

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,  
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**

**RICARDO PINHA ALONSO**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

**ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Carolina Farias Almeida Da Costa; Ricardo Pinha Alonso; Sílzia Alves Carvalho. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-840-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária, gestão e administração da justiça. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

## ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

---

### **Apresentação**

Os trabalhos apresentados se relacionam com as pesquisas cuja temática envolve os estudos sobre o "Acesso à Justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça", os quais integraram o grupo de trabalho 14. Há uma diversidade de abordagens as quais são interligadas pelo reconhecimento da necessidade de assegurar a efetividade jurisdicional em tempo razoável. Observa-se que quanto à garantia de acesso à justiça esta deve ser considerada como um meio para a resolução dos conflitos, portanto, dois aspectos se destacam entre os artigos, quais sejam: a centralidade da política judiciária de resolução adequada de conflitos e a importância e os riscos da digitalização do judiciário, logo, o desafio de assegurar que o jurisdicionado tenha o acesso às informações do caso em que seja sujeito na relação jurídica.

O acesso à justiça é analisado considerando a possibilidade da atuação dos cartórios nos casos de administração dos interesses privados, a exemplo das situações que envolve a jurisdição voluntária, a política judiciária de resolução adequada dos conflitos de interesses, o problema da exclusão digital e sua complexidade, pois a diversidade das plataformas adotadas no âmbito de cada tribunal pode ser considerado um paradoxo. Nesse sentido, admite-se que a digitalização do judiciário visa assegurar a razoável duração do processo, por outro lado, as questões relacionadas com a qualidade dos serviços da rede mundial de computadores e eventuais dificuldades encontradas quanto a usabilidade dos diversos sistemas digitais adotados pelos tribunais representa um risco quanto à garantia de inafastabilidade da jurisdição.

Nesse contexto, a hiperlitigiosidade e a possibilidade de sua redução são analisadas a partir do estudo das decisões dos tribunais sobre o cabimento e as hipóteses de aplicação da conciliação, mediação e arbitragem pelos cartórios, inclusive quando for parte ente da administração pública. Por sua vez, o estudo sobre a vulnerabilidade de parte dos usuários do judiciário digital é um alerta, pois conquanto a disponibilidade de rede de internet seja ampla, se reconhece a existência de grupos incapazes de usar a rede para resolver seus conflitos de interesses. Ainda nesse contexto, é apresentada a pesquisa sobre as ferramentas oferecidas pelos tribunais para assegurar a eficiência nas buscas jurisprudenciais, sendo analisadas as dificuldades encontradas.

Destaca-se o artigo que trata da "accountability" do judiciário como um meio para o diagnóstico sobre a qualidade da justiça, assim a "accountability" social, sendo externa e vertical pode contribuir para tornar o interesse público central pelo CNJ ao produzir seus relatórios. Os estudos a respeito do modelo considerado como justiça multiportas e tratado em dois artigos, analisando-se a litigiosidade previdenciária e o acesso aos direitos fundamentais, e, as possibilidades de enfrentamento à morosidade por meio desse sistema.

A ausência de pesquisa de campo em Direito é tratada no texto "A ausência de pesquisa de campo no direito e sua influência direta no acesso à justiça: O caso da agregação da comarca de Varjota, no Estado do Ceará", observando-se que a insuficiência de dados sobre a aplicação prática das políticas públicas poderá indicar os resultados inexpressivos relatados no caso do Poder Judiciário.

Por outro lado, as pesquisas retratadas nos artigos apresentados direcionam-se no sentido de apontar mecanismos que fortaleçam e qualifiquem o acesso ao Judiciário e à Jurisdição, seja por meio da atuação da Defensoria Pública, pela competência disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, seja ainda pela maior qualificação dos Magistrados para o exercício de atividades administrativas de gestão nos respectivos tribunais, seja, ainda pelo reconhecimento da importância da Justiça multiportas e da inclusão digital, como instrumento de democratização do acesso à Justiça.

Os trabalhos são ricos e tratam com a devida profundidade questões de extrema importância teórica e prática da otimização do acesso à justiça, na feição formal e material, buscando-se meios e instrumentos para que a efetividade do acesso seja, enfim, uma realidade.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

### **SOCIAL PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF ACCOUNTABILITY IN THE BRAZILIAN JUDICIARY**

**Larissa Guerreiro Franco <sup>1</sup>**  
**Claudia Maria Barbosa**

#### **Resumo**

O Judiciário, como um espaço de lutas por direitos, é um locus privilegiado de expressão da cidadania, no entanto a participação da sociedade sobre suas instituições e suas políticas judiciárias ainda é marcadamente fraco. Esse trabalho busca contribuir para a constituição de um sistema de accountability social que torne efetiva a participação e controle social sobre a atuação do Judiciário, auxiliando na compreensão e visualização de espaços de cidadania para o exercício da accountability social no sistema de justiça, em especial em relação às políticas judiciárias. A pesquisa tem natureza exploratória e utiliza prioritariamente o método indutivo. Por meio da análise das informações disponíveis no site da ouvidoria do CNJ, concluiu-se que os relatórios disponíveis para consulta pública cumprem apenas o dever de informar, espelhando um baixo grau de participação, onde os jurisdicionados têm o documento à disposição e podem analisar suas informações, mas não têm meios de solicitar esclarecimentos ou alterações no documento. Além disto, inexitem auditorias sobre os relatórios, o que resulta também em déficit de accountability do próprio mecanismo que deveria informar. Em relação às informações que prestam, a ouvidoria promove a transparência, mas em baixos níveis, restritos à consulta e informação. Conclui-se que o CNJ por ser um órgão institucionalizado e responsável pelas políticas judiciárias, precisa oportunizar meios para a aprimorar os instrumentos de sua accountability. A accountability social, por ser externa e vertical, é de extrema relevância e pode contribuir para fazer o interesse público ser considerado pelos gestores do sistema.

**Palavras-chave:** Política judiciária, Accountability social, Participação cidadã, Conselho nacional de justiça, Ouvidoria

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Judiciary, as a space for struggles for rights, is a privileged locus for the expression of citizenship, however society's participation in its institutions and judicial policies is still markedly weak. This work seeks to contribute to the constitution of a social accountability system that makes effective participation and social control over the Judiciary's performance, helping in the understanding and visualization of citizenship spaces for the exercise of social accountability in the justice system, especially in relation to judicial policies. The research is

---

<sup>1</sup> Engenheira Agrônoma; Especialista em Geoprocessamento de Dados; Acadêmica de Direito; Bolsista da PUCPR - Brasil.

exploratory in nature and primarily uses the inductive method. By analyzing the information available on the CNJ ombudsman's website, it was concluded that the reports available for public consultation only fulfill the duty to inform, reflecting a low degree of participation, where the jurisdictional bodies have the document at their disposal and can analyze their information, but have no means of requesting clarification or changes to the document. In addition, there are no audits on the reports, which also results in a deficit of accountability of the very mechanism that should report. Regarding the information they provide, the ombudsman promotes transparency, but at low levels, restricted to consultation and information. It is concluded that the CNJ, as an institutionalized body responsible for judicial policies, needs to provide opportunities to improve its accountability instruments. Social accountability, as it is external and vertical, is extremely relevant and can contribute to making the public interest be considered by system managers.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judicial policy, Social accountability, Citizen participation, National council of justice, Ombudsman

No Brasil, como em tantos outros países, presenciamos frequentes crises democráticas, marcadas pelo descontentamento popular com o Poder Executivo, Congresso e também com o Poder Judiciário. Crises acentuadas a cada denúncia de corrupção, a cada ingerência no enfrentamento das crises ambientais, sanitárias e econômicas, nas incoerências no planejamento orçamentário e nos rumos da educação, por exemplo. O judiciário não foge às críticas pelo seu modelo de organização e atuação.

