

Rodrigo de Aguiar Damiani

**A OUVIDORIA DO PODER JUDICIÁRIO  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA:  
LEITURA SOBRE CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO  
PARA A AFERIÇÃO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO  
DO PROCESSO NA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO  
DE PRAZO E *ACCOUNTABILITY***

Estudo de caso submetido ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Acesso à Justiça.

Linha de pesquisa: Acesso à Justiça e formas alternativas de Resolução de Conflitos: a administração da Justiça sob o enfoque do diálogo.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

Florianópolis  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Damiani, Rodrigo de Aguiar

A ouvidoria do Poder Judiciário do estado de Santa Catarina : leitura sobre critério do prazo não fixo para a aferição da razoável duração do processo na reclamação por excesso de prazo e accountability / Rodrigo de Aguiar Damiani ; orientador, Orides Mezzaroba, 2018.

176 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Ouvidoria judiciária. 3. Acesso à Justiça. 4. Razoável duração do processo. 5. Accountability. I. Mezzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Rodrigo de Aguiar Damiani

**A OUVIDORIA DO PODER JUDICIÁRIO  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA:  
LEITURA SOBRE CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO  
PARA A AFERIÇÃO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO  
DO PROCESSO NA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO  
DE PRAZO E *ACCOUNTABILITY***

Este estudo de caso foi julgado adequado para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovado em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de concentração em Direito e Acesso à Justiça.

Florianópolis, 20 de dezembro de 2018.

---

Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
Coordenador do Curso

**Banca examinadora:**

---

Presidente: Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Membro: Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Membro: Prof. Dr. José Querino Tavares Neto  
Universidade Federal de Goiás



Com afeto e carinho, às  
minhas amadas Cândice,  
Letícia e Fernanda,  
razões do meu tudo.



## AGRADECIMENTOS

Ao Juiz de Direito e Professor, Alexandre Morais da Rosa, por incentivar a busca de novos desafios e por acreditar que seria possível.

Ao Professor Doutor Orides Mezzaroba, pela confiança no trabalho, pelo suporte nas horas em que foi preciso e pela paciência com minhas inquietações.

À valorosa equipe da Ouvidoria pela compreensão e pela parceria, em especial, ao Servidor Bernardo Vieira Emerick.

Aos colegas do curso, que dividiram euforia, desilusão, esperança, amizade e sensação de dever cumprido.

À família, Liége, Venício, Vinicius, Joana, Maria do Carmo, Ivam, Andressa, Eduardo, Ivam e Andressa meu muito obrigado por compreenderem minhas ausências e sempre me apoiarem.



A aprovação do presente estudo de caso não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Instituição de Ensino à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.



## RESUMO

Este estudo de caso tem como objetos a análise da reclamação por excesso de prazo na Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, sob o prisma da razoável duração do processo aferida pelo critério do prazo não fixo, e a verificação se o órgão atende ou não os fundamentos da *accountability* judicial nas respostas prestadas nessa modalidade de atendimento ao usuário do serviço judiciário. Parte-se do raciocínio de que o acesso à Justiça, visto como instrumento garantidor de direitos no Estado Democrático de Direito, incorpora ao seu significado princípios e valores que ampliam sua relevância jurídica, o que o distingue da acepção meramente de acesso ao Judiciário, para defender-se que o direito à informação assume especial relevância no ordenamento jurídico brasileiro porque, além de contribuir para a efetivação de outros direitos, tal como uma solução célere à tutela em disputa, permite que o usuário do serviço judiciário exerça, por meio da participação social, o controle dos atos relacionados ao seu processo judicial. Duas questões centralizam o debate: (i) qual critério a Ouvidoria deve adotar para aferir se a reclamação por excesso de prazo tem plausibilidade nas suas alegações e, por consequência, decidir administrativamente pela resposta direta ou pelo direcionamento da demanda à autoridade judiciária ou ao servidor responsável; (ii) se o canal de comunicação direta do usuário com a instituição na busca de razões que justificam o tempo de tramitação dos autos reclamados cumpre os fundamentos da *accountability*. A hipótese principal que se pretende confirmar é que a Ouvidoria, ao ocupar um espaço vocacionado ao diálogo, acolhe as manifestações dos usuários do Poder Judiciário, por meio das quais se questionam os motivos que justificam a demora na tramitação do processo judicial e que o agente responsável pela ação judicial, ou alguém em nome dele, preste esclarecimentos e explique a atuação jurisdicional em conformidade com a legislação e com os órgãos de controle, atendendo integralmente os fundamentos da *accountability*, inclusive a divulgação de relatório estatístico. A decisão administrativa de responder diretamente ou direcionar à demanda à vara judicial em busca de informações é que conduz a investigação do caso, pois perquire-se sobre a suposição de que tal deliberação deve ser resultado de um modelo matemático que amplie a objetividade da análise, mitigue a subjetividade do analista e permita a comparação de processos semelhantes, na mesma condição, que tramitam na mesma vara judicial. Para tanto, testou-se modelos de aplicação de algoritmo durante o estudo de caso, até chegar-se a uma solução que permitisse à Ouvidoria sair do exame artesanal da reclamação por excesso

de prazo do processo no SAJ, com leitura de peças processuais até identificar o ato aguardado pelo reclamante e sopesar empiricamente, do SAJ Estatística, para uma avaliação em escala, de produção em massa, que iluminasse os pontos cinzentos do processo inteiro, da situação processual atual e que jogasse luz sob o ganho ou perda de tempo ao longo da tramitação dos autos. O conjunto de fatos descritos no desenvolvimento do algoritmo trilham o caminho percorrido pelo trabalho de fevereiro de 2016 a novembro de 2018, desde a fixação do referencial teórico até a conclusão do estudo de caso, confirmando a hipótese central do estudo.

**Palavras-chave:** Ouvidoria judiciária. Acesso à Justiça. Razoável duração do processo. *Accountability*.

## ABSTRACT

This case study has as its object the analysis of the claim for an excess of time in the Ombudsman Agency of the Judicial Branch of the State of Santa Catarina (Brazil), under the prism of the reasonable duration of the process ascertained by the criterion of non-term, and also check if the Ombudsman Agency meets or does not meet the foundations of judicial accountability in the answers provided in this type of service to its users. It is based on the reasoning that access to justice, as a guarantor of rights in the Democratic State of Law, incorporates into its meaning principles and values that increase its legal relevance, which distinguishes it from the merely meaning of access to the Judiciary, to defend that the right to information assumes special relevance in the Brazilian legal system, because, in addition to contributing to the realization of other rights, such as a speedy resolution to the disputed guardianship, allows the user of the judicial service to exercise, through social participation, the control of the acts related to his judicial process. Two issues centralize debate: (i) what criteria the Ombudsman Agency should adopt to assess whether the complaint by excess term has plausibility and, therefore, decide administratively by direct response or by directing the demand to the judicial authority or to the server responsible; (ii) if the user's direct communication channel with the institution in the search for reasons that justify the processing time of the Court records claimed complies with the requirements of accountability. The main hypothesis that we wish to confirm is that the Ombudsman's Office welcomes the manifestations of the users of the Judiciary Branch, by occupying a space directed to the dialogue, by which they question the reasons that justify the delay in conducting the judicial process, and that the agent responsible for the lawsuit, or someone in his name, providing clarifications and explain the judicial action in accordance with the law and with the organs of control, given all the pleas of accountability, including the dissemination of statistical report. The administrative decision to respond directly or direct the demand to the judicial district in search of information is what conducts the investigation of the case, because it is based on the supposition that such deliberation must be the result of a mathematical model that extends the objectivity of the analysis, mitigating the subjectivity of the analyst and allowing the comparison of similar processes, in the same condition, and that proceed in the same judicial district. In order to do so, we tested models of algorithm application during the case study, until we find a solution that would allow the Ombudsman Agency to leave the examination done manually of the

complaint by an excess of term of the process in the SAJ (*Sistema de Automação da Justiça* - Automation System of Justice), with reading of procedural documents until identifying the act awaited by the claimant and weighing empirically, from the SAJ Statistical, for mass scale evaluation, of mass production, which illuminates the gray points of the whole process, of the current procedural situation and that throw light under the gain or loss of time over of the proceedings. The facts described in the development of the algorithm undefiled the path followed by the work of February 2016 to November 2018, since the fixing of theoretical framework until the conclusion of the case study, confirming the central hypothesis of the study.

**Keywords:** Judicial Ombudsman Agency. Access to justice. Reasonable duration of the process. Accountability.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Pesquisa sobre os motivos que levariam as pessoas a buscarem o Judiciário.....	35
Figura 2 - Percentual de demandas de REP direcionadas - DS.....	137



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de demandas recebidas pela Ouvidoria do Poder Judiciário de Santa Catarina .....	85
Tabela 2 - Percentual de justificativas utilizadas .....	132
Tabela 3 - Demandas recebidas por canal .....	135
Tabela 4 - Demandas recebidas e respondidas em cada mês .....	135
Tabela 5 - Demandas por categoria .....	136
Tabela 6 - Demandas de REP por decisão.....	136
Tabela 7 - Demandas de REP por subseção .....	137
Tabela 8 - Demandas de REP por região .....	138
Tabela 9 - Demandas de REP por competência .....	138
Tabela 10 - Demandas de REP por comarca.....	139
Tabela 11 - Demandas de REP por área.....	140
Tabela 12 - Demandas de REP por competência .....	140
Tabela 13 - Demandas por classe processual .....	141
Tabela 14 - Cinco classes mais frequentes nas cinco comarcas mais frequentes.....	142
Tabela 15 - Demandas por assunto processual.....	143
Tabela 16 - Cinco assuntos mais frequentes nas cinco comarcas mais frequentes.....	144
Tabela 17 - Demandas por fase processual .....	145
Tabela 18 - Demandas de REP por fila de trabalho .....	146
Tabela 19 - Demandas de REP pela última movimentação analisada.	147
Tabela 20 - Demandas de REP com Justiça gratuita.....	148
Tabela 21 - Demandas de REP com preferência legal .....	148
Tabela 22 - Processos em que, pelo menos, uma das partes é idosa ...	148
Tabela 23 - Demandas de REP por tempo entre a última movimentação e o recebimento da reclamação - em relação ao tempo..	150
Tabela 24 - Demandas de REP por análise do tempo entre a última movimentação e o recebimento da reclamação - em relação à decisão da Ouvidoria.....	150



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>APT</b>	Administração Pública Tradicional
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>DNA</b>	Demandas Não Admitidas
<b>GMF</b>	Grupo de Fiscalização e Monitoramento
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>NGP</b>	Nova Gestão Pública
<b>NSP.</b>	Novo Serviço Público
<b>REP</b>	Reclamação de Excesso de Prazo
<b>SAJ</b>	Sistema de Automação da Justiça
<b>SIC</b>	Serviço de Informações ao Cidadão
<b>SJU</b>	Serviço Judiciário



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
<b>1 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO</b> .....	<b>29</b>
1.1 ASPECTOS FUNDANTES DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO .....	30
1.2 GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	32
1.3 ACESSO À JUSTIÇA E A INSATISFAÇÃO QUANTO AO TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO .....	33
1.4 TERMOS INICIAL E FINAL DE CONTAGEM DE PRAZO	37
1.5 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO AFERIDA PELO CRITÉRIO DO PRAZO FIXO .....	37
1.6 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO AFERIDA PELO CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO .....	40
1.7 PRAZO DE RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO PARA O TRABALHO .....	42
1.8 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A RAZOÁVEL DURAÇÃO PROCESSO .....	43
1.8.1 Conciliação e mediação .....	50
1.8.2 Ouvidoria de justiça: agentes potencializadores da mediação e da conciliação.....	52
1.9 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	53
<b>2 <i>ACCOUNTABILITY</i></b> .....	<b>55</b>
2.1 ABRANGÊNCIA .....	55
2.2 VIOLAÇÃO .....	56
2.3 SANÇÃO .....	56
2.4 RELAÇÃO ENTRE ATORES .....	57
2.5 AGENTES .....	57
2.6 DEFINIÇÃO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PARA ESTE ESTUDO . .....	57
2.7 TIPOLOGIAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	59
2.8 SUBTIPOLOGIAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NO ÂMBITO JUDICIAL .....	61
2.9 <i>ACCOUNTABILITY</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	66

<b>3</b>	<b>OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>69</b>
3.1	OUVIDORIA JUDICIÁRIA E SUA CRIAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	71
3.2	OUVIDORIA JUDICIÁRIA E OS MICROSSISTEMAS .....	73
<b>3.2.1</b>	<b>Lei de acesso à informação .....</b>	<b>73</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Código de defesa do usuário de serviços públicos.....</b>	<b>73</b>
3.3	OUVIDORIA NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	79
<b>3.3.1</b>	<b>Ouvidoria Judicial .....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Ouvidoria dos Servidores.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Ouvidoria do Poder Judiciário.....</b>	<b>80</b>
3.3.3.1	Estrutura .....	81
3.3.3.2	Objetivos.....	81
3.3.3.3	Ouvidor.....	81
3.3.3.4	Substituição em caso de afastamento .....	81
3.3.3.5	Juiz Auxiliar da Presidência .....	82
3.3.3.6	Mandato.....	82
3.3.3.7	Remuneração .....	82
3.3.3.8	Atribuições e limitações .....	82
3.3.3.9	Demandas não admitidas .....	83
3.3.3.10	Secretaria .....	84
3.3.3.11	Coordenador .....	84
3.3.3.12	Canais de acesso ao usuário.....	84
3.3.3.13	Horário de atendimento .....	84
3.4	SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO .....	85
3.5	DEMANDAS .....	85
3.6	GESTÃO DOCUMENTAL .....	89
3.7	GESTÃO DE PESSOAS.....	89
3.8	DADOS ESTATÍSTICOS.....	91
3.9	GESTÃO DE PROCESSOS .....	91
<b>3.9.1</b>	<b>Demanda iniciada pelo usuário – atuação passiva (art. 3º, I, II, III, VI e VII).....</b>	<b>92</b>
<b>3.9.2</b>	<b>Demanda derivada do contato do usuário – atuação ativa (art. 3º, IV, V e VIII) .....</b>	<b>93</b>
<b>3.9.3</b>	<b>Indício de irregularidade durante as diligências (art. 3º, IX) .....</b>	<b>93</b>

3.10	GESTÃO DAS DEMANDAS .....	94
3.10.1	<b>Demandas não admitidas .....</b>	<b>94</b>
3.10.2	<b>Serviço Judiciário .....</b>	<b>95</b>
3.10.3	<b>Serviço de Informação do Cidadão .....</b>	<b>96</b>
3.10.4	<b>Reclamação por Excesso de Prazo.....</b>	<b>100</b>
4	<b>LEITURA SOBRE CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO PARA A AFERIÇÃO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO E <i>ACCOUNTABILITY</i>.....</b>	<b>105</b>
4.1	O CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO PARA A DECISÃO SOBRE A PROCEDÊNCIA OU A IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO .....	105
4.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> .....	126
4.3	RELATÓRIO ESTATÍSTICO .....	134
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>153</b>
	<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>155</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>167</b>



## INTRODUÇÃO

Em 2016, a Ouvidoria Judicial foi transformada em Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, e absorveu as atribuições da extinta Ouvidoria dos Servidores. Na ocasião, após dois anos atuando como Ouvidor dos Servidores, fui convidado e aceitei a missão de coordenar a unificação e a padronização das rotinas e dos procedimentos da nova ouvidoria, visando, principalmente, ampliar o acesso do usuário à Justiça.

Ainda sem pretensão acadêmica, e motivado pela escassez de estudos sobre o papel de uma ouvidoria judiciária nos casos de críticas ou de insatisfações quanto à entrega de uma prestação jurisdicional adequada, efetiva e célere, resolvi aprofundar o tema e o fiz no Mestrado Profissional em Direito, tendo como linha de pesquisa o acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: a administração da Justiça sob o enfoque do diálogo.

O canal de comunicação direta disponibilizado pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina para o cidadão apresentar reclamações, requerer informações, solicitar providências, propor sugestões, expressar elogios e encaminhar denúncias, a ouvidoria, quando instada a agir como interlocutora nas demandas em que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual, tem o dever de prestar esclarecimentos, ainda que recebidos pelos juízos de direito, e de dar respostas conclusivas nos prazos definidos na legislação acerca do andamento do processo judicial.

Dentro desse catálogo de serviços, **delimitou-se a temática** da ouvidoria judiciária para analisar as reclamações de excesso de prazo para a prática de ato processual em processo cível no primeiro grau de jurisdição, sob a ótica da razoável duração do processo aferida pelo critério do prazo não fixo, e para estudar se o órgão atende ou não os fundamentos da *accountability* judicial nas respostas prestadas nessa modalidade de atendimento ao usuário do serviço judiciário. Logo, a questão que se coloca é se a Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina atende ou não os fundamentos da *accountability* judicial nas manifestações quanto à insatisfação quanto tempo de tramitação do processo.

A **hipótese central** é de que a Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina ocupe um espaço institucional vocacionado ao diálogo, por meio do qual o cidadão possa questionar quais razões justificam a demora na tramitação de processo judicial, e que a decisão administrativa possa ser resultado de um modelo matemático, cabendo ao

agente responsável pela ação judicial, ou alguém em nome dele, prestar esclarecimentos e justificar a atuação jurisdicional em conformidade com a legislação e com os órgãos de controle, em consonância com a *accountability*.

Essa interlocução funciona, de um lado, como controle das atividades jurisdicionais, sem que se fira a prerrogativa de independência judicial, e, de outro lado, como instrumento de gestão institucional, quando age para representar interesses legítimos dos cidadãos na busca de soluções definitivas.

O **objetivo geral** é, portanto, verificar se Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina atende ou não os fundamentos da *accountability* nas demandas em que há reclamação por excesso de prazo para a prática processual, com a descrição das características gerais e específicas quanto ao procedimento e rotina do órgão.

O **método** utilizado será o dedutivo, em que o ponto de partida será o fornecimento de premissas que definam e estabeleçam meios para a conclusão do trabalho. Na abordagem do estudo de caso, prevalecerá a descrição do modelo da Ouvidoria Judiciária do Estado de Santa Catarina e suas evoluções, além da verificação da existência de padrões objetivos nos atos normativos que a regulamentam, para identificar se os fundamentos da *accountability* judicial estão sendo ou não atendidos nas demandas em que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato judicial.

A primeira parte do estudo procurou compreender a razoável duração do processo, os critérios que aferem a dilação indevida do prazo e o papel institucional do Conselho Nacional de Justiça na escolha desse modelo e na visão que coloca o Poder Judiciário no centro de um sistema no qual o usuário deve ser guiado ao método apropriado para a resolução do conflito. Esse olhar é permeado pela concepção de acesso à Justiça, visto como instrumento garantidor de direitos no Estado Democrático de Direito, que incorpora ao seu significado princípios e valores que ampliam sua relevância jurídica e o distingue da acepção meramente de acesso ao Judiciário, para se defender que o direito à informação assume especial relevância no ordenamento jurídico brasileiro porque, além de contribuir para a efetivação de outros direitos, tal como uma solução célere à tutela em disputa, permite que o usuário do serviço judiciário exerça, por meio da participação social, o controle dos atos relacionados ao seu processo judicial.

A segunda parte buscou delinear a noção de *accountability* não eleitoral, moldando, a partir do tema estudado, as feições que fundamentam o instituto que cuida da obrigação do detentor do poder de

prestar contas de suas ações ou omissões, sob pena de sanção.

A terceira parte teve por objetivo contextualizar e individualizar a ouvidoria no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, para, depois, retratar os tipos de demandas recebidas e fazer o recorte para o ponto que diferencia a atuação de tal órgão das demais ouvidorias públicas, que são as demandas em que o usuário reclama que o seu processo tramita com excesso de prazo. É exatamente nesse ponto que reside o problema, pois como saber se uma ação judicial veiculada em determinada vara judicial, e objeto de uma manifestação que aponta haver morosidade, merece que a autoridade judiciária ou a chefia do cartório seja instada a justificar a regularidade do processo em relação ao tempo de sua duração.

A quarta parte do estudo consistiu em confrontar teoria com o problema, a fim de dialogar se a Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, pragmaticamente, atende os fundamentos da *accountability* judicial para, ao final, apontar-se as conclusões do estudo de caso.



## 1 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A percepção de tempo, nos dias atuais, sofre influência cada vez maior do mundo digital. A espera já não é mais tolerada. As pessoas buscam respostas instantâneas, que sejam prestadas de maneira breve, direta e objetiva, aos problemas vivenciados cotidianamente. O usuário de serviços públicos exige, assim, que a solução para a situação conflitante seja dada, de preferência, imediatamente, sem delongas. Essa mudança comportamental da sociedade refletiu também no nível de informações que o agente público deve prestar em relação ao prazo de atendimento.

A questão do tempo e como explicá-lo já foi objeto de pensamento de Santo Agostinho, que expôs sua reflexão acerca do tema do seguinte modo:

Que é, pois, o tempo? Quem poderá explicá-lo clara e brevemente? Quem o poderá apreender, mesmo só com o pensamento, para depois nos traduzir por palavras o seu conceito? E que assunto mais familiar e mais batido nas nossas conversas do que o tempo? Quando dele falamos, compreendemos o que dizemos. Compreendemos também o que nos dizem quando dele nos falam. O que é, por conseguinte, o tempo? Se ninguém mo perguntar, eu sei; se o quiser explicar a quem me fizer a pergunta, já não sei. Porém, atrevo-me a declarar, sem receio de contestação, que, se nada sobreviesse, não haveria tempo futuro, e se agora nada houvesse, não existiria o tempo presente. (AGOSTINHO, 1980, p. 265).

Não obstante seja direito básico à informação saber quando o atendimento será iniciado e quando ele será encerrado, sendo dever de quem presta o serviço prever o tempo máximo do atendimento, de acordo com o art. 7º, IV, Lei n. 13.460/2017 (BRASIL, 2017), essa cultura da previsibilidade do tempo de atendimento ainda não está incutida no Poder Judiciário quando se trata de tramitação de ação judicial.

Diante do contexto social, em que os usuários dos serviços públicos cobram cada vez mais celeridade na solução de seus problemas, e da realidade do Poder Judiciário, em que a proliferação dos embates judiciais gera incapacidade de solucionar o estoque de processos adequada, efetiva e celeremente, soma-se a imprevisibilidade do tempo máximo de tramitação das pretensões judicializadas, situação em que se

insere o princípio da garantia da “razoável duração do processo”.

À primeira vista, surge a dificuldade de definir o que seja a “razoável duração do processo”, depois aparece a dura tarefa de dimensioná-la concreta e especificamente, para, ao fim, assentar-se a tempestividade da tramitação processual; ou, ao contrário, reconhecer-se que há verossimilhança na alegação do usuário do Poder Judiciário de que provavelmente existe excesso de prazo no processo reclamado, sendo indispensável, assim, que se acione a autoridade judiciária condutora da ação judicial para prestar as devidas informações e, se for o caso, que se comunique os órgãos de controle para eventual apuração de responsabilização.

## 1.1 ASPECTOS FUNDANTES DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A origem da garantia razoável duração processo remonta à Carta Magna das Liberdades do Rei João, de 1215, conhecido como João Sem Terra, que em seu artigo 40 previu que a ninguém se negaria ou se retardaria o direito ou a justiça<sup>1</sup>.

A visão de que seria inaceitável a prestação jurisdicional tardia propagou-se para outros ordenamentos jurídicos, como na Declaração de Direitos da Virgínia, na Declaração de Delaware, ambos de 1776, e na 6ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1791 (PRIEBE, 2018, p. 164).

Na atualidade, alçado à condição de princípio, a razoável duração do processo é adotada como limitador do tempo para o julgamento na Convenção Europeia para Salvaguarda do Direitos Civis do Homem; no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; na Convenção Americana de Direitos Humanos; na Carta da Africana de Direitos Humanos; e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (PRIEBE, 2018, p. 164).

No Brasil, o princípio da razoável duração do processo foi recepcionado devido ao país ter firmado, como signatário no Pacto de São José da Costa Rica, em 1992, acordo promulgado e incorporado ao ordenamento jurídico em 9 de novembro de 1992, que em seu artigo 8.1, preceitua:

---

<sup>1</sup> Magna Carta do Rei João. Artigo 40 – “To no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice”. Disponível em: <[http://www.hrcr.org/docs/Magna\\_Carta/magna2.html](http://www.hrcr.org/docs/Magna_Carta/magna2.html)>. Acesso em: 20 set. 2018.

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Embora a Constituição Federal de 1988 dispusesse que as normas de direito e garantias fundamentais têm aplicação imediata, e que o rol não era taxativo, porque acolhia outros direitos e garantias de tratados internacionais, até a Emenda Constitucional n. 45/2004, que inseriu o § 3º ao art. 5º na Carta Magna, remanesce dúvida sobre a hierarquia de acordos dessa natureza no ordenamento jurídico.

A propósito do assunto, discorre Piovesan:

Em síntese, relativamente aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 5º, § 1º, acolhe a sistemática da incorporação automática dos tratados, o que reflete a adoção da concepção monista. Ademais, [...] a Carta de 1988 confere aos tratados de direitos humanos o status de norma constitucional, por força do art. 5º §§ 2º e 3º. O regime jurídico diferenciado conferido aos tratados de direitos humanos não é, todavia, aplicável aos demais tratados, isto é, aos tradicionais. No que tange a estes, adota-se a sistemática da incorporação legislativa, exigindo que, após a ratificação, um ato com força de lei (no caso brasileiro esse ato é um decreto expedido pelo Executivo) confira execução e cumprimento aos tratados no plano interno. Desse modo, no que se refere aos tratados em geral, acolhe-se a sistemática da incorporação não automática, o que reflete a adoção da concepção dualista. Ainda no que tange a esses tratados tradicionais e nos termos do art. 102, III, b, da Carta Maior, o Texto lhes atribui natureza de norma infraconstitucional. (PIOVESAN, 1996, p. 111).

De todo modo, a própria Emenda Constitucional n. 45/2004, também conhecida como Reforma do Poder Judiciário – que à época da

proposta aduzida, em 26 de março de 1992, já era justificada diante da necessidade de uma nova Justiça, modernizada e sujeita à fiscalização –, introduziu no Texto da Constituição o princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII) e criou o Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º).

Assim, ainda que superada a questão de como o princípio da razoável duração do processo deveria ser incorporado ao ordenamento jurídico, foi este positivado formalmente na Constituição Federal, nos seguintes termos: “LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004).

O Código de Processo Civil, seguindo a tendência de positivar o princípio da razoável duração do processo, ao tratar das normas fundamentais do Processo Civil, estabeleceu que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (art. 4º).

## 1.2 GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

O dispositivo constitucional que consagra a garantia da razoável duração do processo igualmente assegura, a todos, os meios que efetivem a celeridade da tramitação dos processos judicial e administrativo. Desse modo, fica fácil perceber que existem dois comandos derivados da norma: 1) é direito fundamental de todos a razoável duração do processo; e 2) é dever do Estado conferir meios que garantam a celeridade da tramitação processual.

Na perspectiva do direito de o usuário do Poder Judiciário exigir a razoável duração do processo, surgem questões fundamentais à sua elucidação: O que é prazo razoável? Como dimensioná-lo? Quais critérios definem a razoabilidade do tempo de tramitação?

Historicamente, definir o que se entende como tempo razoável de tramitação alberga visões de prazos determinado e indeterminado. Dentre aqueles que defendem uma tarifação temporal certa, o tempo razoável é aquele previsto expressamente na legislação processual para as práticas de atos processuais. De outro lado, outros sustentam que tempo razoável de duração é o tempo médio efetivamente despendido no país para cada tipo de processo. Logo, a tramitação deve ser mensurada considerando o caso concreto e, assim, admite-se uma maior elasticidade temporal, sem

que isso represente desrespeito ao destacado direito.

A respeito da obrigação estatal de conferir meios que garantam a celeridade da tramitação, tal vetor significa colocar à disposição da autoridade judiciária condutora da ação judicial veiculada em juízo instrumentos legais e administrativos que permitam verdadeiros avanços procedimentais na busca da diminuição de tempo do processo e do substancial aumento da produtividade.

