longo desta pesquisa; tristeza por saber que parte desse conteúdo poderia ter sido aproveitado na elaboração do meu instrumento. De todo modo, a riqueza desse modelo permite propor, juntamente com o material elaborado nesta pesquisa, uma versão específica para o Judiciário.

Pretende-se, portanto, nesta penúltima sessão elaborar proposta de modelo de maturidade para Ouvidoria Pública do Judiciário (MMOuJ), que, se for utilizado, certamente agregará no mapeamento das atividades, servindo de norte para seu aprimoramento.

Antes de entrar nessa proposta de modelo, deve-se pontuar algumas características específicas das Ouvidorias do Executivo. Segundo Oliveira, Pfaffenseller e Podestá Júnior (2019), houve um crescimento de 712,5% no total de ouvidorias do Executivo Federal, entre os anos de 2002 e 2014, totalizando 285 unidades instaladas naquele ano. Em 2010, quando o CNJ determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais, já havia 165 unidades instaladas no Executivo. Dessa forma, pela quantidade de ouvidorias existentes e pelo tempo que já existem, pode-se depreender que as ouvidorias desse Poder, muito provavelmente, estão num nível mais avançado de estruturação do trabalho, o que é evidenciado pelo papel que vem sendo desempenhado pela Ouvidoria-Geral da União. Esse órgão articula várias frentes, como a promoção de redes de atuação integrada, cursos, orientações, normativos e, claro, foi responsável por construir este modelo de maturidade em Ouvidoria.

Passando à análise do modelo de maturidade, destaca-se, como já exposto, que esse instrumento avalia o nível da capacidade institucional para o exercício de suas atribuições por meio da descrição das atividades, limitações e sinalizando riscos que possam comprometer o cumprimento dos objetivos institucionais, sempre com foco no aprimoramento de rotinas e processos. Pautada nesse objetivo, verifica-se que a OGU logou êxito ao construir e propor modelo avançado para avaliar a maturidade das diversas ouvidorias públicas a partir da aplicação de 46 questões.

Contudo, considerando a particularidade das ouvidorias do Judiciário, percebe-se que muitas dessas questões devem ser excluídas, como, por exemplo, as que dizem respeito ao Conselho de Usuários. Isso porque, pela minha experiência somada a um estudo realizado recentemente no âmbito das ouvidorias da Justiça Eleitoral, não existem conselhos de usuários instalados nos Tribunais. Nesse sentido apontam Castro, Paz e Souza (2022):

**Percebe-se a ausência de Conselhos de Usuários na Justiça Eleitoral, sendo que apenas quatro tribunais (14,3%) afirmaram estar em fase de estudos** para fins de criação de tais órgãos consultivos. Impende, portanto, fomentar a implementação desses colegiados na JE, fóruns de representações de usuárias, usuários e movimentos sociais organizados. Em relação à representatividade e à pluralidade na composição de tais conselhos, vê-se que tal análise restou prejudicada porque não existe o instituto nos tribunais eleitorais. (CASTRO; PAZ; SOUZA, 2022, p. 47, grifo nosso).

Dessa forma, até que haja uma regulamentação por parte do CNJ ou que se inicie um movimento de instalação desses Conselhos, sugiro que não conste esse bloco no modelo de maturidade para o Judiciário.

Outros itens que dialogam com a realidade do Judiciário dizem respeito às capacidades e garantias do titular, posto que o cargo de ouvidor é sempre exercido por um magistrado, na maioria das vezes por um desembargador, por isso as questões desse bloco, como escolaridade, garantias e critérios de nomeação não se adequam às características das ouvidorias do Judiciário.

Há, também, ao longo do instrumento, diversas questões relativas a orçamento ou dados financeiros, o que não ocorre no âmbito das ouvidorias judiciais, já que atualmente elas estão longe de possuir um orçamento próprio.

Por fim, pondero que o instrumento do Executivo é extenso, detalhado e apresenta um grau avançado, o que, na minha visão, poderia acabar desestimulando a utilização do modelo no Judiciário. Dessa forma, minha proposta concentrar-se-á em formular uma versão mais

concisa para que possa ser um primeiro passo para o avanço no funcionamento das ouvidorias judiciais, a qual exponho a seguir:

Quadro 12 - Modelo de Maturidade para Ouvidorias do Judiciário (MMOuJ)