A sociedade brasileira ainda possui um comportamento que é marcadamente fraco em relação à cultura de participação e engajamento sobre as instituições públicas e suas políticas, de maneira que ainda se faz necessário trabalhar por uma sociedade mais cívica e participativa, que se interesse de fato pela coisa pública e pelo bem coletivo. Uma sociedade passiva reflete na política, assim como no judiciário a noção de que se aceita tudo, sem qualquer punição às condutas ilegais, e por consequência, nesse cenário dificilmente alcançaremos uma prestação de serviços públicos de forma eficiente e legítima.

As portas do Estado em geral, vêm se abrindo nas últimas décadas para uma interlocução maior com a sociedade, principalmente no que se refere à formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essa interação entre Estado e sociedade, deriva da concepção de uma valorização do papel do cidadão como partícipe da administração pública (PIRES; VAZ, 2012, p. 9).

O judiciário tem assumido cada vez mais um protagonismo na esfera pública, na resolução de conflitos sociais, quando não raras as vezes em que sua atuação é utilizada como instrumento político. Assim é com o fenômeno da judicialização, compreendido neste trabalho como a transferência de decisões da esfera política, do Congresso e do Executivo, para a área judiciária. E também com o ativismo judicial que, por sua interpretação criativa da lei, por vezes acaba por criar uma nova norma, gerando insegurança jurídica (MORAES; CALDAS, 2020, p. 342).

A interação entre Estado e sociedade dá-se prioritariamente através do voto, e seguida da criação de espaços participativos com o viés de garantir a participação social nas decisões acerca de políticas públicas e no controle público sobre o Estado. Essa participação ocorre por mecanismos que podem ser institucionalizados no Estado de três diferentes maneiras: quando incorporados aos planos estratégicos das agências governamentais; com a criação de agências específicas; e através de mecanismos estratégicos estabelecidos em lei (ACKERMAN, 2005).

Milani (2008, p.7), ao falar sobre a institucionalização da consulta da ‘sociedade civil organizada’ no que diz respeito aos processos em que se discute as políticas

públicas locais faz dois questionamentos pertinentes e que englobam também as discussões no âmbito do judiciário: ‘quem participa e que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?’.

A participação de cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas é algo contemporâneo e necessário, como recomendam os manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento humano.

A participação da sociedade na esfera administrativa do setor público proporciona uma maior capilaridade no alcance dos efeitos decorrentes das tomadas de decisões quanto às políticas públicas adotadas em todo o país, descentralizando-as e considerando as necessidades locais, em uma atuação mais específica e assertiva no ponto de eficiência. Dessa forma as ações públicas são identificadas, direcionadas e tratadas de acordo com as especificidades territoriais. Diminuindo assim a distância do que realmente é necessidade e vontade do povo das decisões tomadas pelos seus representantes de forma mais abrangente, alavancando assim o ambiente de redemocratização no Brasil (ARRUDA; TEIXEIRA, 2016, p. 2-3).

Contudo, uma grande barreira de resistência à participação social ainda é encontrada de forma mais acentuada no Poder Judiciário que foi instituído para ser independente, e é até hoje o sistema mais impermeável e o mais distante da maioria dos brasileiros, tanto no que se refere à sua abertura à participação social na política judiciária, quanto na sua própria *accountability*, em especial a *accountability* social.

Na visão do Conselho de Justiça Europeu, independência e *accountability* andam juntas: ‘*accountability is a prerequisite for Independence. A Judiciary that does not want to be accountable to society and has no eye for societal needs will not gain the trust of Society and will endanger its Independence in the short or long run. Accountability without Independence reduces the Judiciary to a government agency*’ (ENCJ, 2023, p. 9).

O Poder Judiciário foi instituído com as premissas de autonomia e independência, não ficando vinculado à participação social pelo voto, assim como ocorre no Poder Executivo e Legislativo, no Brasil (PEREIRA, 2026, p. 47-48). A independência do judiciário é necessária, mas pode tornar-se excessiva levando a um desequilíbrio democrático, deslegitimação e descontrole do sistema de justiça. Um judiciário autoritário, com uma estrutura fechada e corporativista, sem qualquer forma de controle externo, como o exercido pela *accountability*, perde sua legitimidade, afeta sua isonomia e a qualidade da prestação jurisdicional. De acordo com o Conselho de Justiça Europeu, a ‘*Independence is necessary but obviously not sufficient for quality of justice. Generally, Independence, accountability and quality reinforce each other*’ (ENCJ, 2023, p. 7).

Por meio da *accountability* e das interações socioestatais (interfaces), objetiva-se ‘furar a bolha’ da administração pública e do judiciário, procurando caminhos mais permeáveis na estrutura política e judiciária, a fim de se ter mais participação nas decisões públicas, não só de caráter informativo ou consultivo, mas com força e poder de decisão.

A *accountability* e as interfaces socioestatais apesar de representarem conceitos distintos, estão relacionadas, visto que as interfaces são meios pelos quais os atores sociais e políticos relacionam-se com o Estado para que suas demandas e necessidades sejam ouvidas e atendidas. Ao passo que a *accountability*, em sentido amplo, possui três elementos imprescindíveis relativos à atuação do agente público: necessidade de prestação de informações justificadas (transparência e responsividade) e de punição (coercibilidade), quando essa atuação ocorre em desacordo com a lei ou com a norma. A *accountability* pode ser complementada e aprimorada pela *accountability* social, através de mecanismos de participação e controle social. O objetivo é assegurar aos cidadãos sua participação na administração pública e da justiça, em processos deliberativos e de tomada de decisões e também na definição de políticas públicas e judiciárias. O diálogo entre a sociedade e as instituições, é o que possibilita que estas instituições se tornem mais responsivas perante seus públicos, sem comprometer sua independência.

A *accountability* social é um meio de controle vertical, ou seja, aquele controle exercido pelo cidadão e por organizações da sociedade civil, seja na forma de associações, movimentos sociais, sindicatos, pelas igrejas e pela mídia atuando no sentido de exercer influência, balizar e fiscalizar as ações de agentes e órgãos públicos. O objetivo é fazer com que as instituições sejam legalmente *accountable*, prevendo sanções e punições, através da ativação de mecanismos horizontais, aos agentes públicos que comentem transgressões em suas ações (BARBOSA; ARAUJO, 2018, p. 53). O robustecimento desse mecanismo de participação e controle social sobre a atuação do judiciário, é um importante meio para fiscalizar, produzir maior efetividade no acesso à justiça, conduzir uma prestação jurisdicional adequada e, por consequência, fortalecer a afirmação e defesa de direitos demandados em uma sociedade democrática. As novas formas e mecanismos de consulta e participação social existentes hoje no âmbito das agências estatais, sobretudo com a utilização da internet, contribuíram para que os conceitos de governança em rede ou eletrônica passassem a ter destaque e grande importância nos processos de *accountability* social. O que se observa nos estudos sobre o tema é que o déficit de participação não está ligado às formas disponíveis e sim à maneira com que vêm sendo utilizados, por vezes que existe o receio de manipulação e/ou

falta de comprometimento político, invisibilidade e a baixa participação (LÜCHMANN, 2020, p. 30 - 34).