Nesse caso, a garantia da celeridade passa pelas políticas de democratizar o acesso à Justiça com informações sobre a resolução apropriada de disputas; de desburocratizar o processo eletrônico; de modelagem dos fluxos de trabalho dos procedimentos processuais; de melhorar o tratamento da informação catalogada de partes e de advogados nas ações judiciais; de automatizar a prática de atos processuais; de treinar e capacitar o pessoal; de aumentar a eficiência; de diversificar os dados estatísticos e os indicadores processuais; de assegurar segurança jurídica; de ampliar julgamentos com base no incidente de resolução de demandas repetitivas e de repercussão geral.

### 1.3 ACESSO À JUSTIÇA E A INSATISFAÇÃO QUANTO AO TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO

O Movimento de Acesso à Justiça, surgido após a Segunda Guerra Mundial, culminou com a publicação de trabalhos, na década de 70, que examinaram o tema do conflito para além do ponto de vista formal, segundo o qual significaria o direito de propor ou de contestar uma ação, ampliando a lente para um enfoque social, fundada na efetividade desse acesso.

Conhecido como Projeto Florença, a mobilização de pensadores de áreas multidisciplinares para pesquisar o sistema judicial dos países resultou na obra *Acess to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective – A General Report*. A versão resumida desse trabalho, que pode ser chamada de “Relatório Geral”, foi traduzida no Brasil, em 1988, por Ellen Gracie Northfleet, como *Acesso à Justiça*. Nesse estudo, enfatiza-se que:

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente

acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

O conceito de acesso à Justiça, visto como instrumento garantidor de direitos no Estado Democrático de Direito, incorpora ao seu significado princípios e valores que ampliam sua relevância jurídica e o distingue da acepção que remete ao sentido meramente de acesso ao Judiciário.

Sob o enfoque de que o acesso à Justiça deve assegurar uma solução adequada, efetiva e célere à tutela em disputa, o direito à informação assume especial relevância no ordenamento jurídico brasileiro porque, além de contribuir para a efetivação de outros direitos, permite que o cidadão exerça, por meio da participação social, o controle dos atos relacionados ao seu processo judicial.

Esse olhar, primeiro mirando a acessibilidade de todos os cidadãos ao sistema judicial, desviou a atenção do ponto primordial, e antecedente, ligado à escolha apropriada para a resolução da disputa que se apresentava e, assim sendo, produziu reflexos diretos, causados pela massificação do embate judicial, como o aumento da estrutura do Poder Judiciário, e indiretos, derivados da incapacidade de solucionar o estoque de processos adequada, efetiva e celeremente, com a conseqüente diminuição da confiança do cidadão na instituição.

O baixo risco econômico para judicializar o conflito em certas situações, como no juizado especial e nas hipóteses em que se autoriza a concessão de assistência judiciária gratuita, ao mesmo tempo em que permite maior amplitude social ao acesso à justiça produz como resultado a proliferação de ações judiciais que não passam de aventuras jurídicas sem o ônus de que a derrota da tese jurídica implique em revés financeiro, acabando isso por traduzir-se em incentivo estatal à litigância.

A Fundação Getúlio Vargas, por meio da Escola de Direito de São Paulo, publica regularmente o relatório do Índice de Confiança na Justiça do Brasil - ICJBrasil<sup>2</sup>, que procura medir a capacidade de o Judiciário apresentar-se como espaço legitimado de resolução das disputas por meio de pesquisas sobre o que leva o cidadão a procurar ou não o Judiciário e a confiar ou não, “em termos de eficiência (celeridade), capacidade de

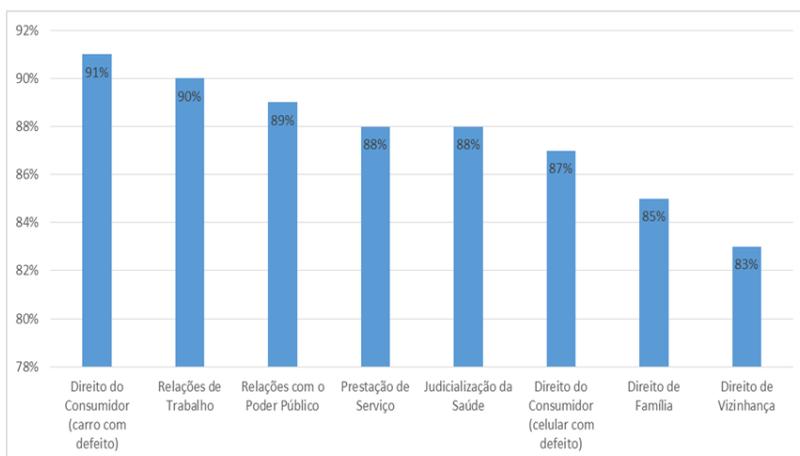
---

<sup>2</sup> O Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil pode ser consultado neste endereço eletrônico: disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em: 20 set. 2018.

resposta (competência), imparcialidade, honestidade e acesso (facilidade de uso e custos)” (FGV, 2017, p. 2).

No relatório referente ao primeiro semestre de 2017, somente 24% dos que responderam à pesquisa afirmam confiar no Poder Judiciário (FGV, 2017, p. 15) e, apesar da má avaliação, “os entrevistados têm alto grau de disposição de resolverem seus conflitos na Justiça” (FGV, 2017, p. 7). Esse contraste entre a desconfiança e a elevada intenção de buscar o Judiciário para solucionar seus problemas pode indicar déficit de informação quanto a métodos apropriados para solução apropriada de resolução de disputa. O estudo retrata que a confiança na Justiça não muda conforme a idade, não é afetada pela escolaridade e é semelhante entre grupos de renda. Dentre os motivos que os levariam a buscar o Judiciário, os entrevistados disseram que o fariam para resolver problemas relacionados aos aspectos indicados na Figura 1.

Figura 1 - Pesquisa sobre os motivos que levariam as pessoas a buscarem o Judiciário



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2017, p. 11).

A avaliação, ainda conforme o relatório do ICJBrasil, é de que o Judiciário é lento, caro e difícil de utilizar. “A principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional” (FGV, 2017, p. 17).

A percepção de que o Judiciário é lento impacta significativamente na dimensão de competência para resolver o litígio posto em juízo:

A má avaliação da Justiça reflete as dimensões de honestidade, competência e independência. [...]. Além disso, 73% dos respondentes consideraram que o Judiciário é nada ou pouco competente para solucionar os casos. (FGV, 2017, p. 17).

O Conselho Nacional de Justiça vislumbrou, diante da insatisfação do usuário do Poder Judiciário, a necessidade de estabelecer uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses para, de acordo com a peculiaridade do caso, oferecer um método capaz de resolver apropriadamente a disputa, pois, “Com isso, o acesso à Justiça passa a ser concebido como um acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio de participação adequada – resultados, procedimento e sua condição apropriada – do Estado” (CNJ, 2016, p. 39).

Se antes buscava-se massificar o acesso à Justiça com medidas socializantes, notadamente com a diminuição dos custos para os interessados litigarem; agora, pretende-se desonerar o Estado das despesas inerentes à litigiosidade que congestionam a Justiça, mediante o oferecimento de método racional e apropriado para chegar-se a um consenso adequada, efetiva e celeremente.

Diante da nova onda do acesso à Justiça, tendo como referencial o diálogo direto do usuário com o Judiciário, a ouvidoria deve ser entendida como o órgão que busca ampliar a efetividade jurisdicional, nas perspectivas de que, de um lado, permite ao cidadão demonstrar toda a sua insatisfação com a demora na resolução do conflito judicializado e, de outro, que a instituição comunique a existência de outros meios, além do processo judicial, que podem resolver a disputa, de maneira mais rápida e barata, que devem ser sopesadas as vantagens juntamente com o advogado. E, nesse aspecto, a ouvidoria assume especial relevância.

Entretanto, quando o usuário, insatisfeito com o tempo de tramitação processual a que está submetido pelo Poder Judiciário, reclamar de excesso de prazo, é essencial ter em mente o que significa, efetivamente, morosidade, lentidão, paralisia, e de que maneira a ouvidoria pode aferir sua eventual ocorrência diante do contexto da vara judicial, a fim de que possa qualificar desde logo a queixa formulada como improcedente, ou, ao contrário, antever a existência de verossimilhança da alegação na reclamação aduzida.

É nesse ponto que se insere a importância de entender a razoável duração processo e principalmente qual critério de prazo deve ser adotado pelo Ouvidoria na análise da reclamação de excesso de prazo.

#### 1.4 TERMOS INICIAL E FINAL DE CONTAGEM DE PRAZO

Resumidamente, no processo civil, o termo inicial de contagem de prazo é a data da propositura da ação judicial; enquanto o termo final é a data em que a decisão se torna final. No processo criminal, o termo inicial de contagem de prazo é a data em que se instaurou o inquérito policial, ou, se este foi dispensável, a data do oferecimento da denúncia ou da queixa-crime; no processo criminal, “o *dies ad quem* é o dia em que o julgamento final é dado quanto à acusação substantiva ou o dia em que haja decisão da decisão da acusação ou do tribunal para terminar o procedimento” (SANTOS, 2018, p. 28).

Neste estudo, optou-se pela análise das ações de competência cível. Adotou-se como termo inicial para contagem do prazo a data de propositura da ação judicial, a data do início do cumprimento de sentença, para o primeiro grau de jurisdição, e a data da distribuição do recurso ou da ação originária, no segundo grau. Como término, fixou-se o prazo da data da publicação da sentença no processo de conhecimento e da data da publicação da decisão que encerrar a fase executória, no primeiro grau, e a data da publicação do acórdão ou da decisão monocrática que julgar o recurso ou ação originária.

#### 1.5 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO AFERIDA PELO CRITÉRIO DO PRAZO FIXO

A razoável duração do processo, quando aferida pelo critério de prazo fixo apresenta vantagem de delimitar um espaço temporal determinado às partes e à autoridade judiciária. A definição de razoabilidade foi dada pela legislação processual. Assim, bastaria somar os prazos processuais para que, ao final, fosse possível ter o resultado daquilo que o legislador estabeleceu como tramitação tempestiva.

Essa intelecção é respaldada por diversos doutrinadores, como Fernando Gajardoni, Alessandra Spalding e Carlos Henrique Haddad (PRIEBE, 2018, p. 169).

RODRIGUES; LAMY (2016, p. 223), ao tratarem do tema, argumentam que a Emenda Constitucional n. 45/2004, ao utilizar a expressão “prazo legal” na alínea ‘e’ do inciso II do artigo 93, parece ter optado pela adoção do critério do prazo fixo para aferir a razoabilidade da duração do processo. Isso porque o dispositivo constitucional prevê que a autoridade judiciária não será promovida se retiver os autos em seu poder, injustificadamente, além do prazo legal, sendo vedada a devolução do processo ao cartório sem decisão judicial. Esse raciocínio, segundo

defendem, também seria reforçado pelo preceituado na alínea 'c' do mesmo inciso e artigo, pois dispõe que promoção por merecimento ocorre pela aferição do desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza na jurisdição.

Em contraponto a essa linha argumentativa de que a razoabilidade é medida pela soma dos prazos processuais, o Código de Processo Civil prevê que, versando o processo sobre direitos que admitam a autocomposição, as partes capazes podem estipular alterações no procedimento e, juntamente com a autoridade judiciária, fixar calendário para a prática de atos processuais, que os vinculam. Ora, a possibilidade de mudar prazos legais, mediante negócio jurídico processual, parece indicar que a aferição da razoabilidade da duração do processo pode ir além do critério do prazo fixo.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Habeas Corpus n. 97.461, de relatoria do então Ministro Eros Grau, rejeitou a tese de que a razoabilidade da duração do processo criminal seria resultado de operação aritmética, uma vez que são desconsiderados fatores como complexidade da causa, comportamento das partes e até mesmo o número de réus, os quais interferem na questão temporal. Convém mencionar:

[...] o excesso de prazo não resulta de simples operação aritmética. Complexidade do processo, retardamento justificado, atos procrastinatórios da defesa e número de réus envolvidos são fatores que, analisados em conjunto ou separadamente, indicam ser, ou não, razoável o prazo para o encerramento da instrução criminal. [HC 97.461, rel. min. Eros Grau, j. 12-5-2009, 2ª T, DJE de 1º-7-2009].

A crítica que se faz ao modelo de somar os prazos de processuais, portanto, decorre do fato de que ele acaba se descolando da realidade vivenciada pelo Poder Judiciário, por ignorar a complexidade das ações judiciais e as vicissitudes do dia a dia do órgão jurisdicional.

O critério de prazo fixo é ainda encarado sob outra vertente, na qual a delimitação do lapso temporal ideal para a apreciação do Poder Judiciário é preestabelecida mediante padrões e regras, com base no histórico de processos semelhantes.

Vale referir, a esse respeito, estudo publicado pela *American Bar Association*, que, utilizando padrão aleatório de pesquisa, quantificou a

razoável duração de processos nos tribunais norte-americanos (SANTOS, 2018): a) nos casos cíveis em geral, 90% devem ser iniciados, processados e concluídos dentro de 12 meses, podendo esse prazo ser estendido para 24 meses, nos 10% dos casos restantes, em decorrência de circunstâncias excepcionais; b) nos casos cíveis sumários (*small claims*), os processos devem ser finalizados em 30 dias; e, c) nas relações domésticas, 90% das pendências devem ser iniciadas e julgadas em 30 dias, e 98% dentro de seis meses e 100% em um ano.

Mesmo a Corte Europeia de Direitos Humanos, como bem lembrado por Paula Ferraresi Santos, conhecida pelos seus critérios de prazos não fixos, elaborou tabela, tendo por base seus próprios julgados, estabelecendo as hipóteses em que a tramitação pode ser considerada razoável ou irrazoável.

Assim, estabeleceu-se que: (i) duração de até 2 anos, em caso não complexos, é geralmente considerada razoável. Nos casos em que a demora é superior a dois anos, a Corte analisa detidamente, a fim de determinar se as autoridades nacionais demonstraram a devida diligência no processo; (ii) em casos prioritários, a corte pode afastar da regra geral, podendo determinar a violação, mesmo que o caso demore menos de dois anos; (iii) em casos complexos, a corte pode determinar um prazo mais longo, mas prestar especial atenção para os períodos de inatividade que são claramente excessivos. O tempo mais longo permitido é raramente superior a cinco anos e quase nunca mais do que oito anos de duração total; (iv) os únicos casos em que a Corte não determina a violação, apesar da duração manifestamente excessiva, são os casos em que os comportamentos dos litigantes contribuíram para a demora. (SANTOS, 2018, p. 29).

A resistência à aplicação desse tipo de tolerância quanto à razoável duração do processo judicial origina-se do fato de que, embora mais alinhada à realidade do Poder Judiciário, a fixação de um prazo estanque para a tramitação de ações judiciais despreza, na premissa desse raciocínio, que o rito processual apresenta nuances que permitem demandas semelhantes tomarem caminhos distintos, exigindo, portanto, análise caso a caso para, diante das peculiaridades do processo, avaliar se

há excesso de prazo e, em se confirmando, se este poderia estar justificado.

A exigência de destacar o processo para que se possa avaliar a razoabilidade da sua duração, mesmo quando um parâmetro temporal fixo foi preestabelecido, acaba por desmascarar essa regra, já que a objetividade da análise só é válida para os processos que cumprem o prazo previamente definido; para os casos intempestivos, a demonstração de irrazoabilidade depende de análise posterior.

## 1.6 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO AFERIDA PELO CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO

A ideia de não existir uma predefinição temporal para a aferição da razoável duração do processo é adotada pela Corte Europeia, que prefere verificar a tempestividade da tramitação processual avaliando, caso a caso, a complexidade da ação judicial, o comportamento dos litigantes, a conduta das autoridades competentes, a importância da lide para as partes e o contexto no qual se desenvolveu o processo.

A análise do Tribunal Europeu a respeito da dilação de prazo indevida está vinculada ao caráter fiscalizatório e punitivo do órgão, a fim de responsabilizar os países europeus sob sua jurisdição que atentem contra o direito fundamental do usuário do Poder Judiciário ao devido processo legal (NICOLAU, 2011, p. 2).

A complexidade do caso, a partir dos fatos aduzidos em juízo, relaciona-se às dimensões jurídica e procedimental. A questão jurídica pode suscitar complicações derivadas da difícil interpretação pelo ineditismo do tema debatido, pela sofisticação dos argumentos e fundamentos suscitados pelas partes, pela repercussão social do direito apreciado e pela gama de pretensões formuladas e resistidas pelos litigantes. Já a complexidade processual pode decorrer da pluralidade de autores, réus e terceiros; de inúmeros incidentes processuais e recursos; e das dificuldades na instrução probatória, por excesso de documentos, elevado número de testemunhas ou especificidade da prova pericial a ser produzida (SANTOS, 2018).

O comportamento malicioso das partes, frequentemente, contribui para a piora do tempo de duração do processo. No âmbito cível, espera-se que os litigantes cumpram mutuamente com o dever de cooperação (CPC, art. 6º); no criminal, conta-se que réu se comporte com a boa-fé no exercício do contraditório e da ampla defesa. Evidentemente, que a postura dos litigantes deve ser analisada sob ótica do devido processo legal, em que são asseguradas garantias básicas para um processo justo, e

que estão previstas no art. 5º da Constituição Federal, tais como: o acesso à justiça (inc. XXXV); o juiz natural (inc. XXXVII), o contraditório e a ampla defesa (inc. LV); a vedação de provas ilícitas (inc. LVI); a publicidade dos atos processuais (inc. LX); e a assistência jurídica integral e gratuita (inc. LXXIV) (THEODORO JÚNIOR, 2009). Ora, se a razoável duração do processo foi afetada pelas condutas das partes, que tumultuaram a marcha processual, torna-se incabível atribuir-se culpa ao juízo pela demora na conclusão do processo.

Na conduta das autoridades competentes, avalia-se o respeito aos prazos legais para a prática de atos processuais, assim como examina-se se o juiz de direito dirigiu o processo consoante prevê o art. 139 do CPC, de modo: a velar pela sua duração razoável (inc. II); a impedir postulações meramente protelatórias (inc. III); a determinar medidas que assegurem o efetivo cumprimento da ordem judicial (inc. IV); a promover a autocomposição (inc. V); e a dilatar prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova para adequar às necessidades do conflito e dar maior efetividade à tutela do direito (inc. VI).

A importância da lide para as partes também é um fator pertinente para aferição da razoável duração, visto que o bem jurídico tutelado, a idade dos litigantes, as razões de saúde, de liberdade e, em geral, de tutela de urgência geram alta expectativa de que a celeridade a ser adotada à hipótese concreta seja superior às demandas judiciais na média de tempo. O CPC, em seu art. 12, procurou organizar a ordem de apreciação dos processos, preferencialmente, segundo o critério cronológico, excluindo da regra situações jurídicas e administrativas que impliquem prioridades legais e metas do CNJ (inc. VII); os processos criminais, nos órgãos jurisdicionais que tenham competência penal (inc. VIII); e a causa que exija urgência no julgamento, assim reconhecida por decisão (inc. IX).

O contexto no qual se desenvolveu o processo pode indicar que o retardamento era inevitável, em razão de caso fortuito ou força maior. Desse modo, excluem-se alegações de falta de pessoal; de insuficientes estruturas e infraestruturas; e de excesso de volume de trabalho, uma vez que:

Não se escusa o Estado invocando o volume excessivo de demandas, já que se acha constitucionalmente obrigado a aparelhar o serviço público de modo a cumprir, e fazer cumprir, todos os direitos fundamentais, inclusive o de garantir o acesso à justiça, dentro dos parâmetros do devido processo legal. Afastar-se dos parâmetros formais

e temporais do devido processo legal corresponde a negar vigência às garantias fundamentais dos incisos XXXV e LIV da Constituição. Equivale, ainda, a violar o dever fundamental de prestar os serviços públicos segundo a legalidade e de maneira eficiente. (THEODORO JÚNIOR, 2009, art. 37, caput).

A crítica a esse modelo é que, embora existam critérios definidos para a análise acerca do cumprimento do procedimento legal, a aferição da razoável duração do processo ainda depende, além do somatório dos prazos fixados pela lei processual, da aferição de quanto o prazo se afastou do tempo médio de tramitação de cada tipo de procedimento comparado, para, a partir desse o resultado, esmiuçar todo o procedimento para encontrar os motivos que levaram à demora na conclusão da ação judicial. Trata-se, assim, de uma abordagem empírica, realizada caso a caso, o que dificulta uma visão panorâmica do acervo de processos na mesma condição. Outro fator importante a ser considerado, é a ausência de uma linha limítrofe que identifique a fronteira do prazo excessivo durante a prestação jurisdicional para prevenir tolerâncias a prazos injustos. Desse modo, prevalece o modelo corretivo, que parece fadado à questão da responsabilização estatal pela protelação indevida e irrazoável do processo.

## 1.7 PRAZO DE RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO PARA O TRABALHO

Para o presente estudo, preferiu-se adotar o critério do prazo não fixo, e a aferição da criticidade da razoável duração do processo será realizada caso a caso, mediante comparação entre processos similares, na mesma condição, que tramitam na vara judicial, ou, ainda, por meio de parâmetros fixados para comparação entre varas judiciais semelhantes. Nessa avaliação, será considerado excesso de prazo a demora que não seja razoável.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Código Normas da Corregedoria-Geral da Justiça, art. 39 e parágrafo único, disponível em:  
<<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+CGJ/9fd74fde-d228-4b19-9608-5655126ef4fa>>. Acesso em: 6 out. 2018.

## 1.8 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A RAZOÁVEL DURAÇÃO PROCESSO

A Emenda Constitucional n 45/2004, que cuidou da Reforma do Judiciário, criou, em seu art. 92, I-A, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, como órgão do Poder Judiciário composto de 15 membros com mandato de 2 anos, admitida uma recondução para, no ponto que interessa, controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º)<sup>4</sup>.

No exercício desse poder controlador, o CNJ editou a Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, que dispôs sobre o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, considerando a necessidade de estabelecer diretrizes norteadoras à atuação institucional de todos os seus

---

<sup>4</sup> As competências específicas do CNJ, estão assim elencadas nos seguintes incisos previstos no § 4º do art. 103-B da CF: I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; e, VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

órgãos e de conferir perenidade administrativa no aperfeiçoamento, e modernização aos serviços judiciais, fixou como objetivo garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos e assegurar a razoável duração do processo. Essa finalidade está albergada no tema eficiência operacional, que engloba outras finalidades, como facilitar o acesso à Justiça e promover a cidadania.

Em 9 de março de 2010, o Plenário do CNJ aprovou o Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal, com o fito de alcançar o cumprimento do princípio da razoável duração do processo, mediante adoção de rotinas de trabalho a serem aplicadas pela autoridade judiciária, desde a fase pré-processual (CNJ, 2009b, p. 39). Nesse documento, optou-se nitidamente pelo critério do prazo fixo e, por consequência, pela contagem dos prazos processuais para a definição da razoável duração do processo<sup>5</sup>, concluindo-se que:

[...] em se tratando de procedimento ordinário, o prazo razoável é entre 105 (cento e cinco) e 148 dias, conforme explicado abaixo. Sendo o sumário, o prazo geral e razoável é de 75 (setenta e cinco) dias, enquanto, no caso do procedimento do tribunal do júri, o prazo geral para o encerramento da primeira fase do processo é entre 135 e 178 dias. (CNJ, 2009b, p. 45).

Contrapondo-se à política judiciária do critério do prazo fixo no processo penal, o próprio CNJ formula anualmente, desde de 2009, metas nacionais do Poder Judiciário, de modo a promover o aperfeiçoamento institucional e a buscar atingir uma prestação jurisdicional com

---

<sup>5</sup> a) 10 (dez) dias para a conclusão do inquérito (art. 10 do CPP); b) distribuição imediata (art. 93, XV da CF); c) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – ato de secretaria/escrivania (remessa para o Ministério Público); d) 5 (cinco) dias para a denúncia (art. 46, caput, 1ª parte, do CPP); e) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – atos de secretaria (para conclusão ao juiz); f) 5 (cinco) dias – decisão interlocutória simples de admissibilidade da ação penal (art. 800, II, do CPP); g) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – atos de secretaria/escrivania (expedição do mandado de citação); h) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP – interpretação extensiva) - cumprimento do mandado de citação pelo oficial de justiça; i) 10 (dez) dias para o acusado apresentar a resposta (art. 396, caput, do CPP); j) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – ato de secretaria (conclusão ao juiz); k) 5 (cinco) dias – decisão judicial (art. 399 e 800, II, do CPP); e l) 60 (sessenta) dias para a realização da audiência de instrução e julgamento (art. 400, caput, do CPP) (CNJ, 2009b, p. 46).

celeridade, eficiência e qualidade. A Meta 2 foca na celeridade e tem como mote garantir a razoável duração do processo, porque ambiciona à redução do estoque de processos pendentes de julgamento. Essa meta renova-se todo ano e, em 2018, tem como objetivo:

Identificar e julgar até 31/12/2018, pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2014 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2015 no 2º grau, e 90% dos processos distribuídos até 31/12/2015 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais;

Nesse ponto, é importante fazer uma intersecção desse mecanismo de controle de metas propostas com a *accountability*, pois se criou uma forma de fiscalização que potencializa o caráter pedagógico na relação entre o CNJ e o Poder Judiciário e orienta o fiscalizado à mudança de comportamento no tocante à atenção à duração razoável do processo.

Outro aspecto corrobora à conclusão de que o CNJ adota também o critério do não-prazo para aferição da razoável duração do processo, é o fato de o seu Regimento Interno preceituar que cabe ao Corregedor Nacional de Justiça apreciar a representação contra magistrado ou servidor por excesso injustificado para a prática de ato de sua competência jurisdicional ou administrativa, que, se não for caso de arquivamento sumário, o representado será notificado para, querendo, apresentar defesa e indicar, desde logo, as provas que pretende produzir. Decorrido o prazo do contraditório, pode-se arquivar ou instaurar processo administrativo disciplinar. Ainda que não configurada infração disciplinar, se demonstrada a existência de grave atraso ou de grande acúmulo, o relator submeterá o caso ao Plenário, com proposta de providências. Na hipótese de o excesso injustificado de prazo envolver duas ou mais autoridades judiciárias, a Corregedoria pode abrir procedimento para apuração concertada<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 78. A representação contra magistrado por excesso injustificado de prazo para a prática de ato de sua competência jurisdicional ou administrativa poderá ser formulada por qualquer pessoa com interesse legítimo, pelo Ministério Público, pelos Presidentes de tribunais ou, de ofício, pelos Conselheiros. § 1º A representação será instruída com os documentos necessários à sua demonstração e será dirigida ao Corregedor Nacional de Justiça. § 2º Não sendo o caso de indeferimento sumário da representação, o Corregedor Nacional de Justiça enviará, mediante ofício, a segunda via acompanhada de cópia da documentação ao representado, a fim de que este,

O Corregedor Nacional arquivará a representação, se ficar desde logo justificado o excesso de prazo ou demonstrado que o atraso não decorreu da vontade da autoridade judiciária nem de conduta desidiosa. A prática do ato, a normalização do andamento ou a solução do processo poderão ensejar a perda do objeto. A previsão de solução do processo nas informações prestadas, autoriza o sobrestamento do pedido de providências por 90 dias. A ocorrência de casos reiterados, ainda que isoladamente esclarecidos, será objeto de apuração pela Corregedoria do CNJ<sup>7</sup>.

---

no prazo de quinze (15) dias, apresente a sua defesa, com indicação, desde logo, das provas que pretende produzir. § 3º Decorrido o prazo de defesa, o Corregedor Nacional de Justiça proporá ao Plenário, conforme o caso, o arquivamento da representação ou a instauração de processo disciplinar. § 4º As disposições deste artigo são aplicáveis, no que couber, ao pedido de representação por excesso de prazo apresentado contra servidor do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. § 5º Independentemente da configuração de infração disciplinar, se verificada pela prova dos autos a existência de grave atraso ou de grande acúmulo de processos, o Corregedor Nacional de Justiça submeterá o caso ao Plenário, com proposta de adoção de providência. § 6º Verificada a generalizada ocorrência de atraso ou acúmulo de processos envolvendo dois ou mais magistrados, de primeiro ou segundo grau, do mesmo órgão judiciário, a Corregedoria Nacional de Justiça poderá instaurar procedimento especial para apuração concertada. (Incluído pela Emenda Regimental n. 01/10). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/8f30e69939ad31a58f746f00c520f120.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2018.

