

**EQUIDADE:**

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

**GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Wilson Lima  
**Governador**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa  
**Reitor**

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal  
**Vice-Reitor**

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza  
**Pró-Reitor de Ensino de Graduação**

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes  
**Pró-Reitora de interiorização**

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão  
**Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação**

Profa. Dra. Maria Olivia de A. Ribeiro Simão  
**Pró-Reitora de Planejamento**

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra  
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos  
Comunitários**

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima  
**Pró-Reitoria de Administração**

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva  
**Diretora da Editora UEA**

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho  
**Coordenação do Programa de  
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga  
**Coordenadora do curso de Direito**

**EQUIDADE:  
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
AMAZONAS**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga, UEA  
**Coordenação do curso de Direito**

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,  
UEA

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar, UEA  
**Editores Chefe**

Profa. Ma. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Editores Assistentes**

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-  
SP

Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS  
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP  
**Conselho Editorial**

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA  
Prof. Me. Assis da Costa Oliveira, UFPA  
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA  
**Comitê Científico**

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG  
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA  
Prof. Me. Alcian Pereira de Souza, UEA  
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA  
Profa. Ma. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima  
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva  
Prof. Me. Neuton Alves de Lima  
**Avaliadores**

Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva  
**Primeira revisão**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar  
**Revisão Final**

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 1. Nº 3, Janeiro- Junho – 2020.

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas**

R454

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/ Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol. 1. Nº 3. (2020). Manaus: Curso de Direito, 2020.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

## **AS OUVIDORIAS PÚBLICAS E SUAS HABILIDADES NA PACIFICAÇÃO SOCIAL**

### ***PUBLIC OMBUDSMEN AND THEIR SKILLS IN SOCIAL PACIFICATION***

**Lucas Albuquerque Silva<sup>1</sup>**  
**Monique de Souza Arruda<sup>2</sup>**

#### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo contribuir para a maior consolidação da literatura acadêmica a respeito das Ouvidorias e de seu papel para com a pacificação social, um assunto de relevância em virtude da busca do Judiciário de métodos para incentivar a resolução de conflitos por meios extrajudiciais na sociedade brasileira, mas que ainda se encontra em falta quanto a literatura disponível atualmente. O método utilizado neste trabalho é o dedutivo, e quanto aos meios de pesquisa é bibliográfica, com base na legislação, doutrina e em outros trabalhos acadêmicos que exploram assuntos semelhantes. No corpo do presente estudo, buscou-se conceituar as Ouvidorias e seu trabalho no cenário atual da prestação jurisdicional, assim como sua evolução histórica, desde a Grécia até o Brasil. Como também sua função pode aumentar para prover melhor eficiência quanto a pacificação social.

**Palavras-chave:** Ouvidoria pública. Ombudsman. Atendimento ao Cidadão. Solução Alternativa. Acesso à Informação.

#### **ABSTRACT**

The purpose of this article is to contribute to the further consolidation of the academic literature regarding the Ombudsman Offices and their role in social pacification, a matter of relevance due to the Judiciary's search for methods to encourage conflict resolution through extrajudicial means in Brazilian society, but still lacking in the literature available today. The method used in this work is the deductive, and the means of research is bibliographical, based on legislation, doctrine and other academic works that explore similar subjects. In the body of the present study, we sought to conceptualize the Ombudsmen and their work in the current scenario of jurisdictional provision, as well as its historical evolution, from Greece to Brazil. As well, its function can increase to provide better efficiency as the social pacification.

**Keywords:** Public Ombudsman. Ombudsman. Citizen Assistance. Alternative Solution. Access to Information.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Faculdade da Amazônia Ocidental – FAAO e Pós-Graduado em Direito Público pela ESBAM. E-mail: [lucaslvj@gmail.com](mailto:lucaslvj@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade Católica Portuguesa - UCP/PT. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA (2019). Pós graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Unyleya (2017). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM (2016). Membro do Grupo de Pesquisa CNPQ - Biodireito: Biossegurança e Bioética. Membro do Núcleo Editorial do Mestrado em Direito Ambiental (NEDAM/UEA - SISPROI: 64321). Contato: [msa29mm@gmail.com](mailto:msa29mm@gmail.com).

## **INTRODUÇÃO**

Atualmente no Brasil, o Judiciário se encontra enfrentando uma batalha difícil contra as avalanches de processos que continuam a aumentar e a aumentar a cada ano enquanto os recursos para trazer resolução a esses processos se torna insuficiente para manter um nível de eficiência decente. Acarretando em paralisação nos processos em andamento, enquanto mais conflitos surgem e geram mais processos na sociedade brasileira.

Esse ciclo vicioso se agrava mais quando, se vê que em 2017 o Poder judiciário é foi ranqueado em 10º lugar nas instituições menos confiáveis pela população, atrás das redes sociais e das grandes empresas. A população não confia no Poder Judiciário para ser o encarregado de buscar solução de seus conflitos, e ainda assim o número de processos no judiciário continua aumentando cada vez mais, sem ter a resolução esperada e abalando ainda mais a confiança da sociedade na resolução judicial.

O presente artigo busca abordar esse fenômeno e também a aplicabilidade das Ouvidorias como alternativa para a resolução de litígios de maneira extrajudicial, assim como seu papel em reaproximar a população do Poder Judiciário.

