

OUVIDORIA DE JUSTIÇA: A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL DE PARTICIPAR

OMBUDSMAN OF JUSTICE: THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL TO PARTICIPATE

Gustavo Farias Alves

Especialista em Direito Administrativo e
Gestão Pública com Habilitação para o Magistério Superior
Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Assessor de Gabinete de Juízo do Primeiro Grau no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJPB
Monitor do Curso Ênfase
Advogou sob o número 18.259 com registro
na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraíba
Foi Conciliador Federal Titular na 9ª Vara Federal na Paraíba
<http://lattes.cnpq.br/0960344231984467>
gustavo.falves@hotmail.com e gustavo.farias@tjpb.jus.br

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo geral demonstrar a concretização do direito à participação da sociedade na administração pública, através do funcionamento de suas Ouvidorias. Estudou instituição de Ouvidorias Públicas no âmbito dos Tribunais brasileiros, as chamadas Ouvidorias de Justiça, a partir da imposição constitucional da Emenda Constitucional 45/2004 (Reforma do Poder Judiciário), além da imposição infraconstitucional da Resolução 103/2010 do CNJ e da Resolução 09/2013 do TJPB. Concluiu que o órgão estudado pode ser concomitantemente classificado como órgão (auxiliar) de controle interno, de controle social, como também canal de abertura e de participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Ouvidoria pública. Ouvidoria de justiça. Controle interno. Participação popular.

ABSTRACT: This article has as main objective to demonstrate the realization society's rights to participate in public administration through their Ombudsmen operation. Studied Public Ombudsmen's institution under Brazilian courts, Ombudsmen's Justice calls from the constitutional imposition of Constitutional's Amendment 45/2004 (Judiciary Reform), the infra-constitutional imposition of CNJ's Resolution 103/2010 and TJPB's Resolution 09/2013. It concluded that the organ can be

THEMIS

studied simultaneously classified as a internal social control organ (auxiliary), social control, as well as opening channels and popular participation.

KEYWORDS: Public Ombudsman. Ombudsman of justice. control. Popular participation.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo geral demonstrar a concretização do direito humano e fundamental de participação na administração pública, corolário que é do princípio democrático e, mais especificamente, da participação na administração da Justiça, através do funcionamento de suas Ouvidorias.

Para tanto, foi eleito como objeto de estudos a Ouvidoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) em seu primeiro biênio de atuação (2013/2014).

Ademais, os objetivos específicos do presente trabalho são: a) analisar as bases teóricas e normativas das Ouvidorias Públicas do país e, no particular, da Ouvidoria de Justiça do TJPB; b) enumerar as diversas classificações dadas às Ouvidorias de Justiça; c) verificar se, com base na classificação enumerada, há alteração quanto à possibilidade de participação cidadã na administração da Justiça; e, por fim) avaliar, neste contexto, se as Ouvidorias de Justiça, no geral, e a Ouvidoria do TJPB, no particular, se prestam à concretização do direito humano e fundamental, concedido ao cidadão, de participar da Administração Pública e da Justiça.

Trabalhos diversos sobre a temática foram publicados, sobressaindo-se aqueles organizados e/ou coordenados por Rubens Pinto Lyra (LYRA, 2014, 2012a, 2012b, 2011a, 2011b, 2010, 2009), além do primeiro livro específico sobre as Ouvidorias de Justiça, de José Antônio Callegari (CALLEGARI, 2014), e artigo sobre o papel delas na comunicação pública do Poder Judiciário (ROMERO e SANT'ANNA, 2014).

A novidade, por assim dizer, da inserção das Ouvidorias de Justiça e Ouvidorias do Ministério Público (MP) na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), através da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, demonstra o relevo do presente estudo, sendo elas as únicas espécies, dentre todas, com *status* constitucional.

Ademais, a criação pelo constituinte reformador de uma rede de Ouvidorias, além da ampliação da norma constitucional através da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução 103/2010, ainda mais recente que a Emenda, apenas reforçam a importância da temática ora abordada.

O elaborado por José Marcelo Maia Nogueira (NOGUEIRA, 2011) demonstra, que a maioria dos trabalhos publicados/apresentados na área da Administração Pública brasileira não aborda Poder Judiciário como objeto de estudo.

Em outras palavras, menos de 1% (um por cento) dos trabalhos publicados na área da Administração Pública têm como foco o Poder Judiciário (*idem*, p. 12) e em nenhum deles figuram as Ouvidorias de Justiça.

Estas – órgãos propulsores de melhorias administrativas em um dos Poderes da República – também não são o centro das atenções quando verificam-se os trabalhos sobre Ouvidorias Públicas já citados, majoritariamente organizados e/ou coordenados por Rubens Pinto Lyra, posto que a maioria dos trabalhos diz respeito àquelas existente apenas e tão somente no Poder Executivo.

Tudo a demonstrar, uma vez mais, a importância e o relevo do presente trabalho, em um contexto no qual a produção intelectual nacional – refletindo a grade curricular dos cursos de Direito e a formação do magistrado brasileiro, por exemplo – se esquece que a função de administrar deve ser também exercitada pelo/no Poder Judiciário.

Por fim, partindo do conceito de participação administrativa “como a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, com reflexos no conteúdo das decisões deles emanadas” (OLIVEIRA, 2007, p. 3) e concebendo o direito a esta participação como direito humano e como direito fundamental de quarta geração/dimensão (STEIN, 2011, p. 16-19), a partir de pesquisa bibliográfica e documental, será delineado como a Ouvidoria do TJPB se apresenta neste contexto prático e teórico.

A pesquisa bibliográfica se dá a partir do esgotamento das obras publicadas acerca das Ouvidorias Públicas no Brasil, e não apenas a respeito das

THEMIS

Ouvidorias de Justiça, já que em relação a estas praticamente inexistem estudos publicados.

De outro lado, a pesquisa documental foi efetivada a partir da análise do complexo normativo existente em relaçãoa temática, desde as normas constitucionais, passando pela legislação extravagante, até as resoluções do CNJ e do TJPB, além dos documentos/relatórios elaborados pelos citados órgãos, por meio de verificação quantitativa e qualitativa das manifestações (reclamações, consultas, elogios, *etc.*) feitas à Ouvidoria de Justiça do egrégio TJPB.

Assim, os relatórios semestral e anual de 2013 e 2013/2014 deste órgão estadual (PARAÍBA, 2014a, 2014b) foram escolhidos para análise por mostrarem o primeiro biênio de atuação da Ouvidoria paraibana com o fito de corroborar a ideia de efetiva participação popular na Administração da Justiça local.