As políticas judiciárias dizem respeito às ações formuladas e implementadas na esfera do Poder Judiciário, visando o aprimoramento da sua atuação e efetiva prestação de suas atribuições (SILVA; FLORÊNCIO, 2011, p.126). A realização de adequadas políticas judiciárias busca trazer mais previsibilidade nos resultados dos processos; acessibilidade às cortes a todas as classes sociais; tempo razoável do processo e recursos processuais adequados (SOUSA, 2014, p. 360). O fato é que o judiciário precisa desenvolver políticas judiciárias que atendam as demandas da sociedade e o aproxime de todas as classes sociais de forma igualitária e justa, e estas políticas judiciárias serão sempre mais eficazes através da participação social, como em políticas públicas realizadas por meio das interfaces socioestatais. E para que o sistema funcione e tenhamos uma prestação jurisdicional eficiente e *accountable* é preciso permear os caminhos para uma *accountability social*.

No sistema de justiça brasileiro, a porta de entrada para a participação social são as ouvidorias coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça, implantadas a partir das resoluções CNJ 67/2009 e 103/2010 (regime interno) que instituiu as ouvidorias como instrumento obrigatório a todos os tribunais brasileiros. As ouvidorias atualmente é o que está mais próximo de uma *accountability social* exercida pela sociedade civil, em relação aos atos dos agentes do governo e do judiciário, considerada uma forma de controle externo e vertical, ou seja, entre cidadão e o agente público (RODRIGUES; BARBOSA, 2020, p. 4).

### **1. Interfaces socioestatais como meio de participação social**

A participação social pode ser adotada por um governo como um método de gestão na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. A interlocução Estado-sociedade pode ocorrer via interfaces socioestatais, com o objetivo de aumentar o controle sobre a inclusão, racionalização e utilização de recursos. Em seu bojo, a concepção de uma maior interação entre Estado e sociedade têm também o condão de aumentar o grau de responsividade e *accountability* dos processos de tomadas de decisões pelos agentes públicos (PIRES; VAZ, 2012, p. 7).

As interfaces socioestatais visam materializar meios que possibilitem a aproximação e a interação entre a sociedade e o Estado, através de mecanismos específicos como conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, comitês gestores de programas de governo, mesas de negociação e outros modelos virtuais que podem aproximar a população das

instâncias governamentais, abrindo caminhos para elaboração tanto de políticas públicas como projetos sociopolíticos que juntam sociedade e Estado (LÜCHMANN, 2020, p. 17). Assim como a *accountability*, as interfaces podem ser de natureza mandatória, de transferência ou decisória (PIRES; VAZ, 2012, p. 11).

As relações de interface são processos contínuos pautados em regras, sanções e procedimentos, de forma a lidar com diversos interesses comuns, assim como diferentes percepções e pontos de vista, podendo gerar conflitos em função de objetivos contraditórios ou das relações desiguais de poder, ‘trata-se, de um processo interativo e comunicativo que envolve diálogo, contestação de significados, controle, autoridade e poder’ (LÜCHMANN, 2020, p. 23).

Hevia e Isunza Vera (2010) classificam as interfaces de seis diferentes maneiras: interface de contribuição, na qual a sociedade informa o Estado (ouvidorias, consultas, etc); interface de transparência, quando a informação vem do governo (páginas na internet, campanhas etc); interface comunicativa, onde há informação mútua entre Estado e sociedade (audiências públicas, conselhos consultivos etc); interface mandatória, onde a sociedade controla o Estado (referendos, plebiscitos, etc); interface de transparência, onde o controle é do Estado (execução de projetos sociais por ONGs) e interface congestiva, onde há uma co-gestão de políticas públicas, cujas decisões são de caráter vinculatório.

As interfaces hoje têm um amplo leque de formatos, o número de mecanismos não só tem aumentado, mas se diversificado ao longo dos anos. A pesquisa publicada em 2012 pelo IPEA (1707), analisou dados entre os anos de 2002 – 2010 que mostraram a expansão dos mecanismos de interfaces socioestatais utilizados também por órgãos ligados ao poder judiciário, evidenciando que a interação com a sociedade havia se tornado um ponto relevante para os gestores. Dados da pesquisa mostraram que em 2002 órgãos da Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Ministério Público não tinham nenhum programa que incentivava a adoção da interface socioestatal, o que começou a ocorrer apenas em 2010 (PIRES; VAZ, 2012, p. 23). Isto vem a acontecer após a Emenda Constitucional nº 45/2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça, promovendo a reforma do judiciário. Ainda, a pesquisa apontou para o fato de que nas ditas interfaces de interesses mais coletivizados (conselhos, conferências, audiências públicas e consultas públicas), com eixo na participação social e no meio ambiente, predomina um caráter mais fiscalizador, controlador e de exigências de regras mais claras do que um caráter mais propositivo, de diagnóstico, sugestões e metas de ação. Já nas interfaces menos coletivizadas (ouvidorias, reuniões de grupos de interesses, por exemplo) a interlocução adquire um caráter mais propositivo, de diagnóstico e sugestões (PIRES; VAZ, 2012, p. 48).

A interlocução entre sociedade e Estado recepciona a perspectiva de espaços socioestatais que buscam interfaces eficazes pelo trabalho conjunto de ambos. Quando há uma interação eficaz entre sociedade e Estado e a *accountability* social está também presente, obtemos resultados mais produtivos, pois ‘uma ação unilateral do Estado normalmente termina em manipulação, enquanto que a ação social unilateral termina em repressão e violência pelo Estado’, assim, uma ação deve incluir atores estatais e sociais e se concentrar na interface entre eles (ACKERMAN, 2005, p. 7).

## **2. Participação social e a *Accountability* social**

O conceito de *accountability* social está intimamente ligado ao de participação social. É a participação dos cidadãos que distingue a *accountability* social dos mecanismos convencionais de responsabilidade. Por meio da *accountability* social objetiva-se uma melhor governança, maior eficácia do desenvolvimento e empoderamento da sociedade, verdadeiros detentores do poder. Quando a iniciativa e controle vêm do povo aquela demanda que era de nível local, expande-se a um nível macro, alcançando a todos, nos níveis mais altos da cadeia de prestação de serviços públicos, por exemplo, em questões orçamentárias, administrativas ou de governança. (MALENA; FORSTER; SINGH, 2004, p. 7).

A *accountability* social possui três elementos fundamentais, que são o acesso à informação, a necessidade de justificação e o poder de punição. E três dimensões imprescindíveis, mas que devem ser consideradas sempre em conjunto, pois uma sem a outra não funciona. Assim, tem-se a dimensão da transparência que consiste à divulgação aberta e acessível das informações; a participação com inclusão ativa do cidadão nos processos de tomadas de decisões e monitoramento das ações; e da responsabilidade quanto à prestação de contas das instituições, por suas ações e no cumprimento de suas obrigações (RODRIGUES; BARBOSA, 2020).