Modelo de Maturidade para Ouvidorias do Judiciário (MMOuJ)		
<b>DIMENSÃO ESTRUTURA L</b>	Locus organizacional	Qual a vinculação da ouvidoria na estrutura do órgão?
	Rotatividade da equipe	Qual o índice de rotatividade de sua equipe?
	Estabilidade da equipe	Qual é a proporção, na ouvidoria, de servidores públicos efetivos e agentes públicos comissionados ou terceirizados?
	Condutas	Há instrumento formal que defina as condutas desejáveis e vedadas aos seus servidores?
	Planejamento operacional	A ouvidoria realiza o planejamento das atividades a serem executadas?
	Formação de competências	A Ouvidoria possui um plano de capacitação para a sua equipe?
	Eficiência de alocação de recursos	A ouvidoria possui meios e estratégias para fazer frente à eventual variação extraordinária ou sazonal das demandas?
	Infraestrutura tecnológica	A ouvidoria possui sistema informatizado de gestão de processos e de informação?
	Infraestrutura física	Como se dá a acessibilidade física ao local de atendimento da ouvidoria?
	Acessibilidade tecnológica	Como se dá a acessibilidade aos canais de atendimento virtuais da ouvidoria?
<b>DIMENSÃO FUNCIONAL</b>	Processo de tratamento de manifestações	A ouvidoria possui processos mapeados, instituídos e com mecanismos de gestão de riscos, para tratamento de manifestações, assim como procedimentos definidos de revisão do processo, a fim de realizar ajustes e melhorias?
	Processo de tratamento de ouvidoria interna	A ouvidoria possui processos mapeados, instituídos e com mecanismos de gestão de riscos, para tratamento de manifestações internas, assim como procedimentos definidos de revisão do processo, a fim de realizar ajustes e melhorias?
	Atendimento	A ouvidoria possui roteiros e orientações instituídas para a condução dos atendimentos presencial ou telefônico?
	Proteção ao denunciante	Existem procedimentos instituídos para a proteção do denunciante?
	Análise preliminar	Como a ouvidoria realiza a análise preliminar antes do encaminhamento das manifestações às áreas internas?
	Linguagem e adequação de respostas	Como ocorre o procedimento de elaboração de respostas na unidade de ouvidoria?

<b>DIMENSÃO GERENCIAL</b>	Acompanhamento da conclusão de denúncias	Como a ouvidoria acompanha a conclusão dos processos de apuração resultantes de denúncias por ela recebidas?
	Acompanhamento efetivo de manifestações.	Como a ouvidoria acompanha o cumprimento dos compromissos firmados para implementação de sugestões ou adoção de providências resultantes das manifestações?
	Regulamentação interna de prazo para resposta	A ouvidoria possui prazo regulamentado para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles?
	Cumprimento do prazo de resposta ao usuário	A ouvidoria encaminha as demandas, que necessitam de posicionamento do gestor da área responsável, destacando prazo máximo para resposta de modo a fornecer resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias?
	Tipificação de manifestações	A Ouvidoria categoriza todas as manifestações que são finalizadas a partir de critérios pré- estabelecidos?
	Divulgação de relatório	A Ouvidoria elabora e divulga relatórios com dados quantitativos e qualitativos promovendo análises em suas publicações?
	Indicadores de desempenho	A Ouvidoria avalia e monitora seu desempenho por meio de indicadores (por ex. Indicador de qualidade do atendimento; Indicador de tempo médio de contato com o usuário)?
	Controle social	A ouvidoria disponibiliza ferramentas de avaliação da satisfação dos usuários em relação ao atendimento por ela prestado?
	Transparência de desempenho	Como e a quais dados acerca de seu desempenho a ouvidoria dá transparência?
	Produção de informações estratégicas	Como e quando a ouvidoria transmite as informações analisadas aos gestores de serviços e ao nível estratégico?
<b>DIMENSÃO POLÍTICA</b>	Divulgação de dados para Alta Administração	Os dados produzidos pela Ouvidoria são levados ao conhecimento do Pleno do Tribunal?
	Aperfeiçoamento dos serviços	A partir das manifestações recebidas, a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição?
	Promover Transparência Ativa	A Ouvidoria promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça?
	Participar de Comitê de Integridade, Dados Abertos, LGPD	A Ouvidoria possui assento em comitês ou está envolvida nas políticas que envolvem os seguintes temas como Integridade; Dados Abertos e LGPD?

Coordenar construção da Carta de Serviços.	A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal?
Capacidades para pesquisa	A ouvidoria realiza pesquisas para a coleta de informações acerca da prestação de serviços junto aos usuários?
Articulação interinstitucional ampla	Como se dá o relacionamento da ouvidoria com outros órgãos de defesa dos usuários?
Articulação interinstitucional específica	A ouvidoria estabelece relações diretas com as ouvidorias de outros órgãos e entidades no tratamento de manifestações comuns?

Fonte: elaborado pela autora.

A versão acima é uma proposta inicial de modelo, que possui doze perguntas a menos que a do Executivo. Importante ponderar que foi realizada uma análise detalhada acerca da pertinência de cada pergunta para o contexto das ouvidorias do Judiciário. Além das questões do MMOuP, também foram acrescentadas algumas perguntas advindas do questionário elaborado no contexto desta pesquisa.

O próximo passo seria validar esse constructo com os gestores de ouvidorias de justiça para que, após a elaboração da versão final, fosse encaminhada à Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça com o objetivo de que ela realizasse papel central e articulador, tal como o que vem sendo exercido pela Ouvidoria-Geral da União, e sensibilizasse a utilização do instrumento como forma de autodiagnóstico pelas ouvidorias.

O custo da aplicação do instrumento é baixo, uma vez que exigiria inicialmente apenas a disponibilidade de tempo dos servidores para preenchimento da planilha. Por outro lado, os benefícios se mostrariam vantajosos em razão da identificação e mitigação dos riscos.

Conclui-se, portanto, que a adoção de um modelo de maturidade constitui-se numa ferramenta de gestão orientada para o futuro, que resulta em solução para problemas estruturais, ao tempo que possibilita a inovação de práticas, criando soluções mais confiáveis para que as Ouvidorias possam compreender suas principais forças e fraquezas e direcionar suas ações com vistas a maturidade setorial.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos as ouvidorias vêm adquirindo relevância na Administração Pública tornando-se unidades importantes no processo de humanização das estruturas organizacionais por permitirem a participação do cidadão no aprimoramento da gestão institucional.