Para esse fim, serão demonstrados o surgimento e a evolução histórica das Ouvidorias como órgãos e do Ouvidor como cargo público. Conceituado o serviço público e analisando se a prestação jurisdicional exercida pelo Estado pode ou não se considerada uma forma de prestação de serviço. O papel das Ouvidorias nessa prestação jurisdicional e em seu uso como mecanismo para estreitar a relação entre sociedade e Estado, assim como de propagar o uso de meios de solução de disputas extrajudiciais.

O artigo tem como método de trabalho um estudo exploratório aliado à pesquisa bibliográfica por meio de abordagem qualitativa. Serão consultadas obras e artigos científicos, leis e outros materiais relacionados ao tema.

## **2. BREVE HISTÓRICO DAS OUVIDORIAS E DO OMBUDSMAN**

As Ouvidorias de Justiça foram criadas para servirem como canais de comunicação direto com o propósito de ligar a instituição e o cidadão, para que este possa tirar suas dúvidas, reclamar ou para fazer sugestões sobre as questões pertinentes relacionadas à instituição a que aquela ouvidoria está agregada.

A palavra Ouvidor tem sua origem na Suécia. Sua etimologia vem a se constituir da junção de duas palavras, A primeira consiste no vocábulo *Ombud* que significa “aquele que representa ou procura”; a segunda, na palavra *Man*, que na língua inglesa significa “homem”. Ao juntar-se as duas palavras se formou a palavra *Ombudsman*, que pode ser “traduzida” ou entendida como “o homem que procura”. Marques (2016) também se refere aos ouvidores como sendo “representantes do cidadão” ou “provedores da justiça”.

Para se entender como ocorreu esse salto da figura do *Ombudsman*, para a denominação utilizada atualmente no Brasil, qual seja Ouvidor de Justiça, precípua se faz a remissão aos livros de história e registros de onde essa função pode ter começado a surgir.

Os primeiros registros de um canal estreito de comunicação entre os cidadãos e uma Instituição, são identificados na Antiga Grécia, no lugar reconhecido como o berço da Democracia, a cidade de Atenas. Naquela cidade existia o Conselho de Areópago, cuja função era a de administrar os mais importantes assuntos da *polis* e assegurar a aplicação da lei (ARISTÓTELES, 2003, p. 27).

O conselho do Areópago era o guardião das leis e cabia-lhe zelar para que os magistrados cumprissem as suas funções dentro da legalidade. Assim, o cidadão que fosse vítima de uma injustiça poderia fazer uma denúncia junto ao conselho do Areópago, competindo-lhe indicar a lei violada (ARISTÓTELES, 2003, p.27).

Essas atribuições posteriormente foram transmitidas ao Conselho dos Quinhentos, composto por membros sorteados das tribos através de listas preparadas pela demo. Dentre esses membros era sorteado um cargo em especial: o *Euthynos* (examinador) que tinha a função de receber e avaliar acusações relativas aos magistrados, alcunhados *Euthyna*, o que permitia uma avaliação crítica e impessoal de seus mandatos, a fim de que suas posições não significassem a “verdade absoluta” dos fatos sem nenhum tipo de fiscalização de conduta profissional.

Aristóteles (2003, p. 99) descreveu como se dava o processo de receber, analisar e encaminhar as denúncias recebidas dos cidadãos para os órgãos competentes da *polis* para a solução do problema:

É que se algum cidadão quiser apresentar queixa, privada ou pública, contra alguns dos magistrados que prestou contas diante do tribunal, pode fazê-lo dentro do prazo de três dias a seguir a essa prestação: terá de escrever o seu nome, num quadro caído a branco, bem como o nome do visado, o crime de que é acusado e a penalização que considera apropriada, entregando tudo ao examinador. Este recebe o quadro e analisa o problema; se achar que a acusação é fundamentada, remete-a, no caso de tocar interesses privados, para os juízes do demos, a quem cabe a função de levar a tribunal os assuntos de cada tribo; no caso de tocar interesse público, apresenta um relatório escrito ao tesmótetas. Se os tesmótetas decidirem aceitar a acusação, fazem seguir novamente a prestação de contas para tribunal e a decisão dos juízes será soberana. (Aristóteles 2003, p. 99)

Já em Esparta, o órgão que exercia o controle e a fiscalização dos atos políticos era chamado de Conselho dos Eforas (*Ephorat*). Esse conselho era considerado o órgão mais elevado depois do Rei, era composto por 5 homens os quais eram escolhidos pela Assembleia, cuja missão era a de impedir mudanças na estrutura política do país e proteger os privilégios dos Espartanos contra os reis. Desta feita, os reis eram obrigados a prestar contas ao Conselho que, por sua vez, devia prestar contas ao povo (GRIMBERG, 1989, p. 11).

Em ambas as sociedades antigas, os serviços públicos eram considerados parte vital da condição humana cotidiana de um cidadão, não era concebível a ideia de um cidadão não poder desfrutar das vantagens de pertencer a uma comunidade em seu exercício político da cidadania. Desta feita, sempre que o cidadão necessitasse, este não só poderia, como deveria recorrer ao Estado para que pudesse arrazoar suas reclamações acerca de atos realizados pelas autoridades superiores. O Estado, a partir daí, poderia tomar providências para ajudá-lo. Nesse contexto, a sociedade possuía instrumentos por meio dos quais cobrava a excelência na qualidade dos serviços.