Para a *accountability* social existir é preciso que cidadãos comuns, comunidades, organizações da sociedade civil e a mídia independente participem da coisa pública através de uma ampla gama de ações e mecanismos disponíveis que podem ser iniciados ou apoiados pelo Estado, indo além do poder do voto em eleições. Esses mecanismos complementam os mecanismos convencionais de responsabilidade, também chamados de horizontais (MALENA; FORSTER; SINGH, 2004, p. 3).

Há uma variada gama de mecanismos de *accountability* social, dentre eles podemos citar a participação na elaboração de orçamentos participativos, atos e procedimentos

administrativos, auditorias sociais e na elaboração de boletins ou relatórios de prestação de contas. A participação social pode detectar quando há problemas e ‘soar o alarme’, pois a sociedade está em toda parte, dando-lhe uma vantagem extra, e sua presença é perturbadora e muitas vezes suficiente para controlar os agentes que dirigem a máquina pública (ACKERMAN, 2004).

As eleições são exemplos de mecanismos de *accountability*, no entanto, não oferecem aos cidadãos oportunidade de expressar suas preferências sobre coisas específicas, de contribuir diretamente na tomada de decisões públicas, e de responsabilizar os agentes públicos por comportamentos específicos quanto a suas condutas, desempenho, abuso de poder, contribuindo assim, para um serviço público eficiente, eficaz e responsivo (MALENA; FORSTER; SINGH, 2004, p. 3). Além disso, ela ocorre periodicamente, mas está comumente concentrada ao momento da eleição, havendo uma tendência de que no meio do mandato o controle seja menos efetivo.

Mesmo podendo ser uma iniciativa ‘ad hoc’ ou única, o impacto dos mecanismos de *accountability* social são sempre maiores quando são institucionalizados, ou quando os mecanismos internos existentes tornam-se mais transparentes e abertos ao engajamento cívico. Quando os meios internos ou formais são ineficazes, inadequados ou inexistentes, as ações dos cidadãos podem ser direcionadas no sentido de revelar essas inadequações, e lutar por uma reforma legal, administrativa ou institucional ou procurar melhorar sua eficácia via *accountability* social (MALENA; FORSTER; SINGH, 2004, p. 4).

Pode-se incluir dentro da dimensão da transparência o acesso à informação, um requisito indispensável e fundamental que deve englobar não apenas atos administrativos, mas também a atividade-fim da aplicação do Direito no Poder Judiciário, ou seja, a interpretação e aplicação da lei e suas decisões finais (SANTANA; PAMPLONA, 2019, p. 159). Posto em prática, aumenta a capacidade dos cidadãos de ir além do protesto, envolvendo-se nas questões públicas de maneira mais informada, organizada, construtiva e sistemáticas, aumentando assim as chances de efetuar mudanças positivas. Quando há aumento da transparência, à também a exposição de erros, assim a *accountability* social torna-se uma poderosa ferramenta contra a corrupção (MALENA; FORSTER; SINGH, 2004, p. 5-7).

Ackerman (2005), diz que em geral o melhor sistema de responsabilidade é aquele que inclui punições e recompensas aos agentes públicos, de modo que os incentivem a trabalhar sem quebrar as regras, mas ao mesmo tempo trabalhar em sua capacidade máxima, e cita o Ministério Público do Brasil como excelente exemplo, como ‘ombudsman anticorrupção’, que

é independente, está próximo a sociedade e tem poder de sancionar diretamente o agente público.

### **3. Conselho Nacional de Justiça – CNJ**

Criado pela emenda constitucional nº 45/2004, o CNJ é um órgão com um papel impulsionador nas áreas de gestão estratégica, gestão de pessoas, orçamento, tecnologia e aos serviços prestados diretamente à população para as melhorias necessárias no Judiciário que, por meio de suas resoluções com efeito vinculante, abrange todos os órgãos do sistema judicial. E quando falamos da criação de políticas judiciárias de nível estratégico, operacional ou normativo/regulador, este órgão consegue balizar o funcionamento de todos os órgãos judiciais por ele controlado, coordenando-os a fim de modificar e melhorar a qualidade dos serviços entregues à sociedade (SILVA, 2018, p. 5-7).

O CNJ representa diferentes ramos da justiça, tem canais de interação com a sociedade civil, uma estrutura organizada em conselhos e um rol de competências que conferem às suas decisões legitimidade democrática. A coordenação das políticas judiciárias é uma ação de grande escala, afinal, é preciso um esforço conjunto para reunir informações de todos os tribunais do Brasil para estudo e análise das resoluções implementadas, tornando o CNJ o único instrumento institucional que reúne as condições necessárias para a definição e gerenciamento de políticas judiciárias nacionais (SILVA; FLORENCIO, 2011, p. 127).

Como balizador das políticas judiciárias, o CNJ orienta os rumos das convergências de propósitos, visto que os diversos tribunais, instâncias superiores e juizados especiais, necessitam de um órgão central que edite as normas gerais de organização, coordenação e comunicação, a fim de uniformizar os procedimentos e metas, aperfeiçoando assim todo sistema de prestação jurisdicional (SILVA; FLORENCIO, 2011, p.122).

Foi com o objetivo de promover um canal de diálogo institucionalizado entre a sociedade e o sistema de justiça, com viés societal, integrando política e administração, e dando mais abertura a participação comunitária, com ênfase nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a reforma do judiciário instituiu a criação das ouvidorias (ALVES, 2016, p. 63).

A resolução 103/2010 determinou a criação das ouvidorias em todos os tribunais, e com o advento da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, despertou no cidadão uma outra visão de como ele poderia utilizar dos serviços de ouvidoria, indo muito além de fazer queixas e reclamações, mas para obter informações de seu interesse e do interesse público. E dessa

forma o poder judiciário se viu obrigado por força de lei a se abrir para a sociedade de forma ampla, de modo que o cidadão, as instituições da sociedade civil e a imprensa, pudessem buscar informações e dados sobre as atividades e desempenho do judiciários úteis para elaboração de reportagens veiculadas para toda a sociedade, assim como obter informações desde um andamento de processo judicial até mesmo quanto aos valores de vencimentos dos magistrados (ROMERO; SANT'ANNA, 2014, p. 187).

A Lei de acesso à informação, e a Resolução nº 215/2015, que determinam que toda informação deve ser garantida às pessoas naturais ou jurídicas de forma ágil, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (CNJ, 2023).

Desde 2005 o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ vem abordando temas sobre a modernização administrativa e da gestão judiciária, rompendo com o desconhecimento em nível nacional, das características estruturais, orçamentárias e processuais da Cortes através de pesquisas empíricas que resultaram, por exemplo, nos relatórios Justiça em Números. Esses relatórios permitiram identificar a existência de disparidades regionais acentuadas nas prestações jurisdicionais, destacando a notória desigualdade existente entre os graus de jurisdição em relação aos recursos orçamentários e humanos, o que certamente reflete nos índices de produtividade (PENALVA, J. et al, 2018, p. 29-30).