O nascimento deste instituto no Brasil é recente, data da promulgação da Constituição, sendo que a primeira vez que a palavra ouvidoria constou expressamente nela foi na ocasião da Reforma do Judiciário advinda da Emenda Constitucional nº 45/2004.

No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça vem contribuindo para o fortalecimento do instituto por meio de publicações de resoluções. Destacam-se dois normativos que impulsionaram a atividade: a Resolução nº 103/ 2010 do CNJ, que determinou a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais estaduais e a adaptação de sua regulamentação às novas regras e, mais recentemente, a Resolução nº 432/2021 do CNJ (BRASIL, 2021c), que regulamentou as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais.

O impacto da EC nº 45/2004 e da Resolução nº 103/2010 do CNJ é evidenciado na exposição da quantidade de ouvidorias que foram implementadas nos anos adjacentes a esses normativos, totalizando 13 unidades instaladas nos tribunais estaduais durante esses períodos.

A Lei de Acesso a Informação – LAI também contribuiu fortemente para ampla divulgação e reconhecimento das atividades exercidas por elas. Isso porque o Serviço de Informação ao Cidadão foi instituído nos Tribunais com a possibilidade de ser exercido pelas ouvidorias, conforme consta no art. 10 da Resolução 215/15 do CNJ. Assim, muitas pessoas desejosas de informações, passaram a conhecer e a acionar as ouvidorias em todos os Poderes. O resultado disso foi um aumento significativo de estudos sobre este instituto.

Esse arcabouço de novos normativos e as instalações dessas unidades representaram avanços significativos para o fortalecimento da atividade, que ganhou a atenção de toda sociedade. Inobstante ressaltar que para o cumprimento efetivo de sua missão são indispensáveis condições estruturais como: equipe qualificada e com tamanho razoável para atendimento da demanda; sistema informatizado adequado e processos de trabalho bem estruturados.

Em termos de tamanho de equipe, os dados coletados nesta pesquisa revelaram que aproximadamente 45% das ouvidorias judiciais estaduais possuem até três servidores. Valor alarmante diante da importância e da quantidade de papéis exercidos por elas, além do crescente envolvimento que elas vêm tendo com outros temas, como ética, integridade, dados abertos.

Após a edição da LAI, outras regulamentações atribuíram funções de destaque às Ouvidorias, como a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD e, especialmente, o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público - CDUSP.

Esse Código dispôs especificamente sobre a regulamentação de funções precípuas, quais sejam: a de “receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações do usuário perante órgão ou entidade a que se vincula” (BRASIL, 2017).

Na sequência, houve a edição da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018b), que dispôs sobre o tratamento de dados pessoais com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Por nela haver previsão de a pessoa natural requerer informações sobre seus dados pessoais, mais uma vez as ouvidorias se viram envolvida com o tema.

A promulgação desses normativos acabou por exigir nova regulamentação das atividades decorrentes deles no âmbito do Judiciário, o que resultou na recente e importante publicação da Resolução nº 432/2021 do CNJ (BRASIL, 2021c). Esse normativo chancelou as atribuições referentes à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, sua função na defesa da ética, bem como fortaleceu o previsto no Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – CDUSP. Acrescentou, também, nessa norma políticas específicas para o Judiciário, como a questão do atendimento a pessoas em situação de rua - Resolução CNJ nº o 425/2021 (BRASIL, 2021b) e a possibilidade de atendimento por meio de Balcão Virtual - Resolução CNJ nº o 372/2021 (BRASIL, 2021a).

Verifica-se, assim, que o sistema jurídico é aberto, incompleto de modo que a modificação do Direito influencia a evolução da função da ouvidoria no interior dos órgãos públicos, notadamente das integrantes do Poder Judiciário (SALDANHA, 1995 *apud* ARAÚJO, 2017).

Sem dúvida que essas inovações não somente fortaleceram, como também empoderaram as Ouvidorias elevando-as a outro patamar na Administração Pública. Por outro lado, trouxeram maior nível de exigência, prontidão, responsabilização e capacidade de trabalho aos envolvidos. Para que as alterações normativas fossem atendidas, houve mudanças voltadas para estabelecimento de novos processos de trabalho, alterações na estrutura organizacional, mobilização por recursos (pessoal, físico e tecnológico), além da alteração em normas internas.

É nessa perspectiva que a presente pesquisa tomou corpo: de uma compreensão sobre a importância da ouvidoria nesse papel de conexão entre a Justiça e os jurisdicionados e da consequente curiosidade em saber como esses papéis vêm sendo cumpridos pelas ouvidorias da Justiça Estadual. Para tanto, foi modelada esta pesquisa, que, além da análise de cada página institucional, utilizou técnicas de grupo focal e aplicação de questionário com o objetivo de construir um panorama de atuação das ouvidorias.

O resultado final levou à elaboração de três dimensões que qualificaram os estágios de desenvolvimento: dimensão funcional, gerencial e política. A primeira está mais relacionada ao exercício das atividades básicas e essenciais; a segunda à função de gestão e à terceira às estratégias que amplificam sua voz perante a sociedade e a Alta gestão.

Os dados coletados evidenciaram que o conjunto de ouvidorias está mais maduro no primeiro nível, ou seja, no cumprimento de suas funções básicas, havendo uma progressão nos valores encontrados para as dimensões seguintes.