1 “OUVIDORIAS DE JUSTIÇA”: AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NO PODER JUDICIÁRIO

Nas subseções seguintes serão traçados os contextos constitucional e infraconstitucional indispensáveis ao conhecimento de qualquer instituto/ órgão integrante da Administração Pública, partindo da Emenda Constitucional (EC) 19/1998 (Reforma Administrativa) e da Emenda Constitucional 45/2004 (Reforma do Judiciário), analisando criticamente os modelos de gestão adotados, quais sejam, o gerencial e o gerencial-societal, mais recentes e importantes para o presente estudo.

Será trabalhada, ainda, no contexto infraconstitucional, a Resolução (RES) 103/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Resolução 09/2013 do egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB), caracterizando as Ouvidorias de Justiça, especificamente a do Tribunal local a partir das normas citadas e analisando a possibilidade de classificá-la como órgão (auxiliar) de controle interno, como órgão de controle social, como canal de participação ou canal de abertura, no contexto de órgão concretizador de direito humano e fundamental de quarta dimensão/geração, qual seja, o direito de participar diretamente da administração pública e da administração da Justiça, no particular.

1.1 Contexto constitucional de criação das ouvidorias de justiça (a Emenda Constitucional 19/1998 e a Emenda Constitucional 45/2004)

Nos anos recentes da democracia foram implantados pelos governos, constitucionalmente eleitos, modelos de gestão da Administração Pública que, para alguns, são distintos, sem representar, necessariamente, uma evolução do modelo anterior, e, para outros, dizem respeito a uma evolução natural. Seriam, pois, como estágios evolutivos na escala de uma Administração Pública ideal/idealizada.

Cuidam-se, na história recente, do modelo gerencial, desencadeado precipuamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e do modelo gerencial-societal (ou apenas modelo societal), desenvolvido no governo Luiz Inácio Lula da Silva e continuado no governo Dilma Vana Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Tratando os modelos de Administração Pública implantados e desenvolvidos no Brasil e admitindo-se a “evolução” entre eles, será exposto aqui, para fins didáticos, quais sejam aqueles ocorridos ao longo da história, abordando apenas os dois últimos, por serem os mais recentes, sem olvidar que aspectos importantes de todos ainda resistem hodiernamente.

Cuidam-se dos seguintes: modelo patrimonial, modelo burocrático, modelo gerencial emodelo societal ou gerencial-societal. Assim, os governos mais recentes “aperfeiçoaram” a máquina pública, ao menos teoricamente, ao promoverem reformas constitucionais acreditadas como prementes por cada um deles na formulação de suas respectivas políticas públicas de acordo com as linhas ideológicas político-partidárias próprias.

Neste contexto, a Reforma Administrativa implementada pelo governo Cardoso através da Emenda Constitucional 19/1998 foi baseada preponderantemente no viés gerencial que será exposto a seguir. Enquanto que a Reforma do Judiciário implementada pelo governo Lula através da Emenda Constitucional 45/2004 foi baseada preponderantemente no viés societal.

Não obstante as críticas, especialmente ao governo neoliberal de FHC, pois, “no fundo, abriu-se espaço para um novo modelo de gestão que se confirmaria mais tarde com a EC 19/98: o neopatrimonialismo” (CALLEGARI,

THEMIS

2014, p. 76), é imperativo que se reconheça algum avanço administrativo, por mínimo e isolado que seja.

Em um cotejo realizado entre o modelo gerencial e o modelo gerencial-societal há crítica especializada cuja síntese é abaixo transcrita:

- a vertente gerencial não foi bem sucedida na abordagem da dimensão sociopolítica, pois ao focalizar a nova administração pública como modelo de gestão, deixou a desejar no que se refere à democratização do Estado brasileiro. Questões que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade não foram suficientemente tratadas, permanecendo as características centralizadoras e autoritárias que marcaram a história político-administrativa do país;
- a vertente societal busca construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Guardados alguns limites, a tentativa de inserir a dimensão política em suas experiências de gestão está abrindo possibilidades para a renovação do modelo de gestão pública à medida que traz novas propostas para se repensar as instituições políticas e a dinâmica administrativa. (DE PAULA, 2005, p. 75 *apud* CALLEGARI, 2014, p. 84)

Inobstante “a história da administração pública brasileira... [ter sido] marcada pelo autoritarismo e por três tipos de patrimonialismo: o tradicional, o burocrático e o político” (DE PAULA, 2005, p. 107 *apud* CALLEGARI, 2014, p. 87), recentemente a Administração Pública brasileira tem demonstrado lapsos, ao menos formais, de abertura e democratização, como é exemplo a instituição das Ouvidorias Públicas.

Assim, os elementos principais de uma administração societal, numa crítica ao modelo gerencial, são os seguintes:

A busca de um novo modelo de desenvolvimento; a concepção participativa e deliberativa da democracia; a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos. (DE PAULA, 2005 *apud* CALLEGARI, 2014, p. 99)

Há necessidade de um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas

tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar projetos. Necessitaríamos de gestores com competência para avaliar situações complexas de forma cooperativa, solidária e participativa. (DE PAULA, 2005 *apud* CALLEGARI, 2014, p. 100)

A vertente societal, por sua vez, direciona a gestão para um agir político-institucional que integre política e administração, ampliando o diálogo social e a participação comunitária. (CALLEGARI, 2014, p. 101)

No modelo atual, busca-se, pois, a junção do viés técnico-administrativo com o viés político-administrativo, para a melhor formulação e consecução das políticas públicas, tidas estas como “todas as atuações prestadas direta ou indiretamente pelo Estado, cobrindo toda a intervenção de natureza pública na vida social” (GOMES *in* LYRA, 2010, p.68), abarcando este conceito, inclusive, a administração do Judiciário, devendo mesmo existir uma política pública administrativa específica para o referido Poder, cujo principal formulador atualmente é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Neste contexto teórico e histórico serão analisadas as Ouvidorias de Justiça como institucionalização constitucional de um órgão “de abertura”, em um momento histórico de vertente gerencial-societal da Administração Pública no Brasil (governo Lula), em um período no qual muito se falou em “abrir a caixa preta do Judiciário” e em “controle ‘externo’ do Judiciário” (sic), através da criação do Conselho Nacional de Justiça, quando, a bem da verdade, o CNJ nada (ou pouco) tem de externo em relação ao Poder Judiciário, sendo mesmo órgão administrativo de cúpula do sistema (pelo viés administrativo, mas não jurisdicional), submetido apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF) (MENDES, 2009, pp. 1.008-1.009).