As ouvidorias da justiça têm potencializado significativamente a capacidade de um controle social, acentuando o princípio da transparência, por meio de divulgação de relatórios de desempenho, orçamentos, gestão entre outros. O acesso público está mais fácil, rápido e prático porque pode ser feito através das ferramentas de tecnologia de informação e comunicação, o melhor exemplo o acesso à internet.

Uma prestação jurisdicional eficiente e célere necessita que os fluxos de informações abertos e disponíveis aos cidadãos, aqui as ouvidorias judiciárias são como um subsistema social, instrumento no qual o cidadão é um gestor participativo. Este é o espaço público legitimado para o exercício da cidadania ativa e produção de mapas estatísticos que permitem a elaboração de estratégias que ampliem a eficiência de seus órgãos internos e reduzam possíveis contradições capazes desestabilizar a relação entre os tribunais e os jurisdicionados (CALLEGARI; MELLO, 2013, p. 507).

Partindo da ideia de que as ouvidorias do CNJ são um canal de abertura a participação social no judiciário, é preciso entender qual a sua importância, qual é o papel desempenhado por um ouvidor, e de que forma este serviço vem efetivamente sendo disponibilizado. É preciso ao se analisar uma ouvidoria saber qual sua capacidade de ouvir, processar e responder às

demandas, denúncias e queixas dos cidadãos e em que medida as informações coletadas são de fato utilizadas na formulação de políticas públicas (LÜCHMANN, 2020, p. 37).

A inspiração para a criação das ouvidorias veio do instituto *ombudsman*. Instituído pelo Rei Carlos XII da Suécia em 1713, o '*hogsta ombudsmänem*' (supremo representante do rei) tinha a obrigação de vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e leis em sua ausência (FOGIATTO, 2022). Esse instituto nos países hispânicos, tem o ouvidor chamado como o *Defensor del Pueblo*, em Portugal é o Provedor de Justiça, na Inglaterra é o Comissário Parlamentar e na França é o *Médiateur* (mediador do povo), com funções semelhantes de defesa da cidadania, com independência e autonomia em mandato por tempo determinado (ROMERO; SANT'ANNA, 2014, p.189). No Brasil, a figura do *ombudsman* nasce na esfera privada, com registros de uma primeira iniciativa no do Grupo Rhodia no ano de 1981, seguida do Jornal a Folha de São Paulo em 1989 (PROFOCO, 2018, p. 6-7) e com a denominação de Ouvidor, para dar a ideia de ouvir a população, ser o advogado do povo (FOGIATTO, 2022).

Em 1809, a Constituição sueca o converteu em representante do Parlamento (FOGIATTO, 2022). A figura de um *ombudsman* passou a ser de um funcionário nomeado pelo governo com *status* ministerial, para ouvir os cidadãos em relação às suas queixas relativas aos serviços públicos e à conduta dos funcionários públicos (CALLEGARI; MELLO, 2013, p. 513).

Como um meio de comunicação social e organizacional, a ouvidoria exerce um papel importante na gestão de informação entre as redes de usuários, mas é também uma atividade de comunicação pública, já que estabelece a comunicação entre os órgãos públicos e os cidadãos, atores públicos e privados, com o intuito de promover um crescimento civil e social (ROMERO; SANT'ANNA, 2014, p. 195). A ouvidoria da justiça como órgão de controle interno e social é um órgão concretizador dos direitos humanos e fundamentais de quarta geração (direito à democracia e à informação, por exemplo), porque abre espaço para a sociedade participar diretamente da administração pública e da administração da justiça (ALVES, 2016, p. 60).

Enquanto a ouvidoria é um canal de comunicação que recebe manifestações e busca soluções para questões relacionadas aos serviços prestados por uma organização, o *ombudsman* é uma figura independente responsável por proteger os direitos e interesses dos cidadãos ou clientes e assegurar a *accountability* da instituição onde atua.

A ouvidoria pública é a área competente para fazer análises de denúncias que tenham fundamento em autoria e materialidade que deem causa ao início de uma apuração, que posteriormente ensejará na responsabilização dos agentes envolvidos. Este é o principal espaço de participação social no qual denúncias, podem culminar no combate a corrupção e também

no qual a contribuição do cidadão pode levar ao aprimoramento da gestão pública e a melhoria dos serviços prestados à sociedade (PROFOCO, 2018, p. 6-7). As ouvidorias também fornecem aos gestores públicos dados que são ofertados fornecidos pelos próprios cidadãos através de um sistema de coleta e análise de informações e por isso pode ser concebida como uma unidade de inteligência coletiva (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011, p. 97).

As cobranças feitas via ouvidoria afetam os direcionamentos dos servidores públicos, inclusive os do judiciário, pois estes sabem que seus atos serão avaliados, questionados, denunciados, e que poderá haver responsabilização no exercício das suas funções. No CNJ a ouvidoria é também um local que atende as demandas dos próprios servidores do judiciário e magistrados que podem manifestar internamente suas opiniões, mantendo o sigilo de suas identidades (CALLEGARI; MELLO, 2013, p. 513).

A primeira ouvidoria pública do Brasil pós império, foi criada via decreto 215/1986, em Curitiba/PR, após 21 anos de ditadura militar, abrindo um canal de comunicação com o cidadão, para que esse pudesse manifestar suas críticas, reclamações e sugestões. Para mostrar para a população que o poder público estava aberto e atentos aos problemas da cidade, uma campanha com uma orelha e um cotonete foi feita para chamar a atenção da população. O objetivo não era um instituto para ouvir pedidos e sim denúncias e reclamações, com uma resposta rápida ao cidadão (FOGIATTO, 2022).

O procedimento consistia no preenchimento de um formulário, no papel-carbono, e uma via era encaminhada a autoridade competente, que tinha rigorosamente 48hr para dar uma resposta, sob pena de responsabilidade (FOGIATTO, 2022). Hoje na ouvidoria do CNJ esse prazo é de 30 dias<sup>1</sup> e é possível encontrar as seguintes formas de contato e procedimentos para entrar em contato com a ouvidoria: formulário eletrônico, telefones, endereço para correspondência e para atendimento presencial (CNJ, 2023).

Com a utilização da internet (ciberespaço), as ouvidorias, estão potencializadas em um judiciário em rede, o que propicia um contato direto com o cidadão, temos um novo lócus de exercício da cidadania, da expressão e da colaboração. A adoção de ouvidorias em todos os tribunais do país, por meio de um mecanismo uma política pública traduz-se em uma maior aproximação do judiciário às demandas sociais (FREIRE; BERNARDES; ROVER, 2011, p. 89).

---

<sup>1</sup> Art. 9º O atendimento às demandas será feito pela Ouvidoria no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período, ressalvada a hipótese prevista no art. 11, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 12.527/2011.

No entanto, o ‘efetivo controle social via ouvidorias só poderá ocorrer se as ouvidorias tiverem autonomia, altivez, independência e desprendimento em relação ao órgão ou poder controlado, cidadãos integrando seus quadros, poder decisório e capacidade de intervenção nas unidades do poder judiciário’ (ALVES, 2016, p. 73). O que importa na unipessoalidade do ouvidor, ao qual é função receber, encaminhar, acompanhar e prestar informações sobre as manifestações recebidas pela ouvidoria.