Na Suécia, após a Guerra Fria, foi onde o cargo de *Ombudsman* veio a surgir como uma posição fixa, no ano de 1809. Isso porque o monarca da época, Charles II, frequentemente tinha de se ausentar do cargo de administrador do reino, para poder visitar os condados da região, sendo necessária a nomeação de um membro político de confiança para suprir a necessidade de seus súditos durante seus longos períodos de ausência.

Segundo Andaku (2016, p. 2), o *Ombudsman* sueco era eleito pelo *Riksdag* (Parlamento), por uma comissão constitucional encarregada de escolhê-lo e elegê-lo. O rei não podia interferir nessa escolha, a qual deveria recair sobre um jurisconsulto de notório saber e de integridade particular.

O propósito do cargo era o de supervisionar e fiscalizar todas as atividades exercidas pelo poder público (que poderia ser desde o funcionamento público até mesmo exercer a figura de um juiz) e do poder militar, garantindo que houvesse o cumprimento das leis, além de consistir no intermediário na relação entre o Estado e a população, garantindo a defesa dos direitos do cidadão diante do Poder Estatal na ausência de seu chefe de Estado, aplicando o que comumente veio a ser conhecido como o sistema de *checks and balances* (ANDAKU, 2016, p. 2).

Nesse contexto, a figura do *Ombudsman* sempre deveria defender e estar em prol do constante desenvolvimento da democracia, representando os cidadãos perante as autoridades quando se sentiam lesados ou sofredores de alguma espécie de injustiça.

Atualmente, na Suécia são escolhidos pelo Parlamento quatro *Ombudsmannen*, eleitos para cumprirem um mandato de quatro anos, podendo ser oito anos caso fossem reeleitos para um segundo mandato. É exigido que os candidatos sejam juízes com reputação de boa índole e que sejam detentores de uma equipe de apoio com qualificação legal (SILVA, 2015, p.13).

Essa ideia de um representante para funcionar como elo entre a população e o Estado foi rapidamente disseminada e, por volta do ano de 1971, 15 países já tinham aderido e instituído algum tipo de figura com funções idênticas ou similares ao *Ombudsman*.

Alguns exemplos dos cargos implementados eram o Defensor del Pueblo na Espanha que se assemelhava a atuação do Ministério Público no Brasil (SILVA, 2015, p.14).

O “provedor de justiça” em Portugal, que é um órgão público independente com garantias de independência, inamovibilidade e imunidade eleito pela Assembleia da República (ANDAKU, 2016, p. 4).

Já no Brasil, a figura do *Ombudsman* é chamada de Ouvidor. E está relacionado ao antigo cargo de Ouvidor-Geral no século XVI durante o período colonial. O Ouvidor-Geral deveria atuar como os “olhos e ouvidos do rei” para garantir o funcionamento das colônias portuguesas no Brasil. Com o processo de emancipação do país, esse instituto português acabou por ser extinto após a declaração de independência do Brasil, em 1822. (OGU, 2014).

Atualmente o Ouvidor é o responsável cuja a tarefa é a de ser os olhos e ouvidos do povo, manejando a relação Sociedade/Estado e quando um cidadão for atrás de seu suporte, o Ouvidor deve recorrer às suas ferramentas para resolver a situação e assim adquirir feedback para melhorar a prestação dos serviços do Estado.

A princípio, a implementação da instituição do *Ombudsman* no Brasil não foi vista como necessária durante a redação das constituições federais na década de 80, pois o Ministério Público desempenhava a função de fiscal do Estado, além de atuar na defesa dos interesses da sociedade (ANDAKU, 2016).

A ideia de uma Ouvidoria, nos moldes atuais, só veio a se concretizar quando a primeira ouvidoria pública foi criada em Curitiba, no ano de 1986, inspirada no modelo sueco do *Ombudsman*. Seu objetivo principal consistia no fato de haver um órgão público responsável por acolher as manifestações da sociedade e, de algum modo, introduzi-las junto ao Estado (OGU, 2014).

A partir daí as Ouvidorias evoluíram rapidamente, em grande parte por causa das reivindicações populares em participar nas deliberações do Estado. Em 1995, foi criada a Ouvidoria-Geral da República, como parte do Ministério Público. Em 1999, foi promulgada a lei de proteção ao usuário do serviço público, criando ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais (OGU, 2014).

Em 2003, a Ouvidoria-Geral da República foi renomeada como Ouvidoria-Geral da União (OGU), não mais atrelada ao Ministério Público, mas na árvore estrutural da Controladoria Geral da União (CGU). Passando a exercer a coordenação do segmento das ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Com o parágrafo 7 do Art.103-B contido na Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 2004, foi determinada a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público em todo território nacional. Todo esse processo fez com que as ouvidorias fossem implementadas em todos os três poderes, executivo, legislativo e judiciário, consolidando um canal de comunicação com o envolvimento da sociedade na gestão pública.

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: [...]

§ 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."

Essa medida consiste em uma das formas de efetivação do acesso da população brasileira no exercício da democracia participativa, bem como insere-se nos novos modelos de gestão pública em que a transparência é incentivada pelos órgãos públicos através da publicação de suas atividades e gastos de orçamento público através de relatórios disponibilizados ao público em seus portais de internet.