No mesmo diapasão, não são externas ao sistema as Ouvidorias de Justiça, apesar de estas se mostrarem como um meio de “abertura cognitiva” entre o sistema de Justiça e a sociedade, formando, pois, redes de ouvidorias “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”, nos termos do §7º do Art. 103-B, incluído pela EC 45/2004.

THEMIS

Observe-se que, desde a EC nº 19/98 (Reforma Administrativa), a Constituição da República prevê a possibilidade de o cidadão participar da Administração Pública, reclamando, avaliando, acessando registros e informações, representando contra os negligentes ou autoritários, porém, o §3º do Art. 37 da CRFB/88, por definição, não é autoaplicável (SILVA, 2008).

O dispositivo, como dito, carece de regulamentação por lei, porém criou o que a doutrina passou a chamar de “princípio da participação do usuário na Administração Pública” (SILVA, 2014, p.684).

A despeito de sua generalidade, o mundo acadêmico (NOGUEIRA, 2011) e a prática cotidiana pareciam crer que o novo princípio aplicar-se-ia tão somente ao Executivo, como se não existisse a função de administrar nos demais Poderes da República. O dispositivo, ainda não regulamentado uniformemente mesmo passados 17 (dezesete) anos desde a edição da Emenda, possui a seguinte redação:

Art. 37 da CRFB/88: [...]

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

I - as **reclamações** relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação** periódica, externa e interna, da **qualidade** dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

III - a disciplina da **representação** contra o exercício **negligente** ou **abusivo** de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (ênfases acrescidas)

O inciso II hoje se encontra nacionalmente regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada, por sua vez, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto federal nº 7.724/2012.

Já o inciso III, encontra-se regulamentado pela Lei 4.989/1965 (Lei do Abuso de Autoridade), recepcionada pela vigente Constituição da República.

Enquanto que a participação direta do usuário na Administração Pública (“cabeça” e inciso I), as reclamações, a avaliação de qualidade e a manutenção de serviços de atendimento ao usuário submeteram-se à oportunidade e conveniência de cada Poder, de cada unidade da federação, de cada órgão mesmo, ou, o que é pior, ficaram sem regulamentação, a representar manifestação inequívoca da “síndrome da inefetividade” constitucional, já tratada em obra monográfica (ALVES, 2012), dada a constatação da omissão legislativa inconstitucional.

Após uma reforma vêm outras e mesmo sem ainda existir a regulamentação da maior parte do dispositivo supracitado, o constituinte reformador editou a EC 45/2004 (Reforma do Judiciário), que, dentre outras modificações constitucionais, determinou a criação das Ouvidorias de Justiça, nos termos a seguir transcritos:

Art. 103-B da CRFB/88: [...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Este órgão, que pela primeira vez figura expressamente na Constituição, específica para o Poder Judiciário o princípio da participação do usuário na Administração Pública, que passa a possuir não apenas as incumbências do §7º do Art. 103-B da CRFB/88, mas também aquelas do §3º do Art. 37 da CRFB/88.

Antes mesmo das novéis modificações constitucionais – é óbvio que desde a promulgação da Constituição de 1988 – qualquer cidadão poderia reclamar ou denunciar. Porém, aqui cabe indagar: a quem? Na intrincada Administração Pública pátria, não saber a quem reclamar faz com que o cidadão não exerça o seu direito de criticar a elite burocrática. A unipessoalidade da Ouvidoria facilita a concretização do princípio constitucional já mencionado.

Traçado o contexto constitucional, tem-se, como já enunciado, que a doutrina, especialmente aquela doutrina jurídica mais popular, presente nos manuais das faculdades, ainda não se atentou para um estudo específico e mais aprofundado sobre as Ouvidorias de Justiça.

THEMIS

Gilmar Ferreira Mendes (2009), Alexandre de Moraes (2008), Flávia Bahia Martins (2011), exemplificativamente, citam a determinação constitucional para a criação do órgão, enquanto em outras obras, como a de Michel Temer (2008), não encontra-se referências às Ouvidorias. Ademais, no estudo da Administração Pública brasileira são escassas as indagações sobre as Ouvidorias de Justiça, como se pode ver pelo trabalho de profunda pesquisa realizado por José Marcelo Maia Nogueira (2011).

Notáveis os comentários de José Afonso da Silva (2013) sobre a criação das Ouvidorias também no âmbito do Ministério Público, manifestou-se da seguinte forma:

É preciso deixar bem claro que um tal tipo de *ouvidoria* **não passa de um arremedo da instituição chamada *ombudsman*** que existe em alguns ordenamentos jurídicos europeus como delegado do Poder Legislativo. **Criar ouvidorias, sem se lhes conferir poderes de apuração das reclamações e denúncias, não tem sentido. O que se está conferindo a elas, já se atribui ao Ministro-Corregedor.** (SILVA, 2013, p. 577) (ênfase acrescida, itálico no original)

Ouvidorias do Ministério Público. No dia 1º.1.1995, **o Governador Mário Covas criou a ouvidoria da polícia do Estado de São Paulo, atendendo a uma proposta que lhe fiz quando ele me honrou nomeado Secretário da Segurança do Estado, durante o seu primeiro mandato. Depois disso, as ouvidorias viraram moda** e, a torto e a direito, prevê-se a criação de uma. A EC-45/2004 determinou a criação de várias, como já referimos antes. Por isso, o §5º do art. 130-A manda que leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público (mais de uma, portanto), competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público, ou seja, para fazer mais ou menos o mesmo que caberá ao Corregedor Nacional, previsto no §3º do mesmo artigo, **sem se levar em conta que a experiência mostra que, quando se distribui as mesmas atribuições a mais de um órgão, acontece que nenhum as realiza esperando que o outro o faça.** (*idem*, p. 612) (ênfase acrescida, itálico no original)

Observe-se como aquele que foi o responsável pela sugestão de criação de uma das Ouvidorias públicas mais festejadas pela literatura especializada, qual seja, a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, entenda que o Ouvidor resume-se a um Corregedor sem poder de apurar e punir.

Tal comentário não encontra consonância com o que será exposto a seguir, seja em relação às características das Ouvidorias de Justiça, seja em relação às suas funções constitucionais de órgão concretizador de direito humano e fundamental de quarta dimensão/geração.

1.2 Contexto infraconstitucional

Após as Emendas Constitucionais alhures citadas e visando regulamentá-las, apenas em 2010, ou seja, após 06 (seis) anos da determinação feita pelo constituinte reformador através da EC 45/2004, foi editada pelo Conselho Nacional de Justiça a Resolução nº 103, que “dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do CNJ” e “determina a criação de ouvidorias no âmbito dos tribunais”.