Quando as recomendações do Ouvidor de Justiça, são ouvidas pelos centros decisórios, significa que houve uma ativação da cidadania participativa, vez que a melhoria de um serviço é oriundo das ideias vindas dos próprios jurisdicionados, servidores e magistrados, ou seja, de um cidadão (ALVES, 2016, p. 71).

No CNJ a função de Ouvidor-Geral, é exercida por um dos conselheiros<sup>2</sup> eleito em sessão ordinária e excepcionalmente poderá o Ouvidor ser indicado pelo Presidente do tribunal, para mandato de um ano, podendo ser reconduzido para mais um mandato. De acordo com o regimento interno, são elegíveis os magistrados em atividade, priorizando-se, para o exercício da função, os membros da Corte (Art. 2º § 2º Resolução 432/2021). Hoje a função é ocupada por um advogado licenciado, indicado pelo Senado ao cargo de Conselheiro do CNJ pelo critério de cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada.

A coordenação da ouvidoria fica a cargo de um dos seus Conselheiros eleito em plenário<sup>3</sup>, de acordo com a resolução do CNJ em seu Art, 9º § 1º as ouvidorias deverão ser dirigidas por magistrados. À Coordenação da Ouvidoria compete organizar o atendimento aos usuários, acompanhar e orientar o atendimento das demandas recebidas, elaborar estatísticas e relatórios, sugerir providências e prestar auxílio ao Conselheiro Ouvidor no exercício de suas atribuições<sup>4</sup>.

A ouvidoria do CNJ é também a unidade responsável pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC)<sup>5</sup> e pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)<sup>6</sup>, enquadrando-se nos critérios estabelecidos com a Lei de Acesso à informação, vez que elaboram e disponibilizam para consulta pública relatórios anuais com dados estatísticos em relação aos pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos ao longo de um ano, assim como informações

---

<sup>2</sup> Art. 9º Os Conselheiros serão nomeados pelo Presidente da República, após arguição pública e depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para cumprirem um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

<sup>3</sup> Art. 41. A Ouvidoria do CNJ será coordenada por um Conselheiro, eleito pela maioria do Plenário.

<sup>4</sup> Art. 16 parágrafo único da Resolução Nº 432 de 27/10/2021

<sup>5</sup> Art. 1º Esta Resolução regulamenta as atribuições, a organização, o funcionamento das Ouvidorias do Poder Judiciário e da Ouvidoria Nacional de Justiça.

<sup>6</sup> Conforme determinação do art. 30, inciso III, da Lei nº 12.527, e no art.41, inciso III, da Resolução n. 215/2015 do CNJ

sobre quem são os solicitantes, e dão publicidade aos dados estatísticos e de gerência do sistema judiciário brasileiro (CALLEGARI; MELLO, 2013, p. 513). Está expresso na Resolução 432/2021 Art 3º que 'as ouvidorias constituem-se de órgãos autônomos, integrantes da alta administração dos tribunais, e essenciais à administração da Justiça'. O Art. 4º da mesma resolução atribui as ouvidorias 'funcionar como espaço de participação social, colaborando com a efetivação do Estado Democrático de Direito' e 'viabilizar o exercício dos direitos de cidadania e fomentar a participação social, auxiliando na transparência institucional e na promoção da qualidade do serviço público' entre outras.

Um fato interessante e que chama atenção é que no Brasil, por força da hierarquia, o STF não se submete a ouvidorias do CNJ (ADI 3.367 STF). Com a justificativa de que o controle não pode ser feito por um órgão subalterno, criou-se a Central do Cidadão<sup>7</sup>, no âmbito do STF, para fazer às vezes da ouvidoria (ALVES, 2016, p. 69). A Central do Cidadão tem por 'objetivo primordial garantir informações seguras sobre o funcionamento do Tribunal, procedimentos cartorários, tramitação processual e, também, atender e orientar o público quanto ao acesso às informações'. Segundo o STF 'a Central do Cidadão colabora na tomada de decisão destinada a simplificar, modernizar e agilizar os processos de entrega da Justiça e para elevar os padrões de qualidade, transparência, presteza e segurança das atividades do Supremo Tribunal Federal' (STF, 2023).

O judiciário através de suas Ouvidorias iniciou uma aproximação com a sociedade, mas é ainda um caminho fechado a efetiva participação social. Abrir para a sociedade as prestações de contas, elaboradas pelos próprios tribunais, é um grande passo, mas é só um início, pois não traz a informação e transparência suficiente. Para ACKERMAN (2005), '*governments cannot expect information provision to single handely and spontaneously generate positive feedback loops between state and institutionalize machanisms of state-society relations*'.

Apesar da ideia de o CNJ através de suas ouvidorias pretender dar mais publicidade e transparência sobre as atividades do sistema de justiça ainda está blindado a qualquer tipo de fiscalização via *accountability* social.

Segundo Marques e Cabral (2021, p. 20) não havendo uma necessária *accountability* social no CNJ, as condutas comissivas e omissivas do judiciário não são alvos de prestação de

---

<sup>7</sup> No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) está sob a responsabilidade da Central do Cidadão, conforme dispõe a Resolução STF 528/2014, que regulamenta a LAI no âmbito do STF.

contas ou de sanções, principalmente no que se trata de metas e objetivos. Na falta de agências estatais que possam fiscalizar e sancionar o CNJ efetivamente (além do TCU), vê-se a *accountability* social o meio mais hábil para atuar fiscalizando e cobrando mais eficiência das políticas judiciárias implementadas pelo CNJ.

A partir da análise das informações disponíveis no site <https://www.cnj.jus.br/ouvidoria-cnj/> do CNJ e de seus relatórios, esta pesquisa buscou encontrar informações pertinentes às principais questões demandadas pela sociedade civil e sobre a evolução nos mecanismos de participação social nos últimos dois anos.

Dados do 45º Relatório Trimestral CNJ do início do ano de 2021 apontavam que a maior parte das reclamações feitas a ouvidoria haviam sido referentes a morosidade processual (65,85%), atuação dos magistrados seguida de reclamações quanto a atuação de servidores do poder judiciário. Essas queixas foram feitas em sua maioria por advogados (29,66%), servidores públicos (12,53%) e profissionais liberais e autônomos (12,52%). No ano início do ano 2022 o 49º Relatório Trimestral CNJ apontava que a maior parte das reclamações novamente haviam sido referentes a morosidade processual (70,14%), seguido de como peticionar ao CNJ e matérias de cunho jurisdicional, e estas queixas foram feitas em sua maioria por advogados (28,06%), servidores públicos (11,45%) e profissionais liberais e autônomos (10,83%).

No início do ano de 2022 entrou em funcionamento a Ouvidoria da Mulher<sup>8</sup> (Portaria nº 33/2022), focada em ser um espaço aberto para a tratar dos temas sobre a violência contra as mulheres, permitindo assim, maior acesso da mulher à justiça (BARBOSA; FRANCO, 2022, p. 18). Em nove meses de atuação, considerando que os últimos dados disponíveis são do último trimestre de 2022, a ouvidoria da mulher vem aumentando gradativamente o número de manifestações, recebendo respectivamente um total de 13 manifestações no segundo trimestre, 31 manifestações terceiro trimestre e 78 no quarto trimestre de 2022 (CNJ, 2023). As ouvidorias têm ampliado sua atuação nas questões relacionadas aos processos de assédios, trabalho infantil e situações análogas à escravidão (CAMIMURA, 2023).