Esses atos de transparência ocorrem em virtude da Lei nº 12.527 chamada de Lei de Acesso a Informação (LAI). Essa lei garante a qualquer um, pessoa física ou jurídica, independente de idade ou de nacionalidade, o acesso a todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público em todos os três poderes e em todas as esferas, com ressalva as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas em lei.

Todo o acesso é dado de forma gratuita, salvo custos de reprodução e não exigem motivação por ser de entendimento que os atos o poder público são públicos, logo devem estar disponíveis com facilidades a todos que assim desejarem acesso.

Com isso é esperado que esse acesso possa contribuir para aumentar a eficiência do Poder Público, diminuir a corrupção e elevar a participação social (GOVERNO FEDERAL,2018).

### **3. O SISTEMA JUDICIÁRIO E A SUA SEMELHANÇA COMO PRESTADOR DE SERVIÇOS**

Dependendo do critério em que se analisa, o conceito de serviço público é um tema difícil de se definir, pois a noção sofreu transformações consideráveis no decurso do tempo. Principalmente no que diz sobre a sua abrangência.

Serviço público é definido por Maria Sylvia Di Pietro como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público” (DI PIETRO, p.80).

Para Carvalho Filho, o conceito de serviço público é tido como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (CARVALHO FILHO, 2018, p.400).

Meirelles (1999, p. 297) destaca que o conceito de serviço público em sentido orgânico é todo serviço prestado por órgãos públicos; em sentido material, seria a atividade exercida pela Administração Pública que venha a satisfazer as necessidades de interesse geral dos administrados; e, em sentido formal, representaria a atividade desempenhada pelo Poder Público ou por seus entes delegados (MEIRELLES, 1999, p. 297).

Quando se analisa o conceito de serviço público em sentido amplo percebe-se que a atividade jurisdicional que o Estado e seus derivados exercem pode ser considerada um serviço público, tendo em vista que o serviço público no Brasil possui raízes francesas.

León Duguit, um dos principais integrantes da Escola de Serviço Público, na França, conceituou o serviço público como:

Toda atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e controlado pelos governantes, porque o cumprimento desta atividade é essencial para a realização e desenvolvimento da interdependência social, e porque, além disso, é de tal natureza que não pode ser completamente assegurado através da intervenção da força dominante (DUGUIT, 2005, p. 65).

Os doutrinadores chegam à conclusão de que a atividade jurisdicional se trata de uma atividade que é considerada essencial para o desenvolvimento social e por isso não pode ser excluída do rol de serviço público quando analisada em sentido amplo.

Quando vista pelo sentido estrito do conceito de Serviço público a prestação jurisdicional não é considerada parte deste rol pois segundo o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p.679) para ser considerado serviço público é necessário atender o elemento do substrato material que consiste na prestação de uma comodidade fruível diretamente pelos administrados, como por exemplo o serviço de água, energia e transporte.

Tal conceito é muito restringível e exclui as espécies de serviços administrativos do Estado que são consideradas não diretamente usufruíveis pela coletividade, como serviços

diplomáticos e de pesquisa científica, que apesar de sua importância, afeta a coletividade de forma indireta.

Analisando a prestação jurisdicional pela forma ampla do conceito de serviço público, embora não pareça estabelecer com precisão a sua função, na verdade auxilia na realização do Direito porque torna obrigatória a sua interpretação e adaptação contínua junto da própria evolução da sociedade.

Heck (2009, p. 10) define o porquê de o conceito de serviço público ser mutável:

O conceito de serviço público é uma distinção sob uma forma que está ligada à Política, à Economia e ao Direito- isso é, uma forma que poderia ser observada como acoplada (se operativa ou estruturalmente é uma outra questão) àqueles sistemas parciais. Esta forma é variável em seus elementos, até porque está ligada a sistemas que se mantêm a partir de uma complexidade estruturada, mas cujos elementos operativos também são temporais e mutáveis. O serviço público é especialmente sensível às variações e injunções políticas, morais e econômicas. Obviamente ele muda sem escusas a seu conceito dogmático. É necessário, por isso, que a doutrina seja um mecanismo de variação do sistema jurídico. (Heck 2009, p. 10)

Deixando o conceito de forma aberta a interpretação, o mesmo toma uma forma atemporal às circunstâncias em que é aplicado. Sempre podendo se reinventar para acomodar as necessidades que surgem na vida social. Que entra em conforme com o Princípio da Adaptabilidade do Direito.

Nesse âmbito, pode-se chegar à conclusão que o Poder Judiciário, que permite a prestação jurisdicional, é sem dúvidas parte do rol de serviços públicos prestados pelo Estado.

Assim chega-se à conclusão de que a atividade prestada pelo serviço judiciário se encontra dentro do escopo do conceito de serviço público e que presta um serviço essencial para a sociedade. Esse também serve como uma via de mão dupla para estabelecer uma comunicação entre o Estado e a comunidade, não muito diferente do *modus operandi* de setores da iniciativa privada, os quais coletam opiniões e avaliações sobre o serviço que prestam aos seus clientes, a fim de, com essas informações, aperfeiçoarem o seu trabalho.

Esse mecanismo de checagem do ciclo de produção e de análise da satisfação dos serviços prestados e da qualidade dos produtos ofertados, mediante a abordagem de comunicação das empresas com os seus clientes é denominada *Feedback*.

*Feedback* é um elemento presente na comunicação, em que um emissor envia uma mensagem para um receptor, através de um canal de comunicação, depois de recebida o receptor envia uma resposta para o emissor. Essa resposta é chamada de *Feedback*.