Observe-se que tal regulamentação, numa primeira vista, deveria ter sido realizada pelo legislador infraconstitucional, que se omitiu por longo período de tempo, e ainda se omite, a despeito de as pessoas que exercem o poder constituinte reformador serem, em tese, as mesmas que legislam na esfera infraconstitucional, respeitadas, por óbvio, as reservas constitucionais à iniciativa desencadeadora do processo de formação de leis.

Inobstante isto, a regulamentação efetivada pelo CNJ em nada fere a Constituição, muito ao revés, a torna concreta, efetiva (HESSE, 1991). Neste sentido, porém com outros fundamentos, já se manifestou a Suprema Corte (ADI 4.638), conforme o magistério de um seu ministro, Gilmar Ferreira Mendes (2014):

A Corte concluiu que o CNJ possui poder normativo voltado a uniformizar regras que alcancem todo o Judiciário, visto tratar-se de Poder de caráter nacional. Além disso, frisou que **o poder normativo do CNJ possui como fonte primária a própria Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela EC n. 45/2004, o qual deve ser levado a efeito, observando-se as normas constitucionais e as disposições contidas na LOMAN.**

THEMIS

A Corte assentou, ainda, que, após a criação do CNJ, era de se esperar que a autonomia dos tribunais locais sofresse um novo tratamento constitucional, tendo em vista a necessidade de compatibilizá-la com as funções de controle financeiro, administrativo e disciplinar, conferidas pelo Constituinte derivado ao CNJ. (MENDES, 2014, p. 1.007) (ênfase acrescida)

Assim, o Supremo Tribunal Federal, ao assentar a competência constitucional primária do CNJ, afirmou que **esse órgão é detentor de poder normativo no âmbito da magistratura**, bem como que a ele compete exercer atividade disciplinar e correicional concorrente às dos tribunais em geral. (*idem*, p. 1.008) (ênfase acrescida)

Assim, no legítimo exercício do poder normativo regulamentar, o CNJ deu concretude à norma constitucional carente de aplicabilidade por longo período de tempo. E fez mais, amplificou o alcance da norma constitucional, “considerando as informações levantadas sobre a inexistência de Ouvidorias no âmbito de diversos Tribunais e a necessidade de criação desse mecanismo de comunicação entre os cidadãos e os órgãos do Poder Judiciário”, determinando, pois, a criação de Ouvidorias em praticamente todos os tribunais do país (Art. 9º da Resolução 103/2010), com exceção do STF, pelo motivo a seguir exposto, enquanto que a Constituição apenas determina que “a União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça”.

Em relação especificamente ao Supremo, José Antônio (CALLEGARI, 2014, p. 157) diz que chama atenção o fato de ele não possuir uma Ouvidoria “como estabelecido na Constituição”. Ocorre que o alarme é equivocado tendo em vista a estrutura hierarquizada do Poder Judiciário e o fato de o STF não se submeter ao CNJ, fazendo com que o §7º do Art. 103-B da CF/88 ao STF não se aplique em razão da disposição final do citado parágrafo: “representando diretamente ao CNJ”.

Ora, se o sistema de Ouvidorias de Justiça se presta, inicialmente, à representação ao CNJ, logo, por força da hierarquia a ele não se submete o STF, superior que é ao Conselho e inclusive competente para controlar a legalidade de seus atos, tornando inaplicável o dispositivo em comento à Suprema Corte. Tais conclusões, *mutatis mutandis*, foram assentadas quando do julgamento da ADI 3.367 pelo STF.

É cristalino que os ministros do Supremo não são imunes ao controle, porém, tal não pode ser efetivado por um órgão subalterno. Na sistemática constitucional vigente estão os ministros político-disciplinarmente submetidos à própria Corte (processo-crime) e ao Senado Federal (nos crimes de responsabilidade), conforme doutrina e jurisprudência pátrias (MENDES, 2014, pp. 1.008-1.009). Assim, a Central do Cidadão, no âmbito do STF, faz às vezes de Ouvidoria, limitadas as suas funções em razão da peculiaridade da Corte Suprema (SILVA *in* LYRA, 2014, pp. 279-293).

No particular, tem-se que a Ouvidoria do TJPB foi implementada “de cima para baixo”, por imposição do CNJ e com grande atraso, pois a Resolução nº 103 do CNJ que é de 24.02.2010 concedeu prazo de 60 dias para os tribunais a ela se adequarem, ou seja, o prazo expirou em 24.04.2010.

Porém, o TJPB apenas “criou” formalmente a sua Ouvidoria em 03.12.2010, através da Lei de Organização e Divisão Judiciárias do Estado da Paraíba – Lei Complementar estadual 96/2010 –, instalando-a efetivamente apenas em 31.01.2013, por força da Resolução nº 9, de 31.01.2013, com estrutura reduzida e pessoal limitadíssimo, nos moldes descritos na obra de José Antônio (IASBECK, 2012, pp. 26-27 *apud* CALLEGARI, 2014, p. 119).

O caminho foi longo e demorado, porém, é perceptível o fato de que, com o passar do tempo, a evolução da cidadania deixa a progressão aritmética e passa à progressão geométrica, como o encurtamento dos períodos de uma norma à outra parece demonstrar, pois a cidadania pressupõe o seu exercício e quanto mais for ela exercitada mais ela exige – e passa a criar – meios para o seu pleno exercício, numa retroalimentação benéfica à ativação da própria cidadania e ao Estado Democrático de Direito, sem possibilidade de retorno ao *status* anterior.

1.3 Características das ouvidorias de justiça

Traçados, logo acima, os contextos constitucional e infraconstitucional da criação das Ouvidorias de Justiça, doravante, amparados nas lições de Manoel Eduardo Alves Camargo (GOMES *in* LYRA, 2010, pp. 57-86), serão classificadas as Ouvidorias de Justiça a partir de taxionomia fundada no seu regime jurídico.

THEMIS

Assim, sob a perspectiva funcional, a Ouvidoria de Justiça é tida como instrumento de controle. Já sob a perspectiva estrutural, é vista como espaço de controle, nos seguintes termos:

Na perspectiva funcional, o controle exercido pelas Ouvidorias Públicas brasileiras possui natureza de **poder-dever**, quando exercitado pelo Ouvidor ou seus prepostos. Quando exercido por cidadãos, individual ou coletivamente considerados, cuida-se de um **direito público subjetivo**. (GOMES, *in* LYRA, 2010, p. 60) (ênfase no original, sublinhado acrescido)

É possível compreender controle do poder como meios jurisdicionais, legislativos e administrativos (de controle ou verificação), ou como organização institucional interna (espaços de controle nas diferentes estruturas do Estado). (*idem*, p. 72) (sublinhado acrescido)

No que se refere à sujeição passiva, a Ouvidoria de Justiça é classificada entre aquelas cujo controle atinge os órgãos e agentes da Administração na qual situa-se. Quanto à sujeição ativa, é classificada como órgão em que o titular é, necessariamente, servidor público, no caso, magistrado. Já quanto ao espaço, é classificada como espaço intra-orgânico (baseado no princípio da autotutela), integrada exclusivamente por servidor público, nunca por representantes da sociedade civil.