Em 18/04/2023 entrou em vigor a Portaria nº 84 que instituiu as Ouvidorias Auxiliares à Ouvidoria Nacional da Mulher e instituiu a ministra do Superior Tribunal do Trabalho para o exercício da função de Ouvidora Auxiliar da Mulher. O mandato do cargo é de um ano, podendo haver recondução, a indicação é feita pela Presidência do CNJ. Para as ouvidorias regionais e

---

<sup>8</sup> § 2º A fim de contribuir para a garantia da proteção dos Direitos Humanos, a Ouvidoria disponibilizará canais específicos ao recebimento de manifestações pertinentes à defesa dos direitos da mulher, dos Direitos Humanos e do meio ambiente, no âmbito do Poder Judiciário.

na ouvidoria da justiça eleitoral foram nomeadas desembargadoras, na Justiça Militar da União o cargo será ocupado por uma juíza federal.

Segundo informações da Agência de Notícias do CNJ, a ‘Ouvidoria da Mulher segue orientações internacionais, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) 190 e 156, que respectivamente, tratam da violência e do assédio no trabalho; e da igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres trabalhadores’ (CAMIMURA, 2023).

Considerando a ouvidoria como canal para a *accountability* social, este novo meio de atendimento à mulher, têm grande importância, vez que no caso das mulheres, por sua natureza ainda de descriminalização veem suas chances de serem ouvidas aumentadas. Segundo Malena, Forster e Singh (2004, p. 6) ‘iniciativas de *accountability* social têm grande potencial e já foram usadas para chamar a atenção para as necessidades de grupos vulneráveis na sociedade, sejam pessoas com deficiência, crianças ou jovens’.

A ouvidoria do CNJ também possui um canal específico para as demandas e manifestações referente às tutelas dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente, conforme a portaria nº8/2020. Aqui as principais demandas são quanto à morosidade processual (28,57%) e sobre a atuação de magistrados (14,29%), conforme relatório 52º Relatório trimestral do último semestre de 2022 do CNJ (CNJ, 2023).

Para ampliar a pesquisa analisando-se dados de *accountability* social na ouvidoria do CNJ, foi feito um estudo considerando duas fontes principais, sendo estas, os indicadores da *European Networks of Councils for the Judiciary* através do ENCJ Report 2022-2023 e a Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein.

O *European Networks of Councils for Judiciary* (Redes Europeias de Conselhos de Magistratura) vem anualmente desenvolvendo um trabalho que busca através de indicadores analisar a independência, níveis de *accountability* e a qualidade da justiça nos países europeus. O que se busca é a partir da análise de um conjunto de indicadores sobre independência e *accountability* ‘fornecer resultados aos conselhos e órgãos governamentais sobre *insights* que podem ser usados para melhorar o sistema de justiça, assim como, permitir que juízes cumpram melhor sua função essencial com a sociedade e, se necessário, envolvam-se com outros poderes do Estado, salvaguardando mecanismos formais que protegem a independência judicial mas preveem a responsabilidade perante a sociedade’ (ENCJ, 2023, p. 8).

Entre os indicadores disponíveis no ENCJ 2022-2023 foram analisados os referentes à dimensão de transparência sobre o funcionamento do judiciário por meio de subtravadores que analisam a qualidade e a disponibilidades de relatórios anuais apresentados, e também

subtravadores que compõem a *accountability* social com a análise do envolvimento da sociedade civil na governancia judicial.

A chamada Escada de Participação desenvolvida em 1960 por Sherry Arnstein objetiva analisar a qualidade da participação social exercida pelos cidadãos através das políticas públicas e dos serviços sociais. A escada de Sherry Arnstein está dividida em oito degraus, nos quais identificamos diferentes níveis de participação (BARBOSA; FRANCO, 2022, p. 7).

É importante ressaltar que o acesso à informação, *accountability* e participação social devem estar intimamente ligados. E quando combinados os indicadores da ENCJ com a Escada de Participação de Sherry Arnstein, fica mais visível o grau e a qualidade da participação social no Judiciário brasileiro por meio das Ouvidorias, permitindo encontrar meios que permitam impulsionar o exercício da *accountability* social.

A análise das informações disponíveis no site da ouvidoria do CNJ, concluem que os relatórios das ouvidorias cumprem apenas o dever de informar, mas espelham baixo grau de transparência, atendendo o nível 1 do ENCJ e o nível 3 da escada de participação de Arnstein, da informação, ou seja, os jurisdicionados podem ter a informação e manifestar-se, mas não possuem o poder de promover mudanças. Os relatórios deixam a desejar por não haver nenhuma forma de auditoria externa, o nível de *accountability* social fica nos degraus 3 (informação) e 4 (consulta), pressupondo ser a participação cidadã de forma responsiva e simbólica. Por fim, o acesso do cidadão às ouvidorias atende ao indicador de participação da sociedade civil do ENCJ e ao nível 6 da escada de Arnstein, de parceria pelo engajamento da sociedade, de cidadão ativo.

A pesquisa demonstra que a participação social pode se dar de diferentes maneiras no sistema judiciário e por diferentes propósitos, mas essa participação no viés de trazer mais legitimidade e responsividade ao poder judiciário brasileiro envolve a participação social via *accountability*, o que denominamos de *accountability* social.

A *accountability* social está centrada na participação e controle do cidadão sobre a política judiciária, e para que se torne efetiva é preciso uma maior abertura e delegação de poder de decisão institucional, principalmente no Poder Judiciário. Quando as instituições de justiça são *accountable*, espelham no país e no mundo segurança jurídica, o que reflete em desenvolvimento econômico e social.

Sendo o CNJ um órgão institucionalizado, responsável pelas políticas judiciárias, ou seja, as políticas públicas voltadas à organização, funcionamento e acesso ao sistema de justiça brasileiro, é preciso buscar meios para aprimorar os instrumentos de *accountability*. Nesse ponto a *accountability* social é de extrema relevância e o interesse público deve ser sempre considerado pelos gestores do sistema.

Atualmente a sociedade depara-se com a necessidade de se envolver mais, e busca-se meios que viabilizem os mecanismos de participação, e sobretudo a eficácia desse engajamento cívico, e o aumento do poder de decisão na esfera pública.

As ouvidorias tornaram-se o canal institucionalizado de interação socioestatal, uma interface de contribuição, que funciona como um mediador entre a população e os tribunais, e assumem um papel consultivo junto ao judiciário para aperfeiçoar os seus serviços e suas políticas públicas. Sobretudo é o canal de entrada para promover os direitos de uma efetiva participação social. Mas ainda é um canal de carácter propositivo, de diagnóstico e sugestões, do que de efetiva promoção de mudanças e com poder coercitivo.

Segundo o regulamento interno das ouvidorias a constituição dos cargos ocorre por indicação interna e entre os próprios magistrados, sem nenhuma participação da sociedade. No entanto, chama a atenção que o atual Ouvidor do CNJ não é um magistrado, e sim um conselheiro e um advogado de reputação ilibada escolhido pelo Senado. Seria essa uma abertura à participação social no judiciário?