O melhor exemplo a aplicabilidade dessa ferramenta são os Serviços de Atendimento ao Cliente (SACs). Esses são canais de comunicação que as empresas estabelecem, a fim de que seus clientes possam buscar soluções com a própria empresa, para problemas relacionados aos serviços e bens ofertados por ela, seja de uma compra que foi extraviada, um serviço contratado que foi fornecido aquém do padrão de qualidade previamente acordado. Evitando-se assim que o cliente acione o Judiciário e mantendo a boa relação com o cliente.

Canais como esses são de fundamental importância no “relacionamento 1x1” do cliente com a empresa. Como diz Zymborg (2007): “O cliente quer ser ouvido, quer dar sua opinião, quer ter um canal de comunicação com a empresa”.

Para uma empresa melhorar a qualidade de seu serviço, ela deve conhecer o seu cliente, ter acesso e saber o que ele quer. Garantindo sua satisfação, pois um cliente satisfeito sempre vai preferir voltar para onde ele sabe que suas necessidades vão ser melhor atendidas.

O vínculo de confiança e diálogo estabelecido entre essas duas partes ajuda a empresa acompanhar a reação dos clientes e a identificar e prevenir problemas antes mesmo deles acontecerem, formulando meios para aumentar sua eficiência.

Quando se traça um paralelo a aplicação do *Feedback* ao Poder Judiciário, não há motivos do porque o Poder Judiciário não se beneficiaria de ter um meio de comunicação com a população.

Em uma comparação, podemos dizer que o Poder Judiciário de certa forma se assemelha a uma empresa. Seu principal “produto” sendo a justiça e a pacificação social, o “cliente” sendo o cidadão que o procura e a “moeda” de troca sendo a confiança que o cidadão automaticamente já depositou no Estado, anos atrás quando os homens decidiram viver em sociedade e concorda que o estado e seus representantes não iriam medir esforços para ampará-lo e resolver os problemas que viessem a surgir.

#### **4. O ACESSO À JUSTIÇA VERSUS A CRISE DA JUSTIÇA BRASILEIRA**

A ideia de compreender o Acesso à Justiça apenas como sendo o equivalente a uma carta de acesso ao poder Judiciário nos dias de hoje é em parte incorreta. Incorreta no sentido de que pensar por esse ângulo é limitar o conceito de Acesso à Justiça apenas a faceta Jurisdicional, quando na verdade é mais do que isso.

A noção de Acesso à Justiça é, segundo Horácio Wanderlei Rodrigues, “o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano” (1994, p.28).

Logo deve-se abandonar a ideia romantizada de que esse acesso signifique apenas a gratuidade universal aos tribunais. Por Acesso à Justiça deve-se entender que esta é a vida a se procurar para que o cidadão possa buscar a proteção a qualquer direito, sem restrição econômica ou social, uma defesa universal tanto para o particular como o público para que sejam garantidos a proteção aos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Esse Acesso à Justiça pode-se dar de várias formas, todos eles caindo no mesmo gênero conceitual de buscar a efetivação dos direitos. Elas se dividem em duas categorias, de que se trata a seguir.

##### **4.1. ASSESSORIA JURÍDICA**

É a espécie de acesso que envolve o compartilhamento de noções de direitos em uma forma de educação jurídica ou consultoria que pode ser de forma comunitária. Admite não só o acesso ao Poder Judiciário, mas também busca promover educação e auxílio em questões pertinentes ao ramo jurídico.

##### **4.2. SOLUÇÕES DE DISPUTAS**

São soluções de disputas jurídicas que podem se subdividir entre as Judiciais e a Extrajudiciais.

As Soluções Judiciais são reconhecidas como a função do Estado, no sentido de promover a pacificação dos conflitos através do processo legal.

Segundo José de Albuquerque Rocha (2001, p.165), é a busca pela efetivação do direito pela via judicial, ou seja, a procura da solução judicial da disputa de natureza jurídica apresentada por meio da prestação jurisdicional do Estado.

Já as Soluções Extrajudiciais são caracterizadas por sua divergência do modo tradicional de resolução que é pela via Judicial.

Nesse modo as disputas não são tem interferência do Poder Judiciário imediatamente, elas prezam por uma abordagem baseada em diálogo entre as partes em um ambiente neutro. Atualmente no ordenamento jurídico brasileiro foram adotados seis métodos de resolução extrajudicial: negociação, conciliação, mediação, arbitragem, facilitação de diálogo e aconselhamento patrimonial.

O conceito de negociação proposto por Petrônio Calmon (2007, p. 107) afirma que negociação é o mecanismo de solução de conflitos com vistas à obtenção da autocomposição caracterizada pela conversa direta entre os envolvidos sem qualquer intervenção de terceiro como auxiliar ou facilitador.

É o procedimento em que as partes tentam acordar sobre o que será oferecido e o que será recebido na transação, que pode ou não ter o auxílio de um negociador especialista ou ser ministrado pelas próprias partes.

Conciliação é um processo de solução extraprocessual que traz a figura do conciliador para facilitar uma solução para o conflito em mãos, ele deve ouvir as partes e pode aconselhar os interessados. Explicando pontos de interesse e auxiliar nas opções de solução, pode inclusive emitir opiniões e alternativas próprias para que as partes pensem sobre qual escolha os sirva melhor para a resolução da lide.