Frise-se que o corporativismo do Poder Judiciário impede, no atual estágio da democracia, qualquer espécie de controle extra-orgânico. Sempre sob a falsa premissa de que a clássica ideia da tripartição das funções estatais impediria, conceitualmente, tal controle (externo).

Basta uma busca na rede mundial de computadores para a leitura das notícias de resistência acerca da criação do Conselho Nacional de Justiça, à época (e ainda hoje, por alguns) considerado órgão de “controle externo” do Poder Judiciário. O que se mostra completamente desarrazoado, bastando a simples leitura do Art. 92, I-A da Constituição da República percebe-se que o CNJ, como órgão de controle, é um espaço intra-orgânico, tal como as Ouvidorias ora estudadas.

Atente-se ainda para o fato de que as Ouvidorias podem ser classificadas como órgãos de controle intra-orgânicos, pois são elas:

constituídas, vinculadas e localizadas no próprio órgão sujeito ao controle, a sujeição ativa alcança não apenas os atos de gestão e os atos vinculados, mas os discricionários – entre os quais, o de formulação das políticas públicas – praticados por todos os agentes e unidades do referido órgão. (*idem*, p. 66)

É deste ponto particular que é retirada a ideia de que a Ouvidoria precisa ser ouvida (LYRA, 2014, p. 75). Posto que, ao realizar controle sobre pessoas e sobre atividades administrativas e ao realizar controle de legalidade e de conveniência (*idem*, pp. 68-69), a Ouvidoria de Justiça passa a influenciar na formulação de políticas públicas para a melhoria administrativa do Poder Judiciário.

Em outras palavras, as recomendações do Ouvidor de Justiça, se ouvidas pelo centro decisório, acarretarão, inegavelmente, em melhoria dos serviços prestados e em ativação da cidadania participativa, pois, as ideias do Ouvidor seriam oriundas, *in casu*, da participação de jurisdicionados, servidores e magistrados, dos cidadãos, em suma.

Por fim, as Ouvidorias de Justiça possuem as características gerais das Ouvidorias, mais especificamente das Ouvidorias públicas, pois a Resolução nº 103/2010 do CNJ e a Resolução nº 09/2013 do TJPB estabelecem, por exemplo, a unipessoalidade do Ouvidor, a sua eleição para mandato fixo, a sua criação “de cima para baixo”, a atuação voltada para a eficiência e a modernização administrativa e mesmo para a ativação da cidadania.

O que merece atenção é o fato de a Resolução do CNJ mencionar que as Ouvidorias deverão ser dirigidas por magistrados (§1º do Art. 9º). Ou seja, numa interpretação literal, no caso da Ouvidoria do TJPB, poderia um magistrado de primeiro grau ser eleito, pelo Tribunal Pleno (*idem*), para o múnus de Ouvidor. O que, ao fim e ao cabo, foi vetado pelo Art. 4º da RES 09/2013, no âmbito local, tornando o cargo privativo de desembargador (magistrado, porém de segundo grau de jurisdição), o que pode ser explicado pela forte hierarquia presente na Administração Pública (em sentido amplo), mais ainda na Administração da Justiça (em sentido estrito).

THEMIS

Ademais, pelo menos formalmente e no âmbito do Poder Judiciário, criou-se um sistema nacional de Ouvidorias de Justiça, já que, por força da RES do CNJ, todas as Ouvidorias de Justiça devem atuar de forma articulada (Art. 1º), visando à implementação de um “sistema nacional” (inciso V, do Art. 4º). Atendendo, no particular, pelo menos em um dos Poderes da República às propostas parlamentares de um Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas (LYRA e LEMOS, 2014, pp. 15-42).

1.4 Ouvidoria de justiça como órgão (auxiliar) de controle interno, como órgão de controle social, como canal de participação ou simplesmente canal de abertura?

Como o título da seção já sugere, a Ouvidoria é rica em classificações, não havendo ainda uma que seja unanimemente aceita. A profusão de enquadramentos da Ouvidoria no espectro da Administração Pública brasileira acaba por corroborar a ideia de ser este órgão *sui generis* no contexto institucional brasileiro, especialmente quando comparada com órgãos/instituições/institutos de outros países.

A ideia da Ouvidoria como órgão *sui generis* já foi aprofundada em obra monográfica a atender a preocupação referente ao fato de ser este órgão ainda institucionalmente indefinido (ROMERO e SANT’ANNA, 2014).

Cada autor classifica a Ouvidoria de acordo com uma ou outra questão que lhe parece mais relevante. Assim, será traçado um panorama sobre a matéria, sem olvidar da existência de distintas classificações, que não necessariamente se excluem, pois igualmente verdadeiras e complementares.

A Ouvidoria de Justiça insere-se no contexto do novo paradigma constitucional da Administração Pública brasileira, conforme já exposto, como órgão que desempenha duplo papel:

o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da *res pública*; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas (CARDOSO *in* LYRA, 2011a, p. 196)

A participação cidadã se apresenta no Brasil, sinteticamente, através de quatro institutos, conforme Rubens Pinto Lyra (LYRA, 2004a, p. 119-121 *apud* CARDOSO *in ibidem*, p. 199), quais sejam eles: as consultas populares (referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei), o orçamento participativo, os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas, e, por fim, as Ouvidorias, que, a despeito de existentes de há muito, permaneceram até 2004 sem positividade constitucional.

O controle social pressupõe inclusão social pela participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo que o cidadão possa controlar, por meio de mecanismos diretos, a ação do Estado e da Administração Pública, verificando se as decisões atendem as expectativas da sociedade no que tange à construção do bem comum. Destarte, a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, também se transforma em poderoso instrumento de controle social pela relação direta entre inclusão e controle social. (*idem, ibidem*, p. 201)

Observe-se que apenas haverá controle social por intermédio da Ouvidoria se esta se comportar democraticamente com autonomia, altivez, independência e desprendimento em relação ao órgão/poder controlado. Do contrário, poderá ser ela caracterizada apenas como mais um órgão de controle interno de somenos importância, perdendo para a Corregedoria, no âmbito dos Tribunais e, neste particular, as já citadas críticas de José Afonso da Silva (SILVA, 2013) farão sentido, a consubstanciar a Ouvidoria como mais do mesmo.