Isso leva a conclusão de que, muito embora o CNJ venha cobrando e exigindo esses avanços nas ouvidorias pelos Tribunais, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Além da falta de investimento na estrutura de pessoas e de funções/ cargos comissionados, faltam ainda avanços na produção de relatórios qualitativos que revelem seus dados e que forneçam insumos à Administração dos Tribunais. Ao que parece, esse papel gerencial ainda não foi incorporado pelos gestores, tampouco por aqueles que estão à frente do órgão.

O nível em que se encontram atualmente as ouvidorias também apresentou fragilidades no cumprimento dos prazos legais para resposta ao cidadão, haja vista que, mesmo havendo um prazo considerável, mais da metade das ouvidorias judiciais estaduais não atendem 10% de suas demandas em até 30 dias.

Quanto à dimensão política, percebe-se a necessidade de que seus dados cheguem a conhecimento do Pleno com maior frequência; que proponham mais mudanças institucionais a partir das percepções dos usuários; que tenham indicadores mais robustos que acompanhem os resultados de seu trabalho e, por fim, que nesse caminho em prol do amadurecimento, as ouvidorias consigam ser identificadas como áreas importantes na participação das políticas voltadas para ética, integridade, dados abertos e LGPD.

É inegável, portanto, dizer que é necessário que os Tribunais de Justiça invistam nessas unidades para que possam executar plenamente e efetivamente todos os papéis que a elas estão sendo atribuídos. Falta ainda a percepção na gestão desses órgãos de que a atividade de ouvidoria não só é meio para que o cidadão se aproxime do sistema de justiça, mas, especialmente, um poderoso instrumento gerencial.

Conclui-se, portanto, que o instituto de ouvidoria está ao alcance não só dos cidadãos, mas, também, da própria gestão dos tribunais, revelando seu potencial de atuação, que, além de escutar, deve ter voz. Como premissa para seu sucesso, se faz necessário que ela tenha mecanismos para o exercício pleno de seu funcionamento e para reverberação da percepção do público e, assim, sejam efetivamente ouvidas!

## REFERÊNCIAS

- ALLEMAND, Luiz Cláudio, PEDRON, Ronaldo Araújo. Ouvidorias de Justiça, participação popular e democratização do Poder Judiciário. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 267-278.
- ANTUNES, Chussy Karla Souza. A ouvidoria em sua bi-função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. **Revista Gestão Pública: práticas e desafios**, Recife, v. 1, n. 1, p. 144-180, fev. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1115/858>. Acesso em: 7 jul. 2022.
- ARAÚJO, Eneida Melo Correria de. A Ouvidoria do Poder Judiciário e o direito de acesso à informação como instrumento da Cidadania. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 115-126.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: [encurtador.com.br/ipQSW](http://encurtador.com.br/ipQSW). Acesso em: 7 jul. 2022.
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- BASTOS, Camila S. Pereira; PEREIRA, Carolina de L. Cazarotto. O fortalecimento das Ouvidorias como instrumento de controle social: análise e impactos para a aplicação da Lei nº 13.460/2017. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 31-39, 2019. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo\\_2019\\_web.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf). Acesso em: 8 nov. 2022.
- BAHIA (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**: 410 anos fazendo história. Rio de Janeiro: Editora JC, 2019. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2019/03/LIVRO-410-anos-fazendo-historia.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 11 jul. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre as atribuições da ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/03/resolucao\\_1032010\\_\\_cnj.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/03/resolucao_1032010__cnj.pdf). Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Portaria nº 209 de 19 de dezembro de 2019**. Institui a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original204317202001075e14ed65ad71a.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 260, de 11 de setembro de 2018**. Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o *ranking* da transparência do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2694>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 372, de 12 de fevereiro de 2021**. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual”. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14394920220912631f44b5b51a6.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 432, de 27 de outubro de 2021**. Dispõe sobre as atribuições, a organização e o funcionamento das Ouvidorias dos tribunais, da Ouvidoria Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original133611202111036182904b71000.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015**. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_215\\_16122015\\_26032019162517.pdf?msckid=c4abe24ab7b11ec83b37dd81f9dffba](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_215_16122015_26032019162517.pdf?msckid=c4abe24ab7b11ec83b37dd81f9dffba). Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria**: rumo ao sistema participativo. 5. ed. Brasília, DF: CGU, 2012a. (Coleção OGU). Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilhas/cartilha-a-1.pdf/@@download/file/cartilha-i-ouvidoriaimplantacao.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012b.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. Orientações para o atendimento ao cidadão nas Ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. Ouvidoria: Ciclo Básico. Apostila. Curso de Formação. Analista de Finanças e Controle. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012c.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 1 nov. 2021.

CALLEGARI, José Antônio. **Ouvidoria de justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá, 2014.

CAMPOS FILHO, Moacyr Lobato de. Ouvidorias judiciais e a lei de acesso à informação: ouvidores judiciais: de arautos do rei a mensageiros do povo. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 337-350.

CAMPOS, Phillipe de Freitas. **A construção da Lei de Acesso à Informação no legislativo federal brasileiro**: sistematização dos trâmites no Congresso Nacional e análise dos seus principais aspectos. 70 f. Monografia (Graduação em Biblioteconomia) – Faculdade de Ciências da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20894/1/2018\\_FPhillipeDeFreitasCampos\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/20894/1/2018_FPhillipeDeFreitasCampos_tcc.pdf). Acesso em: 7 out. 2021.