Segundo o Manual de Mediação Judicial do CNJ a mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro.

É uma espécie de solução extrajudicial que se especializa em resolver disputas entre interessados que tenham um prévio relacionamento.

Aqueles que escolhem essa via de solução, optam por abdicar de parte do poder de controle da discussão para que uma terceira parte neutra a causa controle o processo esse terceiro imparcial é chamado de Mediador.

Sua função é a de guiar a discussão de forma amistosa com o viés de tentar firmar um acordo entre as partes. A principal finalidade da mediação não é a simples resolução do conflito, mas sim a verdadeira pacificação social entre os interessados, uma remediação a um relacionamento prejudicado.

O mediador não pode interferir para opinar sobre o caso, podendo apenas guiar a conversa e interferir apenas em caso de falta de cortesia com uma das partes. Pela natureza da mediação ser aplicada em casos onde há um prévio relacionamento entre as partes, é um processo mais criterioso e pode exigir mais de uma tentativa para atingir o resultado.

A Arbitragem é o “meio de resolver litígios civis, atuais ou futuros, sobre direitos patrimoniais disponíveis através de árbitro ou árbitros privados, escolhidos pelas partes, cujas decisões produzem os mesmos efeitos jurídicos das sentenças produzidas pelos órgãos do Poder Judiciário” (ROCHA,2001, p.102)

Suas principais características e que é uma forma de jurisdição não estatal. Um terceiro, que não faz parte do Estado, é quem recebe o poder dos interessados para decidir a disputa.

Facilitação do diálogo é outra forma de solução que assim como na mediação, foca no relacionamento dos interessados, fazendo com que eles restabeleçam comunicação. O facilitador tem o papel de restabelecer a comunicação com o objetivo de dirimir a disputa.

Por último, o Aconselhamento patrimonial é a modalidade de solução de disputas que se manifesta quando há problemas na divisão de patrimônios pessoais ou societários. É constituído um meio que irá cuidar dos acordos da divisão tendo como referência a situação socioeconômica do patrimônio individual dos envolvidos.

Mesmo com todos esses meios para que se resolvam os conflitos de forma pacífica, com o auxílio do Poder Judiciário ou não, quando se analisa a eficiência desses métodos, se percebe que o Judiciário simplesmente não consegue dar conta da gigantesca demanda que continua a crescer exponencialmente por auxílio de vários fatores como: a realidade brasileira de distribuição desigual de renda; desigualdade sociais e regionais que geram conflitos que acabam por aumentar a miséria no país que acaba por falhar quanto a efetividade dos direitos fundamentais.

No relatório da Justiça em números, publicado pelo CNJ em 2018 consta que em 2017 o Poder Judiciário finalizou o ano de 2017 com 80 milhões de processos em tramitação,

aguardando algum tipo de solução definitiva. E desses processos, cerca de 14.5 milhões se encontravam suspensos, esperando algum tipo de movimentação.

Outro motivo que acaba por agravar a situação é o aumento de conflitos resultados da vivência dos seres humanos em sociedade, embora seja visto como algo cotidiano e natural, essas disputas acabam sendo vistas por doutrinadores como algo negativo.

O Manual de Mediação do CNJ explica esse comportamento com a Teoria do Conflito. Essa teoria é definida como um estado em que duas pessoas ou mais divergem sobre metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis gerando brigas e disputas que devem ser resolvidas por meio de intervenção de terceiro imparcial, nesse caso o Poder Judiciário.

Ricardo Lewandowski, em entrevista no Fórum Nacional de Mediação e conciliação. Explica que “vivemos numa explosão de litigiosidade, numa cultura do embate, do conflito” Onde os problemas são transferidos para o Judiciário antes mesmo que ocorra um processo de conciliação entre as partes envolvidas.

Essa cultura social litigiosa acaba gerando demandas demais para o Judiciário e em vários casos sem que aja uma real necessidade. Conflitos de vizinhos, condomínios, acidentes de carro e outros tipos de desavenças que poderiam ser resolvidas extrajudicialmente através de uma conciliação, mediação ou até mesmo uma simples conversa entre as partes são substituídas por processos custosos tanto em tempo quanto em dinheiro e mão de obra pública desviando foco e recursos que poderiam ser melhor utilizados em outros setores.

As partes em conflito acionam o Poder Judiciário muitas vezes sem o objetivo de conseguir uma resposta, mas sim para utilizar do Estado para afirmar sua dominância sobre a parte contrária em um cabo de guerra para decidir quem está mais certo ou visar algum tipo de lucro monetário.

A soma de todos esses fatores resulta no atual cenário jurídico brasileiro, o povo que vive a beira da miséria e que não tem acesso às informações pertinentes para saber como se deve agir de forma mais eficiente, pula a fase do diálogo e parte diretamente para as vias de litigância.