- <sup>7</sup> Art. 22. A Representação por Excesso de Prazo contra magistrado poderá ser formulada por qualquer interessado devidamente identificado, qualificado e, havendo, com indicação do endereço eletrônico, ou ainda pelo Ministério Público, por qualquer autoridade judiciária ou, de ofício, pelos Conselheiros.
- Art. 23. A representação será encaminhada por petição, instruída com os documentos necessários à sua comprovação, e será dirigida ao Corregedor.
- Art. 24. As representações serão sumariamente arquivadas quando não preencherem os requisitos formais previstos nos artigos antecedentes.
- Art. 25. Não se verificando a hipótese do artigo anterior, serão requisitadas informações do magistrado, com prazo de 15 (quinze) dias.
- Art. 26. Se das informações e dos documentos que a instruem restar desde logo justificado o excesso de prazo ou demonstrado que não decorreu da vontade ou de conduta desidiosa do magistrado, o Corregedor arquivará a representação.
- Parágrafo 1º. A prática do ato, a normalização do andamento ou a solução

Denota-se, portanto, que o CNJ adotou para a aferição do princípio da razoável duração do processo a análise empírica, realizada caso a caso, deixando essa garantia como cláusula geral, sem conceito determinado, devendo sua definição ser extraída da hipótese *in concreto* no momento do exame da representação de excesso de prazo.

Embora o CNJ não tenha especificado nos seus atos administrativos os critérios para a aferição da razoável duração do processo, a jurisprudência do órgão tem se firmado no sentido de que o tempo de tramitação é insuficiente como parâmetro único de morosidade, como exemplifica o julgamento, na 267ª Sessão Ordinária, realizada no dia 6 de março de 2018, do Recurso Administrativo interposto contra decisão proferida em Reclamação por Excesso de Prazo 0004617-37.2017.2.00.0000, no qual se desproveu o reclamo nos termos do voto do Corregedor Nacional de Justiça e Relator Ministro João Otávio de Noronha:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO. INSUFICIENTE COMO PARÂMETRO ÚNICO DE MOROSIDADE. PROCESSO MULTITUDINÁRIO E COMPLEXO. AUSÊNCIA DE MOROSIDADE INJUSTIFICADA. PRETERIÇÃO DOLOSA DE PARTES. NÃO DEMONSTRADA. DETERMINAÇÃO DE REUNIÃO DE PROCESSOS. MATÉRIA JURISDICIONAL. NÃO DEMONSTRADA CONDUTA DESIDIOSA DO MAGISTRADO. RECURSO

---

do processo poderão ensejar a perda de objeto da representação.

Parágrafo 2º. Se o magistrado nas informações indicar previsão para a solução do processo, a representação poderá ser sobrestada por prazo não excedente a 90 (noventa) dias.

Art. 27. Não sendo caso de arquivamento, o Corregedor proporá ao Plenário, conforme o caso, a instauração de processo administrativo disciplinar ou a adoção no âmbito de sua competência de providência administrativa visando a solucionar o atraso objeto da representação.

Parágrafo único. A ocorrência de reiterados atrasos, ainda que individualmente justificados, será objeto de apuração pela Corregedoria local mediante prazo. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

DESPROVIDO.

1. A verificação da regularidade do trâmite processual para efeito correicional demanda a apuração analítica do processo, que não está adstrita a uma mera análise aritmética do tempo de distribuição do processo. Há de se ter em conta as peculiaridades do caso concreto, como a complexidade da demanda e o número de partes.
2. Previsibilidade no fato de as partes que aderiram a acordo tenham seus créditos satisfeitos mais rapidamente em relação aos que não aderiram. Não demonstração de preterição dolosa por parte de qualquer julgador.
3. A decisão de reunir várias partes no mesmo processo é jurisdicional e, por si só, não revela tumulto processual.
4. Ausência de infringência aos deveres funcionais decorrente de vontade ou inércia de magistrado.
5. Recurso administrativo desprovido<sup>8</sup>.

Todavia, a autoridade judiciária não é instada, objetivamente, a prestar contas ao usuário do serviço judiciário acerca da alegação de que a ação judicial desrespeitou o prazo fixado pela lei procedimental ou excedeu intoleravelmente o tempo médio de tramitação processual de processo semelhante em condições similares.

Vale referir, a esse respeito, ementa de recente julgado, de 25 de maio de 2018, em que o Ministro João Otávio de Noronha também figurou como relator do Recurso Administrativo que pretendia rever decisão de arquivamento sumário da Representação de Excesso de Prazo 0009073-30.2017.2.00.0000:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO. ARTIGO 226, DO CPC. PRAZO IMPRÓPRIO. INSUFICIENTE. CASO CONCRETO. NECESSIDADE. JUSTA CAUSA. AUSÊNCIA. ART. 26 DO REGULAMENTO GERAL DA CORREGEDORIA NACIONAL DE

---

<sup>8</sup> Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento\\_untk&dir=desc&logic=and&cid=1270280](http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/JurisprudenciaListSearch.seam?sort=dtDataJulgamento_untk&dir=desc&logic=and&cid=1270280)>. Acesso em: 20 set. 2018.

JUSTIÇA. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. NECESSIDADE. ARQUIVAMENTO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Os prazos do CPC direcionados a magistrados são impróprios e absolutamente insuficientes para se justificar a instauração de processo administrativo disciplinar.
  2. É necessário que se leve em conta o caso concreto, a situação logística do juízo e o elemento subjetivo da conduta do magistrado para demonstração de excesso de prazo injustificado.
  3. Não há justa causa ou razoabilidade para instauração de procedimento administrativo disciplinar contra o recorrido, tendo em vista a prática de atos processuais em curto lapso temporal.
  4. O art. 26 do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça exige o arquivamento de representações desprovidas de comprovação de elemento subjetivo da conduta do magistrado
  5. Ausência de infringência aos deveres funcionais ou inércia do magistrado.
4. Recurso administrativo não provido.

Chama atenção na linha de entendimento firmada nos destacados julgados que a reclamação por excesso de prazo é examinada mais sob o ângulo da responsabilização da autoridade judiciária, pois nos recursos administrativos afasta-se o critério do prazo fixo para aferição da razoável duração do processo e atribui-se aos prazos fixados na lei processual civil o caráter de impróprio, do que pela perspectiva de esclarecer ao usuário do Poder Judiciário as razões pelas quais sua ação judicial difere das demais a justificar uma tramitação “fora do padrão”.

É salutar que o resultado da manifestação que alegue desrespeito à razoável duração do processo caminhe na direção de uma verdadeira prestação de contas ao reclamante e, se injustificada, prossiga rumo à análise da responsabilização do agente público, nos moldes da *accountability*, que será tratado em seguida.

Ao rever o plano estratégico antes estabelecido e considerando os macrodesafios do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020, o CNJ editou a Resolução n. 198, de 1º de julho de 2014, e percebeu-se o propósito do órgão de ampliar a análise qualitativa da jurisdição (PRIEBE, 2018, p. 34), avançando na direção do acesso à Justiça pela

RAD, notadamente por conciliação e mediação, para combater a incapacidade de solucionar o estoque de processos adequada, efetiva e celeremente.

O marco que apontou para essa guinada, contudo, foi a Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010. Nesse ato administrativo, “considerando que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009”, o CNJ resolveu fixar Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário.

Passou-se emprestar a visão de que o Poder Judiciário é colocado no centro de um sistema no qual o usuário busca resolver adequadamente o conflito, tendo-se em mente que a escolha de um procedimento traz vantagens e desvantagens inerentes à opção feita, deixando de lado a primazia pelo processo judicial, em que o percurso da lide se desenha mais distante.

Conforme a Resolução CNJ n. 125/2010, a necessidade de uma política voltada à conciliação e à mediação surge, de um lado, para organizar nacionalmente um modelo de atuação que trate adequadamente os problemas jurídicos e os conflitos de interesse, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade e, de outro lado, para propagar e apoiar a sistematização e o aprimoramento de métodos de estímulo à autocomposição.

Disso dessume-se a ideia central da Resolução CNJ n. 125, que é ampliar o acesso formal e material à Justiça, para solucionar demandas antes de assumir a feição de processo e, por consectário, mitigar os efeitos de entrada de ações judiciais no estoque dos órgãos judiciais, gerando diminuição da taxa de congestionamento<sup>9</sup>.

### **1.8.1 Conciliação e mediação**

A conciliação deve ser entendida como método de resolução de conflito em que o conciliador adota postura ativa, contudo neutra, para abreviar a disputa. A mediação, por sua vez, deve ser compreendida como modalidade de negociação em que terceiro imparcial facilita ou catalisa a comunicação entre os envolvidos para chegar a uma composição com a finalidade de manter o vínculo anterior entre as partes.

---

<sup>9</sup> A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base.

O Código de Processo Civil (CPC) parece ter consolidado essa visão didaticamente, em seu artigo 165:

Art. 165. [...]

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

O dispositivo legal deixou bem evidente os critérios de distinção:

a) vínculo anterior entre as partes; e b) atuação. Na conciliação, em primeiro plano, aparece a solução do conflito, enquanto na mediação dá-se primazia à relação antes estabelecida entre as partes. A consequência da existência de laços afetivos ou emocionais entre as partes reflete-se diretamente no modo de atuação do terceiro imparcial. O conciliador pode assumir uma postura ativa. O mediador, por sua vez, deve agir passivamente e funcionar como catalisador do diálogo entre os litigantes.

A conciliação tem se notabilizado nas pretensões que envolvem direito disponível e patrimonial, em que a tomada de decisão das partes é fortemente influenciada pela análise econômica do direito posto em debate, em que se ponderam ganhos e perdas na manutenção do litígio judicializado.

A mediação tem se tornado protagonista nas ações em que há conflitos familiares, de vizinhança e de relações interpessoais continuativas. Ao mediador é dado contribuir criativamente para superar os pontos de divergência. As partes, entretanto, controlam o resultado da negociação. A participação no processo de mediação é espontânea e desprovida de coerção, logo, não há que falar-se em revelia se um dos interessados opta por abandonar a negociação.

Os princípios norteadores da conciliação e da mediação são a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada, consoante disposto no *caput* do art. 166 do CPC.

A aplicação de técnicas negociais é permitida, desde que o objetivo seja proporcionar ambiente favorável à composição, podendo as partes até mesmo definirem as regras procedimentais.

Não obstante a presença de um terceiro imparcial como condutor do processo signifique que os interessados abriram mão do controle da condução do processo autocompositivo, é perfeitamente possível que estes obstem a negociação ou a retomem a qualquer tempo e que se comuniquem diretamente entre si.

Em razão do dever de sigilo inerente às funções, conciliador e mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação (§ 2º do art. 166 do CPC).

### **1.8.2 Ouvidoria de justiça: agentes potencializadores da mediação e da conciliação**

Como já ressaltado, o presente estudo lida com pretensões já judicializadas perante o Poder Judiciário e, especificamente, com casos em que o usuário do serviço judiciário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual, a respeito de qual atuação deve protagonizar a ouvidoria judiciária, quando instada a agir na busca de informações e de justificativas sobre as razões da alegada demora para a solução da lide, no campo da resolução apropriada de disputas, em especial a conciliação e a mediação.

Na prática atual da Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, nas demandas em que o objeto é a reclamação quanto ao tempo de atendimento para a prática de ato processual, no momento da resposta ao cidadão há uma etapa na qual o órgão avalia se é o caso de esclarecer ao reclamante que o Poder Judiciário dispõe de outros métodos de solucionar o conflito debatido em juízo e que a ponderação das vantagens de cada porta de acesso à Justiça deve ser feita em conjunto com o advogado. Esse procedimento é resultado de convênio celebrado pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina com o Conselho Nacional de Justiça.

A esse respeito, registre-se que a Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça lançou, em 23 de junho de 2016, o projeto “Ouvidorias de Justiça: Agentes Potencializadores da Mediação e da Conciliação”, oportunidade em que, com a presença dos ouvidores judiciários, apresentaram-se os objetivos e as ações de trabalho colaborativo para fomentar as soluções consensuais de conflito, mediante a mera incorporação de atividades às rotinas do órgão.

Os fundamentos normativos para utilizar a ouvidoria judiciária como canal de propagação da cultura pacificadora advieram da Lei n. 13.105, de 16 março de 2015 (Código de Processo Civil), da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação) e da Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no Poder Judiciário.

Consultada, a Presidência da Corte de Justiça catarinense autorizou a adesão ao convênio e ressaltou que, “diante da relevância do projeto, com a inserção da Ouvidoria catarinense no grupo nacional, é conveniente a adesão deste Tribunal – sem ônus, registre-se, à oportuna iniciativa” (Processo Administrativo 15247/2016).

Firmado o convênio em 29 de julho de 2016 e realizada capacitação pelo Conselho Nacional de Justiça, a Ouvidoria passou a incluir nas respostas relacionadas a processos judiciais a divulgação da possibilidade de o jurisdicionado promover a resolução consensual do conflito por meio da mediação e/ou da conciliação.

## 1.9 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A *ACCOUNTABILITY*

O CNJ, ao estabelecer um mecanismo de controle por metas propostas para o Poder Judiciário, de uma só vez, apontou que o critério do prazo não fixo é o mais indicado para avaliar a razoável duração do processo, adotou como política de desempenho para a fiscalização e orientou a autoridade judiciária que existe teto de tolerância com o prazo para a prestação jurisdicional. Some-se a isso a circunstância de que garantir agilidade na tramitação de processo judicial pela esfera político-administrativa está contemplada na eficiência operacional, que mantém debaixo do seu guarda-chuva as finalidades de acesso à Justiça e de promover o exercício da cidadania.

Assim, o direito de o usuário do serviço judiciário peticionar administrativamente junto ao Poder Judiciário e aduzir reclamação, porque insatisfeito quanto ao tempo de tramitação de processo judicial, fixa, além da obrigação de se analisar a plausibilidade da alegação de que a duração do processo é irrazoável, o dever de a autoridade judiciária ou ao servidor responsável, ou alguém em nome deles, prestar informações ou se justificar publicamente sobre os motivos pelos quais o tempo de duração da prestação jurisdicional não é excessiva e, ainda que o seja, explicitar as razões que se prendem à conclusão de que o tempo de duração do processo é razoável.

É nesse contexto que se insere a relevância da *accountability* neste trabalho, pois, a partir da reclamação por excesso de prazo, passa-se a investigar a razoável duração do processo e, com o resultado da análise, tenta-se verificar se é possível encontrar pontos de convergência que apontem para os gargalos do processo que precisam ser devidamente explicados diante das realidades dos autos processuais e da vara judicial reclamada.

## 2 ACCOUNTABILITY

Com a EC n. 45/2004, e a criação do CNJ para exercer os controles administrativo e financeiro e verificar o cumprimento dos deveres funcionais dos juizes (art. 103-B, § 4º), submetia-se expressamente o Poder Judiciário a ideia mais aceita de *accountability*, que se refere ao controle e à fiscalização dos agentes públicos.

Assim, diante da substancial independência conferida pela Constituição Federal de 1988, às “garantias institucionais (autonomia-financeira-administrativa e autogoverno), garantias funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade) e proteção à imparcialidade” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013), o Poder Judiciário passou a revestir-se de uma nova roupagem, mais clara e transparente, significando que seus agentes deveriam prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo sofrer sanções de cunho político, público, institucional e/ou jurídico (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

É preciso dizer, no entanto, que a noção de *accountability* é muito debatida, que sua mera tradução da língua inglesa para o português não é suficiente para definir a expressão (CAMPOS, 1990) e que, embora presente em diversas áreas das ciências sociais, o seu conceito teórico esbarra no fato de que, a partir do tema do estudo, as definições sobre seu significado assumem feições distintas. De modo geral, aceita-se que *accountability* é a obrigação de o detentor do poder de prestar contas de suas ações ou omissões, podendo ser sancionado política, pública, institucional e/ou juridicamente por cumprimento de responsabilidade por sua conduta (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Com base no trabalho Mainwaring (2003), Ricardo Ceneviva (2006) e Roberto Salles Xavier (2011), os mecanismos de controle, fiscalização e responsividade dos governantes e da burocracia foram estruturados em cinco áreas de divergência e disputa conceitual, tratadas aqui como fundamentos da *accountability*: abrangência; violação; sanção; relação entre atores; e agentes.

### 2.1 ABRANGÊNCIA

A questão da abrangência ou do escopo trata dos limites de atuação do detentor do poder. O'Donnell (1998; 1999; 2003); Kenney (2003); Abrucio e Loreiro (2005); e mesmo Mainwaring (2003), defendem que se deve limitar a responsabilização do governante ou do burocrata aos aspectos institucionais formais e suas sanções. Logo, é uma interpretação

menos abrangente da *accountability*.

Outros autores, como Dunn (1999), Keohane (2002) e Oakerson (1989), admitem mecanismos de responsabilização não-institucionalizados, desde que o agente fiscalizador tenha capacidade de solicitar esclarecimentos e justificativas do governante ou burocrata por sua conduta e, eventualmente, impor sanção ainda que de cunho simbólico ou ‘reputacional’ (CENEVIVA, 2006).

Dentre aqueles que concordam com os mecanismos de responsabilização não-institucionalizados, Day e Klein (1987); Fox e Brown (1998); e Paul (1992) admitem que o controle e a fiscalização ocorram, ainda que não intencional. Esse entendimento, entretanto, é refutado por Dahl (1989), para quem a *accountability* só pode ser medida se existirem práticas de monitoramento intencional (CENEVIVA, 2006).

Nesse contexto, opta-se pela noção de *accountability* em que a responsabilização é mais abrangente para o detentor do poder, desde que o mecanismo de controle seja intencional e o agente fiscalizador tenha capacidade para que, além de solicitar esclarecimentos e justificativas do burocrata, possa imputar-lhe algum tipo de sanção, mesmo que a reprovação não esteja prevista em lei e afete somente a sua reputação, ou mesmo cause constrangimento ou embaraço à atividade do fiscalizado.

## 2.2 VIOLAÇÃO

Os mecanismos de controle e de fiscalização, para uns, limitam-se aos casos de violações legal por parte do agente fiscalizado ou, para outros, compreendem as decisões políticas ligada ao exercício do poder público. Adota-se a noção de que a *accountability* inclui a responsabilização política, notadamente para a avaliação de desempenho de políticas públicas.

## 2.3 SANÇÃO

Nesse ponto, o foco se encontra na capacidade de o agente fiscalizador impor sanção ao agente fiscalizado. Dunn (1999); Kenney (2003); Moreno e colaboradores (2003); e Elster (1999) sustentam que controle e fiscalização pressupõe a capacidade de sancionar o governante ou burocrata. O’Donnell (2003) e Schedler (1999), por outro lado, afirmam que basta a capacidade de solicitar esclarecimentos ou justificativas (*answerability*), sendo desnecessário exigir do agente fiscalizador capacidade de impor sanção.

No caso, prefere-se adotar a distinção aduzida por Mainwaring (2003), segundo a qual a sanção deve existir, porém os mecanismos e os agentes de controle e de fiscalização podem ser distinguidos na sua capacidade de as impor direta ou indiretamente (CENEVIVA, 2006).

Com efeito, o poder sancionatório pode advir de agentes que não tenham entre suas atribuições competência punitiva, tal qual o Ministério Público e a Ouvidoria, órgãos de mecanismos de controle indireto da administração pública.

## 2.4 RELAÇÃO ENTRE ATORES

Nessa parte da divergência conceitual discute-se se a noção de *accountability* restringe-se as relações do tipo agente – principal, estruturada de modo que o agente principal tem a capacidade de responsabilizar e punir diretamente quem executa a ação em seu nome, ou admite-se outros atores nessa relação. A ideia reducionista de limitar a *accountability* à tríade principal – agente – ação torna o campo da sua atuação bastante restrito, porque deixa de considerar agências públicas ou órgãos estatais que fiscalizam e controlam outros agentes públicos, independentemente da existência de uma relação de agência (hierárquica) entre eles, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Ouvidoria.

## 2.5 AGENTES

Esse ponto de discordância conceitual é decorrência lógica do entendimento quanto à relação entre atores, e quem a restringe considera que somente o principal atua como agente. Em contrapartida, para aqueles que admitem, há ampliação da relação para um maior número de atores e organizações, institucionais ou não, como agentes de *accountability*. A visão de que a posição do principal é apenas um dos subconjuntos de agentes de *accountability* coaduna-se melhor com um regime de democrático.

## 2.6 DEFINIÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PARA ESTE ESTUDO

A definição de *accountability* adotada por este estudo compreende uma noção de responsabilização do governante ou burocrata por atos praticados ou omissões derivadas do uso que lhes foi outorgado por mecanismos de controles informais e de fiscalizações não-institucionalizadas por violações legais ou por transgressão às decisões políticas, em que o principal tenha capacidade direta ou indireta de impor

sanção ao agente, seja essa legal ou moral, ainda que a punição represente apenas embaraço ou um mero constrangimento.

Nessa linha de raciocínio, Rocha (2011, p. 86), ao sintetizar o tema, conclui que *accountability* pode ser entendida como:

[...] responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”, desde que se estabeleça que a responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção. Portanto, a *accountability* se realizará “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sanção (sic), seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público.

Para este estudo, a definição que melhor se aproxima de *accountability* na língua portuguesa é “prestação de contas”. A noção de *accountability*, assim, assemelha-se a de Schedler (2004, p. 19), para quem ela alcança limites formais e informais de atuação dos agentes e engloba a violação política, além de também considerar possível a sanção indireta. Para este autor, *accountability* apresenta um conceito radial, que abarca três dimensões – informação, justificação e sanção –, sem, contudo, constituírem um núcleo de atributos necessários.<sup>10</sup>

Enxerga-se *accountability* como a obrigação de a autoridade judiciária ou de o servidor prestar informações sobre o regular andamento da tramitação processual e a justificar publicamente sobre os motivos pelos quais o tempo de duração dos autos não é excessivo e, ainda que o seja, explicitar as razões que se prendem à conclusão de que o tempo de duração do processo é razoável. Trata-se, portanto, de diálogo construído de quem tem o direito de exigir a prestação de contas (Ouvidoria) com quem tem o dever de prestá-la (juízo de direito). E quem exige

---

<sup>10</sup> “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción–. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas.

informações e justificações pode sancionar o comportamento considerado eventualmente inapropriado, mesmo que a punição se restrinja ao aspecto reputacional.

## 2.7 TIPOLOGIAS DE *ACCOUNTABILITY*

Além dos pontos de convergências e de divergências quanto à conceituação da *accountability*, existem proposições de modelos distintos de entender o instituto. O'Donnel (1998) distingue a *accountability* em vertical e horizontal. Trata-se de uma visão posicional da relação entre os atores. A verticalidade passa a ideia de hierarquia, ou assimetria; a horizontalidade ilustra uma condição de igualdade entre os agentes, ou simetria.

Para o O'Donnel (1998, p. 28), a *accountability* vertical “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”; enquanto, a horizontal evidencia:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A questão de examinar a *accountability* pelo olhar a partir da posição em que se encontra quem fiscaliza e quem é premiado ou punido, inegavelmente assinalou um ponto de partida para debates e pesquisas sobre as tipologias não-eleitorais de fiscalização e de controle, e de onde parte este estudo.

Na tentativa de superar as críticas à simetria da visão horizontal da *accountability*, em que fiscalizador/controlador não detinha poder suficiente para atuar como mecanismo de prestação de contas e de responsabilização, assim como ao fato de que algumas relações desse modelo representavam, concretamente, uma posição de verticalidade, Mainwaring (2003) propõe que os tipos de relações entre agências de Estado sejam vistos como intraestatais e passem a considerar, além de violações legais, transgressões políticas, em três subtipos: 1. Relação de hierarquia entre principal – agente; 2. Sem relação de ascendência, mas investidos de poder sancionatório (comissões de investigações); e 3.

Atores e agências estatais com função de fiscalizar e controlar autoridades e órgãos (Ministério Público, Tribunal de Contas, Ouvidoria).

Schitter (2007) propõe uma visão oblíqua, ou seja, um olhar não retilíneo, como sugere o olhar vertical e horizontal. Esse tipo de *accountability* é exercida por organizações da sociedade civil, as quais têm capacidade de mobilizar indivíduos para a defesa dos seus interesses no processo político, e funciona de maneira complementar ao modelo proposto por O'Donnel.

Já Smulovitz e Peruzzoti (2003) chamam de “*accountability* societal” o controle das autoridades públicas pelos meios de comunicação, pelas associações civis e pelos movimentos sociais. A sanção pode ser aplicada por intermédio do Ministério Público ou da Ouvidoria, ou mesmo por meio de mecanismos não institucionais pela mera veiculação de suas acusações ou contestações.

Abucio e Loureiro (2005, p. 2), após definirem que a democracia envolve vontade popular, prestação de contas com responsabilização do governante por ato ou omissões no exercício do poder e delimitação do campo de atuação em prol dos cidadãos, nos aspectos individual e coletivo, dizem que esses ideais consistem contemporaneamente na *accountability*, como:

[...] a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos.

A partir desse raciocínio, os autores constroem um quadro em que a *accountability* democrática, na perspectiva intraestatal, é chamado por eles de “controle institucional durante mandato”, sendo subdividida em: (i) controle parlamentar; (ii) controle judicial; (iii) controle

administrativo-procedimental; (iv) controle do desempenho dos programas governamentais; e (v) controle social.

No ponto que interessa a este estudo, que é investigar a *accountability* de ouvidoria judiciária nas reclamações por excesso de prazo na tramitação de processo judicial, cabe notar que, embora o Poder Judiciário não cuide de programas governamentais, os mecanismos de fiscalização e de controle de desempenho podem ser utilizados para aferir o cumprimento de metas propostas, com duplo significado: 1. Indicar à autoridade judiciária o critério de avaliação dessas demandas pelo órgão (prestação de contas); e 2. Divulgar os resultados de quem atingiu ou não o desempenho exigido (transparência).

A esse respeito, a ouvidoria não tem atribuição para punir diretamente quem violar a legislação ou transgredir decisões políticas, porém funciona como mecanismo intraestatal simétrico de controle, que pode cobrar responsabilização do detentor de poder.

A intersecção também pode ser feita com o controle social, pois a ouvidoria, como canal de comunicação direta do usuário do serviço judiciário com a instituição, atua como mecanismo de *accountability* assimétrica.

Para efeitos deste estudo, a *accountability* social é aquela exercida diretamente pelo usuário nas reclamações por excesso de prazo na tramitação de processo judicial, exigindo esclarecimentos ou justificativas de autoridade judiciária, servidor ou órgão julgador, no que diz respeito ao preceito constitucional da razoável duração do processo, impondo ao controlado/fiscalizado sanção de natureza reputacional.

## 2.8 SUBTIPOLOGIAS DE *ACCOUNTABILITY* NO ÂMBITO JUDICIAL

Embora o Judiciário se submetesse ao controle externo do Tribunal de Contas, na dimensão orçamentário-financeira, e à fiscalização interna acerca do cumprimento dos deveres funcionais pela Corregedoria-Geral da Justiça, no primeiro grau de jurisdição, ou por órgão colegiado, no segundo grau, até a EC n. 45/2004, informações, justificações e sanções relacionadas às transgressões política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades eram exigidas e impostas somente *interna corporis*. Esse modelo de *accountability* judicial foi redesenhado para incluir o Conselho Nacional de Justiça.

Tomio e Robl Filho (2013), por considerarem insuficiente observar o controle do Poder Judiciário sob a tipologia de O'Donnell (1998), propuseram novas modalidades de *accountability*, as quais se relacionam

com a independência judicial nas perspectivas vertical (eleitoral e social) e horizontal (decisional, comportamental, institucional e legal).

A *accountability* vertical subdivide-se em eleitoral, que é aquela segundo a qual o cidadão premia ou pune, por meio das eleições, os representantes e as autoridades eleitas pelos atos que praticou ou pelas omissões derivadas do seu comportamento, e em social, que evidencia a capacidade de ativar mecanismos de sanção institucionalizados, mediante mobilização da sociedade civil, de movimentos sociais e de mídia, e de movimentos não institucionalizados, como expor publicamente o agente.

A *accountability* horizontal, em que o principal pode solicitar informações e justificações, além de impor sanção a outro agente estatal, é subclassificada em: (i) decisional, quando a relação entre os atores advier de decisão proferida em processo judicial; (ii) comportamental, quando residir na responsividade da autoridade judiciária pela sua conduta perante partes, advogados, servidores e usuários; (iii) institucional, quando cuidar de assuntos administrativos não jurisdicionais; e (iv) legal, quando tratar de descumprimento de lei.