CASTRO, Kamile Moreira; PAZ, Waldemir Higino Farias; SOUZA, Tatiana Aparecida Estanislau. Ouvidorias eleitorais e conselhos de usuários no âmbito da Justiça Eleitoral. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, ano 6, n. 5, p. 47-69, 2022. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/edicao5>. Acesso em: 14 dez. 2022

DE SORDI, Neide. Governo aberto, dados abertos e o Judiciário. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 351-369.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. **O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário**: uma realidade possível? 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346356/Dissertacao.pdf>. Acesso em: outubro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **[Proteção de dados pessoais]**: termo de uso. Brasília, DF: TJDF, [2019]. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/ouvidoria/protacao-de-dados-pessoais/termo-de-uso/termo-de-uso-ouvidoria-geral.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Curso Gestão em Ouvidoria**: Módulo 1: fundamentos e atuação da Ouvidoria Pública. Brasília: ENAP, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Curso Acesso à Informação**. Brasília: ENAP, 2018.

FERRES, Dionisio Moreno. A evolução histórica das ouvidorias: da participação reivindicatória por melhorias nas políticas públicas ao empowerment dos cidadãos. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, ano 2, n. 2, 2019, p. 31-39. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo\\_2019\\_web.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf). Acesso em: 8 nov. 2022.

FERREIRA, Eliana Junqueira Munhós. A lei de acesso à informação no âmbito do judiciário e a vinculação do sic às ouvidorias judiciárias: uma proposta para o monitoramento e gestão da informação. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 81-90.

FERREIRA, José Otávio de Souza. Ouvidorias de justiça e Lei de Acesso à Informação: a experiência das ouvidorias da Justiça do Trabalho. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 203-218.

FUNCTION. *In*: ONLINE Etymology Dictionary. [S.l.: s.n., 2016]. Disponível em: [http://etymonline.com/index.php?allowed\\_in\\_frame=0&search=function](http://etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=function). Acesso em: 4 abr. 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, Ipea, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf). Acesso em: 8 nov. 2022.

GUIMARÃES, Valéria Ferraz. **Ouvidorias como instrumento de aprimoramento de políticas públicas**: exploração analítica das manifestações de cidadãos da ouvidoria do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: ENAP, 2018.

GÜNTHER, H. **Como elaborar um questionário**. Brasília, DF: UnB - Laboratório de Psicologia Ambiental, 2003. Disponível em: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/lapsam/Texto\\_11\\_-\\_Como\\_elaborar\\_um\\_questionario.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/lapsam/Texto_11_-_Como_elaborar_um_questionario.pdf). Acesso em: 4 abr. de 2022.

LEMONS JUNIOR, Altair de. Do Ombudsman às Ouvidorias Judiciais. In: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-26.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

LYRA, Rubens Pinto (org.). **Do tribuna da plebe ao ouvidor público**: estudos sobre os defensores da cidadania. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

MARCELINO, Karla Júlia. **Ouvidoria pública, instrumento de gestão**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/ouvidoria\\_publica\\_instrumento\\_gestao.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/ouvidoria_publica_instrumento_gestao.pdf). Acesso em: 19 mar. 2022.

MORGAN, David L. **Focus Groups as qualitative research**. 2. ed. London: Sage Publications, 1997.

NASSIF, Gustavo Costa. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 73, n. 4, ano 27, p. 45-60, out./dez., 2009. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/636.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

OLIVEIRA, Alan; PFAFFENSELLER, Ana Cláudia; PODESTÁ JÚNIOR, Arnaldo. Mecanismos de participação política, fiscalização e controle: o papel das ouvidorias e da lei de acesso à informação como instrumentos de comunicação governamental, transparência e publicidade. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 55-69, 2019. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo\\_2019\\_web.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/revista-abo_2019_web.pdf). Acesso em: 13 dez. 2022.

OLIVEIRA, S. L. A.; ARAÚJO, F. R.; COSTA, M. T. P. Análise da atuação das Ouvidorias Públicas das Instituições Federais de Ensino como instrumentos de participação social. **Revista Interface**, Natal, v. 17, n. 3, nov. 2020, p. 292-312. Disponível em: <https://ojs.cesa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1191/1297>. Acesso em: 7 nov. 2022.

PEDRON, Ronaldo Araújo. **Democratização do Poder Judiciário**: a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça como instrumento de participação popular. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AY6NBS>. Acesso em: 4 abr. 2021.

PRIMO, F. K. **Participação social no Poder Judiciário e o papel das Ouvidorias de Justiça**. 156 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/183602>. Acesso em: abril de 2021.

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 297-324, abr./jun., 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5397>. Acesso em: 2 nov. 2022.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 457-472, ago. 2018. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/5218/3760>. Acesso em: 2 de nov. 2022.

RICAS, Eugênio Coutinho; ALVEZ, Luiz Fernando Mendonça. Lei de Acesso à Informação e Portal da Transparência: Instrumentos de Controle Social e Prevenção à Corrupção. *In*: CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS *et al.* (coord). **Ouvidorias de justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação**: direito de todos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 141-150.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

SALDANHA, Nelson. Crises e expectativas: o pensamento jurídico nos finais do século XX. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, ano 76, v. 1, p. 263-274, 1995. p. 263.

SANTOS, Aline Regina; COSTA, Jane Iara Pereira da; BURGER, Fabrício; Tezza, Rafael. O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 630-657, out./dez., 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3200>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SANTOS, A. R.; COSTA, J. I. P.; STAHELIN, F. C.; LUCA, C. A produção acadêmica sobre ouvidoria pública: um estudo em eventos e periódicos no período de 2002 a 2013. *In*: Encontro da Anpad, 39., 2015. Belo Horizonte. **Anais do XXXIX Encontro da Anpad**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2015. p. 1-16.