O sistema judiciário que incentiva a busca por justiça tem que atender todas as demandas por mais supérfluas que sejam e com isso geram-se os gastos e mais gastos e o

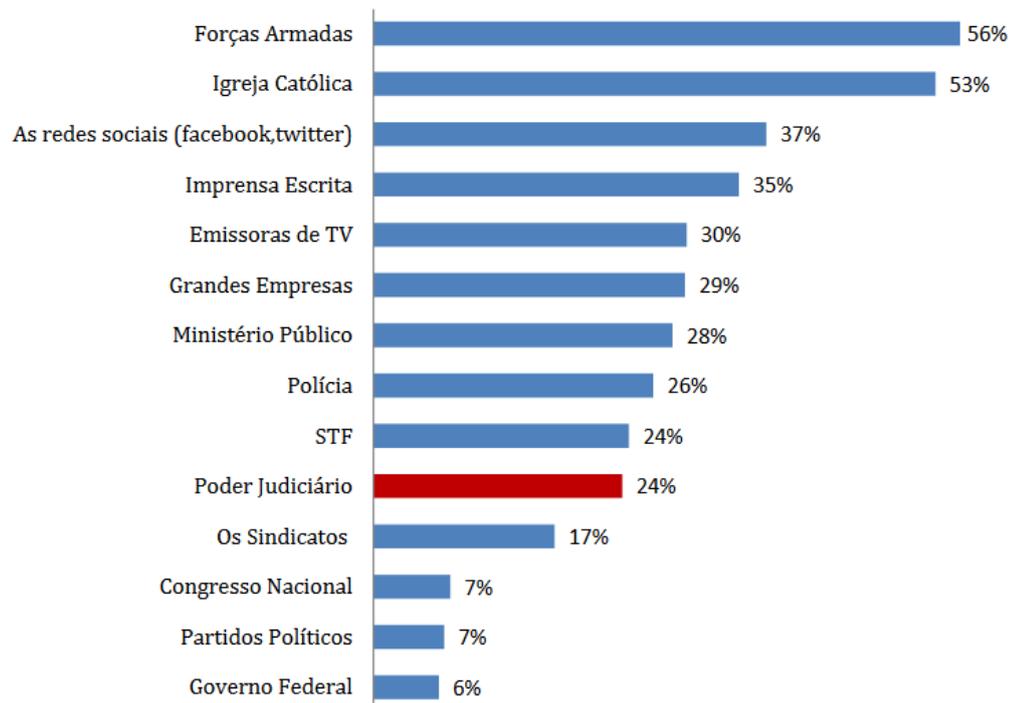
sistema fica sobrecarregado ano após ano pois não tem recursos o suficiente para acompanhar a leva de demandas e o aumento constante de processos sendo encaminhados todos os dias.

Estudando o efeito que essa crise tem na sociedade, se vê que a população em geral tem dificuldade em acreditar que o Poder Judiciário é algo que traga justiça e não deposita sua confiança nele.

O ICJBrasil em 2017 realizou uma pesquisa medindo o nível de confiança da população nas instituições de justiça no Brasil e relatou que em praticamente todas as instituições analisadas sofreram quedas em comparação ao ano anterior.

Em particular, o Poder Judiciário sofreu uma queda de 10 pontos percentuais de onde se encontrava em 2013, com 34% para 24% em 2017.

**Gráfico 1: Confiança nas Instituições**



Fonte: ICJBRASIL,2017

Esses números demonstram o desgaste no relacionamento entre a população e o Judiciário, quando se analisa as opiniões dos entrevistados, os motivos que se repetem são os

de que o judiciário sofre de morosidade quanto a prestação jurisdicional, 81% dos entrevistados afirmam isso. E 78% consideram o Poder Judiciário nada ou pouco honesto.

Opiniões como essas, servem para reafirmar a imagem que a população tem atualmente sobre o Judiciário, de que este não é capaz de ajudar a solucionar casos e os aqueles que buscam ajuda, devem enfrentar um processo demasiadamente demorado. O cidadão não vê no Judiciário um aliado e sim um antagonista na busca pela justiça.

## **5. AS OUVIDORIAS COMO MECANISMOS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS E ATENUAÇÃO DO AFOGAMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA**

Tendo em vista que um dos principais problemas no sistema judiciário atualmente se dá pela ausência de um canal de comunicação direto entre a população e o Poder Judiciário. A implementação da Ouvidorias de Justiça surgiu justamente para suprir essa deficiência.

Atualmente as ouvidorias servem ao propósito de ser um canal de comunicação direto entre a instituição e o cidadão, seja para tirar dúvidas, fazer sugestões ou reclamar sobre as mais diversas questões relacionadas aos tribunais, processos e órgãos do Judiciário (BANDEIRA,2015).

Ao receber uma demanda do cidadão, a equipe da ouvidoria realiza uma espécie de triagem para saber onde se deve encaminhar a demanda e assim realiza contato com os setores responsáveis para o fim de identificar o problema.

Esse processo encarrega os Ouvidores/Ombudsman a realizarem críticas de forma construtivas dentro das entidades, baseadas na sua experiência e interação em primeira mão com o cidadão/cliente que vai à ouvidoria com sua queixa, dúvida ou denuncia em relação as atividades exercidas pelo poder público ou empresas privadas.

Além disso, outras vantagens podem ser observadas na implementação de ouvidorias como sua credibilidade; vigília constante; relacionamento com o cliente.

Quanto a credibilidade, ao ter uma ouvidoria, manda a mensagem aos clientes que a empresa/órgão está disposta a ouvir a opinião deles para a busca de soluções de diversas situações que possam surgir ou simplesmente podem melhorar mais. Essa mensagem em si só é de grandiosa importância, pois a pessoa que está sendo ouvida por sua prestadora de serviço

se sente valorizada, ao saber que sua voz tem peso para aquela entidade, refletindo na credibilidade que o cliente tem na empresa.