As decisões judiciais devem ser revistas no âmbito do próprio processo judicial, logo, informações, justificações e sanções decorrem de legislação processual e não afetam a independência do Poder Judiciário, no que se refere às autonomias administrativa, financeira e orçamentária, nem interferem na independência da autoridade judiciária, no tocante às prerrogativas da magistratura de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos.

A responsabilização da autoridade judiciária por comportamento tido por antiético por violar a imparcialidade<sup>11</sup>, a transparência<sup>12</sup>, a

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica-da-magistratura>>. Acesso em: 30 set. 2018. Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

Art. 9º Ao magistrado, no desempenho de sua atividade, cumpre dispensar às partes igualdade de tratamento, vedada qualquer espécie de injustificada discriminação. Parágrafo único. Não se considera tratamento discriminatório injustificado: I - a audiência concedida a apenas uma das partes ou seu advogado, contanto que se assegure igual direito à parte contrária, caso seja solicitado; II - o tratamento diferenciado resultante de lei.

<sup>12</sup> Art. 10. A atuação do magistrado deve ser transparente, documentando-se seus atos, sempre que possível, mesmo quando não legalmente previsto, de modo a favorecer sua publicidade, exceto nos casos de sigilo contemplado

integridade pessoal e profissional<sup>13</sup>, a diligência e dedicação<sup>14</sup>, a

---

em lei.

Art. 11. O magistrado, obedecido o segredo de justiça, tem o dever de informar ou mandar informar aos interessados acerca dos processos sob sua responsabilidade, de forma útil, compreensível e clara.

Art. 12. Cumpre ao magistrado, na sua relação com os meios de comunicação social, comportar-se de forma prudente e equitativa, e cuidar especialmente: I - para que não sejam prejudicados direitos e interesses legítimos de partes e seus procuradores; II - de abster-se de emitir opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos, sentenças ou acórdãos, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos, doutrinária ou no exercício do magistério.

Art. 13. O magistrado deve evitar comportamentos que impliquem a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social, mormente a autopromoção em publicação de qualquer natureza.

Art. 14. Cumpre ao magistrado ostentar conduta positiva e de colaboração para com os órgãos de controle e de aferição de seu desempenho profissional.

<sup>13</sup> Art. 15. A integridade de conduta do magistrado fora do âmbito estrito da atividade jurisdicional contribui para uma fundada confiança dos cidadãos na judicatura.

Art. 16. O magistrado deve comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cômico de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral.

Art. 17. É dever do magistrado recusar benefícios ou vantagens de ente público, de empresa privada ou de pessoa física que possam comprometer sua independência funcional.

Art. 18. Ao magistrado é vedado usar para fins privados, sem autorização, os bens públicos ou os meios disponibilizados para o exercício de suas funções.

Art. 19. Cumpre ao magistrado adotar as medidas necessárias para evitar que possa surgir qualquer dúvida razoável sobre a legitimidade de suas receitas e de sua situação econômico-patrimonial.

<sup>14</sup> Art. 20. Cumpre ao magistrado velar para que os atos processuais se celebrem com a máxima pontualidade e para que os processos a seu cargo sejam solucionados em um prazo razoável, reprimindo toda e qualquer iniciativa dilatória ou atentatória à boa-fé processual.

Art. 21. O magistrado não deve assumir encargos ou contrair obrigações que perturbem ou impeçam o cumprimento apropriado de suas funções específicas, ressalvadas as acumulações permitidas constitucionalmente.

§ 1º O magistrado que acumular, de conformidade com a Constituição Federal, o exercício da judicatura com o magistério deve sempre priorizar a

cortesia<sup>15</sup>, a prudência<sup>16</sup>, o sigilo profissional<sup>17</sup> e a dignidade, honra e decoro<sup>18</sup> pode ser realizada pelo CNJ e *interna corporis* pela Corregedoria-Geral da Justiça ou outro órgão do Judiciário.

Tomio e Robl Filho (2013) incluem a eficiência na prestação jurisdicional como *accountability* judicial comportamental. Contudo, eficiência é um indicador econômico que, em definição livre, mede a

atividade judicial, dispensando-lhe efetiva disponibilidade e dedicação.

§ 2º O magistrado, no exercício do magistério, deve observar conduta adequada à sua condição de juiz, tendo em vista que, aos olhos de alunos e da sociedade, o magistério e a magistratura são indissociáveis, e faltas éticas na área do ensino refletirão necessariamente no respeito à função judicial.

<sup>15</sup> Art. 22. O magistrado tem o dever de cortesia para com os colegas, os membros do Ministério Público, os advogados, os servidores, as partes, as testemunhas e todos quantos se relacionem com a administração da Justiça. Parágrafo único. Impõe-se ao magistrado a utilização de linguagem escoreita, polida, respeitosa e compreensível.

Art. 23. A atividade disciplinar, de correição e de fiscalização serão exercidas sem infringência ao devido respeito e consideração pelos correicionados.

<sup>16</sup> Art. 24. O magistrado prudente é o que busca adotar comportamentos e decisões que sejam o resultado de juízo justificado racionalmente, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos disponíveis, à luz do Direito aplicável.

Art. 25. Especialmente ao proferir decisões, incumbe ao magistrado atuar de forma cautelosa, atento às consequências que pode provocar.

Art. 26. O magistrado deve manter atitude aberta e paciente para receber argumentos ou críticas lançados de forma cortês e respeitosa, podendo confirmar ou retificar posições anteriormente assumidas nos processos em que atua.

<sup>17</sup> Art. 27. O magistrado tem o dever de guardar absoluta reserva, na vida pública e privada, sobre dados ou fatos pessoais de que haja tomado conhecimento no exercício de sua atividade.

Art. 28. Aos juízes integrantes de órgãos colegiados impõe-se preservar o sigilo de votos que ainda não haja sido proferidos e daqueles de cujo teor tomem conhecimento, eventualmente, antes do julgamento.

<sup>18</sup> Art. 37. Ao magistrado é vedado procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções.

Art. 38. O magistrado não deve exercer atividade empresarial, exceto na condição de acionista ou cotista e desde que não exerça o controle ou gerência.

Art. 39. É atentatório à dignidade do cargo qualquer ato ou comportamento do magistrado, no exercício profissional, que implique discriminação injusta ou arbitrária de qualquer pessoa ou instituição.

capacidade de produzir o máximo possível para um dado conjunto de insumos, em menor tempo. A relação de uma medida de custo operacional (resultados obtidos com os recursos empregados) diretamente com o comportamento da autoridade judiciária, sem se considerar a qualidade do ato processual, o estoque de processos, o índice de recorribilidade, o índice de reforma das decisões e sem um grupo de equivalência para referenciar a análise, é especialmente difícil de medir e não é considerada apropriada, pois resulta em questão meramente quantitativa, assemelhando-se à produtividade. O Conselho Nacional de Justiça, ao mensurar a eficiência de um tribunal no *Justiça em Números* (CNJ, 2017), adotou um modelo orientado ao *output*, “o que significa que o interesse está em identificar quanto o tribunal pode aumentar em termos de produto (maximizando o resultado), mantendo seus recursos fixos, já que a redução de orçamento e da força de trabalho muitas vezes não é viável” (CNJ, 2017, p. 18). Note-se, não se trata de definir qual modelo melhor mede a eficiência, mas de entendê-la como vertente procedimental da *accountability* judicial.

Se a eficiência na prestação jurisdicional for entendida como sinônimo de celeridade, de velocidade processual, sem se preocupar, ao menos em um primeiro momento, em ligar elementos de produção com o custo e o resultado obtido, mas cuidar de medir o tempo em que um ato processual leva para ser praticado, abre-se uma nova perspectiva de *accountability* judicial, ligada à gestão da razoável duração do processo e à política de metas públicas do CNJ ou do respectivo Tribunal de Justiça.

A *accountability* institucional, que diz respeito às informações e às justificações não jurisdicionais, é mais afeta ao caráter administrativo das relações institucionais; enquanto a *accountability* legal significa prestar esclarecimentos sob o cumprimento de lei.

Os autores sustentam que a possibilidade de os usuários do serviço judiciário contatarem a ouvidoria que “mescla de maneira interessante o aspecto vertical (possibilidade de apresentação de reclamações e pedidos de informações pelos cidadãos) e o aspecto horizontal (capacidade de o *ombudsman* obrigar o magistrado a prestar informação)” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 32).

Como se observou, as variações conceituais de *accountability* pressupõem que haja um mandante e um agente mandado, que exerce o poder em nome de outra pessoa, a quem deve prestar contas pelos atos que praticou ou pelas omissões derivadas do seu comportamento, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

## 2.9 ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A *accountability* também se relaciona com os modelos teóricos da administração pública: clássico ou da Administração Pública Tradicional (APT); Nova Gestão Pública (NGP); e Novo Serviço Público (NSP).

A questão da *accountability* e responsividade é tormentosa, como reconhece Denhardt e Denhardt (2015, p. 179):

Os administradores públicos são responsáveis e devem dar contas de seus atos a uma série de instituições e padrões, incluindo o interesse público, as leis estatutárias e constitucionais, outras agências, outros níveis de governo, a mídia, os padrões profissionais, os padrões e valores comunitários, os fatores situacionais, as normas democráticas e, naturalmente, os cidadãos. Com efeito, eles são cobrados a corresponder a todas as normas, valores e preferências competitivas do nosso complexo sistema de governança. Estas variáveis representam alvos de *accountability* sobrepostos, por vezes contraditórios e em permanente evolução. Como resultado, existem desafios importantes contidos nos atos de “estabelecer expectativas, checar o desempenho, manter a responsividade dos agentes, apurar culpa, esclarecer responsabilidades, apontar os senhores (*masters*) e exercer a gestão sob as condições dos múltiplos sistemas de *accountability*.”

A Administração Pública Tradicional tem como traços delineadores de seu modelo de gestão a hierarquia, o formalismo e o respeito aos procedimentos legais, além da premissa de que seus agentes atuam de modo vinculado, sem discricionariedade, logo impessoal. Daí a necessidade de verificar se há padrões objetivos nos atos normativos que regulamentam o procedimento da Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

Como a Nova Gestão Pública é desenhada a partir do controle dos resultados, assim se abandona, em certo sentido, uma visão eminentemente pública, para adotar um olhar mais mercantilista, focado na máxima produtividade dos recursos públicos com o menor custo (eficiência). Nesse ponto, cabe verificar se hoje há instrumentos que permitam medir a eficiência e a eficácia da Ouvidoria do Poder Judiciário

do Estado de Santa Catarina nas demandas em que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual judicial, pois a atuação parece exigir maior nível de discricionariedade.

O Novo Serviço Público é esboçado a partir do pressuposto de que governo deve ser conduzido democraticamente para atingir os objetivos de servir aos cidadãos, visar o interesse público, valorizar a participação social e as pessoas. Esse modelo coloca o servidor público em papel de protagonismo diante da exigência do ‘dever’ de atuar de modo comprometido com os princípios democráticos. Nesse aspecto, é interessante verificar se a Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, nas demandas em que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual judicial, atua com base em valores democráticos, mediante abordagem multifacetada, sendo capaz de compreender e de responder às necessidades e às expectativas dos cidadãos.

Segundo Denhardt e Denhardt (2015, p. 199):

O Novo Serviço Público difere tanto da Velha Administração Pública quanto da Nova Gestão Pública por sua ênfase na elevação da importância e centralidade da cidadania (*citizenship*) e do público como a base para a ação pública prestativa (*accountable*) e responsável. Dita de modo simples, a fonte de autoridade dos administradores públicos é a cidadania (*citizenry*). “Os administradores públicos são empregados para exercer esta autoridade em seu nome. Eles o fazem como parte da cidadania, do conjunto dos cidadãos (*citizenry*); eles não podem jamais despir-se de seu próprio *status* de membros da comunidade política, incumbidos ou responsáveis por seu bem-estar” (Cooper, 1991, p. 145). A *accountability* exige que os servidores públicos interajam com os cidadãos e lhes deem ouvidos, de maneira a potencializar e a reforçar o seu papel na governança democrática (Durant & Ali, 2013; Yang & Callahan, 2007). Segundo N. Joseph Cayer, “De um modo geral, o propósito da participação do cidadão é tornar a administração mais responsiva ao público e aumentar a legitimidade dos programas e das agências governamentais” (1986, p. 171). O comportamento responsável exige que os administradores públicos interajam com seus

concidadãos, não enquanto clientes, mas como membros de uma comunidade democrática.

É importante notar que as obrigações de a ouvidoria informar aos usuários sobre as razões da resposta conclusiva; de tratar todas as demandas sem distinção ou sem privilégios em suas análises, respeitadas no exame suas diferenças; de prestar contas de sua atuação nas reclamações de excesso de prazo para a prática de ato processual processos e de cumprir códigos de conduta, de regras e de ética, dialogando criticamente com argumentos e contra-argumentos no propósito de tornar o Poder Judiciário mais responsivo ao público, é que aproxima a ouvidoria judiciária do NSP.

### 3 OUVIDORIA PÚBLICA NO BRASIL

Em 1809, inspirada nos ideais de Montesquieu, a Suécia promulgava nova carta constitucional, que previa a designação de *ombudsman* pelo Parlamento, figura unipessoal, para supervisionar a aplicação da lei e promover processos em desfavor daqueles servidores que praticassem atos ilícitos, por ação ou omissão, no exercício de seus deveres funcionais (GOMES, 2000, p. 86-87).

No Brasil, a pessoa do ouvidor remonta à época do Brasil-Colônia, e sua função era atender aos interesses do titular do poder sem preocupar-se com os anseios do povo. Em 1538, Antonio de Oliveira foi nomeado o primeiro ouvidor do Brasil, acumulando o cargo de capitão-mor da Capitania de São Vicente. Em 1548, com a criação do Governo Geral do Brasil, surge o Ouvidor-Geral, com funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo o território colonizado. Somente em 1986, o município de Curitiba institucionalizou a primeira experiência de ouvidor nos moldes escandinavos.

O instituto, tal como conhecemos nos dias atuais, somente se consolidou na administração pública brasileira no final do século passado, quando se aplicou o modelo de ouvidoria com o objetivo de assegurar ao cidadão o direito de avaliar a qualidade do serviço público, abandonando-se então a figura unipessoal do ouvidor.

Em 1995, foi criada a Ouvidoria-Geral da República, vinculada ao Ministério da Justiça. Em 1998, a Emenda Constitucional n. 19 modificou a redação do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, e incluiu os incisos I, II e III para determinar à lei a disciplina sobre as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Convém referir:

Art. 37. [...]

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

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

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de

governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Em 20 de abril de 1999, o governador de São de Paulo promulgou a Lei n. 10.294, a qual dispunha sobre a proteção e a defesa do usuário do serviço público do Estado, determinava a criação de ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais e reservava à ouvidoria a atribuição de avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes (art. 9º).

Em 2003, a Ouvidoria-Geral da República foi realocada para a Controladoria-Geral da União (CGU). Em 2004, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 45, que determinou a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito federal.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 103, de 24 de fevereiro de 2010, determinou a criação de ouvidorias judiciárias em todos os tribunais, diante da necessidade de desenvolver um mecanismo de comunicação entre o cidadão e o Judiciário, de atender às demandas dos usuários e de aperfeiçoar os serviços prestados (FUNDAJ, 2018).

O acesso dos usuários à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no artigo 216 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

No âmbito do Poder Judiciário, o acesso e a aplicação da LAI foram regradados pela Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça.

A participação, a proteção e a defesa dos usuários dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública, conforme previsto no inciso I do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, foram regulamentadas pela Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, também conhecida por Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos.

Após esse breve retrato histórico, cabe destacar que a ouvidoria pública pode ser compreendida, segundo De Mario, como:

[...] espaço de participação direta que se define por ser “defensor do cidadão perante a administração pública, pode ser considerado como tal por tornar visíveis os atos da administração, na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado e por negociar os interesses apontados pela sociedade civil, tendo sempre como referência o cumprimento dos direitos, em especial dos direitos sociais, sendo que muitas reivindicações apresentadas referem-se ao não atendimento desses ou má administração das políticas públicas. (DE MARIO, 2006, p. 51).

### 3.1 OUVIDORIA JUDICIÁRIA E SUA CRIAÇÃO CONSTITUCIONAL

A EC n. 45/2004, por meio do § 7º do art. 103-B da Constituição Federal, determinou a criação de ouvidorias de justiça para receber manifestações de usuário contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares.

Em cumprimento a essa determinação constitucional, o CNJ cuidou de regulamentar as atribuições da ouvidoria judiciária e determinar a criação desse órgão no âmbito dos tribunais.

A Resolução n. 103, de 24 de fevereiro de 2010, em seu Art. 2º, estabeleceu que a Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça tem por missão servir de canal de comunicação direta com o usuário do Poder Judiciário, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento do serviço judiciário, competindo-lhe: (I) receber, diligenciar e prestar esclarecimentos sobre atos, programas e projetos; (II) receber manifestações e as encaminhar aos setores responsáveis; (III) atender as demandas recebidas e aperfeiçoar os serviços prestados; (IV) sugerir melhorias com base no histórico dos atendimentos; (V) viabilizar a troca de informações ao atendimento às demandas; e (VI) dar publicidade aos dados estatísticos.

Naquela resolução, em seu Art. 7º, fixou-se que a Ouvidoria do CNJ inadmitiria manifestações sem identificação do usuário, em que a competência pertencesse a outro órgão ou noticiasse fatos que constituíssem crimes, “tendo em vista as competências institucionais do Ministério Público e das polícias, nos termos dos arts. 129, inciso I, e 144 da Constituição Federal”.

Ainda de acordo com a Resolução n. 103, da CNJ, determinou-se que os tribunais criassem suas ouvidorias judiciais no prazo de 60 dias, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das manifestações, sendo-lhes atribuídas as seguintes atividades:

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

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

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

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

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

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

A direção da Ouvidoria judicial deve ser exercida por autoridade judiciária escolhida pelo Órgão Especial ou Tribunal Pleno, para período não inferior a um ano, permitida uma recondução.

No âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a Ouvidoria Judicial foi instituída pela Resolução n. 12/06-TJ, de 19 de julho de 2006, antes da determinação advinda do Conselho Nacional de Justiça. Em 22 de abril de 2003, portanto, anteriormente à EC n. 45/2004, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina criou a Ouvidoria dos Servidores, como órgão auxiliar da Presidência.

A Resolução n. 5/2016-TJ, de 3 de fevereiro de 2016, transformou a Ouvidoria Judicial em Ouvidoria do Poder Judiciário, e a Resolução n. 9/16-GP extinguiu a Ouvidoria dos Servidores.

### 3.2 OUVIDORIA JUDICIÁRIA E OS MICROSSISTEMAS

Em volta da ouvidoria judiciária orbitam dois microssistemas, um relacionado ao acesso a informações e outro ligado à prestação dos serviços públicos em geral, dentre os quais se inclui a reclamação por excesso de prazo, que, pela relevância, deve ser destacada como uma categoria isolada, pois, embora trate da satisfação ou insatisfação quanto à tramitação de processo judicial, a deliberação pela procedência ou improcedência da manifestação passa necessariamente pela aferição da duração razoável do processo e das informações e justificações que se buscam caso a caso.

#### 3.2.1 Lei de acesso à informação

A Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamentou o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, abrange os três poderes em todas as esferas e, no âmbito do Poder Judiciário, é disciplinada pela Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, do CNJ.

A Ouvidoria do Poder Judiciário de Santa Catarina é o órgão responsável por coordenar e executar as atividades relativas ao Serviço de Informações ao Cidadão, nos termos do artigo 10 da Resolução n. 215, do Conselho Nacional de Justiça, e, por meio de canais eletrônicos e presenciais, deve: (i) atender e orientar o público sobre o acesso a informações; (ii) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; (iii) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações, e, sempre que possível, o pedido deverá ser atendido de modo imediato; e, (iv) encaminhar o pedido à unidade responsável pela produção ou custódia da informação, quando não for possível atender imediatamente.

#### 3.2.2 Código de defesa do usuário de serviços públicos

A Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, também conhecida como Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, que regulamenta o inciso I do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, trata sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos da

administração pública, e entrou em vigor no dia 22 de junho de 2018 no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes.

A Lei n. 13.460 tem sete capítulos e dedica um deles, o quarto, às ouvidorias:

- I – Disposições preliminares
- II – Dos direitos básicos e deveres dos usuários
- III – Das manifestações dos usuários de serviços públicos
- IV – Das ouvidorias
- V – Dos conselhos de usuários
- VI – Da avaliação continuada dos serviços públicos
- VII – Disposições finais e transitórias

Nas disposições preliminares, o artigo 2º, em seu inciso V, define que reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários de serviços públicos, e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços são considerados manifestações, enquanto o parágrafo único desse mesmo artigo prevê que o acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei n. 12.527/2011 (LAI). Já o artigo 3º estabelece a obrigação de que, no ponto que interessa, o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina publique com periodicidade mínima anual um quadro geral dos serviços prestados, no qual deve identificar os órgãos ou entidades responsáveis, assim como a autoridade administrativa a quem estejam subordinados ou vinculados.

Nos direitos básicos e deveres dos usuários, o artigo 5º, além de estabelecer que os agentes públicos e os prestadores de serviços públicos devem observar urbanidade, respeito, acessibilidade, cortesia no atendimento e presumir a boa-fé do usuário, determina, entre outras, as seguintes diretrizes: observação da ordem de chegada para o atendimento, ressalvados os casos urgentes e previamente agendados, asseguradas as prioridades legais; cumprimento de prazos e normas procedimentais; e aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar os processos e procedimentos de atendimento e que propiciem melhores condições para o compartilhamento de informações.

Ainda no capítulo que trata dos direitos básicos e deveres dos usuários, ressalta-se que o artigo 6º, no inciso IV, garante ao usuário proteção de suas informações pessoais nos termos da LAI, e que o artigo 7º atribui as responsabilidades de divulgar uma carta de serviços ao usuário com informações claras e precisas em relação a cada serviço

prestado pelo Poder Judiciário e de detalhar compromissos e padrões de qualidade do atendimento. A esse respeito, confira-se:

Art. 7º [...]

[...]

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I – serviços oferecidos;

II – requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;

III – principais etapas para processamento do serviço;

IV – previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V – forma de prestação do serviço; e

VI – locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.

§ 3º [...]

I – prioridades de atendimento;

II – previsão de tempo de espera para atendimento;

III – mecanismos de comunicação com os usuários;

IV – procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V – mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

Nas manifestações dos usuários de serviços públicos, o Art. 10 dispõe que elas serão dirigidas à Ouvidoria e conterão identificação, podendo ser realizadas por meio eletrônico ou correspondência convencional, ou ainda verbalmente, hipótese em que deverão ser reduzidas a termo. Prevê-se, no caso de meio eletrônico, a possibilidade de a Ouvidoria requerer a certificação da identidade do usuário. A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei n. 12.527/2011.

Nesse capítulo, a lei define que os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução, que compreende, conforme o § 2º do artigo 12:

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

Ao tratar das ouvidorias, órgão que passa a centralizar as manifestações de usuários a respeito de cada serviço prestado pelo Poder Judiciário, a lei definiu atribuições que vão muito além do papel de mero canal de comunicação. Vale conferir:

Art. 13 As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I – promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II – acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir sua efetividade;
- III – propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV – auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V – propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI – receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII – promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Com efeito, a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos estabelece a ouvidoria como porta de entrada e de saída das manifestações dos usuários sobre os serviços prestados e divulgados na carta de serviço do usuário.

Com vistas à execução de seus escopos, cabe às ouvidorias:

I – receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e  
II – elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

O artigo 15, que trata do relatório de gestão, assim dispõe:

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos:  
I – o número de manifestações recebidas no ano anterior;  
II – os motivos das manifestações;  
III – a análise dos pontos recorrentes; e  
IV – as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas.  
Parágrafo único. O relatório de gestão será:  
I – encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e  
II – disponibilizado integralmente na internet.

A Lei n. 13.460/2017 também exige que a Ouvidoria, ao final do atendimento, encaminhe a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, que pode ser prorrogado uma única vez por igual período. Assim, cada tipo de manifestação – reclamação, denúncia, sugestão, elogio ou demais pronunciamentos – deverá deliberar sobre a procedência ou improcedência da demanda, apresentando solução ou comunicando a impossibilidade de seu atendimento.

As ouvidorias judiciais, por outro lado, lidam com uma modalidade de manifestação específica, que é a reclamação da demora na prestação jurisdicional. Esse tipo de demanda é diferente das demais, porque os processos, quando não protegidos pelo sigilo, podem ser acompanhados por meio da consulta processual na internet, onde é possível verificar dados das partes e do processo, incluindo informações como data, hora e descrição da movimentação, quando de posse de senha para acessar o conteúdo dos autos eletrônicos<sup>19</sup> (os processos físicos

---

<sup>19</sup> A lei que dispõe sobre a informatização do processo judicial é a de número

somente podem ter suas peças processuais visualizadas presencialmente). Corolário lógico disso é que a informação buscada pelo usuário é sobre a existência de demora ou de excesso de prazo a partir do último impulso processual, e caberia ao responsável pela vara judicial esclarecer se, dentro do contexto da unidade, o caso concreto apresenta excesso de prazo.

Nesse aspecto, parece que remanesce ainda dúvida a respeito do que seria considerada resposta conclusiva procedente ou improcedente nos casos em que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual e, se é possível, que a ouvidoria judiciária responda diretamente a demandas dessa natureza.

A Lei n. 13.460/2017 trouxe significativos avanços à participação, proteção e defesa dos usuários de serviços públicos da administração pública, institucionalizando a preponderância da racionalidade instrumental da ouvidoria como interlocutor do diálogo entre o cidadão e o Poder Judiciário, a fim de que as manifestações recebidas e analisadas provoquem contínua melhoria nos serviços judiciários, notadamente na satisfação, celeridade e qualidade da prestação jurisdicional.

Nesse ponto, é essencial falar sobre o instituto da Ouvidoria Pública no Brasil e também sobre a ouvidoria judiciária no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, com a descrição de sua estrutura e também das suas atividades.

---

11.419, de 19 de dezembro de 2006, acessível pelo link [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm). Especificamente sobre “a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores” e “considerando a necessidade de divulgação dos atos processuais a fim de conferir transparência e garantir o direito à informação”, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 121, de 5 de outubro de 2010, acessível pelo link [http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/Resolucao\\_n\\_121-GP.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/Resolucao_n_121-GP.pdf). Em atenção à lei e à resolução supramencionadas, no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a questão foi regulamentada pela Resolução Conjunta GP/CGJ nº 3/2013. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=2121&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox=>>. Acesso em: 20 set. 2018.

### 3.3 OUVIDORIA NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A ouvidoria judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina pode ser dividida a em dois momentos: a instituição da Ouvidoria Judicial e a sua transformação em Ouvidoria do Poder Judiciário, que abarcou as funções da Ouvidoria dos Servidores.

#### 3.3.1 Ouvidoria Judicial

O Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio da Resolução TJ n. 12 de 19 de julho de 2006, criou a Ouvidoria Judicial para receber reclamações, críticas e sugestões relacionadas à prestação dos serviços jurisdicionais e às atividades administrativas do Poder Judiciário. As demandas são encaminhadas aos órgãos responsáveis, que dão retorno com as soluções e/ou informações pleiteadas pelos interessados.

O cargo de ouvidor judicial era exercido por desembargador escolhido pelo Tribunal Pleno, com mandato coincidente com o do corpo diretivo.

Em 24 de maio de 2012, o Tribunal de Justiça instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, o Serviço de Atendimento ao Cidadão, de que trata o inciso I do artigo 9º da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, vinculado à Ouvidoria Judicial.

O Tribunal Pleno, por meio da Resolução TJ n. 5 de 3 de fevereiro de 2016, transformou a Ouvidoria Judicial em Ouvidoria do Poder Judiciário.

#### 3.3.2 Ouvidoria dos Servidores

A Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio da Resolução GP n. 6 de 22 de abril de 2003, instituiu a Ouvidoria dos Servidores com a função de servir como canal de comunicação entre os servidores e a Administração do Poder Judiciário.

O ouvidor dos servidores era designado pelo presidente do Tribunal de Justiça dentre os servidores efetivos do Poder Judiciário.

A Ouvidoria dos Servidores foi extinta pela Resolução GP n. 9 de 15 fevereiro de 2016.