SANTOS, Marcel Mascarenha. Ouvidoria Pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2018, p. 47-62. Disponível em: [https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/1\\_4.pdf](https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/1_4.pdf). Acesso em: 7 dez. 2022.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2022.

SILVA, Roseane Leal da Silva; Hoch, Patrícia Adriani; Righi, Lucas Martins. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 2., jul./dez., 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322013000200005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322013000200005). Acesso em: 23 set. 2020.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, *et al.* **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, 43-67. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica\\_cap02.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_cap02.pdf). Acesso em: 7 dez. 2022.

## APÊNDICE A - Roteiro para análise de requisitos mínimos publicados nas páginas eletrônicas das Ouvidorias

A Lei 13.460/18, bem como a Resolução 432 do CNJ constituíram-se em marcos importantes para o direcionamento da atuação das ouvidorias do Judiciário. A partir da análise combinada dos dois normativos foram identificados os elementos mínimos e indispensáveis ao exercício da atividade de ouvidoria, que estão listados a seguir:

- i) Indicação fácil para acesso à Ouvidoria na página principal do Tribunal (art. 7º, § 5º Res. 432 CNJ);
- j) Canais de atendimento para contato do usuário - presencial; formulário eletrônico; correspondência física ou eletrônica e ligação telefônica, (art. 7º da Res. 432 CNJ);
- k) Formulários simplificados e de fácil compreensão (art. 10, § 6º da Lei 13.460/17);
- l) Efetiva resolução das manifestações (art. 12, § único – 13.460/17);
- m) Relatório de gestão anual publicado;
- n) Elementos mínimos previstos na lei 13.460/17 publicados nos relatórios (art. 15 – Lei 13.460/17);
- o) Pesquisa de Satisfação dos serviços da Ouvidoria;
- p) Publicação dos termos da política de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços da Ouvidoria (na página da Ouv. ou no portal eletrônico) – art. 11 Res 432 CNJ.

Na sequência, foram analisados todos os sites das Ouvidorias dos Tribunais estaduais com o objetivo de verificar se atendiam a esses requisitos em suas páginas eletrônicas.

## APÊNDICE B - Convite e roteiro utilizado em grupo focal

### 1) Convite para Grupo Focal

Prezado coordenador(a), estou realizando pesquisa para minha dissertação de mestrado que tem como objetivo aferir o grau de amadurecimento das **ouvidorias do Judiciário estadual** e analisar em que medidas elas estão contribuindo para gestão deste Poder.

Na primeira etapa deste trabalho serão construídas categorias que revelem um parâmetro acerca do estágio de desenvolvimento das ouvidorias do Judiciário (inicial, intermediário e avançado) por meio de grupo focal com os representantes das Ouvidorias de Tribunais Superiores (TSE, TST, STJ e STF) e do Conselho Nacional de Justiça –CNJ.

Nesse sentido, é com imensa satisfação que o convido para participar desse grupo focal no qual sua experiência com a atividade de ouvidoria colaborará para o avanço deste trabalho, bem como para a construção de bibliografia sobre o tema.

Data: 27/5

Horário: 11h

Local: plataforma Teams

### 2) Roteiro utilizado no dia do grupo focal

**Contextualização:** A Ouvidoria Pública ainda é um instituto em construção, especialmente as do Judiciário. Com objetivo de entender o funcionamento das Ouvidorias do Judiciário Estadual e, também obter panorama acerca do grau de desenvolvimento delas, serão realizadas algumas perguntas para discussão do tema.

- 1) Se pudessem definir quais as atividades desenvolvidas por uma Ouvidoria que estão num estágio inicial de amadurecimento, quais seriam?
- 2) E superadas boa parte dessa descrição, o que estaria num segundo nível, ou seja, num grau mais maduro de atuação. Quais seriam as características?
- 3) Após esses dois estágios de desenvolvimento, quais as características uma ouvidoria de nível avançado possuiria?

Diante desses insumos obtidos nessa primeira parte, gostaria de saber:

- 4) Atividades como receber, encaminhar demandas, bem como cobrar respostas, estariam em qual nível de maturidade de uma ouvidoria?

- 5) E a sistematização de dados para compor um relatório estaria em qual nível?
- 6) E quando esses dados são encaminhados à Alta Administração, sendo inclusive utilizados por ela, em qual nível uma Ouvidoria estaria?

Após todo esse rico debate, gostaria de saber:

- 7) Como enxergam uma ouvidoria do futuro? Quais os próximos passos?

## APÊNDICE C - Questionário enviado a todas as Ouvidorias do Judiciário Estadual

Prezado(a) coordenador(a),

Você está sendo convidado(a) para responder ao questionário vinculado ao Projeto de pesquisa intitulado "Fortalecimento da atividade de Ouvidoria: um estudo sobre o amadurecimento das ouvidorias estaduais na gestão do Judiciário" de responsabilidade da pesquisadora Marília Barbosa de Barcelos, mestranda em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

O trabalho tem por objetivo levantar, por meio de pesquisa, o grau de amadurecimento das ouvidorias do Judiciário estadual e analisar em que medida elas estão contribuindo para gestão desse Poder.