A Ouvidoria também deve ser um setor que está sempre em alerta. Com a função de sempre estar engajada a apontar as falhas e pontos de melhoria, assim como criar estratégias de solução e aperfeiçoamento, refletindo de maneira positiva com o cliente, pois esse sente que a empresa não irá se safar com mau comportamento, estando sempre em vigia quanto aos seus próprios passos.

Mas a principal vantagem da aplicação de uma ouvidoria em qualquer ambiente é sem sombra de dúvidas o estabelecimento de um canal de comunicação pessoal com o cliente, a firmação desse meio de relacionamento com o cliente é essencial para que o vínculo de confiança se fortaleça, pois, é através dele que o cliente se sente representado e onde busca consolo quando as situações problemáticas surgem. É lá que o cidadão irá recorrer quando houver questões que não puderam ser resolvidas em primeiro contato e é imprescindível que na ouvidoria, o cliente encontre um confidente, alguém que ele perceba como aliado.

Em troca desse apoio recebido pela ouvidoria, a própria ouvidoria e a empresa/órgão em que se encontra também colhe os benefícios dessa relação com o usuário, pois como todo relacionamento é uma via de mão dupla, os usuários também provem uma fonte de aprendizado e melhoria para o Poder Judiciário, compartilhando sua experiência no uso dos serviços prestados. Eles estabelecem uma relação de benefício mútuo e gera confiança e segurança que como exposto anteriormente, foi prejudicada com a crise judiciária.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ouvidorias judiciais, atualmente, já servem como uma ótima porta de entrada para a aplicação de medidas extrajudiciais e em melhorar a confiança do brasileiro no sistema judicial, mas ainda tem a capacidade de melhorar, de ser uma zona segura para que não só o usuário se manifeste e deixe de ver o judiciário como um antagonista na busca pela justiça, mas também para que esse possa exercer sua parte junto com o Estado na participação democrática em prol da melhoria dos serviços da administração pública.

Dar mais importância e liberdade para as ouvidorias atuarem é essencial, não apenas no judiciário, mas em outros órgãos públicos, é a oportunidade de trazer melhorias e

implementar e incentivar as aplicações de Soluções de Disputas de forma Extrajudicial, de forma a diminuir a sobrecarga crescente de processos supérfluos que acabam prejudicando o Judiciário, além de conscientizar a população a não recorrer imediatamente as vias litigiosas, escolhendo dar preferência a formas alternativas como conciliação e mediação.

Essas oportunidades são de extrema importância para retardar a evolução da Cultura do Conflito que se encontra na sociedade de forma a melhorar a eficiência do setor judiciário.

## REFERÊNCIAS

- ANDAKU, Juliana Almenara. **O papel do ombudman no direito brasileiro**. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15447-15448-1-PB.pdf> >. Acesso em: 23 dez. 2018.
- ARISTÓTELES. **Constituição dos Atenienses**. Introdução, tradução do original grego e notas de Delfim Ferreira Leão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**, 6ª Edição (Brasília/DF: CNJ), 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **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, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2001
- BRASIL. **Lei n. 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; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 20 dez 2018.
- CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 133.
- CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- DUGUIT, León. **Manual de Derecho Constitucional**. Granada: Comares, 2005, p.65.
- ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO. FGV Direito SP. **Relatório ICJBrasil** 1º semestre, São Paulo 2017.
- FÓRUM NACIONAL DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO. **FÓRUM NACIONAL DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO**, 2015. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/04/10/nos-vivemos-em-uma-cultura-do-conflito-diz-lewandowski-no-forum-nacional-de-mediacao/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- GRIMBERG, Carl Gustaf. **Historia universal**. Lisboa: Europa-America, 1989.

MARQUES, José Roberto. **Entenda o que é ombudsman e sua importância na relação entre empresa e cliente**. Disponível em: <<https://www.ibccoaching.com.br/portal/entenda-o-que-e-ombudsman-e-sua-importancia-na-relacao-entre-empresa-e-cliente/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Bruno. **Especial que o consumidor quer. Relacionamento é a base**.2007. Disponível em: <<https://www.mundodomarketing.com.br/reportagens/comportamento-do-consumidor/392/especial-o-que-o-consumidor-quer-relacionamento-e-a-base.html>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975b.

MINISTÉRIO DA TRANSPARENCIA, revista Aplicação da Lei de Acesso a Informação na Administração Pública Federal, 2<sup>o</sup>ed, 2016. Disponível em:<[http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao\\_lai\\_2edicao.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf)>.Acesso em:10 dez. 2018.

OGU, OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. **OGU: História das Ouvidorias**. Brasília,2014.

RECK, Janriê Rodrigues. **Observação pragmática-sistêmica do conceito de serviço público**. 2009. Disponível em: <[http://bdt.unisinos.br/tde\\_arquivos/11/TDE-2009-10-26T135212Z-911/Publico/JanrieReckDireito.pdf](http://bdt.unisinos.br/tde_arquivos/11/TDE-2009-10-26T135212Z-911/Publico/JanrieReckDireito.pdf)>. Acesso em:10 dez. 2018.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SILVA, Lucas Albuquerque. **Ouvidorias e seu papel nos tribunais de justiça** -- Rio Branco:FAAO/Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2015.

Data de submissão: 25 de abril de 2020.

Data de aprovação: 04 de junho de 2020.