José Antônio (CALLEGARI, 2014, p. 27), fundando-se teoricamente em Niklas Luhmann e Jürgen Habermas, de forma concomitante, a despeito das críticas que confessadamente recebeu, afirma que “a Ouvidoria e os demais canais de comunicação e controle social das instituições ingressam na vida das organizações com a promessa de satisfazer o anseio popular de participação nos eventos políticos dos quais nascem políticas públicas que afetam suas vidas”.

Ainda conforme a interpretação de José Antônio, a Ouvidoria em Luhmann configura-se como abertura cognitiva do sistema (do Poder Judiciário, ou do TJPB, no caso), onde “sistema comunica-se com sistema.” (CALLEGARI, 2014, p. 121), sendo o outro sistema o indivíduo ou sujeito (sistema psíquico), no

THEMIS

caso, o cidadão, seja ele público interno ou externo, qualificado socialmente como: jurisdicionado, Advogado, Promotor, Defensor Público, estagiário, servidor, empregado terceirizado, Magistrado, Desembargador, *etc.* Neste diapasão, a análise feita a partir de Luhmann é uma análise objetiva, nos seguintes termos:

Os sistemas recebem as informações do meio ambiente (abertura cognitiva) que são processadas internamente através de operações sucessivas (encerramento operacional). (*idem*, pp. 40-41).

No contexto da teoria sistêmica, Luhmann concebe a comunicação de forma **objetiva**. Sistema comunica-se com sistema. No caso das Ouvidorias, elas funcionam na prática como canais de abertura cognitiva através dos quais os sistemas, especialmente o sistema jurídico do nosso interesse especial, estabelecem acoplamentos estruturais. Como estrutura funcional, a Ouvidoria se presta a este papel, permitindo a seleção de informações que chegam do meio ambiente e o processamento interno delas. Por sua vez, o processamento das informações atende ao propósito de melhorar o funcionamento interno do sistema. (*idem*, p. 41) (ênfase acrescida)

Enquanto que em Habermas a análise é subjetiva, já que a Ouvidoria de Justiça é interpretada como “mecanismo de ativação da cidadania participativa” (*idem*, p. 29), pois, há a possibilidade de o cidadão mobilizar-se, seja através de uma ação estratégica, seja através de uma ação de entendimento:

No primeiro caso, o indivíduo está interessado em algum tipo de sucesso imediato perseguido em seu próprio benefício. No segundo, a busca pelo entendimento é motivada por um sentimento de solidariedade e de pertencimento a uma comunidade constituída. No seu modo de ver, o sistema funciona com base na participação do mundo da vida na esfera pública, através de consensos legitimados por procedimentos previamente estabelecidos, amplificando a vontade individual na formação da vontade coletiva. (*idem*, pp. 41-42).

As interações pessoa-pessoa e pessoa-instituição possuem sinergia suficiente para impactar e transformar expectativas cognitivas em expectativas normativas através do discurso e da ação comunicativa. (*idem*, p. 42)

Ainda segundo José Antônio, com base no pensamento de Habermas, as Ouvidorias teoricamente “propiciam o engajamento esclarecidos dos indivíduos e agentes coletivos na construção de uma esfera pública acessível, distributiva e democrática” (*idem*, p. 42).

Em síntese, José Antônio Callegari concebe a Ouvidoria como canal de abertura cognitiva (Luhmann), que recebe e processa as informações para melhoria do funcionamento interno do sistema e como canal de participação (Habermas), que propicia o engajamento esclarecido dos indivíduos e agentes coletivos na construção de uma esfera política acessível, distributiva e democrática, transformando as expectativas cognitivas em expectativas normativas, através do discurso e da ação comunicativa em ação estratégica e em ação de entendimento.

Ainda nesta perspectiva, “as propostas examinadas sugerem que elas [as Ouvidorias] atuam como mecanismos que auxiliam o controle interno das instituições públicas” (CALLEGARI, 2014, p. 175). Ou seja, não seriam as Ouvidorias órgão de controle interno, mas órgãos que apenas auxiliariam o controle interno.

Conclui ainda que as Ouvidorias não podem ser concebidas como órgão de controle social, por lhes faltarem autonomia, cidadãos integrantes de seus quadros, poder decisório e capacidade de intervenção no funcionamento das unidades administrativas:

No caso das Ouvidorias de Justiça, como tantas outras Ouvidorias públicas, **falta-lhes a autonomia necessária para atuarem como mecanismo de controle social**. Até porque **os cidadãos não integram os seus quadros** como ocorre nos conselhos comunitários. Além disto, elas **não possuem poder decisório**. Assim sendo, **falta-lhes capacidade de intervenção no funcionamento das unidades judiciárias**. (CALLEGARI, 2014, p. 176)

[...] tamanha indefinição e manifesta dependência funcional **não as credenciam como canais de controle social do tipo habermasiano**. **Quando muito, atuam como canais que auxiliam o controle interno**. Neste sentido luhmaniano, podem auxiliar as funções de observação, seletividade, redução de complexidade, contribuindo para decisões que aprimorem o funcionamento deste subsistema social. (CALLEGARI, 2014, p. 176)

THEMIS

Porém, conclui sua obra afirmando que as Ouvidorias:

Surgem no contexto de consolidação do Estado republicano; integram estruturas de controle institucional interno; como espaços dialógicos, podem contribuir para democratizar as relações entre Estado e Cidadão; e, neste sentido, refletem o desenvolvimento de uma cultura cidadã, atuando como mecanismo de ativação da cidadania participativa. (CALLEGARI, 2014, p. 179)

Neste contexto, não há dúvidas de que a Ouvidoria possa ser concebida como canal de abertura cognitiva. As dúvidas surgem apenas quando ela é analisada enquanto canal de participação popular.

A despeito de estarem mais evidentes as manifestações populares baseadas na ação estratégica, existem e são numerosas as manifestações baseadas na ação de entendimento.

Como exemplo, pode ser citado como manifestação estratégica aquela referente à morosidade de tramitação processual: 2.270 entre 2013/2014, conforme relatório da Ouvidoria do TJPB (PARAÍBA, 2014b, p. 19), cujo objetivo por parte do cidadão manifestante era ver seu processo impulsionado o quanto antes.

Enquanto pedidos de informações, no mesmo período, corresponderam a 423 manifestações e as sugestões, a 32 manifestações (*idem*, p. 18), baseadas que foram na ação de entendimento.