### 3.3.3 Ouvidoria do Poder Judiciário

O Tribunal Pleno, por meio da Resolução TJ n. 5 de 3 de fevereiro de 2016, transformou a Ouvidoria Judicial em Ouvidoria do Poder Judiciário, redefiniu os contornos do órgão e o vinculou ao Gabinete da Presidência.

O cargo de ouvidor é exercido por desembargador escolhido pelo Tribunal Pleno, mediante indicação do presidente do Tribunal de Justiça. O ouvidor, em caso de afastamento, será substituído por desembargador designado pelo Presidente do Tribunal de Justiça. No desempenho de suas funções, o desembargador Ouvidor é auxiliado por um juiz auxiliar da Presidência, e ambos não recebem remuneração por esse múnus.

A Ouvidoria do Poder Judiciário é a responsável por operacionalizar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a fim de garantir o efetivo direito constitucional à informação e de interagir com as demais unidades do Poder Judiciário, para que a transparência da instituição possa ser ampliada, em cumprimento à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e à Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça.

O atendimento das demandas iniciadas pelos manifestantes compreende receber as manifestações – pedidos de informação, solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e/ou elogios –, resguardando-se um caráter de discricção e fidedignidade quanto ao que foi transmitido, e, se for o caso, solicitar aos servidores e às autoridades competentes esclarecimentos sobre as demandas e repassar as informações aos postulantes.

O usuário pode contatar a ouvidoria por meio do formulário eletrônico ou comunicar-se por e-mail, por telefone, por correspondência convencional ou mesmo pessoalmente, que tem por objetivo servir de canal de comunicação do usuário com a instituição, acompanhar o desenvolvimento das atividades administrativas, colaborar para o aprimoramento dos serviços prestados e prestar informações.

Com a transformação da Ouvidoria Judicial em Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e a conseqüente absorção das atribuições da extinta Ouvidoria dos Servidores, surgiu a necessidade de unificar e de padronizar rotinas e procedimentos.

### 3.3.3.1 Estrutura

A estrutura da Ouvidoria Judicial, que compreendia espaço físico, mobiliário, equipamentos e quadro de pessoal, foi aproveitada para dotar o novo órgão, em parte, de condições necessárias ao exercício das suas atribuições.

- a) Espaço físico: localizada no andar térreo da Torre I da sede do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, tem área aproximada de 30 m<sup>2</sup>;
- b) Mobiliário: 2 armários, 5 mesas de trabalho, 13 cadeiras, 6 gaveteiros, 1 aparelho de ar condicionado;
- c) Equipamentos: 5 computadores fixos (cada um com 2 monitores), 1 impressora multifuncional;
- d) Pessoal: 1 coordenador, 2 servidores efetivos lotados na secretaria da Ouvidoria, 1 servidor lotado em caráter precário, 2 recepcionistas terceirizados.

### 3.3.3.2 Objetivos

A Ouvidoria do Poder Judiciário tem os seguintes objetivos:

- a) Servir de canal de comunicação dos públicos interno e externo com a instituição;
- b) Acompanhar o desenvolvimento das atividades administrativas;
- c) Colaborar para o aprimoramento dos serviços prestados; e
- d) Prestar informações.

### 3.3.3.3 Ouvidor

O cargo de Ouvidor do Poder Judiciário é exercido por desembargador escolhido pelo Tribunal Pleno, mediante indicação do Presidente do Tribunal de Justiça.

### 3.3.3.4 Substituição em caso de afastamento

O Desembargador Ouvidor será substituído por desembargador designado pelo Presidente do Tribunal de Justiça.

### 3.3.3.5 Juiz Auxiliar da Presidência

No desempenho de suas funções, o Desembargador Ouvidor será auxiliado por um Juiz Auxiliar da Presidência.

### 3.3.3.6 Mandato

O mandato do Desembargador Ouvidor é de dois anos, coincidente com o do corpo diretivo, com possibilidade de uma recondução.

### 3.3.3.7 Remuneração

O Desembargador Ouvidor e o Juiz Auxiliar não percebem remuneração pelo exercício das suas funções.

### 3.3.3.8 Atribuições e limitações

A Ouvidoria tem como **atribuições**:

- a) Receber as manifestações e prestar esclarecimentos sobre atos, programas, projetos, contratos e convênios do Poder Judiciário, de modo que haja discricão e fidedignidade em todas as comunicações;
- b) Encaminhar denúncias de irregularidades praticadas por autoridade judiciária, servidor e serventuário da justiça ao órgão competente para apurar os fatos;
- c) Solicitar aos órgãos e aos setores administrativos do Poder Judiciário esclarecimentos sobre a reclamação apresentada, a informação requerida e a providência solicitada, relativas a processo judicial ou a procedimento administrativo;
- d) Recomendar à autoridade competente a adoção de medidas para equacionar as circunstâncias que motivaram as reclamações e as críticas e comunicar aos demandantes os resultados das diligências;
- e) Sugerir aos órgãos e aos setores administrativos do Poder Judiciário a adoção de medidas para aperfeiçoar as atividades desenvolvidas pela instituição a partir da análise do conjunto de demandas registradas;
- f) Informar à autoridade competente todo e qualquer indício de irregularidade constatado durante a realização de diligências;
- g) Coordenar e executar as atividades relativas ao Serviço de

Informações ao Cidadão;

- h) Apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos relativos às demandas recebidas, às providências adotadas e às demais atividades desempenhadas, assim como divulgar as atividades desenvolvidas;
- i) Enviar anualmente ao Presidente do Tribunal de Justiça relatório das atividades desenvolvidas;
- j) Atender e orientar o público sobre acesso a informações;
- k) Protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (sempre que possível, o pedido deverá ser atendido de modo imediato); e
- l) Encaminhar o pedido à unidade responsável pela produção ou custódia da informação, quando não for possível atender imediatamente.

As **limitações** impostas à atuação da Ouvidoria, em contrapartida, tornam incabíveis ações como:

- a) Interferir no teor da manifestação;
- b) Emitir juízo de valor;
- c) Prestar orientação jurídica;
- d) Atuar como instância decisória;
- e) Alterar atos judiciais e administrativos;
- f) Fazer ou desfazer atos de gestão;
- g) Acelerar trâmite processual; e
- h) Fiscalizar a atuação de agentes públicos.

#### 3.3.3.9 Demandas não admitidas

As demandas não admitidas pela Ouvidoria são as seguintes:

- a) Manifestação anônima;
- b) Notícias de fatos criminosos, tendo em vista as competências institucionais do Ministério Público e das polícias, conforme disposto nos artigos 129, I, e 144 da Constituição Federal;
- c) Pedidos referentes a outros órgãos públicos e privados;
- d) Dúvidas sobre matéria processual.

### 3.3.3.10 Secretaria

Compete à Secretaria da Ouvidoria:

- a) Autuar e distribuir ao Desembargador Ouvidor e ao Juiz Auxiliar as demandas recebidas;
- b) Expedir comunicações e requerimentos do órgão;
- c) Reunir, controlar e gerenciar processos, documentos e informações referentes à Ouvidoria;
- d) Organizar e manter atualizados os dados estatísticos relativos às manifestações recebidas, providências adotadas e demais atividades desenvolvidas; e
- e) Cumprir outras determinações do Desembargador Ouvidor e do Juiz Auxiliar.

### 3.3.3.11 Coordenador

O Desembargador Ouvidor designará, dentre os servidores lotados na Secretaria da Ouvidoria, um Coordenador, ao qual incumbe:

- a) Coordenar as atividades da Secretaria;
- b) Secretariar sessões e registrar a síntese dos debates e as deliberações para a lavratura da ata respectiva;
- c) Organizar o atendimento aos usuários;
- d) Acompanhar e orientar o atendimento das demandas recebidas;
- e) Elaborar estatísticas e relatórios;
- f) Sugerir providências; e
- g) Auxiliar o Desembargador Ouvidor e o Juiz Auxiliar no exercício das suas atribuições.

### 3.3.3.12 Canais de acesso ao usuário

O usuário pode preencher o formulário eletrônico ou comunicar-se por e-mail, por telefone, por correspondência convencional ou mesmo pessoalmente.

### 3.3.3.13 Horário de atendimento

Embora a Ouvidoria funcione nos dias de semana das 7h às 19h, sugere-se que o atendimento presencial ao público ocorra entre 12h e 19h, horário do expediente do Poder Judiciário. Porém, o usuário pode

manifestar-se perante o órgão pela internet em quaisquer dias e horários da semana.

### 3.4 SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

A Ouvidoria do Poder Judiciário de Santa Catarina é o órgão responsável por coordenar e executar as atividades relativas ao Serviço de Atendimento ao Cidadão (Resolução GP n. 9 de 24 de maio de 2012) da instituição, nos termos do artigo 10 da **Resolução n. 215 do Conselho Nacional de Justiça**. A Ouvidoria do Poder Judiciário de Santa Catarina, por meio de canais eletrônicos e presenciais, deve:

- a) Atender e orientar o público sobre o acesso a informações;
- b) Informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) Protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (sempre que possível, o pedido deverá ser atendido de modo imediato); e
- d) Encaminhar o pedido à unidade responsável pela produção ou custódia da informação, quando não for possível atender imediatamente.

### 3.5 DEMANDAS

Como se depreende dos números da Tabela 1, a quantidade de demandas recebidas estava sendo relativamente estável entre 2010 e 2016, com média de 2.529 por ano (desvio padrão de 123 demandas), contudo em 2017 ocorreu grande incremento de demandas.

Tabela 1 - Quantidade de demandas recebidas pela Ouvidoria do Poder Judiciário de Santa Catarina

Área/Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Judicial	1.674	1.648	1.866	1.766	1.867	2.123	2.537	3.470
Administrativa	814	706	821	797	516	569		
Total	2.488	2.354	2.687	2.563	2.383	2.692	2.537	3.470

Fonte: TJSC (2017).

Destaca-se que, apesar da estabilidade da curva de distribuição das demandas ao longo dos anos, o tratamento que lhes é dispensado passou

a ser consideravelmente mais complexo a partir de 2016.

Em 2016, deliberou-se que o registro, a classificação, o controle e o tratamento dos dados seriam, inicialmente, espelho da dicotomia entre ouvidoria externa e interna, e que os pedidos de acesso à informação, com base na Lei n. 12.527/2011, deveriam ser tratados em ambiente distinto, de modo a permitir uma transição suave entre passado e futuro do órgão.

A Ouvidoria passou a ter então três módulos em que as demandas eram assim registradas:

- a) Demandas judiciais, principalmente reclamações relativas ao excesso de prazo para a prática de ato processual;
- b) Pedidos referentes à Lei de Acesso à Informação;
- c) Demais tipos de demandas.

Todas as demandas recebidas pela Ouvidoria tinham em comum os seguintes dados no registro:

- a) Protocolo, composto pelo ano de entrada e o número sequencial;
- b) Dados do manifestante (nome, CPF, endereço físico e/ou eletrônico e cidade do demandante);
- c) Dados da demanda (tipo de demanda, data do recebimento da manifestação, canal de comunicação e pedido de sigilo);
- d) Fluxo de atendimento da demanda, com a deliberação tomada e com a data da resposta dada diretamente pela Ouvidoria ou do direcionamento ao setor competente por prestar a resposta;
- e) Monitoramento das demandas direcionadas, mediante o controle das datas de encaminhamento e do retorno dado pelo setor;
- f) Registro da resposta e da data em que ela foi enviada ao manifestante;
- g) Controle dos indicadores de tempo em relação ao atendimento prestado pela Ouvidoria.

Os dados específicos eram catalogados nos seguintes campos:

- a) Demandas judiciais: número do processo, juízo de direito, área, classe, assunto, outros assuntos, localização dos autos, data da distribuição, autoridade judiciária responsável pela ação, partes e advogados do processo, última movimentação, data da última movimentação, tempo em dias entre a última movimentação e

o contato com a Ouvidoria, tipo de ato processual que aguarda impulso, fase processual;

- b) Pedidos referentes à Lei de Acesso à Informação: dados da pessoa jurídica, fluxo do atendimento conforme Resolução CNJ n. 215/2015, classificação da resposta (atendido, não atendido ou acesso negado), recurso à autoridade superior, recurso de segunda instância);
- c) Demais tipos de demandas: classificação do objeto da demanda por macrofunção, função, subfunção, classe e assunto.

No início de 2017, deu-se mais um passo rumo à melhoria da gestão de processos da Ouvidoria, porque se adotou o raciocínio de que era essencial agrupar as demandas segundo suas semelhanças, de acordo com os dados a serem registrados, controlados e analisados, para a melhoria da classificação das demandas e, por consequência, da organização sistêmica do órgão.

Assim, as demandas foram reunidas nos seguintes módulos:

- a) Demandas Não Admitidas: manifestações anônimas, notícias de fatos criminosos, tendo em vista as competências institucionais do Ministério Público e das polícias (conforme disposto nos artigos 129, I, e 144 da Constituição Federal), pedidos referentes a outros órgãos públicos ou privados e dúvidas acerca de matéria jurídico-processual;
- b) Serviço Judiciário: demandas que tratam do catálogo de serviços prestados pelo Poder Judiciário, desde que não sejam pedidos de informações e reclamações de excesso de prazo para a prática de ato processual;
- c) Serviço de Informação ao Cidadão: demandas em que o usuário solicita informação para o Poder Judiciário;
- d) Reclamações de Excesso de Prazo: demandas que o usuário reclama de excesso de prazo para a prática de ato processual.

A estrutura de cada módulo era composta pela soma de grupos de dados, denominados blocos, que, por sua vez, são formados pela união de campos específicos sobre cada informação catalogada a respeito da demanda analisada, de modo geral, nos seguintes moldes:

- a) Cadastro do manifestante: se pessoa física: CPF, nome completo, documento de identidade, órgão emissor, ocupação, gênero, endereço eletrônico e/ou convencional, telefone; se

- pessoa jurídica: CNPJ, razão social, tipo de instituição, área de atuação, nome do representante, CPF do representante, cargo do representante, gênero do representante;
- b) Cadastro da manifestação: protocolo da manifestação, código de identificação da demanda, número sequencial da demanda; canal de comunicação, data e hora de recebimento;
  - c) Análise da demanda: categoria da demanda, subcategoria da demanda, tipo de demanda, classificação da demanda (macrofunção, função, subfunção, classe, assunto), dados do processo judicial de 1º ou de 2º grau, dados do processo administrativo físico ou eletrônico, setor demandado, síntese da demanda;
  - d) Controle do fluxo de trabalho: data da distribuição da demanda internamente, data da devolução da demanda à coordenação, data da resposta direta dada pela Ouvidoria ou do direcionamento ao setor competente para prestar os esclarecimentos, data do redirecionamento, se houver, e sua quantidade, datas de ciências do demandante e do demandado, datas da 1ª e da 2ª reiterações solicitando o envio de resposta à unidade demandada, caso haja necessidade dessas medidas, data de pedido de dilação do prazo de resposta, data de ciência da prorrogação do prazo de resposta ao usuário, data da resposta do demandado à Ouvidoria, data do envio de resposta ao manifestante;
  - e) Análise da resposta: síntese da resposta, classificação da resposta, e, na hipótese de a demanda versar sobre processo judicial, verificar se é caso de oferecer serviços de mediação e/ou de conciliação;
  - f) Análise quantitativa e qualitativa: algoritmo de decisão por medida de posição, análise de Chebyshev, relatórios estatísticos, tratamento das demandas como oportunidades de melhoria, identificação das demandas pela política de investimentos (estrutura, infraestrutura, pessoal, capacitação e/ou treinamento, gestão, organização judiciária, volume de trabalho, sistema de automação);
  - g) Situação do atendimento: *status* da demanda (em atendimento, respondida, encerrada).

Em 2018, já ciente dos reflexos do Código de Defesa do Usuário Público, Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que entraria em vigor no dia 22 de junho de 2018, no âmbito da União dos Estados, do Distrito Federal

e dos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, caminhou-se, com passos firmes, para a consolidação do fluxo de trabalho, com o desenvolvimento, internamente, de uma central de atendimento ao usuário, unificando os bancos de dados e sedimentando o tratamento das informações relativas às demandas da ouvidoria.

Idealizou-se a sistematização da central de atendimento em três microsistemas: pedidos de acesso à informação; serviços judiciários (solicitação, reclamação, sugestão, denúncia e elogio); e reclamações sobre excesso de prazo na tramitação processo judicial. As demandas inadmitidas serão classificadas de acordo com o tipo de manifestação.

O banco de dados foi desenhado em módulos, submódulos e campos, que totalizam 507 fileiras verticais. O sistema ainda não começou a funcionar, encontrando-se em fase final de execução, devido a isso, faz-se um corte neste momento para dizer que a automatização do atendimento pela ouvidoria deve ser objeto de estudo próprio, uma vez que ainda em teste.

Esse ciclo de catálogo de informações – aquisição, custódia, organização, distribuição e guarda – compõe a gestão da informação das manifestações, pela qual, de modo estruturado, são processadas, controladas e avaliadas as demandas atendidas pela Ouvidoria.

### 3.6 GESTÃO DOCUMENTAL

A Ouvidoria aplica em sua gestão documental para atividade-meio um estudo publicado pelo Conselho Nacional de Arquivos, denominado *Classificação, Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública*, como guia para a política de classificação de documentos.

O objetivo, no caso da Ouvidoria, é concentrar informações em nível macro e micro sobre os assuntos abordados perante o órgão.

No que concerne aos processos judiciais, a Ouvidoria aplica o “Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas”, do Conselho Nacional de Justiça, que classifica as ações conforme as classes, os assuntos e seus movimentos processuais.

### 3.7 GESTÃO DE PESSOAS

A Secretaria da Ouvidoria começou com três servidores estáveis, um deles designado para exercer o cargo de Coordenador do Órgão, mais duas colaboradas terceirizadas, em que a distribuição de tarefas preservou a dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim.

O servidor 1 foi escolhido para analisar as demandas iniciais relacionadas às atividades-meio, assim como para cuidar das planilhas de dados, extrair os dados estatísticos e consolidar os números da pesquisa de satisfação.

O servidor 2 foi destinado para analisar as demandas iniciais relativas às reclamações de excesso de prazo para a prática de ato processual, inclusive cartas de presidiários, para monitorar os direcionamentos sem respostas e enviar os e-mails reiterando a solicitação de esclarecimentos, assim como para verificar periodicamente o malote digital

As terceirizadas foram destacadas para recepcionar o usuário pessoalmente ou por telefone, digitalizar cartas convencionais e preencher o atendimento em formulário eletrônico.

Além de sistematizar as atividades, de organizar o atendimento aos usuários, de acompanhar e orientar o fluxo de trabalho das demandas recebidas, de elaborar estatísticas e relatórios e de auxiliar o Desembargador Ouvidor e o Juiz Auxiliar da Presidência nos exercícios de suas funções, o Coordenador recebe e distribui as manifestações, revisa as análises antes de responder ou de direcionar a demanda, analisa as demandas iniciais das duas áreas, cuida dos pedidos de Lei de Acesso à Informação, envia as respostas de todas as demandas mediadas junto aos setores judiciais e administrativos, realiza os atendimentos aos usuários, diligencia junto aos setores judiciais e administrativos em busca de informações, representa a Ouvidoria em reuniões e secretaria o órgão quanto às responsabilidades de pessoal, de mobiliários, de equipamentos e de contratos.

Em 2017, com a reorganização interna, o servidor 1 foi designado para a execução do sistema informatizado elaborado pela própria Ouvidoria, deixando as demais tarefas.

Durante o período de 10 de abril e 2 de maio de 2017, o servidor 1 foi substituído por outro agente público com graduação em Matemática, momento em que foram discutidas e estudadas as possibilidades de adotar-se algoritmos para auxiliar a Ouvidoria na tomada de decisão, e também para, no futuro, auxiliar a gestão de gabinetes e de cartórios.

Os resultados dos estudos foram apresentados em 3 de maio, às 16 horas, na sala de reuniões da Presidência, para o eminente Desembargador Ouvidor Robson Luz Varella e para os ilustres Juízes Auxiliares Alexandre Moraes da Rosa e Luis Felipe Canever, e culminaram com lotação desse servidor 3 na Ouvidoria do Poder Judiciário, a partir de 3 de agosto de 2017, para cuidar da estruturação dos dados com o escopo de aumentar a variabilidade dos relatórios estatísticos.

### 3.8 DADOS ESTATÍSTICOS

Os relatórios da Ouvidoria com os dados estatísticos anuais estão disponíveis em <<https://www.tjsc.jus.br/web/ouvidoria/nossos-numeros>>.

A Ouvidoria apresentou e publicou dados estatísticos das manifestações recebidas, providências adotadas e demais atividades desenvolvidas pela Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina relativas a 2016 e está consolidando os dados de 2017.

Para 2017, foram envidados esforços buscando a diversificação de dados coletados, especialmente no que atine às reclamações de excesso de prazo, e também no sentido de medir a variabilidade das estatísticas, pelo desvio padrão.

Sob a perspectiva interna, o desenvolvimento das estatísticas tem sido estruturado também como ferramenta para auxiliar a organização da própria atividade da Ouvidoria, já que a produção de dados visa à geração de relatório que permita a adequação dos processos durante a execução do trabalho desempenhado diuturnamente.

Nessa linha de raciocínio, a pesquisa tem o escopo de avaliar a distribuição da atividade interna durante os dias da semana, de modo a buscar a redução do tempo entre a entrada da demanda e a resposta ao demandante, e de medir a criação de passivo de um mês para o outro, a fim de avaliar o impacto das férias de servidores no desempenho da Ouvidoria.

O Relatório Estatístico de 2017 foi divulgado em outubro de 2018 e conta com 174 laudas.

### 3.9 GESTÃO DE PROCESSOS

A Resolução TJ n. 5 de 3 de fevereiro de 2016, publicada no Diário da Justiça eletrônico n. 2290, de 17 de fevereiro de 2016, em seu artigo 3º, no ponto em que interessa ao tópico, estabelece os macroprocessos que competem à Ouvidoria.

Essas medidas de padronização têm por finalidade definir métodos claros de atendimento, de maneira a assegurar ao usuário a fundamental percepção de que há instrumentos de gestão e de controle ligados à proteção de seus direitos e, desse modo, legitimar procedimentalmente a atuação da Ouvidoria na busca da efetivação das pretensões de caráter jurisdicional e administrativo.

Há confiança de que o procedimento adotado é seguro e atende às expectativas incentiva a participação dos interessados e, por

consequência, fortalece o papel da Ouvidoria no âmbito do Poder Judiciário, e tal medida contribui para a evolução das pessoas, dos processos de trabalhos e da instituição.

### **3.9.1 Demanda iniciada pelo usuário – atuação passiva (art. 3º, I, II, III, VI e VII)**

O atendimento aos manifestantes compreende receber as manifestações – pedidos de informação, solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e/ou elogios –, resguardando-se um caráter de discricção e de fidedignidade quanto ao que foi transmitido, e, se for o caso, solicitar aos servidores e às autoridades competentes esclarecimentos sobre a demanda e repassar as informações aos postulantes.

O fluxo da manifestação iniciada pelo usuário observa, então, o seguinte caminho lógico:

- a) Recebimento da manifestação: a manifestação pode ser recebida por telefone, formulário eletrônico e físico, correio eletrônico, carta convencional e comunicação pessoal;
- b) Análise: verifica-se o tipo de manifestação (informação, solicitação, reclamação, reclamação por excesso de prazo em processo judicial, denúncia, sugestão ou elogio), quantifica-se o número de demandas, identifica-se o objeto de cada demanda, avalia-se qual é o setor responsável pela produção ou custódia da informação, analisa-se a demanda;
- c) Decisão: caso a manifestação tenha dados mínimos de identificação do manifestante e da demanda, delibera-se se é caso de responder diretamente ou de solicitar esclarecimentos;
- d) Monitoramento: direcionada a demanda a outro setor, a Ouvidoria intermedeia a busca por uma resposta tempestiva e célere, em que o prazo máximo é de 30 dias, nos pedidos de informação, 60 dias, nas demandas relativas aos serviços judiciários, e 20 dias, no caso de reclamação por excesso de prazo na tramitação de processo judicial;
- e) Resposta: os esclarecimentos prestados pelo setor responsável são enviados ao demandante como resposta a demanda aduzida na Ouvidoria.

### **3.9.2 Demanda derivada do contato do usuário – atuação ativa (art. 3º, IV, V e VIII)**

A Ouvidoria pode, a partir dos esclarecimentos prestados pelos setores competentes, recomendar aos servidores e às autoridades competentes a adoção de medidas tendentes ao equacionamento das circunstâncias que motivaram a demanda.

Nessa modalidade de atuação, cabe ainda à Ouvidoria acompanhar a execução das providências propostas apresentadas, caso oportunas, convenientes, viáveis, e reportar ao manifestante os resultados das diligências.

Ilustra-se, a respeito desse tipo de atuação, o *case* em que se procurou entender o motivo pelo qual as listas de consultas da ordem cronológica de julgamento do 1º grau não traziam corretamente os processos que efetivamente estavam conclusos para sentença.

**Ordem cronológica de atendimento:** a Ouvidoria percebeu que a lista pública disponibilizada na rede mundial de computadores poderia apresentar inconsistências, razão pela qual reportou os problemas à Diretoria de Tecnologia da Informação, que, por sua vez, contactou a empresa Softplan para esclarecimentos e providências. Sem o resultado esperado, a Ouvidoria solicitou reunião com os envolvidos, a qual ocorreu na sala de reuniões do 8º andar da Torre I da sede do Tribunal de Justiça, no dia 7 de junho de 2017, das 16h 00min. às 18h 15min., sobre a alteração ou revisão da regra problemática. Na ocasião, além desse item, pediu-se a aferição do SAJ Estatística, a fim de verificar se a inconsistência repetir-se-ia nesse sistema e solicitou-se que fossem mais bem definidas as regras a respeito da inclusão e da exclusão de autos da destacada lista de atendimento por ordem cronológica. Embora a proposta de solução ainda não tenha sido implementada, tal fato evidencia como o Órgão atua nas demandas derivadas do contato do usuário.

### **3.9.3 Indício de irregularidade durante as diligências (art. 3º, IX)**

Na hipótese de evidência de qualquer indício de irregularidade recolhido durante a realização de diligências, cumpre à Ouvidoria remeter o fato ou a circunstância à autoridade competente. O fluxo desse macroprocesso é encerrado no momento em que se dá a devida ciência.

### 3.10 GESTÃO DAS DEMANDAS

As demandas recebidas são registradas via sistema próprio, desenvolvido pela Ouvidoria, que contempla o cadastro do manifestante, o cadastro da demanda, a análise da demanda e a decisão tomada (responder diretamente ou solicitar esclarecimentos). Cada demanda é categorizada e lançada em módulo próprio, que agrupa manifestações de natureza semelhante.

Todos os atendimentos são registrados via formulário eletrônico para que recebam um protocolo eletrônico e são lançadas nos módulos conforme foram recebidas pela Ouvidoria.

#### 3.10.1 Demandas não admitidas

As manifestações anônimas, ou que contenham notícias de fatos criminosos, tendo em vista as competências institucionais do Ministério Público e das polícias, conforme disposto nos artigos 129, I, e 144 da Constituição Federal, ou que façam pedidos referentes a outros órgãos públicos ou privados, ou que tratem de dúvidas acerca de matéria jurídico-processuais não são admitidas na Ouvidoria.

Essa categoria de demanda foi assim subdividida:

- a) DNA-DNI: demandante não identificado;
- b) DNA-DDD: denúncia de delito penal;
- c) DNA-DOO: demanda pertencente a outro órgão;
- d) DNA-DPJ: demanda jurídico-processual.

Embora não ocorra um exame sobre o mérito do assunto abordado, a manifestação é devolvida ao remetente com a devida justificação e orientação sobre o adequado direcionamento, nos moldes preconizados no § 1º do artigo 4º da Resolução TJ n. 5 de 3 de fevereiro de 2016.

Logo, os dados relativos a essas demandas são minimamente tratados para que sejam contabilizados o número de manifestações dessa modalidade, o perfil dos remetentes, a justificativa da devolução da demanda e o tempo de atendimento. As manifestações anônimas, entretanto, devem ser descartadas, a teor do disposto no § 2º do artigo 4º da mesma resolução. É importante salientar que, ressalvadas as manifestações que contatam a Ouvidoria para pedir informações, todos os tipos de demandas não admitidas são mantidos registrados nesse módulo até o final de 2018. A partir do ano subsequente, o registro será no microsistema relativo à modalidade de atendimento.