A análise dos indicadores da *European Networks of Councils for the Judiciary*, em conjunto com a Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein, preconizam participação social com baixo poder de efetiva atuação, mesmo nas ouvidorias.

Espera-se que as ouvidorias como mecanismo disponível para exercer o papel de fiscalização e controle sejam capazes de suprir a escassez de legitimação democrática do judiciário. O Judiciário precisa ter sua legitimidade reconhecida no Brasil e no mundo, afinal a insegurança jurídica afeta inclusive o desenvolvimento econômico de um país e suas relações internacionais. É fundamental que tenhamos uma legitimação da política e da justiça, que se dará apenas com a participação social na elaboração de políticas públicas e nas vias de responsabilização dos agentes públicos via *accountability* social, o que depende do aumento da participação ativa dos cidadãos e da abertura do judiciário a essa participação.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M. Social accountability in the public sector: A conceptual discussion. Social Development Papers, **Participation and Civic Engagement, Paper n° 82**, mar. 2005. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/pdf/357330Ackerman.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ALVES, Gustavo Farias. Ouvidoria de Justiça: a concretização do direito humano e fundamental de participar. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do**

Ceará, v. 13, p. 57 a 84, set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.56256/themis.v13i0.497>. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/view/497>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ARRUDA, I. M.; TEIXEIRA, M.G.C. Participação social e teoria democrática: confrontação ou interatividade nos conselhos gestores de políticas públicas? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4., 2016, Porto Alegre. **Anais do 4º Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/244>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BARBOSA, C. M.; ARAUJO, S. M. C. B. A contribuição do Constitucionalismo Popular para o Fortalecimento da Accountability social sobre o Judiciário. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 40 a 61, jul/dez 2018. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/art%20%20direito%2053.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BARBOSA, C. M; FRANCO, L.G. Identificação e análise de mecanismos de accountability social no Conselho Nacional de Justiça. In: **29º Congresso Nacional do Conpedi**, Balneário Camboriu - SC, 2022, Acesso à Justiça: Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça I. ISBN: 978-65-5648-663-5.

CALLEGARI, José Antonio; MELLO, Marcelo Pereira de. Acesso à justiça: reforma do estado, nova esfera pública e controle do trabalho judiciário. **Revista de Direito Brasileira**, ano 3, vol. 4, p. 504 a 522, jan/abr 2013. DOI: 10.5585/rdb.v4i3.26. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2651>. Acesso em: 18 fev. 2023.

CAMIMURA, Lenir. **Agência CNJ de Notícias**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/portarias-do-cnj-nomeiam-e-definem-atuacao-das-ouvidoras-da-mulher-no-judiciario/>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CNJ. Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ouvidoria-cnj/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY (ENCJ). Indicators Independence, Accountability and Quality of Judiciary, Reinforcing Judicial Protection, **ENCJ Report 2022-2023**. Disponível em: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%20Ljubljana/ENCJ%20Report%20Indicators%20IAQ%202022-2023%2025%20May%202023%20pdf.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

FOGIATTO, Fernanda. Primeira ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos. Publicado em: 23/03/2015 às 14h35. Última modificação: 26/05/2022 às 15h10. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/primeira-ouvidoria-do-brasil-foi-criada-em-curitiba-ha-29-anos>. Acesso em: 20 mai 2023.

FREIRE, Geovana M. C. de Arruda; BERNARDES, M. B; ROVER, A. J. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, nº 5, p. 84-99, 2011.

HEVIA, Felipe; ISUNZA VERA, Ernesto. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-estado en México. In: OLVERA, Alberto (coord.). La democratización frustrada. México: CIESAS, 2010. pp. 59-128. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/hevia\\_felipe\\_isunza\\_ernesto\\_perspectiva\\_interfaz\\_aplicada\\_relaciones\\_sociedad\\_civil\\_estado\\_mexico.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/hevia_felipe_isunza_ernesto_perspectiva_interfaz_aplicada_relaciones_sociedad_civil_estado_mexico.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, nº 109, p. 13-49, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-013049/109>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KSXdYRBF4kgdctD9TGr6rTx/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. **Social Development Paper: Participation and Civic Engagement**, Paper n. 76, Dec 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MARQUES FILHO, Lourival Barão; CABRAL, Flávio Garcia. Políticas judiciárias e insuficiência de accountability: processo eletrônico x taxa de congestionamento na justiça do trabalho. **Revista Sequência**, vol. 42, nº 89, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e67814>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/67814>. Acesso em: 11 fev. 2023.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 507-532, maio/jun 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MORAES, Patricia Almeida de; CALDAS, Amanda Marcondes. O protagonismo do judiciário e a necessidade do aperfeiçoamento da accountability no Brasil. **Caderno de Direito Actual**, La Rioja: v. 14, p. 340-352, 2020. ID: <https://orcid.org/0000-0001-8919-4363>. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/610>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PENALVA, J. et al. Políticas judiciárias baseadas em evidências. O papel do fomento e da pesquisa para efetividade do acesso à justiça. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 17, dez/18. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8850>. Acesso em: 02 mar. 2023.

PEREIRA, C. L. P. Da necessidade de accountability do poder judiciário para fortalecimento da democracia brasileira. **Revista jurídica Meritum**, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 39-51, Jun/Dez 2016. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v11i2.4910>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/4910>. Acesso em: 21 fev. 2023.

PIRES, R.; VAZ A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces sociestatais' nos programas federais, Rio de Janeiro, p. 1-55, **Ipea**, fev. 2012. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1707.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

PROFOCO. Tratamento de Denúncias em Ouvidoria: Material do Aluno. Agosto 2018. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/56317/1/Material\\_do\\_aluno\\_Curso\\_denuncias\\_Out18.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/56317/1/Material_do_aluno_Curso_denuncias_Out18.pdf). Acesso em: 8 mai 2023.

RODRIGUES, Lucas Gabriel Troyan; BARBOSA, Claudia Maria. A accountability social no judiciário brasileiro. **Revista de Política Judiciária**, Gestão e Administração da Justiça, e-ISSN 2525-9822, evento virtual, v. 6, n. 1, p. 19-39, jan/jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/6576/pdf>. Acesso em: 8 mai 2023.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do poder judiciário. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 65, p. 185-198, abr/jun 2014.

SANTANA, A. L. W.; PAMPLONA, D. A. Acesso à informação no judiciário: necessários aprimoramentos para uma accountability social. **Revista Direito e Desenvolvimento**, vol. 10, nº 1, jan/jun 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7431266>. Acesso em: 21 fev. 2023.

SILVA, C. A. Análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça no monitoramento e avaliação de políticas judiciárias. **Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3380/1/Felipe%20Cesar%20Araujo%20da%20Silva%20-%20v.1.5.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

SILVA, J. A.; FLORÊNCIO, P. A. L. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, vol. 62, p. 119-136, Abr/Jun 2011. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i2.65>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/65>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SOUSA, M. T. C. Accountability e poder judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. **Revista da AJURIS**, v. 41, nº 136, p. [informar a página inicial e final do artigo], dez/2014. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/365>. Acesso em: 26 fev. 2023.

STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=centralDoCidadao&pagina=sobreCentralCidadao>. Acesso em: mai. 2023.