Assim, não é o número que qualifica a Ouvidoria de Justiça como canal de participação popular, pois mesmo que apenas um sujeito se manifeste com base na ação de entendimento o seu papel de abertura democrática será cumprido, exatamente porque a democracia pressupõe liberdade e os cidadãos não são obrigados a se manifestarem, muito menos neste ou naquele sentido, mas certamente os meios, como as Ouvidorias, deverão estar sempre à sua disposição. Esta é uma das essências do instituto.

Esclareça-se a possibilidade de a participação social ser efetiva ou subalterna, ou seja, apenas formalmente popular, pois a participação efetiva seria aquela capaz de atuar sem que por traz da ação estivesse um propósito dirigido por outrem. No caso da participação subalterna, haveria um dirigismo 'oculto' que retira delas a espontaneidade e a capacidade real de intervenção social (CALLEGARI, 2014, p. 171)

De outra banda, se a Ouvidoria é órgão de controle interno, órgão apenas auxiliar de controle interno ou órgão de controle social, há a ideia de que, inegavelmente, as Ouvidorias de Justiça são efetivos órgãos de controle interno, exercendo inclusive controle de legitimidade ao expedirem recomendações/sugestões/proposições para aperfeiçoamento dos serviços do Tribunal e atendimento às demandas do cidadão.

Inobstante isso, concomitantemente ela serve ainda de auxiliar dos outros órgãos de controle interno, como a Corregedoria e a Presidência do Tribunal (por exemplo, IV do Art. 8º da RES 09/2013 do TJPB).

Para conclusão do raciocínio, diante de toda a argumentação exposta, verifica-se que a Ouvidoria de Justiça pode sim ser concebida como órgão de controle social (ROMÃO *in* LYRA, 2012b, p. 129-139) se as manifestações oriundas do indivíduo ou sujeito (sistema psíquico) apresentarem-se dentro do conceito de participação efetiva (e não subalterna) através de uma ação de entendimento, sendo elas (as manifestações) assimiladas pela Ouvidoria, tratadas, quantitativa e qualitativamente, passando a possuírem, dentro da perspectiva de magistratura da persuasão, com base na respeitabilidade moral do Ouvidor, poder de vincular a Administração da Justiça (“cabeça” e §3º do Art. 37 c/c inciso I do Art. 96 da CRFB/88), ou seja, vincular os órgãos diretivos de cada Tribunal em sua tarefa de formuladores de políticas públicas administrativas, a partir de suas recomendações/proposições que visarão, invariavelmente, ao aprimoramento do Tribunal (inciso VI do Art. 8º da RES 09/2013 de TJPB) em cooperação com os demais órgãos do Poder Judiciário (parágrafo único do Art. 6º, *idem*).

Assim, como canal de abertura cognitiva (aspecto formal) pode a Ouvidoria tornar-se canal de participação popular (aspecto material) desde que, enquanto órgão de controle interno e, concomitantemente, órgão auxiliar do controle interno, ela auxilie na formulação de políticas públicas de Administração da Justiça, a partir das interações com o povo, ouvindo os seus públicos, sendo ouvida pela Administração central e vinculando-a, a consubstanciar, desta forma e principalmente em relação a este último aspecto, órgão de controle social.

Reunidas as qualidades existentes na criação/instalação de uma Ouvidoria de Justiça, em seu aspecto ideal, para os fins de materialização de uma infante democracia participativa, a partir do norte de que a Ouvidoria

THEMIS

é mesmo fruto da Democracia somada à burocracia brasileiras (LYRA *in* PARAÍBA, 2014c, p. 10), num contexto que visa à concretude do direito humano e fundamental de participar da Administração Pública e da Administração da Justiça, observa-se que pouco importa a taxonomia utilizada, pois em qualquer classe doutrinariamente enquadrada as Ouvidorias de Justiça se prestarão ao papel de permitir que o cidadão participe ativamente da *res* pública.

2. CONCLUSÃO

A conceber o direito de participação civil na Administração Pública, e especificamente na Administração da Justiça, como direito humano e fundamental de quarta geração/dimensão, constatou-se, após a análise teórica, normativa e documental da Ouvidoria do TJPB e das Ouvidorias públicas e de Justiça do país, que as diversas classificações dadas às Ouvidorias de Justiça, seja como órgão (auxiliar) de controle (interno ou social), seja como canal de participação ou canal de abertura, em nada interferem no fato de que são as Ouvidorias, ao lado de outros instrumentos/órgãos postos à disposição, – tais como as consultas populares, os orçamentos participativos e os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas – um meio para o fim maior de possibilitar que a *res* pública seja, de fato, gerida/administrada pelo povo e para o povo.

Assim, restou que a instituição das Ouvidorias de Justiça, por intermédio normativo da EC 45/2004, da Resolução 103/2010 (CNJ) e da Resolução 09/2013 (TJPB), asseguram, em aspecto formal, a fruição do direito humano e fundamental de participar da Administração Pública e da Administração da Justiça, pelo simples fato de existirem e estarem à disposição do cidadão para praticamente todo o tipo de manifestação e para o acesso às informações.

De outra banda, após reformas constitucionais da Administração Pública e do Judiciário brasileiro, sob os prismas administrativos gerencial e gerencial-societal, respectivamente, em um viés no qual a técnica se alia à política para a formulação de políticas públicas no campo administrativo, observou-se que o princípio da participação do usuário na Administração Pública (§3º do Art. 37 c/c §7º do Art. 103-B da CRFB/88) obtém forte aliado através da unipessoalidade das Ouvidorias de Justiça, pois saber a quem reclamar facilita a vida do cidadão.

Em relação ao aspecto material, caminha bem a Ouvidoria do TJPB, a despeito do grande atraso na sua implantação e de sua ainda parca estrutura pessoal e material, uma das 32 sugestões apresentadas a ela já foi ouvida, por assim dizer, acolhida e acatada, inclusive pela Presidência do Tribunal, qual seja, a formulação de convênio com cooperativa médica a possibilitar plano de saúde com preços reduzidos aos servidores da casa.

Parece algo diminuto, ou algo que já deveria ter sido feito de há muito, porém, em um contexto no qual os índices de adoecimento por LER/DORT se multiplicam, a possibilidade de ter um plano de saúde favorece a rápida recuperação do servidor, melhora sua qualidade de vida e, por via de consequência, permite que o servidor trabalhe mais e melhor em prol do jurisdicionado, já que, ao menos em tese, serão reduzidos os dias de licença/atestado/afastamento. Tais resultados ainda não foram cientificamente quantificados, mas estão sendo sentidos por todos que compõem aquele tribunal local.