A sua participação neste levantamento é voluntária. Caso concorde em responder o questionário, você colaborará com a construção de estudos e bibliografia sobre as atividades desempenhadas pelas ouvidorias, em especial, as do Judiciário, contribuindo também para possíveis aprimoramentos dessas instituições.

Nenhum dado pessoal será utilizado na pesquisa. O e-mail servirá apenas para evitar duplicidade de respostas.

Qualquer dúvida, peço a gentileza de entrar em contato comigo, pesquisadora responsável pela pesquisa, telefone: (61) 99138-4889, e-mail: barcelos.ma@gmail.com

Após o exposto, caso concorde com as informações que estão neste Termo e aceite fazer parte do estudo, solicito que responda a pergunta a seguir:

Você concorda em participar da pesquisa? S/N

### **PARTE I - Estrutura da Ouvidoria**

Este formulário está dividido em duas partes, sendo que a primeira contém perguntas abertas que visam obter informações gerais sobre a estrutura de sua Ouvidoria. Já a segunda aborda as atividades que vem sendo desempenhadas pela Ouvidoria.

- 1) Estado da Federação (Exemplo: Ouvidoria do TJBA):
- 2) Ano de instalação da Ouvidoria:
- 3) Quantidade de servidores públicos que atuam na Ouvidoria:
- 4) Quantidade de Terceirizados que atuam na Ouvidoria:
- 5) Quantidade de Estagiários que atuam na Ouvidoria:
- 6) Quantidade total de gratificações (funções comissionadas mais cargos em comissão):

**PARTE II - Atividades realizadas pela Ouvidoria**

A segunda parte deste formulário contém 17 perguntas acerca das atividades realizadas pela Ouvidoria.

- 1) A Ouvidoria desse Tribunal entra em contato com os setores internos competentes para tratar as manifestações recebidas?
  - Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 2) Quando há demora na resposta pelos setores responsáveis pela análise do conteúdo da manifestação, essa Ouvidoria cobra o retorno?
  - Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 3) A Ouvidoria fornece respostas aos cidadãos sobre as manifestações apresentadas?
  - Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 4) Todos os tratamentos das manifestações da Ouvidoria são feitos em um único sistema informatizado (do início até o arquivamento)?
  - Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;

- Não sei responder.
- 5) A Ouvidoria elabora e publica relatórios contendo dados quantitativos sobre suas demandas?
- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;
- Com baixa frequência;
- Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
- Não sei responder.
- 6) A Ouvidoria categoriza todas as manifestações que são finalizadas a partir de critérios pré-estabelecidos?
- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;
- Com baixa frequência;
- Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
- Não sei responder.
- 7) A Ouvidoria elabora e divulga relatórios com análises sobre os dados estatísticos, ou seja, apresenta dados qualitativos em suas publicações?
- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;
- Com baixa frequência;
- Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
- Não sei responder.
- 8) A Ouvidoria possui prazo regulamentado para que os gestores forneçam posicionamento sobre as demandas encaminhadas a eles?
- Sim;
- Não.
- 9) A Ouvidoria fornece resposta final aos usuários dentro do prazo de 30 (trinta) dias?
- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;

- Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 10) A Ouvidoria disponibiliza no site e/ou envia ao final dos atendimentos pesquisa de satisfação para que os usuários avaliem os serviços prestados por ela?
- Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 11) A Ouvidoria atua como responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão – SIC?
- Sim;
  - Não.
  - Já atuou no passado, mas não exerce mais essa função;
  - Não sei responder.
- 12) Os dados produzidos pela Ouvidoria são levados ao conhecimento do Pleno do Tribunal?
- Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 13) A partir das manifestações recebidas, a Ouvidoria realiza propostas de mudanças nos serviços ou procedimentos da instituição?
- Sempre;
  - Com alta frequência;
  - Com média frequência;
  - Com baixa frequência;
  - Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
  - Não sei responder.
- 14) A Ouvidoria avalia e monitora seu desempenho por meio de indicadores (por ex.

Indicador de qualidade do atendimento; Indicador de tempo médio de contato com o usuário)?

- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;
- Com baixa frequência;
- Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
- Não sei responder.

15) A Ouvidoria promove, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo na página eletrônica do Tribunal de Justiça (Transparência Ativa)?

- Sempre;
- Com alta frequência;
- Com média frequência;
- Com baixa frequência;
- Nunca/Não é atribuição desta ouvidoria;
- Não sei responder.

16) A Ouvidoria participa das políticas do Tribunal que envolvem os temas abaixo? Assinale uma alternativa ou mais.

- Integridade;
- Dados Abertos;
- Ética;
- Lei Geral de Proteção de Dados;
- Nenhum dos temas acima;
- Não sei responder.

17) A Ouvidoria atua como unidade responsável pela construção ou manutenção do conteúdo da Carta de Serviços do Tribunal?

- Sim;
- Não.
- Já atuou no passado, mas não exerce mais essa função;
- Não sei responder.

ANEXO A - Questionário enviado pelo CNJ para avaliação do cumprimento da Res. 432  
pelas ouvidorias do Judiciário

## **Resolução CNJ 432/2021 - Rodada 2022.1**

### **Seção 1 - Identificação do Respondente**

- 1.1) Tribunal ou conselho respondente
- 1.2) Nome do respondente
- 1.3) Matrícula do respondente
- 1.4) Cargo exercido do respondente
- 1.5) E-mail institucional do respondente
- 1.6) Telefone para contato do respondente

### **Seção 2 - Forma de escolha do ouvidor**

- 2.1) Quanto à forma de escolha do Ouvidor, o tribunal ou conselho adequou seus atos ao previsto no art.2º, caput e parágrafos?