### 3.10.2 Serviço Judiciário

As demandas admitidas que tratam do catálogo de serviços prestados pelo Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, desde que não sejam pedidos de informação e reclamações de excesso de prazo para a prática de ato processual, são registradas nesse módulo. Logo, solicitações, reclamações diversas, denúncias, sugestões e elogios são lançados agrupados no mesmo ambiente.

A subcategorização fica desse modo:

- a) SJU-SLT: solicitação sobre serviço judiciário;
- b) SJU-RCL: reclamação sobre serviço judiciário;
- c) SJU-DNC: denúncia sobre serviço judiciário;
- d) SJU-SGT: sugestão sobre serviço judiciário;
- e) SJU-ELO: elogio sobre serviço judiciário;
- f) SJU- CRP: carta de presidiário.

Destaca-se que denúncias, sugestões e elogios eram encerrados na Ouvidoria no momento em que a demanda era encaminhada à autoridade com atribuição para investigar os fatos apontados como ilícitos administrativos, para ponderar acerca da oportunidade e da conveniência da proposta e para receber e divulgar o elogio. Após a vigência da Lei n. 13.460/2017, denúncias e sugestões são direcionadas aos setores com atribuição para prestar os esclarecimentos devidos, enquanto a resposta conclusiva do elogio é a ciência de que a manifestação foi entregue elogiado e ao superior hierárquico, ou ao responsável pelo órgão que prestou o serviço oferecido.

As cartas de presidiários geralmente são enviadas por correspondência convencional ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça, que as remetem à Ouvidoria, também por meio físico. A Ouvidoria digitaliza toda carta com o ofício recebido, depois cadastra via formulário eletrônico e direcionava as manifestações à Corregedoria-Geral da Justiça e comunicava os tribunais superiores sobre as providências adotadas e sobre o retorno do órgão correicional. Todavia, desde 1º de agosto de 2018 a Ouvidoria ficou responsável por operacionalizar também essa modalidade de atendimento. Assim, após a digitalização da correspondência, o fluxo de atendimento compreende preencher um *check list* e o formulário eletrônico da Ouvidoria antes da análise, a qual compreende identificar se a manifestação refere-se a benefício relacionado ao juízo da execução ou a pedido ligado ao juízo da condenação, tal como *habeas corpus*, revisão criminal ou mesmo

assistência jurídica. Outra hipótese que pode ocorrer é quando o interno do sistema prisional alega desrespeito à dignidade da pessoa humana, situação em que se entende necessário cientificar o Grupo de Fiscalização e Monitoramento (GMF) para apuração da situação.

O destaque fica por conta da tentativa de alinhamento da demanda por meio da gestão documental à política de investimento da instituição, em organização e funcionamento, pessoal (políticas de contratação, capacitação, treinamento, política de desligamento, movimentação na carreira, remuneração e deveres funcionais), estrutura, infraestrutura, tecnologia da informação, comunicação institucional, contratos e orçamento.

### **3.10.3 Serviço de Informação do Cidadão**

Trata-se da categoria que coleciona os pedidos de informação, ainda que a demanda contemple pretensão que não seja admitida na Ouvidoria. Dentro desse módulo há uma subcategorização para melhor classificar o tipo de dado que se está requerendo.

Desse modo, os pedidos de informações eram subdivididos em:

- a) SIC-LAI: pedidos aduzidos de qualquer subcategoria com base na Lei de Acesso à Informação;
- b) SIC-INF: informação de caráter geral;
- c) SIC-SAJ: informação processual judicial;
- d) SIC-SPA: informação processual administrativa;
- e) SIC-DNA: informação em demandas não admitidas.

A Ouvidoria tratava todos os pedidos de informação de acordo com a Lei n. 12.527/2011 e com a Resolução CNJ n. 215/2015 para efeitos dos tipos de respostas:

- a) Atendido: acesso integral à informação ou parcial;
- b) Não atendido: não se trata de pedido de LAI, matéria da competência legal de outro órgão (art. 4º, III, Res. TJ n. 5/2016), informação inexistente, pergunta duplicata/repetida, o pedido não atende aos requisitos da LAI, matéria jurídico-processual (art. 4º, IV, Res. TJ n. 5/2016), manifestação anônima (art. 4º, I, Res. TJ n. 5/2016) ou notícias de fatos que constituam crimes (art. 4º, II, Res. TJ n. 5/2016);
- c) Negado: pedido incompreensível ou genérico (art. 12, I, Res. CNJ n. 215/2015), pedido desproporcional ou desarrazoado

(art. 12, II, Res. CNJ n. 215/2015), pedido exige tratamento adicional de dados (art. 12, III, Res. CNJ n. 215/2015), informação – descartada, nos termos previstos na tabela de temporalidade (art. 12, IV, Res. CNJ n. 215/2015), informação sigilosa – legislação específica (art. 12, V, Res. CNJ n. 215/2015), informação sigilosa – classificação conforme LAI (art. 12, VI, Res. CNJ 215/2015), informação sigilosa – processos em segredo de justiça (art. 12, VII, Res. CNJ n. 215/2015), dados pessoais (art. 12, VIII, Res. CNJ n. 215/2015), informação sigilosa – segurança da instituição ou de seus membros, servidores e familiares (art. 12, IX, Res. CNJ n. 215/2015).

A Lei n. 13.460/2017, que entrou em vigor em 21 de junho de 2018, prevê que o acesso do usuário a informações será regido pelos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Na prática, significa dizer que todo o fluxo de trabalho dos pedidos de informações observará, no âmbito do Poder Judiciário, o disposto na Resolução CNJ n. 215/2015:

- a) Verificado que o pedido atende aos requisitos da Lei n. 12.527/2011, ele deve ser atendido de imediato, pela Ouvidoria, quando a informação estiver disponível;
- b) Caso não tenha sido possível atender imediatamente, a Ouvidoria, em 48 horas, deve encaminhar o pedido ao setor responsável pela produção ou pela custódia da informação;
- c) O setor responsável deve comunicar à Ouvidoria caso não possua a informação em 48 horas, ou, caso a possua, em 15 dias deve encaminhar a informação requerida, caso esta possa ser divulgada, a contar do recebimento do pedido, ou, no mesmo prazo, comunicar a impossibilidade de divulgar a informação requerida mediante justificativa;
- d) Antes de 15 dias, solicitar prorrogação do prazo para resposta mediante justificativa;
- e) Havendo dúvida quanto à classificação do documento, o pedido poderá ser encaminhado à análise da autoridade que esteja incumbida da classificação das informações, a qual deverá se manifestar em 10 dias.

A Ouvidoria já se encontra preparada para cuidar de todas as demandas por esse fluxo de trabalho e nos termos das exigências legais.

Cabe ao setor responsável pela produção ou pela custódia da

informação, ao responder demanda direcionada pela Ouvidoria, dizer se está franqueando o acesso integral ou parcial ao pedido, se não o está atendendo ou, ainda, negando.

O pedido é atendido integralmente quando a informação solicitada será franqueada ao demandante sem restrição. O pedido é atendido parcialmente quando, motivadamente, restringe-se parte da informação solicitada ao demandante. O pedido não é atendido quando seu escopo não se coaduna com os da Lei de Acesso à Informação, tais como consultas, reclamações, elogios e solicitação de opinião do órgão. O pedido é negado quando, motivadamente, o órgão indefere o acesso à informação.

São motivos que autorizam que o pedido não seja atendido pelo órgão<sup>20</sup>:

- a) **Não se trata de pedido de LAI**: pedidos que não se enquadram no escopo da Lei de Acesso à Informação, tais como consultas, reclamações, elogios e solicitação de opinião de órgão;
- b) **Matéria da competência legal de outro órgão**: pedido de informação em que o órgão ou entidade não dispõe de competência sobre o assunto demandado;
- c) **Informação inexistente**: pedido em que o órgão ou entidade não dispõe da informação solicitada;
- d) **Pergunta duplicada/repetida**: pedidos em que o requerente apresenta, uma ou mais vezes, a mesma pergunta a um mesmo ente;
- e) **Pedido não atende aos requisitos da LAI**.

Para os casos em que o pedido não atende aos requisitos da LAI, os motivos que autorizam negar o pedido de acesso à informação são os seguintes:

- a) **Pedido incompreensível** (art. 12, I, Resolução CNJ n. 215/2015): classificação à negativa a pedido de acesso à informação com redação confusa, truncada ou ininteligível;
- b) **Pedido genérico** (art. 12, I, Resolução CNJ n. 215/2015): classificação à negativa ao pedido de acesso à informação que

---

<sup>20</sup> Disponível em:

[http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio\\_3anos\\_web.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf). Acesso em: 20 set. 2018.

não é específico, não descrevendo de forma delimitada (quantidade, período temporal, localização, sujeito, recorte temático, formato etc.) o objeto do pedido de informação, o que impossibilita a identificação e a compreensão do objeto da solicitação;

- c) **Pedido desproporcional ou desarrazoado** (art. 12, II, Resolução CNJ n. 215/2015): classificação à negativa a pedido de informação cujo volume de trabalho, para análise e tratamento dos dados solicitados, comprometa significativamente a realização das atividades rotineiras da instituição requerida, acarretando prejuízo;
- d) **Pedido exige tratamento adicional de dados** (art. 12, III, Resolução CNJ n. 215/2015): classificação à negativa a pedido de informação que exija trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade;
- e) **Informação descartada nos termos da tabela de temporalidade** (art. 12, II, Resolução CNJ n. 215/2015).

Os motivos para a informação ser descartada nos termos da tabela de temporalidade são os seguintes:

- a) **Informação sigilosa – legislação específica** (art. 12, V, Res. CNJ n. 215/2015): classificação dada à negativa ao pedido de acesso à informação devido a sigilos estabelecidos em outras leis, tais como sigilo fiscal, bancário, telefônico, de dados, de operações, de correspondência, fichas financeiras, laudos médicos, prontuários e demais informações sobre histórico médico, terapias, exames, cirurgias e quaisquer outras formas de tratamento, avaliação de desempenho e de estágio probatório de servidor e procedimentos disciplinares em andamento gravados com sigilo;
- b) **Informação sigilosa – classificação conforme LAI** (art. 12, VI, Res. CNJ n. 215/2015): classificação dada à negativa a pedido de acesso à informação cuja divulgação indiscriminada possa colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. O art. 23 da Lei n. 12.527/2011 relaciona as hipóteses de classificação das informações;
- c) **Informação sigilosa – processos em segredo de justiça** (art. 12, VII, Res. CNJ n. 215/2015);

- d) **Dados pessoais** (art. 12, VIII, Res. CNJ n. 215/2015): classificação dada à negativa a pedido de acesso à informação relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoa identificada ou identificável;
- e) **Informação sigilosa – segurança da instituição ou de seus membros, servidores e familiares** (art. 12, IX, Res. CNJ n. 215/2015): relativos a informações que possam colocar em risco à segurança da instituição ou de seus membros, servidores e familiares.

### 3.10.4 Reclamação por Excesso de Prazo

Essa categoria reúne as demandas em que a reclamação é quanto ao tempo de atendimento para a prática de ato processual, popularmente denominada “morosidade processual”.

A subcategorização desse módulo levava em consideração o remetente da demanda, se advinda de outro órgão como Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, ou aduzida pelo reclamante neste órgão:

- a) REP-CNJ: reclamação advinda da Ouvidoria do CNJ;
- b) REP-OUV: reclamação formulada diretamente na Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

Os dados do processo reclamado são capturados de acordo com a instância:

- a) 1ª Instância: processos em trâmite no 1º grau, inclusive ações do juizado especial;
- b) 2ª Instância: recursos e ações originárias em trâmite no 2º grau, inclusive turmas recursais.

São extraídos do Sistema de Automação da Justiça – SAJ, ao menos, as seguintes informações:

- a) Código e número do processo;
- b) Código e nome do foro;
- c) Código e nome da vara;
- d) Código e nome do cartório;
- e) Autoridade judiciária responsável pelo processo;
- f) Código e competência;
- g) Código e classe processual;

- h) Código e assunto;
- i) Nome das partes e dos advogados;
- j) Valor da ação;
- k) Código, tipo de distribuição, data e hora da distribuição;
- l) Meio de tramitação;
- m) Recebimento;
- n) Situação;
- o) Hora, data e nome da última movimentação;
- p) Fluxo, fila de trabalho e posição do processo na respectiva fila.

A fase de análise da demanda é realizada por dois servidores com formação jurídica, sendo um deles o Coordenador. Nesse momento, o processamento das informações é realizado em dois níveis. Primeiro, observa-se o tempo aguardado desde a última movimentação, para se averiguar se efetivamente estão ocorrendo atrasos que possam exigir esclarecimentos – para facilitar esta análise, estão sendo desenvolvidos algoritmos de decisão automatizada. Segundo, a efetiva decisão da Ouvidoria de buscar informações com o responsável depende, às vezes, do que realmente aconteceu ao longo do processo, requerendo, portanto, a perquirição dos autos. Só então ocorre a deliberação de responder diretamente ao demandante ou de solicitar esclarecimentos ao responsável.

Assim, verifica-se se a última movimentação examinada corresponde ao último impulso processual; se a demanda é uma das exceções à lista de ordem cronológica; se há prioridades legais; se há pedido de tutela de urgência pendente de apreciação, ou, seja caso que mereça tratamento de urgência; se há concessão de justiça gratuita; se admite proposta de mediação ou de conciliação; e em que fase processual os autos se encontram, marcando-se a data de início e de final de cada etapa.

A análise a respeito do tempo de atendimento do processo também é feita com base na fila de trabalho da vara judicial e nas listas de ordem cronológica de julgamentos e de recebimento para publicação e efetivação dos pronunciamentos judiciais divulgadas na internet.

Se o que existe é o princípio da duração razoável do processo, remanesce dúvida sobre quais critérios devam ser adotados objetivamente pela Ouvidoria, no caso concreto e individualizado, para que se delibere sobre solicitar esclarecimentos à vara judicial, ou quando se trata de hipótese em que é possível ao órgão responder diretamente à demanda recebida.

É nesse ponto que reside a nossa grande dificuldade, porque não há indicadores que determinem o tempo médio para a prática de decisões judiciais, para a efetivação dos atos processuais, para o impulso ordinatório do feito, nem mesmo para qual é o prazo razoável para a duração de certa fase processual, ou ainda do processo, dentro da respectiva competência.

Essa complexa análise para a tomada da decisão é o problema de estudo neste trabalho.

Nesse panorama, faltam elementos cognitivos, por meio dos quais seja possível aferir, segura e concretamente, mediante comparação entre processos semelhantes, na mesma condição, que tramitam na unidade a razoável duração do processo, ou, ainda, por meio de parâmetros fixados para grupo de equivalência entre juízos.

Sob essa perspectiva, acreditava-se que a Ouvidoria deve ter conhecimento das variáveis de cada vara judicial, como número de ações distribuídas, número de pedidos de tutela de urgência, número total de processos em tramitação, número de manifestações judiciais, dados sobre o percentual de movimentação processual, para verdadeiramente ser possível dimensionar os pontos fortes e os fracos dos órgãos jurisdicionais, a fim de que cada ouvidoria interceda pela melhoria das condições de trabalho ou pelo aprimoramento do serviço prestado.

Como se percebe, não existia um modelo matemático aplicável à tomada de decisão da Ouvidoria, quando, na realidade, é precisamente disso de que se necessitava.

Atualmente, boa parte do acervo é eletrônico e, em tese, contém todas as informações que poderiam referenciar a concepção de regras objetivas para a análise comportamental das demandas na Ouvidoria e, igualmente, para nortear o desenvolvimento de protocolos de ações para o gerenciamento de crises entre o usuário e o Judiciário.

A prevalecer esse modelo de Ouvidoria se perderá a oportunidade de gradativamente objetivar interpretações quanto ao tempo de duração do processo e de tratar os iguais na medida de sua igualdade e os diferentes na medida de suas diferenças. Por isso, defende-se que exista um algoritmo para auxiliar na tomada de decisão de direcionamento das demandas as varas judiciais.

Os algoritmos de decisão devem captar a situação real da vara judicial isoladamente para gerar a deliberação. Assim, em vez de partir de prazos definidos abstratamente, que seriam igualmente válidos de modo geral e abstrato para os diversos atos processuais, eles analisariam os tempos de cada fila de trabalho da vara judicial dentro de seu grupo de equivalência, e determinariam a criticidade do tempo decorrido desde a

última movimentação analisada, considerando, inclusive, se possível, o grau de prioridade dos autos na situação específica.

A deliberação acerca da possibilidade de a Ouvidoria responder diretamente à reclamação por excesso de prazo para a prática de ato processual, ou direcionar a demanda à vara judicial observaria, portanto, a igualdade de tramitação entre processos na mesma vara judicial, deixando-se de atribuir um lapso temporal fechado que valha para qualquer juízo de direito.

Além disso, computando-se a média, mediana e desvio padrão do tempo na fila de trabalho da unidade, seria possível, mediante o emprego de teoremas gerais de estatística, determinar um intervalo de datas em que provavelmente o ato aguardado seria realizado.

Diante desse quadro, em sendo fosse possível aferir, no momento da análise, por meio do critério do prazo não fixo, a procedência ou a improcedência da reclamação por excesso de prazo, a Ouvidoria melhoraria os níveis de informação, de *accountability* e de transparência acerca da tramitação do processo e da própria vara judicial.

A questão do desenvolvimento de um modelo matemático para auxiliar a tomada da decisão da Ouvidoria é crucial, pois caso o algoritmo se confirme será possível avançar nos demais temas.



#### **4 LEITURA SOBRE CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO PARA A AFERIÇÃO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO E ACCOUNTABILITY**

A adoção do critério do prazo não fixo para a decisão sobre a procedência ou a improcedência da reclamação por excesso de prazo é escolha mais adequada para a análise do tempo de tramitação dos autos objeto de manifestação perante a Ouvidoria, se baseada em modelo matemático que privilegie aspectos objetivos para a aferição da razoabilidade duração do processo e igualmente para a exigência de uma prestação de contas sobre a celeridade processual.

A leitura sobre o critério do prazo não fixo, portanto, é estudada sob as perspectivas da razoável duração do processo e da *accountability*, tendo como tese conducente do raciocínio a aplicação de um algoritmo que pudesse avaliar no mesmo momento a controvérsia da tempestividade do ato processual aguardando, considerando o histórico de tramitação do processo, e o problema de identificar pontos de gargalo da atuação do Judiciário, que mereceriam esclarecimentos por parte da autoridade judiciária, ao alguém em seu nome, a respeito dos motivos pelos quais a duração do processo não é excessiva ou das razões que se prendem à conclusão de que, apesar de excessivo, o tempo de espera para a prestação jurisdicional mostra-se razoável.

##### **4.1 O CRITÉRIO DO PRAZO NÃO FIXO PARA A DECISÃO SOBRE A PROCEDÊNCIA OU A IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO**

Até fevereiro de 2016, especificamente quanto às reclamações de usuários sobre excesso de prazo para a prática do ato processual judicial, a Ouvidoria arbitrava, no atendimento ordinário, os prazos de 90 dias para o juízo de direito decidir ou efetivar atos judiciais e de 12 meses para o Tribunal de Justiça julgar recursos ou ações originárias aos processos distribuídos aos órgãos julgadores como teto para agir. Desse modo, entendia-se que a mediação do órgão em busca de esclarecimentos e justificativas sobre a tramitação do processo alegadamente moroso, via de regra, somente poderia ocorrer se vencidas tais barreiras temporais<sup>21</sup>. Depois, comunicava-se que era necessário o contato prévio com a vara

---

<sup>21</sup> Registro 01844/2015 da Ouvidoria Judicial recebido dia 11 de novembro de 2015 e respondido no dia 12 seguinte.

judicial ou com o relator dos autos reclamados para posterior pedido administrativo de providências<sup>22</sup>.

Mesmo que, entre a data da última movimentação e a da reclamação aduzida na Ouvidoria, o prazo de 90 dias ou de 12 meses, respectivamente, para a 1ª ou 2ª instâncias, tivesse sido superado, nem sempre isso provocava pedido de esclarecimentos ou de justificativas ao reclamado.

Nesse caso, a resposta era prestada diretamente pelo órgão ao usuário nessa situação<sup>23</sup>. Informava-se que, seguindo orientação do art. 199 da Corregedoria-Geral da Justiça, as manifestações judiciais observavam a ordem cronológica de conclusão, respeitadas as prioridades legais e as tutelas de urgências. Com relação ao tempo médio de espera, mencionava-se que o processo deveria tramitar o tempo necessário e adequado à solução do conflito. Além disso, salientava-se o momento de alta litigiosidade em que vivíamos e que, não obstante o reconhecido empenho de magistrados e servidores, a celeridade do processo, no mais das vezes, era afetada negativamente. Por fim, noticiava-se que o pedido de providência a respeito de excesso de prazo deveria ser formulado na Corregedoria-Geral da Justiça, nos termos previstos nos arts. 22 e seguintes do Código de Normas<sup>24</sup>.

Eram tempos, é preciso reconhecer, em que a boa parte do acervo do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina era composto de processos em meio físico, o que limitava a atuação da Ouvidoria na interpretação a respeito das sucessões de movimentações processuais, uma vez que a visualização das peças processuais não acontecia. A migração de uma plataforma que divulgava informações básicas do processo para uma versão que objetivava tornar o processo eletrônico foi iniciada em 2 de setembro de 2013, na Comarca de Curitiba<sup>25</sup> e, como se sabe, ainda há autos físicos em tramitação.

Para efeitos de *accountability*, observa-se que a manifestação era feita diretamente por usuário à Ouvidoria para reclamar de excesso de

---

<sup>22</sup> Registro 01833/2015 da Ouvidoria Judicial recebido e respondido dia 11 de novembro de 2015.

<sup>23</sup> Registro 01838/2015 da Ouvidoria Judicial recebido dia 11 de novembro de 2015 e respondido no dia 12 seguinte.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/liberada/cncgj.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/processo-eletronico-saj/cronograma-de-implantacao/primeiro-grau>>. Acesso em: 20 set. 2018.

prazo, porém as informações não prestavam contas quanto à razoável duração do processo. Na verdade, erguia-se um muro que, depois de ultrapassado, levava até uma porta, a qual somente seria aberta caso o usuário tivesse feito contato antecedente junto à autoridade judiciária e, mesmo que a reclamação adentrasse à ‘casa’, as razões que justificavam a demora na tramitação do processo apontavam para o binômio alto volume de trabalho e baixo contingente de pessoal. Além disso, comunicava-se ao reclamante que, se buscasse providência pela alegação de prazo de espera intolerável, deveria se dirigir à Corregedoria-Geral da Justiça, deixando transparecer que o aspecto sancionatório, ainda que reputacional, não adviria da Ouvidoria.

A partir de 17 fevereiro de 2016, data em que foi publicada a Resolução TJ n. 5, de 3 de fevereiro de 2016<sup>26</sup>, a Ouvidoria Judicial, criada pela Resolução n. 12/06-TJ27, de 19 de julho de 2006, foi transformada em Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e absorveu as atribuições da extinta Ouvidoria dos Servidores, optou-se pela modificação do critério do prazo fixo para se adotar o do não-prazo.

A decisão pela adoção do critério do prazo não fixo foi deliberada em conjunto com o Desembargador Ouvidor e o Juiz Auxiliar na primeira reunião de trabalho, que resultou em um comunicado oficial do Órgão aos magistrados e aos servidores sobre a maneira pela qual aconteceria o atendimento da Ouvidoria, no caso de reclamação por excesso de prazo para a prática de ato processual.

Na ocasião, deixou-se claro que, no âmbito jurisdicional, recebida a demanda, o juízo de direito seria consultado sobre a expectativa de impulso aos autos, mediante justificativa, após triagem, que levava em consideração fatores determinantes que interfeririam na marcha processual. A regra seria responder diretamente a demanda, sem necessidade de solicitar esclarecimentos à vara judicial, nos estritos termos das atribuições da Ouvidoria. O contato, quando essencial, seria para saber o modelo de gestão de processos adotados por gabinete e cartório e para buscar informação sobre a previsão média de tempo em que o ato poderá ser praticado, a fim que fosse possível passar ao usuário uma perspectiva realista e também humanizada quanto à prestação jurisdicional.

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/ouvidoria/atos-normativos>>. Acesso em: 20 set. 2018.

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/ouvidoria/atos-normativos>>. Acesso em: 20 set. 2018.

A finalidade da comunicação era para dar ciência à vara judicial a respeito de manifestação realizada perante a Ouvidoria e, ao mesmo tempo, facultar oportunidade à autoridade judiciária ou ao servidor de divulgar ao usuário o bom serviço jurisdicional que é prestado pela unidade.

Embora a legislação processual civil<sup>28</sup> estabeleça a forma, o tempo

---

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>. Acesso em: 31 out. 2018.

Art. 218. Os atos processuais serão realizados nos prazos prescritos em lei.

§ 1º Quando a lei for omissa, o juiz determinará os prazos em consideração à complexidade do ato.

§ 2º Quando a lei ou o juiz não determinar prazo, as intimações somente obrigarão a comparecimento após decorridas 48 (quarenta e oito) horas.

§ 3º Inexistindo preceito legal ou prazo determinado pelo juiz, será de 5 (cinco) dias o prazo para a prática de ato processual a cargo da parte.

§ 4º Será considerado tempestivo o ato praticado antes do termo inicial do prazo.

Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais.

[...]

Art. 226. O juiz proferirá:

I - os despachos no prazo de 5 (cinco) dias;

II - as decisões interlocutórias no prazo de 10 (dez) dias;

III - as sentenças no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 227. Em qualquer grau de jurisdição, havendo motivo justificado, pode o juiz exceder, por igual tempo, os prazos a que está submetido.

Art. 228. Incumbirá ao serventuário remeter os autos conclusos no prazo de 1 (um) dia e executar os atos processuais no prazo de 5 (cinco) dias, contado da data em que:

I - houver concluído o ato processual anterior, se lhe foi imposto pela lei;

II - tiver ciência da ordem, quando determinada pelo juiz.

§ 1º Ao receber os autos, o serventuário certificará o dia e a hora em que teve ciência da ordem referida no inciso II.

§ 2º Nos processos em autos eletrônicos, a juntada de petições ou de manifestações em geral ocorrerá de forma automática, independentemente de ato de serventuário da justiça.

Art. 229. Os litisconsortes que tiverem diferentes procuradores, de escritórios de advocacia distintos, terão prazos contados em dobro para todas as suas manifestações, em qualquer juízo ou tribunal, independentemente de requerimento.

§ 1º Cessa a contagem do prazo em dobro se, havendo apenas 2 (dois) réus,

e o lugar dos atos processuais; a Corregedoria-Geral da Justiça, por

---

é oferecida defesa por apenas um deles.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput aos processos em autos eletrônicos.

[...]

Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo:

I - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a citação ou a intimação for pelo correio;

II - a data de juntada aos autos do mandado cumprido, quando a citação ou a intimação for por oficial de justiça;

III - a data de ocorrência da citação ou da intimação, quando ela se der por ato do escrivão ou do chefe de secretaria;

IV - o dia útil seguinte ao fim da dilação assinada pelo juiz, quando a citação ou a intimação for por edital;

V - o dia útil seguinte à consulta ao teor da citação ou da intimação ou ao término do prazo para que a consulta se dê, quando a citação ou a intimação for eletrônica;

VI - a data de juntada do comunicado de que trata o art. 232 ou, não havendo esse, a data de juntada da carta aos autos de origem devidamente cumprida, quando a citação ou a intimação se realizar em cumprimento de carta;

VII - a data de publicação, quando a intimação se der pelo Diário da Justiça impresso ou eletrônico;

VIII - o dia da carga, quando a intimação se der por meio da retirada dos autos, em carga, do cartório ou da secretaria.

§ 1º Quando houver mais de um réu, o dia do começo do prazo para contestar corresponderá à última das datas a que se referem os incisos I a VI do caput.

§ 2º Havendo mais de um intimado, o prazo para cada um é contado individualmente.

§ 3º Quando o ato tiver de ser praticado diretamente pela parte ou por quem, de qualquer forma, participe do processo, sem a intermediação de representante judicial, o dia do começo do prazo para cumprimento da determinação judicial corresponderá à data em que se der a comunicação.