Ao menos reflexamente algum benefício material já pode ser sentido pelo jurisdicionado. Já de forma mais direta, atuou aquele órgão resolvendo o problema caótico da emissão de certidões negativas de antecedentes, de modo *online* ao cidadão, por intermédio do Telejudiciário, dentre inúmeras outras atuações descritas em seu relatório de atividades, já devidamente citado.

Assim, aberto o sistema (Luhmann) e ativada a cidadania participativa (Habermas) através das ações estratégica e de entendimento, resta apenas saber se o controle social efetivo e mais abrangente será realizado por meio da Ouvidoria ou através dos outros meios já postos à disposição do cidadão para controle da Administração Pública e da Justiça. Apenas futuros estudos que levem em conta os próximos relatórios da Ouvidoria do TJPB, dentre outros elementos, além da comparação com Ouvidorias de outros tribunais, poderão abrir novos horizontes neste campo do conhecimento ainda inexplorado, em um contexto de múltiplas possibilidades de participação em uma infante democracia.

Neste diapasão, restaram alcançados o objetivo geral e os objetivos específicos do presente estudo, limitado que foi pelo fato de seguir por um caminho até o momento pouco estudado e pesquisado, como já dito, que é o da pesquisa feita acerca da função atípica de administrar no âmbito do Poder Judiciário, tarefa ainda mais árdua quando se trata de Ouvidorias de Justiça.

THEMIS

REFERÊNCIAS

ALVES, Gustavo Farias. “*Síndrome da inefetividade*” e ações constitucionais: o controle judicial da omissão inconstitucional por meio do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Centro de Ciências Jurídicas – CCJ, 2012. Orientação: Prof. Esp. Alex Muniz Barreto.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Teoria Geral do Estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 103*, de 24 de fevereiro de 2010.

_____. Controladoria Geral da União. *Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. Coleção Ouvidoria Geral da União. 5. ed. rev. atual. Brasília, 2012a.

_____. Controladoria Geral da União. *Orientações para implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo*. Coleção Ouvidoria Geral da União. Brasília, 2012b.

_____. Controladoria Geral da União. *Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo*. Coleção Ouvidoria Geral da União. Brasília, 2013.

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

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. A ouvidoria como instrumento de mudança. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre defensores da cidadania* (Tribuno da Plebe, Ombudsman, Ministério Público e Ouvidorias). João Pessoa: UFPB, 2011a.

_____. *Ouvidoria pública e democracia*. IN: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (organizadores e coautores). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: UFPB, 2012b.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7 ed. rev. e atual. 6 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. *Regime Jurídico Das Ouvidorias Públicas: elementos para uma tipologia*. IN: LYRA, Rubens Pinto (organizador e coautor). *Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2010.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

LEMOS, Paulo; LYRA, Rubens Pinto. *Propostas de Parlamentares e do Governo Federal Para um Sistema Nacional de Ouvidorias*. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2014.

LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2014.

_____; CONSTENLA, Carlos R. (organizadores e coautores). *Defensorías del Pueblo y Ouvidorías en Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. Editora da Universidade Nacional do Litoral/Instituto Latinoamericano do Ombudsman/ UFPB: Santa Fé, Buenos Aires e João Pessoa, 2012a.

THEMIS

_____. (organizador e coautor). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre defensores da cidadania* (Tribuno da Plebe, Ombudsman, Ministério Público e Ouvidorias). João Pessoa: UFPB, 2011a.

_____; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (organizadores e coautores). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: UFPB, 2012b.

_____; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (organizadores e coautores). *Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2011b.

_____. (organizador e coautor). *Ouvidorias e Ministério Público: as duas faces do ombudsman no Brasil*. João Pessoa: UFPB, 2010.

_____. (organizador e coautor). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: UFPB, 2009.

_____. *Ministério Público e Ouvidorias: análise comparativa*. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre defensores da cidadania* (Tribuno da Plebe, Ombudsman, Ministério Público e Ouvidorias). João Pessoa: UFPB, 2011a.

_____. *Modelos de Ouvidoria Pública: a construção de um perfil de ouvidoria, autônoma e democrática*. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2014.

_____. *A ouvidoria e a questão da autonomia*. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre defensores da cidadania* (Tribuno da Plebe, Ombudsman, Ministério Público e Ouvidorias). João Pessoa: UFPB, 2011a.

_____. *Ouvidorias públicas e privadas: farinhas do mesmo saco?* IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre defensores da cidadania* (Tribuno da Plebe, Ombudsman, Ministério Público e Ouvidorias). João Pessoa: UFPB, 2011a.

MARTINS, Flávia Bahia. *Direito Constitucional*. 2 ed. revista, ampliada e atualizada. Niterói: Impetus, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. *A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira*. Revista eletrônica DIKE, v.1, n. 1, p. 1-17, jan./jul, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 41, maio 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796>. Acesso em abr 2015.

PARAÍBA. Lei de Organização e Divisão Judiciárias do Estado da Paraíba. *Lei Complementar nº 96*, de 03 de dezembro de 2010, 2010.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Ouvidoria de Justiça. Relatório semestral de atividades (2013). Disponível em: <<http://ouvidoria.tjpb.jus.br/wp-content/uploads/2013/05/Relat%C3%B3rio-Semestral-2013.1-Ouvidoria-TJPB.pdf>> . Acesso em 09.01.2014a.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Ouvidoria de Justiça. Relatório anual de atividades (2013/2014). Disponível em: <<http://ouvidoria.tjpb.jus.br/wp-content/uploads/2013/05/RELAT%C3%93RIO-ANUAL2013-2014-2.pdf>> Acesso em 09.01.2014b.

_____. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Regimento Interno da Ouvidoria de Justiça do Poder Judiciário. *Resolução nº 09*, de 31 de janeiro de 2013, 2013.

THEMIS

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (Paraíba). Revista da Ouvidoria do TRT-PB: 10 anos de atuação no TRT da 13ª Região, 2014c.

ROMÃO, José Eduardo. *A Ouvidoria Geral da União e o papel das Ouvidorias Públicas na efetivação do controle social*. IN: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (organizadores e coautores). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: UFPB, 2012b.

ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. *O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário*. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Marcos Alegre. *Central do cidadão do Supremo Tribunal Federal*. IN: LYRA, Rubens Pinto. (organizador e coautor). *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa: Ed. Universitária, 2014.

STEIN, Leandro Konzen; COSTA, Caroline Limberger. *Direitos Humanos Fundamentais de Participação Social na Administração Pública: a democracia participativa como direito humano fundamental*. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 27, n. 1: 7-20, jan./jun. 2011.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

Recebido em: 02 mai. 2015

Aprovado em: 20 jun. 2016