### **Seção 3 Evidência de conformidade - Forma de escolha do Ouvidor**

- 3.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que comprovam atendimento à forma de escolha do Ouvidor
- 3.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

### **Seção 6 – Estrutura de pessoal da Ouvidoria (tipo 2)**

- 6.a) Quantidade de magistrados(as):
  - 6.b.1) Analistas:
  - 6.b.2) Técnicos:
  - 6.b.3) Auxiliares:
  - 6.c.1) Quantidade de terceirizados(as):
  - 6.c.2) Quantidade de estagiários(as):
  - 6.c.3) Quantidade de colaboradores(as) voluntários(rias):
  - 6.c.4) Outras categorias:
- d) Caso a Ouvidoria tenha cargos em comissão diretamente vinculados à sua estrutura, indique as quantidades e os valores brutos:
- e) Caso a Ouvidoria tenha funções de confiança diretamente vinculadas à sua estrutura, indique as quantidades e os valores brutos:

### **Seção 7 - Recebimento de informações previsto na Lei de Acesso à Informação**

- 7.1) A Ouvidoria é responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto no art. 9º da Lei nº 12.527/2011?

### **Seção 8 - Evidência de conformidade - SIC**

- 8.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que comprovam prestação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)
- 8.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

**Seção 9 - Recebimento de informações previsto na Lei Geral de Proteção de Dados**

9.1) A Ouvidoria é responsável pelo recebimento de requisição do titular de dados pessoais previsto na Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados)?

**Seção 10 - Evidência de conformidade - LGPD**

10.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que comprovam prestação do serviço de recebimento de informações a que alude o art. 4º-A da Lei nº 13.608/2018.

10.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

**Seção 11 - Canais de atendimento**

11.1) Quais canais de atendimento o tribunal ou conselho disponibiliza?

**Seção 12 - Evidência de conformidade - Canais de atendimento**

12.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que trata das modalidades de atendimento oferecidas

12.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

**Seção 13 - Localização e sinalização da unidade**

13.1) A unidade da Ouvidoria fica no andar térreo e é sinalizada por meio de placas e informações adequadas?

**Seção 14 - Evidência de conformidade - Localização e Sinalização**

14.1) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

14.2) Em caso de conformidade parcial, justificar as razões e descrever as medidas mitigatórias do não atendimento integral ao previsto na Res. CNJ 432/2021

**Seção 16 - Acessibilidade**

16.1) A unidade da Ouvidoria é acessível ao usuário com deficiência ou mobilidade reduzida?

**Seção 17 - Evidência de conformidade - Acessibilidade**

17.1) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

**Seção 19 - Pessoas em situação de rua**

19.1) A unidade da Ouvidoria oferece atendimento à população em situação de rua?

**Seção 20 - Evidência de conformidade - Situação de rua**

20.1) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

20.2) Em caso de conformidade parcial, justificar as razões do não atendimento integral ao previsto na Res. CNJ 432/2020 e descrever medidas mitigatórias adotadas para garantir acessibilidade da unidade da Ouvidoria

**Seção 22 - Ferramentas tecnológicas**

22.1) O tribunal ou conselho utiliza o Balcão Virtual, previsto na Res. CNJ n. 372/2021, como canal de atendimento para a Ouvidoria?

22.2) O tribunal ou conselho utiliza algum aplicativo ou outra ferramenta tecnológica como canal de atendimento para a Ouvidoria?

22.3) Descreva o aplicativo ou outra ferramenta tecnológica utilizada como canal de atendimento para a Ouvidoria

22.4) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

### **Seção 23 - Ícone na página inicial**

23.1) O tribunal ou conselho mantém em sua página inicial ícone para acesso à página da Ouvidoria, em campo permanente e em destaque?

### **Seção 24 - Evidência de conformidade - Ícone na página inicial**

24.1) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

### **Seção 26 - Registro das manifestações**

26.1) As manifestações recebidas pela Ouvidoria são registradas em sistema informatizado por ordem cronológica?

26.2) O usuário recebe o número do registro para acompanhamento de sua demanda?

### **Seção 27 - Tempo de resposta**

27.1) Qual é o percentual de atendimento às demandas recebidas pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias?

27.1) As unidades internas do tribunal ou conselho foram notificadas da necessidade de prestar informações e esclarecimentos solicitados pela Ouvidoria no prazo de até 20 (vinte) dias?

### **Seção 28 - Identificação do usuário**

28.1) O tribunal ou conselho adequou seus atos ao previsto no art. 10 da Res. CNJ 432/2021?

### **Seção 29 - Evidência de conformidade - Identificação do usuário**

29.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que trata das modalidades de atendimento oferecidas

29.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

### **Seção 31 - Política de uso e tratamento dos dados pessoais**

31.1) O tribunal ou conselho publica na página da Ouvidoria os termos de uso e de tratamento de dados pessoais dos serviços que oferece?

### **Seção 32 - Evidência de conformidade - Dados pessoais**

32.1) Aponte o ato normativo e dispositivo(s) que trata das modalidades de atendimento oferecidas

32.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios

### **Seção 34 - Programação de ações e cronograma para conformidade**

34.1) Descrição das ações e medidas programadas e respectivo cronograma de implementação

34.2) Informe links para acesso aos documentos ou arquivos eletrônicos comprobatórios