§ 4º Aplica-se o disposto no inciso II do caput à citação com hora certa.

[...]

Art. 233. Incumbe ao juiz verificar se o serventuário excedeu, sem motivo legítimo, os prazos estabelecidos em lei.

§ 1º Constatada a falta, o juiz ordenará a instauração de processo administrativo, na forma da lei.

§ 2º Qualquer das partes, o Ministério Público ou a Defensoria Pública poderá representar ao juiz contra o serventuário que injustificadamente exceder os prazos previstos em lei.

intermédio do Código de Normas<sup>29</sup>, discipline os serviços judiciários do primeiro grau de jurisdição; e o Tribunal de Justiça, por meio do Regimento Interno e atos regimentais<sup>30</sup>, regulamente os serviços judiciários de segundo grau; as gestões de gabinete e de cartório possuem idiossincrasias relativas às praxis processuais. Desse modo, é natural que varas com competências idênticas priorizem o acervo de modo distinto, observando o estoque de processos, a natureza das causas e o fluxo de entrada de novas ações judiciais, o número de tutelas de urgência, entre outros fatores, pode influir na maneira pela qual a vara judicial é administrada no dia a dia.

Nesse prisma, o exame da reclamação não pode ficar refém do prazo fixado em legislação processual, sob pena de aumentar a exposição da autoridade judiciária ou de servidor a procedimentos administrativos, e diminuir o valioso tempo para a prestação jurisdicional. Nessas circunstâncias, o comportamento da Ouvidoria poderia ser encarado como a de um mero ‘despachante’ desprovido de caráter analítico.

A Ouvidoria, ao receber a reclamação por excesso de prazo para a prática de ato processual, cabe notar, observa apenas o processo e a situação em que este se encontra; a autoridade judiciária ou o servidor, no entanto, tem um olhar ampliado acerca do tempo de duração do processo, uma vez que o examina dentro de um contexto mais abrangente, diante do acervo total de processos da vara, da entrada de novas ações judiciais e da produtividade da unidade jurisdicional. Essa visão, ainda que seja mais horizontal, padece de um filtro moderador, pois como saber se o processo tramita dentro de um prazo tolerável sem comparar com varas judiciais do mesmo calibre, sem que se referencie o tempo de tramitação com um grupo de equivalência<sup>31</sup>.

Com efeito, sem examinar as valências das varas judiciais, provavelmente estar-se-ia comparando banana com nozes, as duas são

---

<sup>29</sup> Disponível em:

<<https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1312406/C%C3%B3digo+de+Normas+Compilado/f5537f74-44fe-42af-be31-611e69cae637>>. Acesso em: 14 out. 2018.

<sup>30</sup> Disponível em:

<<https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/1068287/Regimento+Interno+do+Tribunal+de+Justi%C3%A7a/e0cd2cef-d250-4942-ab96-69d92bfa28bb>>. Acesso em: 14 out. 2018.

<sup>31</sup> Grupo de equivalência: varas judiciais de mesmo porte, com estrutura de pessoal semelhantes, compreendidas nessa aferição, exemplificativamente, a distribuição de processos, estoque de autos, volume de pedidos urgentes.

frutas e têm cascas, mas são completamente diferentes em cor, textura, aroma e sabor. É essencial examinar a competência da unidade jurisdicional; o número de servidores – em cartório e gabinete –; se o juízo possuiu autoridade judiciária titular; se houve cooperação ou substituição; e a quantidade e a qualidade da distribuição e do acervo de processos, a fim de que se constituam grupos de equivalência para comparação entre juízos de direitos parecidos entre si.

Ora, uma vara judicial com relação estocástica baixa e distribuição de processos na média, em comparação com um determinado grupo de unidades jurisdicionais, poderá indicar que a autoridade judiciária julga 100% das ações que estão conclusas para sentença em prazo menor do que 30 dias, porém sua produtividade poderia ser inferior relativamente à média do conjunto comparado. Do mesmo modo, varas similares, inclusive quanto ao número de servidores, podem ter lotações diferentes entre gabinete e cartório, produzindo discrepâncias em análises comparativas.

Como se percebe, o cenário não favorecia à averiguação da Ouvidoria a respeito da verossimilhança da reclamação por excesso de prazo pelo critério do prazo do não fixo, já que não se dispunha de informações de gestão de processos e de tempo de tramitação de ações judiciais na vara judicial alvo da manifestação, nem um conjunto de dados que referenciassem a tolerância quanto ao tempo para a prática do ato processual.

É compulsório reconhecer que, naquele momento, em 2016, a aferição temporal se resumia à averiguação no tocante ao último ato processual aguardado. Ainda que essa tarefa pareça estar travestida de simplicidade, ressaltando-se hipóteses bastante claras quanto ao objeto esperado, quase sempre ligadas à função julgadora (despacho inicial, decisão interlocutória, sentença), o quadro era bastante complexo, pois haviam atos processuais múltiplos e movimentos processuais que não indicavam o fluxo de trabalho seguinte.

Isso é corolário lógico da inexistência de um fluxo de trabalho desenhado do início ao fim para cada tipo de procedimento processual. Sem uma modelagem que indique, com precisão e confiança, quais atos processuais se sucedem, os prazos ideais para que os praticassem, os marcos balizadores das fases do processo, o exame agarra-se ao subjetivismo. Tornava-se evidente a essencialidade de estabelecerem-se critérios que melhorassem a análise quanto à demora na prestação jurisdicional.

O ponto de partida para a análise foi adotar o art. 12<sup>32</sup> do Código de Processo Civil como guia norteador para a deliberação sobre a possibilidade de responder diretamente à reclamação por excesso de prazo, a regra de que juízes e tribunais atenderão, preferencialmente, à ordem de cronológica de conclusão para decidir, excetuando-se:

- 
- <sup>32</sup> Art. 12. Os juízes e os tribunais atenderão, preferencialmente, à ordem cronológica de conclusão para proferir sentença ou acórdão. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência).
- § 1º A lista de processos aptos a julgamento deverá estar permanentemente à disposição para consulta pública em cartório e na rede mundial de computadores.
- § 2º Estão excluídos da regra do caput:
- I - as sentenças proferidas em audiência, homologatórias de acordo ou de improcedência liminar do pedido;
  - II - o julgamento de processos em bloco para aplicação de tese jurídica firmada em julgamento de casos repetitivos;
  - III - o julgamento de recursos repetitivos ou de incidente de resolução de demandas repetitivas;
  - IV - as decisões proferidas com base nos arts. 485 e 932;
  - V - o julgamento de embargos de declaração;
  - VI - o julgamento de agravo interno;
  - VII - as preferências legais e as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça;
  - VIII - os processos criminais, nos órgãos jurisdicionais que tenham competência penal;
  - IX - a causa que exija urgência no julgamento, assim reconhecida por decisão fundamentada.
- § 3º Após elaboração de lista própria, respeitar-se-á a ordem cronológica das conclusões entre as preferências legais.
- § 4º Após a inclusão do processo na lista de que trata o § 1º, o requerimento formulado pela parte não altera a ordem cronológica para a decisão, exceto quando implicar a reabertura da instrução ou a conversão do julgamento em diligência.
- § 5º Decidido o requerimento previsto no § 4º, o processo retornará à mesma posição em que anteriormente se encontrava na lista.
- § 6º Ocupará o primeiro lugar na lista prevista no § 1º ou, conforme o caso, no § 3º, o processo que:
- I - tiver sua sentença ou acórdão anulado, salvo quando houver necessidade de realização de diligência ou de complementação da instrução;
  - II - se enquadrar na hipótese do art. 1.040, inciso II.

- I - as sentenças proferidas em audiência, homologatórias de acordo ou de improcedência liminar do pedido;
- II - o julgamento de processos em bloco para aplicação de tese jurídica firmada em julgamento de casos repetitivos;
- III - o julgamento de recursos repetitivos ou de incidente de resolução de demandas repetitivas;
- IV - as decisões proferidas com base nos arts. 485 e 932;
- V - o julgamento de embargos de declaração;
- VI - o julgamento de agravo interno;
- VII - as preferências legais e as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça;
- VIII - os processos criminais, nos órgãos jurisdicionais que tenham competência penal;
- IX - a causa que exija urgência no julgamento, assim reconhecida por decisão fundamentada.

Os processos aptos a julgamento devem ser divulgados em cartório e na rede mundial de computadores<sup>33</sup>, e as preferências legais devem possuir relação própria. O requerimento das partes, após a inclusão nas listas, não pode afetar sua ordem de colocação, “exceto quando implicar reabertura da instrução ou a conversão do julgamento em diligência”<sup>34</sup>. O processo que tiver sua sentença ou acórdão anulado ocupará o 1º lugar nas relações de aptos para decisão, salvo se houver necessidade de dilação probatória.

Nesse sentido, entendeu-se como relevante criar também uma nova forma de comunicação com os públicos externo e interno. Por isso, a Ouvidoria modelou vários documentos para respostas prestadas diretamente e também para as hipóteses em que havia a necessidade de direcionar a reclamação à vara judicial em busca de informações sobre o relato.

O modelo de resposta direta foi feito de modo que o primeiro parágrafo apresentasse à Ouvidoria; o segundo expusesse as limitações quanto à atuação do órgão; o terceiro tratasse da reclamação e justificasse que a demanda não havia sido direcionada à respectiva vara judicial, pois o critério utilizado para manifestação judicial e para sua efetivação é, preferencialmente, o da ordem cronológica de conclusão, ressalvadas as

---

<sup>33</sup> § 1º do art. 12 do CPC

<sup>34</sup> § 4 do art. 12 do CPC

hipóteses expressamente previstas em lei; e o quarto e o quinto parágrafos mencionavam o parâmetro utilizado pelo Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça e, a partir desse ponto, o texto assumia uma feição plástica, de acordo com o caso concreto.

A propósito de reclamações por excesso de prazo para sentenciar o processo, mencionava-se que as listas de autos conclusos para sentença de todas as varas judiciais do estado de Santa Catarina, nos termos do art. 12, § 1, e do art. 153, do Código de Processo Civil, encontravam-se disponíveis para pesquisa pública no endereço eletrônico: <https://esaj.tjsc.jus.br/cop/abrirConsultaDeOrdemDeJulgamentoPg.do>.

Além disso, noticiava-se a posição em que a ação judicial ocupava nessa relação e alertava-se para o fato de que, caso se enquadrasse em alguma das hipóteses de tramitação prioritária, seria aconselhável peticionar e requerer as providências necessárias à observância da regra da preferência legal ou ao respeito da ordem cronológica da conclusão para o julgamento. No entanto, destacava-se que mesmo as prioridades legais também observavam, em princípio, a ordem cronológica entre processos que têm esse tipo de tramitação diferenciada, cabendo à autoridade judiciária responsável pelo processo avaliar, no contexto da vara judicial, a ordem de apreciação dos pedidos.

Já nas hipóteses em que não era possível responder diretamente à demanda, criaram-se modelos de direcionamento ao juízo de direito (gabinete, cartório ou órgão auxiliar), em que se objetivava sensibilizar o setor reclamado para a importância de o reclamante receber esclarecimentos sobre o bom serviço jurisdicional que era prestado pela vara judicial e de a Ouvidoria obter informações a respeito da ordem de colocação dos autos na lista de antiguidade específica da unidade jurisdicional e da expectativa de impulso processual para os autos. As razões principais para a busca de informações junto ao setor prendiam-se ao período de tempo transcorrido desde a última movimentação processual e à impossibilidade de se verificar a ordem de antiguidade para a prática do ato processual.

Na intenção de objetivar o exame da questão temporal, sob a ótica da razoável duração do processo, para a decisão de se responder diretamente uma Reclamação de Excesso de Prazo – REP, ou de se direcionar à demanda ao juízo de direito, tentou-se fixar critérios de pontuação para a análise dos autos objeto da manifestação com a finalidade de identificar, no exame do caso do concreto, se existia uma correlação entre os pontos conferidos a uma reclamação improcedente ou com verossimilhança na alegação de prazo intolerável. Desse modo, talvez fosse possível chegar-se a conclusão de que, pelo resultado da nota,

a decisão administrativa da Ouvidoria afastaria, ao menos em boa parte das demandas, a subjetividade da análise.

Foram fixados oito critérios: 1. Tempo de tramitação; 2. Tempo em que os autos se encontram sem movimentação; 3. Pedido de tutela provisória; 4. Matéria objeto da lide; 5. Ordem de julgamento e de efetivação de atos; 6. Competência da vara judicial; 7. Ato processual a ser praticado; 8. Complexidade do ato.

A pontuação para o tempo de tramitação foi atribuída de modo que quanto mais moderno o processo menos pontos receberia. Se menor ou igual a 1 ano, somavam-se dois pontos; se maior que 1 anos e inferior ou igual a 2 anos, eram 4 pontos; se maior que 2 anos e menor ou igual a 3 anos, 6 pontos; se maior que 3 anos e menor ou igual a 4 anos, 8 pontos; e se maior que 4 anos, 10 pontos.

Com relação ao tempo em que os autos se encontravam se movimentação, caso fosse menor ou igual a 30 dias, atribuía-se 2 pontos; se maior que 30 dias e menor ou igual a 90 dias, 4 pontos; se maior que 90 dias e menor ou igual a 180 dias, 6 pontos; se maior que 180 dias e menor ou igual a 1 ano, 8 pontos; se maior que 1 ano, 10 pontos.

Se havia pedido de tutela de evidência, somava-se 5 pontos, enquanto se houvesse pedido de tutela de urgência, 10 pontos.

Se a matéria objeto da lide, fosse cível, fazenda ou bancário, seriam 2 pontos; se juizado especial cível, juizado especial da fazenda, 4 pontos; se crime, família, infância e juizado especial criminal, 6 pontos; ação coletiva, ação civil pública, mandado de segurança, 8 pontos; e *habeas corpus*, mandado de segurança coletivo, 10 pontos.

Quanto à ordem de julgamento e efetivação dos atos, atribuiu-se a pontuação de 2 pontos caso o processo estivesse na lista de ordem cronológica; de 6 pontos na hipótese de o processo não estar na relação; e de 10 pontos, se fosse exceção à regra da ordem cronológica.

No que diz respeito à competência, vara única dava 4 pontos; vara com competência cumulada, 6 pontos; vara cível e criminal, 8 pontos; e vara especializada (juizado, fazenda, família, violência doméstica, infância e juventude e bancário), 10 pontos.

No tocante ao ato praticado, se ordinatório eram 10 pontos; despacho, 8 pontos; decisão de recebimento da petição, 6 pontos; decisão interlocutória ou saneatória, 4 pontos; e liminar, sentença e acórdão, 2 pontos.

A complexidade do ato foi definida como baixa (10 pontos), média (6 pontos) e alta (2 pontos).

A pontuação foi atribuída de forma arbitrária, sem basear-se em nenhum modelo previamente existente. Imaginou-se que, quanto maior

fosse a pontuação, maior seria a chance de direcionamento, e, depois de tabulados os pontos, chegar-se-ia a um valor teto para cada tipo de classe ou assunto do processo. Porém, isso não se confirmou.

O estudo do processo reclamado no caso concreto não permitiu que a hipótese se confirmasse, pois se provou a ausência de correlação entre a decisão tomada (responder diretamente ou direcionar) e a pontuação atingida nessas situações. Essa conclusão foi imediata e o método abandonado rapidamente, não tendo durado dois meses, pois a tabulação da pontuação aumentava demasiadamente o tempo de atendimento do analista sem o resultado esperado.

Diante do insucesso dessa primeira tentativa, focou-se na análise no tratamento das informações obtidas dos contatos que se manifestavam insatisfeitos com o tempo para a prática do ato processual e, a partir do número de processo, catalogaram-se os seguintes dados:

- a) Juízo de direito;
- b) Classe processual;
- c) Área de competência;
- d) Assunto da ação judicial;
- e) Especificação do assunto;
- f) Local físico do processo;
- g) Data da distribuição do processo;
- h) Autoridade judiciária responsável;
- i) Parte autora ou recorrente;
- j) Advogado da parte autora ou recorrente;
- k) Parte ré ou recorrida;
- l) Advogado da parte ré ou recorrida;
- m) Terceiro interessado;
- n) Advogado do terceiro interessado;
- o) Última movimentação;
- p) Data da última movimentação;
- q) Tempo em dias, entre a data da última movimentação e a data da entrada da demanda na ouvidoria;
- r) Aguarda ato judicial ou ordinatório;
- s) Qual providência o processo aguarda;
- t) Fase processual.

Com esses dados foi possível melhorar o tratamento estatístico das demandas de reclamação por excesso de prazo, o que correspondeu a 77% das demandas relacionadas à prestação jurisdicional. O tempo médio entre a data da última movimentação no processo e a data do recebimento

da manifestação na Ouvidoria foi de 168 dias. A competência cível foi responsável por 85% das reclamações por morosidade. O ato processual mais reclamado foi o judicial, responsável por 49,79% dos casos, seguindo de ato de competência das partes, com 25,46%, e do ato ordinatório, com 24,75%.

A melhora qualitativa no tratamento dos dados coletados nos atendimentos da Ouvidoria a respeito da reclamação por excesso de prazo, todavia, não foi suficiente para objetivar a análise da deliberação sobre quando responder diretamente a demanda ou quando era caso de solicitar esclarecimentos. Era preciso avançar, e bastante, até que se obtivesse uma solução para este problema.

Segundo a avaliação feita, apesar de os critérios fixados para objetivar o exame da questão temporal da reclamação de excesso de prazo, e para balizar dinamicamente qual prazo poderia considerado razoável para a prática do ato processual esperado pelo usuário, a solução do problema passava pela superação do paradigma de que existe um lapso temporal único para todas as varas e para todos os atos processuais, como, por exemplo, 90 dias sem movimentação, a fim de possibilitar que a Ouvidoria deliberasse se era o caso de direcionar a reclamação ao juízo de direito. Ademais, mostrava-se essencial estruturar melhor os dados e ampliar a variabilidade de estudos estatísticos.

Nessa linha de raciocínio, ponderou-se que o melhor seria aferir o tempo necessário e adequado ao impulso processual mediante comparação entre processos semelhantes, na mesma condição, que tramitam na vara judicial reclamada e em outras unidades pertencentes a seu grupo de equivalência.

Porém, essa tarefa deveria ser realizada por um algoritmo<sup>35</sup>, ou seja, uma sequência ordenada e bem definida executada mecânica ou eletronicamente, com escopo principal de uniformizar o tratamento dispensado às demandas e, a partir disso, adequar a decisão da Ouvidoria à realidade das varas judiciais.

Para ilustrar, se o tempo médio para a realização de determinado ato judicial na unidade for de 120 dias e o processo está aguardando aquele ato a 110 dias, não seria razoável pedir esclarecimentos. Porém, se fosse constatado que aquele mesmo ato fosse normalmente praticado nas unidades do grupo de equivalência em 30 dias, a decisão deveria ser em sentido oposto. Nesse caso, o pedido de esclarecimentos não se deveria

---

<sup>35</sup> O desenvolvimento e os testes matemáticos para validação do algoritmo foram executados por Bernardo Vieira Emerick, servidor lotado na Ouvidoria do Poder Judiciário.

tanto ao processo objeto da reclamação, mas à situação da vara judicial como um todo.

A solução, nessa hipótese, seria responder diretamente ao usuário, já que o prazo para o tipo de ato processual corresponde ao tempo que normalmente é gasto na vara judicial naquela situação, mas, como a média para o reclamado impulso é bastante superior ao grupo de equivalência, a Corregedoria-Geral da Justiça devia ser comunicada do fato para averiguar a correção da situação.

Importa observar que é provável que varas semelhantes tenham prazos destoantes para as práticas de atos processuais, sem que isso necessariamente represente um desvio temporal nem para uma nem para a outra, já que pode acontecer que determinada vara judicial atue com rapidez em certa fase do processo, enquanto a outra é melhor em etapa distinta. É possível ainda que uma unidade jurisdicional não possua tempos ótimos em situação alguma, porém é constante com a média do grupo de equivalência.

A par disso, foram criados dois algoritmos centrais, com variações na aplicação deles, o primeiro com base em um teorema geral de distribuição de probabilidades, o Teorema de Chebyshev, que determina um limite superior para a proporção de casos que estão distantes da média. Por exemplo, apenas 25% dos casos podem estar mais distantes da média do que dois desvios padrão. A aplicação desse algoritmo, portanto, é feita atribuindo-se a quantidade de desvios padrão que se permite de desvio em relação à média: o que passar desse limite gera pedido de esclarecimento. A regra é definida tanto para a unidade quanto para o grupo de equivalência.

O segundo tem como base medidas de posição. A ideia seria estabelecer a faixa dos casos mais graves, aqueles que devem resultar em pedidos de esclarecimento. Assim, poderia ser estabelecido que, se o tempo decorrido desde a última movimentação estivesse dentro da faixa dos 20% piores tempos para aquele ato na unidade ou dentro da faixa dos 5% piores tempos no grupo de equivalência, deveria ser feito um pedido de esclarecimentos.

No final do ano de 2017, portanto, iniciou-se a idealização de um algoritmo de decisão, e pensou-se também em calcular a eficiência das varas judiciais por meio do custo do processo com relação ao tempo de tramitação dos autos, atribuindo-se pesos diferentes às classes processuais.

Para o cálculo de eficiência, considerou-se a possibilidade de aplicação da função de produção de Cobb-Douglas, desenvolvida nos Estados Unidos, na década de 1920, para estimar o Produto Nacional

Bruto como resultados da combinação dos insumos capital e do trabalho, como agregados macroeconômicos.

A função de Cobb-Douglas também pode ser aplicada como uma função de utilidade, pois ela satisfaz duas propriedades essenciais: o aumento da quantidade de um bem leva ao aumento da utilidade (utilidade marginal positiva), mas o aumento da utilidade é cada vez menor (utilidade marginal decrescente).

A ideia do cálculo era considerar que o valor produzido pela atividade judiciária não é linear e que sentenças de diferentes complexidades devem resultar em valores adicionais diferentes. A finalidade seria corrigir uma eventual distorção do cálculo do IPC-Jus que considerava que processos de diferentes complexidades tenham o mesmo valor, de modo que se sobrevalorize a produção concentrada de sentenças repetitivas e de baixa complexidade.

Imaginava-se que a definição de complexidade pudesse ser feita a partir do tempo em que os autos tramitavam até a finalização da fase de conhecimento do processo. Assim, se o processo com determinado assunto fosse sentenciado, ilustra-se, em média, antes de 1 ano, seria considerado de baixa complexidade; se a duração fosse superior a 1 ano e inferior a 3 anos, seria classificado como de média complexidade; e, se superior a 3 anos, seria qualificado como de alta de dificuldade.

A intenção era captar informações históricas do banco de dados do SAJ e atribuir pesos aos assuntos processuais de acordo com o tempo de duração do processo, porque se imaginava que os clamores por produtividade da autoridade judiciária e por cumprimento de metas pelo CNJ poderiam afetar negativamente as estatísticas das varas judiciais, desequilibrando o estoque de processos.

Desse modo, as ações em que o julgamento de processos poderia ocorrer em bloco, por repetição da tese jurídica firmada e da decisão judicial, teriam vida curta; enquanto, demandas mais complexas, pelo tempo que exigem de estudo, ficariam relegadas a segundo plano, tendo como consequências o envelhecimento gradual do acervo da vara judicial, e a dificuldade de repetir desempenhos estatísticos sem que a distribuição de novos processos “de baixa complexidade” aumentasse, ou ao menos se mantivesse no mesmo patamar. Esse panorama poderia, inclusive, confirmar a possibilidade de que ações repetitivas poderiam ser resolvidas em menor tempo ainda, mas são elas distribuídas entre os meses do ano para garantir uma boa produtividade mensal da autoridade judiciária.

Entretanto, no ponto específico do cálculo de eficiência, esbarrou-se na falta de dados que permitissem o avanço do estudo sob esse prisma.

No que diz respeito ao modelo de algoritmo proposto com a utilização do Teorema de Chebyshev, mediante comparação entre o tempo em que o processo aguarda determinado ato com percentis altos, tanto da vara judicial quanto do grupo de equivalência, para previsão para realização do ato, foi identificado problema no tocante à inexistência de grupos de equivalência bem definidos e também foi encontrada dificuldade de determinar o ato aguardado por meio da análise da última movimentação processual.

A Corregedoria-Geral da Justiça possui grupos de equivalências de juízos de direito, para fins de comparação para a promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento. A meritocracia é aferida conforme desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e de presteza no exercício da jurisdição, além da frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou de aperfeiçoamento<sup>36</sup>.

Contudo, a aplicabilidade no estudo não foi possível, porque há sessenta e cinco grupos de equivalência, circunstância que privilegia a desconcentração dos dados e amplifica de tal maneira o agrupamento de informações que o dado extraído perde relevância para fins de efeitos comparativos.

Sem o grupo de equivalência, dedicou-se a examinar-se a tabela de movimentos processuais do SAJ5, com a finalidade de encontrar o próximo ato aguardado pelo usuário e, com isso, tentar medir qual seria o prazo adequado de tolerância até o próximo impulso processual. Esse caminho também se mostrou inviável para o estudo em questão.

Ocorre que há grande dificuldade de adivinhar qual será o próximo passo processual, devido à inexistência de um fluxo processual bem desenhado e detalhado, já que não há uma definição clara do que seja movimento processual para o Poder Judiciário e para os atores do processo. Há grande confusão entre movimento processual e registro de

---

<sup>36</sup> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

[...]

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

atividades ou de informações relevantes, como, por exemplo, deveriam ser consideradas, a nosso ver, juntadas, certidões, conclusão, recebimento, e expedições de mandado e de correspondência postal. É evidente que a efetivação de ordem judicial ou a promoção de atos procedimentais, até que o processo seja submetido à autoridade judiciária, devem ser registrados e mensurados, porém não deveriam especificamente ser identificados como movimentação processual. Por exemplo, se o processo tem como último registro de impulso processual a informação de que “aguarda a manifestação do réu”, contudo a parte já peticionou a 30 dias, deve ser considerado como último movimento a data do protocolo da petição? A juntada do petitório significa um movimento? A conclusão para despacho deve ser qualificada como movimento ou só o despacho? Ou a movimentação ocorrerá com a publicação do despacho?

A indefinição conceitual do que seria movimentação processual e a tendência atual de a vara judicial considerar todo ato praticado como movimento, mesmo aqueles que poderiam ser reflexos de automatização, refletiu diretamente no abandono da movimentação processual como referencial de análise do tempo do processo, até porque a tabela de movimentos do SAJ5/PG lista 1.886 tipos diferentes de impulsos processuais. A desconcentração da informação não permitiria uma boa análise qualitativa dos dados.

Além disso, verificou-se que a utilização do Teorema de Chebyshev poderia levar a estimativas muito grosseiras, uma vez que o cálculo do intervalo estimado serve para qualquer distribuição de probabilidade.

Diante desse contexto, procurou-se a Diretoria de Tecnologia da Informação para dimensionar quais informações poderiam ser obtidas diretamente do banco de dados do SAJ. A ideia originária era colher todos os dados processuais necessários para o relatório estatístico e da fila de trabalho, que passaria a ser o ponto de referência comparativa para a aferição do tempo de tramitação sob a perspectiva da razoável duração do processo dentro da vara judicial que os autos foram distribuídos. Durante a reunião, os membros da DTI questionaram se a Ouvidoria teria interesse de receber dados históricos de toda a tramitação do processo pelas filas de trabalho que havia passado. Uma vez cientes da possibilidade, a perspectiva do algoritmo foi alterada, para que o modelo considerasse três aspectos: a situação da fila em que o processo se encontra, o histórico das filas anteriores e a situação do grupo de equivalência.

A DTI criou, especialmente para a Ouvidoria, um serviço de consulta de processo no servidor de relatórios, via acesso restrito, em que relacionava: os dados do processo e da fila em que o processo se

encontrava; a data em que ele entrou nesse fluxo; o tempo em que os autos estavam na fila; o tempo médio que um processo levou para sair dessa fila, considerando como período de referência os últimos 12 meses da data da pesquisa; a informação sobre a mediana; e o desvio-padrão, além de trazer a divisão do tempo da fila em 4 percentis ajustados a critério da própria Ouvidoria. Todas essas informações eram obtidas também a respeito das filas anteriores.

Surgiu, então, a ideia de classificar qualitativamente cada um desses aspectos e gerar um cálculo que determinasse a criticidade do processo, atribuindo maior peso ao histórico do que à situação atual. Para avaliar a situação do processo na fila atual, foi mantida a análise por percentis. Por outro lado, em relação ao histórico, foi elaborada a hipótese de que a distribuição do tempo nas filas seguia uma distribuição normal.

Desse modo, era feita a normalização do tempo em cada fila do histórico e verificava-se se a variável normalizada era maior do que determinado valor. A partir disso, calculava-se a probabilidade de que um processo tivesse histórico igual ou pior do que o processo segundo os critérios utilizados e, então, chegava-se à classificação qualitativa do histórico do processo.

De posse da situação qualitativa da situação atual, histórica e do grupo de equivalência, calcula-se uma função – uma de uma classe infinita de funções – cujo valor varia de 0 a 1. A tramitação de um processo é considerada tanto melhor quanto mais próximo de 0 é o valor calculado.

É importante observar que a análise, nesse momento, levava em consideração apenas a dispersão dos dados, de modo que a classificação qualitativa não dependia diretamente da perda ou não de tempo, mas só de desvios positivos em relação à média.

Não obstante o esforço, o algoritmo para a tomada de decisão acerca de responder diretamente à REP, ou de solicitar esclarecimentos à vara judicial, começou a ser testado efetivamente somente a partir de março de 2018.

No período de validação, notou-se que o modelo idealizado para avaliar a criticidade da fila de trabalho em que o processo se encontrava no momento do contato com a Ouvidoria, mediante análise por percentis, e calcular da criticidade do histórico das filas de trabalhos, feita por distribuição de do tempo nas filas, apresentava os seguintes problemas: (i) seguia uma distribuição normal; (ii) não considerava o tempo total ganho ou perdido durante a tramitação do processo; e (iii) desconsiderava que filas diferentes deveriam ter pesos diferentes. Por exemplo, se o tempo médio da fila 1 fosse de 100 dias e o desvio padrão fosse de 20

dias, e se o tempo médio e desvio padrão da fila 2 fossem de 10 e 2 dias, respectivamente, o efeito de o processo ficar 140 dias na fila A e 14 dias na fila B seria o mesmo, de 20%.

Outro problema foi percebido por ocasião de estudo realizado para averiguar se os dados dos processos poderiam ser de uma distribuição normal. Devido à forte assimetria para a direita, que geralmente aparece nos dados – demonstrada pela diferença entre a média e a mediana –, verificou-se que, com grau de confiança de 90%, a hipótese de normalidade deveria ser rejeitada.

Diante disso, decidiu-se atribuir efeito ao ganho ou perda de tempo do processo no histórico de sua tramitação, conferir pesos diferentes às filas e substituir a distribuição normal pela distribuição exponencial negativa.

Para atribuir efeito do ganho ou da perda de tempo, foi utilizada a função sigmoide, calculada com base em uma medida normalizada do tempo total do processo. Essa medida foi feita supondo que o tempo das filas fossem variáveis aleatórias independentes e que se distribuíssem segundo uma gaussiana. Apesar de isso não ser verdade – tanto porque os tempos de cada fila não são distribuídos segundo normais, quanto porque os tempos das filas não são necessariamente independentes, já que se um processo passar duas vezes pela mesma fila, os tempos entre essas filas são evidentemente correlacionados –, o cálculo pode ser feito e o valor heurístico é mantido. A função sigmoide é utilizada como um expoente do cálculo do modelo anterior, variando de 0 a 2, e tendo valor 1 exatamente quando a soma do tempo nas filas anteriores é igual à soma dos tempos médios daquelas filas. Ou seja, quando o processo como um todo não ganhou nem perdeu tempo, o fator não influencia o cálculo anterior. Porém, quando o processo perdeu tempo, então o valor da função sigmoide fica entre 0 e 1, caso em que o cômputo final fica maior e aproxima-se mais de 1, conforme a função sigmoide aproxima-se de 0. Por outro lado, quando o processo ganha tempo, então a função sigmoide tem valor maior que 1 e aproxima-se de 2, conforme seja maior o ganho de tempo. O efeito é fazer com que o valor do calculado da situação histórica, atual e equivalência, fique mais próximo de 0.

Além disso, foi utilizada a função exponencial negativa para modelar a distribuição do tempo nas filas, uma vez que ela possui assimetria para a direita. Ademais, na distribuição exponencial a variância é o quadrado do valor esperado, sendo possível realizar cálculos de probabilidade ‘normalizando’ o tempo em função da média.

Finalmente, foram atribuídos pesos diferentes a filas diferentes de forma proporcional ao seu tempo médio. É feita ainda uma ‘suavização’

nos pesos, para evitar desproporções muito grandes entre as filas.

Por exemplo, se um processo passou por dez filas, cujos tempos médios eram 10, 50, 60, 60, 75, 75, 80, 90, 100 e 200 dias, a conta imediata, sem a ‘suavização’, determinaria os seguintes pesos: 1,25%, 6,25%, 7,5%, 7,5%, 9,38%, 9,38%, 10%, 11,25%, 12,5% e 25%. No entanto, a suavização transforma os tempos abaixo do 1º quintil e acima do 4º quintil. No exemplo, só seriam alterados os tempos médios mínimo e máximo para 37,35 e 131,62, respectivamente. Assim, os pesos ‘suavizados’ seriam: 4,92%, 6,59%, 7,91%, 7,91%, 9,88%, 9,88%, 10,54%, 11,86%, 13,18% e 17,34%.

O efeito é claro sobre a relação entre maior e menor peso. Antes da ‘suavização’, a relação era de  $25\%/1,25\% = 20$ ; depois, passou a ser  $17,34\%/4,92\% = 3,92$ . Por meio da análise dos dados brutos, a fila de tempo médio máximo corresponderia a 25% das filas, ou seja, a 2,5 filas, ao passo que a de tempo médio mínimo equivaleria a 0,125 fila. Após a ‘suavização’, a correspondência é de 1,73 fila, para a de tempo médio máximo, e de 0,49 fila, para a de tempo médio mínimo<sup>37</sup>.

Para calcular a situação histórica, nesse modelo, também foi necessário utilizar uma distribuição de probabilidade que pudesse levar em conta “frações de fila”, conforme o cálculo dos pesos anterior. Assim, passou-se a utilizar a distribuição beta como generalização contínua da distribuição binomial (ILIENKO, 2013).

Para tanto, foi realizado um estudo com quase 200 processos com grandes quantidades de filas. No total, foram examinadas 17.216 filas. Observou-se, porém, que a quantidade de filas em que foi determinada a situação histórica ótima e péssima ficou muito acima da previsão teórica. Em outras palavras, não houve aderência da distribuição exponencial negativa aos dados empíricos.

O estudo também avaliou modelos de previsão para o próximo ato, a partir de simulações da data de entrada. Foram calculados quatro modelos: i) a partir de aplicação do Teorema de Chebyshev; ii) a partir da distribuição normal; iii) a partir da distribuição exponencial negativa; e iv) utilizando o mínimo entre a previsão pela distribuição normal e pela distribuição exponencial. Os modelos da distribuição normal e da exponencial (e, por consequência, do mínimo entre as duas) levam em conta o tempo decorrido até a data de entrada.

O estudo mostrou que o modelo do mínimo entre exponencial e

---

<sup>37</sup> O desenvolvimento e os testes matemáticos para validação do algoritmo foram executados por Bernardo Vieira Emerick, servidor lotado na Ouvidoria do Poder Judiciário.

normal obteve (em determinada simulação) acerto de 78,16%, com amplitude média da previsão de 10 dias. Nas filas com tempo médio de até 5 dias, o acerto foi de 76,26% com amplitude média de 2 dias. Quando o tempo médio é entre 5 e 10 dias, a taxa de acerto é de 77,82%, com amplitude de 5 dias. Quando até 20 dias, o acerto é de 80,61% e a amplitude é 10 dias. Já nas filas cujo tempo médio é entre 45 e 60 dias, o modelo previu corretamente o limite para a saída da fila em 82,91%, com amplitude de 35 dias.

O modelo normal possui acerto maior nessa simulação (85,51%), mas com amplitude bem maior: 17 dias. Já o modelo usando a exponencial negativa acertou quase o mesmo que a mínima (79,12%) e a amplitude também ficou em 10 dias. No entanto, a relação entre o percentual de acertos e a amplitude média é maior do modelo que utiliza o mínimo do que a que prevê apenas com base na distribuição exponencial negativa, indicando maior relação de custo-benefício.

O algoritmo começou a ser testado a partir de março de 2018 e, desde então, tem auxiliado nas decisões a respeito de quando é caso de responder diretamente a uma reclamação por excesso de prazo, ou de solicitar esclarecimentos ao juízo de direito, sendo avaliada sua eficiência, eficácia e nível de confiança. Cada mudança antes delineada foi fruto do resultado da validação diária da sua aplicabilidade aos processos judiciais.

É possível notar um ganho de eficiência quanto à atuação da Ouvidoria desde março de 2016 até outubro de 2018, com relação ao tempo de atendimento de uma REP. No início, o registro da demanda e sua análise – consulta ao SAJ/PG, eventualmente às peças processuais, ao SAJ Estatística – levava em torno de 1 hora e a decisão sempre era difícil, devido ao desconhecimento da realidade da vara judicial. Logo, um servidor com expediente de 7 horas fazia, em princípio, 7 demandas dessa natureza. Ao longo de 2017, com o desenvolvimento de sistema informatizado criado pela Ouvidoria, foi possível diminuir a quantidade de atividades operacionais e maximizar o tempo de análise do atendimento, que caiu quase pela metade. Assim, uma REP passou a levar cerca 40 minutos para ser registrada e analisada, contado a partir do início da análise pelo responsável. Em 2018, o tempo para a tomada de decisão foi ainda menor, em torno de 20 minutos, ampliando a capacidade de absorção de novas demandas.

## 4.2 ACCOUNTABILITY

Na validação do algoritmo, uma demanda em especial mudou o paradigma sobre o entendimento quanto ao modelo matemático servir unicamente para aferir o tempo de duração razoável. Tratava-se de uma reclamação por excesso de prazo formulada em ação de inventário, na qual o usuário pleiteava a necessidade imediata de expedição de alvará e de conclusão do processo, até em razão da idade avançada de uma das herdeiras, então com 80 anos, e que necessitava, segundo alegado, de acompanhamento médico-hospitalar. Da data da última movimentação dos autos, conclusos para despacho desde 4 de julho de 2018, até a data da reclamação na Ouvidoria, dia 26 de julho de 2018, havia passado, então, 22 dias. Decidiu-se pelo direcionamento da demanda ao juízo de direito. Nos esclarecimentos prestados, no dia 1º de agosto, a autoridade judiciária justificou que as manifestações judiciais no processo eram realizadas em período não superior ao prazo de 100 dias e a maioria dos impulsos processuais objetivavam regularizar a situação do processo, diante da inexistência de todos os documentos necessários à homologação da partilha, e os autos eram fiscalizados pelo Ministério Público, em virtude da existência de incapaz. Depois desse relato, a autoridade judiciária disse que considerava abusiva a reclamação de excesso de prazo, porque, inobstante a prioridade especial, não havia como considerar desarrazoado um prazo de cerca de 20 dias. Além disso, argumentou que a reclamação era fruto da cultura do litígio, e que as partes acabavam entendendo o Poder Judiciário como mero serviço de despachante. A autoridade judiciária também destacou a ausência de pedido prévio de preferência ao seu gabinete e pugnou à Ouvidoria que fizesse algum tipo de controle de admissibilidade de reclamações por excesso de prazo quando fosse notória a falta de razão do reclamante. Por último, e ao cabo, noticiou ele que havia sido proferida sentença naquele dia.

Intrigada pela situação, a Ouvidoria iniciou uma cuidadosa aferição do porquê o algoritmo havia decidido pelo direcionamento, quando o prazo, em princípio, poderia ser considerado tolerável, ainda que houvesse prioridade especial em razão da idade de 80 anos de uma das herdeiras.

No caso em questão, o processo havia passado por 40 filas de trabalho e o histórico foi classificado como péssimo. O tempo da fila atual foi qualificado como ótimo. Na soma da média das 40 filas pelas quais os autos passaram, a perda de tempo era de 122 dias. Portanto, a decisão estava matematicamente correta.

Todavia, notou-se que, mesmo movimentado o processo, se o usuário reclamasse no dia seguinte, em 2 de agosto de 2018, o algoritmo iria decidir por um novo direcionamento, e assim agiria até que a situação histórica e o ganho ou a perda de tempo estivessem equilibradas qualitativamente. Isso porque a lógica por trás da análise apresentava uma limitação: o resultado dizia apenas se era caso de direcionar a demanda para esclarecimento ou se a Ouvidoria deveria responder diretamente, por ser improcedente a reclamação por excesso de prazo. Contudo, o que o algoritmo realmente traçava era uma ideia de criticidade da tramitação do processo, a partir da raridade teórica de haver um processo igual ou pior do que o analisado, resultado agravado ou melhorado, conforme haja perda ou ganho de tempo.

Surgiu, então, a ideia de dividir a análise também de forma separada, considerando isoladamente o histórico nas filas do gabinete, do cartório e em outras. Assim, um processo pode estar, no todo, em situação crítica, mesmo a reclamação sendo improcedente, uma vez que se poderia verificar que a criticidade seria devida essencialmente às filas em que se aguardava ato das partes.

Esse caso paradigmático fez surgir mais um desdobramento da análise. O problema em questão estava em um certo “efeito inercial” da situação histórica. Se houver uma reclamação por excesso de prazo e se for verificado que o histórico é péssimo, por exemplo, muito provavelmente o processo não melhorará muito após a reclamação – pelo menos não em curtíssimo prazo. Logo, por ser a análise histórica do conjunto das filas pretéritas, mesmo que houvesse mudança de rumo no processo, ainda assim haveria enorme chance de a situação como um todo continuar ruim.

Desse modo, a análise deve também levar em conta apenas o que aconteceu desde a última reclamação em que houve direcionamento. Uma vez que a autoridade judiciária tenha prestado contas acerca de eventuais excessos de prazos ao longo do processo, para efeito de pedidos de esclarecimentos posteriores, deve-se considerar apenas aquelas filas em que não houve resposta fundamentada do juízo. Nessa perspectiva é que se insere a noção de *accountability* e compreende-se a superação do paradigma do prazo não fixo à razoável duração do processo, para definir e delimitar que cabe à Ouvidoria prestar informações e à autoridade judiciária ou ao servidor cumprir justificar eventuais atrasos na prestação jurisdicional, sob pena de sanção, ainda que esta possa gerar apenas um constrangimento, ou mesmo embaraço.

Diante desse contexto, buscou-se resolver o problema da falta de aderência das distribuições normal e exponencial negativa. Para tanto,

solicitou-se à DTI a geração de uma nova versão no relatório de servidores em que são calculados 25 ‘percentis’ da distribuição do tempo de cada fila, o que foi atendido no início de outubro de 2018.

Esse modelo não faz uso de distribuição teórica de probabilidade para determinar a criticidade de cada fila do histórico, mas mantém o cálculo por meio da função beta para avaliar a criticidade do histórico como um todo. Para o cálculo do efeito do tempo, ainda se faz a normalização utilizando a soma das médias e a raiz quadrada da soma dos quadrados dos desvios padrões.

Finalmente, o modelo atual realiza 5 análises automaticamente: a do processo como um todo, outra só das filas recentes (i.e., que ainda não foram esclarecidas em demanda anterior do mesmo processo), uma das filas recentes do gabinete, outra do cartório e de outros.

Nesse aspecto, evoluiu-se de um modelo matemático proposto para auxiliar na tomada de decisão a respeito do critério do não prazo fixo para solicitar esclarecimentos à autoridade judiciária ou ao servidor, para uma ferramenta que permite detectar em quais momentos do processo o prazo foi excedido e se o desvio temporal aconteceu nas filas de trabalho do gabinete, do cartório ou de outros ambientes, assim como possibilita, após a prestação de contas mediante esclarecimentos específicos, fazer nova análise a partir das filas de trabalhos recentes e posteriores ao contato anterior.

De um lado, portanto, desestimula-se que a Ouvidoria seja utilizada como elemento coercitivo para que o ato processual seja praticado e, de outro, incentiva-se a transparência das razões pelas quais o processo está com elevado nível de criticidade no que diz respeito ao tempo de tramitação, estabelecendo-se, desse modo, um diálogo crítico – de argumento e contra-argumento, de perguntas e respostas –, no qual cumpre à autoridade judiciária ou ao servidor responsável prestar justificativas convincentes sobre as circunstâncias acerca da garantia da razoável duração do processo.

O usuário do serviço judiciário, ao se manifestar reclamando por excesso de prazo na tramitação do processo judicial, participa do controle social quanto à celeridade processual e exige uma prestação de contas a respeito da razoável duração do processo judicial, assim como cobra explicações públicas sobre os motivos pelos quais o tempo para a prática do ato aguardado pode ser considerado ou não excessivo, e se, acima do tempo tolerável, solicita esclarecimentos sobre as razões pelas quais a demora pode ser qualificada como razoável.

Nessa situação, a Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina atua como mecanismo intraestatal de controle intencional,

abrangendo limite informal de atuação por violação de transgressões legais e políticas, e possui capacidade de impor sanções indiretas à autoridade judiciária ou ao servidor, uma vez que o órgão não possui dentre suas atribuições a competência punitiva.

A análise da reclamação, por meio do destacado algoritmo, leva em consideração o tempo do processo na fila de trabalho atual e o tempo em cada uma das filas anteriores. Tanto a fila atual quanto o conjunto das filas anteriores são classificadas qualitativamente em: ótimo, bom, regular+, regular, regular-, ruim ou péssimo. De acordo com a combinação dos valores e levando em consideração o ganho ou a perda de tempo ao longo do processo, quando comparado com os tempos médios, é realizado cálculo que estabelece o nível de criticidade numa escala que varia de 0 a 1, em que a criticidade é tanto maior quanto mais próxima for de 1.

Assim, na resposta direta prestada pela Ouvidoria ao usuário, deve-se informar qual posição os autos ocupam na fila de trabalho em que se encontra e a quantidade total de processos na mesma situação de atendimento. E, com base em análise de estatística da distribuição de tempo na respectiva fila, pode-se noticiar a estimativa para que o próximo impulso processual ocorra.

Na parte da análise da tramitação do processo, deve-se comunicar ao usuário o número de filas de trabalho que foram examinadas quanto ao histórico e o tempo de espera para a prática do ato processual na fila de trabalho atual, assim como relacionar esse último lapso temporal com os melhores tempos registrados no último ano nesta mesma fila. Além disso, deve-se informar se houve ganho ou perda de tempo no histórico das filas examinadas e da fila atual.

A Ouvidoria decidiu que uma reclamação por excesso deve ser considerada improcedente quando a criticidade calculada é menor ou igual a 0,6. Contudo, ainda quando a criticidade é maior do que o limite fixado é possível concluir pela improcedência, a partir da análise das filas de trabalho de gabinete e cartório, a depender da combinação da distribuição de tempo de cada uma das filas que resultará em classificação bom ou ótimo, ou alguns casos especiais, regular. No caso da fila atual, o prazo de atendimento pode estar abaixo ou acima da média da respectiva fila, desde que a situação possa ser qualificada como satisfatória individualmente ou por compensação por outros fatores (histórico ou ganho de tempo).

De outro lado, a autoridade judiciária ou o servidor deve receber a ciência de que se respondeu a uma reclamação por excesso de prazo que foi considerada improcedente. Porém, o conteúdo do contato deve ser

mais abrangente e específico do que a manifestação enviada ao usuário, e, ao final, se for o caso, a Ouvidoria deve alertar à vara judicial sobre a situação da fila atual, que, considerada a criticidade como um todo, encontra-se no limiar da decisão de improcedência.

Nas hipóteses em que a criticidade indicar um desvio em relação à celeridade processual da vara judicial, a autoridade judiciária ou o servidor responsável deve receber um expediente da Ouvidoria, com a análise completa das filas de trabalho pelas quais o processo passou, individualizada pelo tempo de atendimento em gabinete e cartório, além da avaliação da fila atual. No contato, deve-se mencionar que a reclamação está sendo submetida à apreciação do juízo de direito, para que justifique os pontos apontados como críticos e avalie a procedência da manifestação do reclamante, e ressaltar que a prática do ato processual não desobriga a prestação de contas ao usuário sobre os pontos críticos questionados. É salutar também que a partir de patamar de criticidade seja obrigatório que se cientifique à Corregedoria-Geral da Justiça, para que este órgão avalie a situação do processo e, se for o caso, da vara judicial.

A ideia é que o agente fiscalizado se manifeste na reclamação por excesso de prazo sobre os pontos críticos da tramitação processual, tendo como referência os critérios utilizados pela Corte Europeia de Direitos Humanos para a aferição da razoável duração do processo, e avalie a complexidade da ação judicial, o comportamento dos litigantes, a conduta das autoridades competentes, a importância da lide para as partes e o contexto no qual se desenvolveu o processo.

É preciso observar que a resposta direta dada pela Ouvidoria à reclamação por excesso de prazo não indica que o processo é célere, mas sim que, comparado o tempo de tramitação de processos na mesma vara durante os últimos 12 meses, o prazo de atendimento em situação similar não é crítico. A rigor, tem-se a demonstração de insatisfação do usuário com um tempo de tramitação que é considerado dentro dos parâmetros da vara judicial, que pode ser lenta, só que é assim em todos os casos. Nessa hipótese, cumpre à Corregedoria-Geral da Justiça e à Presidência, de posse dessa informação por relatórios analítico e estatístico, agirem para investigar os motivos da demora e para tomar providências tendentes à melhoria da prestação judicial.

A Ouvidoria, ao direcionar uma REP ao juízo de direito, expõe os motivos que a levaram a tomar essa decisão e faz consulta acerca da ordem de colocação dos autos, observado o critério cronológico de antiguidade ou de preferência, acerca da existência de expectativa da prática do ato processual aguardado pelo reclamante. Normalmente, as justificativas para a solicitação de esclarecimentos ligam-se ao período de

tempo transcorrido desde a última movimentação analisada pela Órgão, ao desconhecimento sobre a gestão de processos, à existência de pedido de tutela de urgência, ao fator de prioridade legal ou administrativa (Meta do CNJ) e/ou à circunstância de o processo ser físico.

É bom lembrar, nesse ponto, que a Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979, a qual dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelece que é dever da autoridade judiciária não “exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar”<sup>38</sup>, respondendo por perdas e danos, quando “recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deve ordenar de ofício ou a requerimento das partes”, desde que a providência tenha sido requerida pela parte e o magistrado permaneça inerte no prazo de dez dias<sup>39</sup>.

O Código de Ética da Magistratura, em seu art. 20, ao tratar do princípio da razoável da duração do processo, menciona que cumpre à autoridade judiciária “velar para que os atos processuais se celebrem com a máxima pontualidade e para que os processos a seu cargo sejam solucionados em um prazo razoável, reprimindo toda e qualquer iniciativa dilatória ou atentatória à boa-fé”<sup>40</sup>.

Em estudo realizado para identificar nas reclamações por excesso de prazo, das justificativas apresentadas pelos demandados quanto à

---

<sup>38</sup> Art. 35 - São deveres do magistrado:

[...];

II - não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar;  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm)>.  
Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>39</sup> Art. 49 - Responderá por perdas e danos o magistrado, quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar o ofício, ou a requerimento das partes.

Parágrafo único - Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II somente depois que a parte, por intermédio do Escrivão, requerer ao magistrado que determine a providência, e este não lhe atender o pedido dentro de dez dias.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm)>.  
Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>40</sup> Art. 20. Cumpre ao magistrado velar para que os atos processuais se celebrem com a máxima pontualidade e para que os processos a seu cargo sejam solucionados em um prazo razoável, reprimindo toda e qualquer iniciativa dilatória ou atentatória à boa-fé processual. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica-da-magistratura>>.  
Acesso em: 22 set. 2018.

alegação de morosidade processual, separou-se, aleatoriamente, uma base de dados contendo 171 demandas e listou-se as razões aduzidas após o direcionamento pela Ouvidoria. Foram contabilizados 27 argumentos diferentes, o que demonstra não haver um padrão de prestação de contas.

Depois de catalogados os tipos de justificativas, mandou-se contar quantas vezes cada argumento foi utilizado nas 171 demandas, representadas conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Percentual de justificativas utilizadas

<b>Tipo de justificativa dada na resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Processo movimentado	86	50,29%
Adota-se o critério da ordem cronológica	59	34,50%
Volume de trabalho	53	30,99%
Expectativa de movimentação (data ou ordem)	25	14,62%
Falta de pessoal	17	9,94%
Férias do responsável	9	5,26%
Posição na fila	9	5,26%
Data em que assumiu a vara / cartório	7	4,09%
Movimentações sucessivas recentes / Tramitação rápida	7	4,09%
Número de processos na fila	6	3,51%
Cumulação de competências	6	3,51%
Depende de ato da parte	6	3,51%
Erro do gabinete / cartório (lugar errado)	6	3,51%
Processo complexo	4	2,34%
Data do processo mais antigo	3	1,75%
Improcedente: menos de 100 dias	2	1,17%
Produtividade do magistrado	2	1,17%
Problemas do SAJ	2	1,17%
Vara sem juiz titular	1	0,58%
Improcedente: pedido da parte improcedente	1	0,58%
Sugestão de métodos alternativos de resolução	1	0,58%
Explicação do procedimento	1	0,58%
Cumulou unidades jurisdicionais	1	0,58%
Magistrado vai aposentar-se	1	0,58%
Aguardando digitalização	1	0,58%
Atipicidade dos meses de janeiro e dezembro	1	0,58%
Atraso de perito	1	0,58%

Fonte: TJSC (2017).

É possível notar que a justificativa mais utilizada nas respostas dadas é justamente a adoção de providência para sanar o objeto da reclamação, em cerca de 50%. O modelo de gestão de processos, escorados na adoção do critério de apreciação dos pedidos, segundo a ordem cronológica, e na previsão de expectativa movimentação processual, foi mencionado em 49,12% das demandas. De outro lado, questões relacionadas ao volume de trabalho, à falta de pessoal, férias, data da assunção ao cargo, cumulação de competências e vara sem juiz titular apareceram em 53,79% dos esclarecimentos prestados.

Como se pode inferir, os esclarecimentos assumem uma feição genérica. A prestação contas, no âmbito das justificações, no mais das vezes não estabelece um diálogo crítico sobre o que aconteceu na tramitação dos autos, e isso não acontece porque falta à autoridade judiciária e ao servidor informações que lhes permitam saber, desde logo, em que momentos o tempo do processo foi crítico, se o histórico processual lhe é favorável ou desfavorável em relação à média de todos os processos, ou se durante o tempo em que ele tramitou houve ganho ou perda de tempo.

Ora, se o reclamado não possui dado suficiente para identificar onde está ocorrendo o problema, além de perder uma resposta convincente, a instituição deixa escapar excelente oportunidade de aproveitar a participação do usuário mediante controle social para descobrir pontos de gargalo na prestação jurisdicional e, a partir do tratamento dessas informações, de produzir melhorias no âmbito do Poder Judiciário.

A esse respeito, espera-se que a autoridade judiciária, ou o servidor, utilize a Ouvidoria como canal de comunicação direta com a instituição para avaliar, por meio de pesquisa de satisfação, as políticas de pessoal, de estrutura e infraestrutura, de organização judiciária, e de capacitação e treinamento, tratando-se internamente das condições que possam sugerir responsabilização do Estado pela protelação indevida e irrazoável do processo.

Sob essa perspectiva, entende-se que a Ouvidoria atende na plenitude aos fundamentos da *accountability* nas reclamações de excesso de prazo, porque presta informações, apresenta justificativas e tem capacidade de sancionar indiretamente o agente fiscalizado.

O relatório estatístico é um documento que expõe qual vara judicial foi reclamada, se a manifestação se refere ao gabinete ou cartório, se a resposta foi direta ou mediada, quanto tempo se levou para entregar ao usuário o resultado das diligências feitas pela Ouvidoria. Ou seja, o documento reúne a somatória das enfermidades sociais e classifica-as de

acordo, para evidenciar os problemas do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina devidamente reportados livre e diretamente por usuários dos serviços judiciários.

#### 4.3 RELATÓRIO ESTATÍSTICO

Concomitante à ideia para o desenvolvimento do algoritmo, todos os módulos que registravam as demandas no banco de dados foram remodelados, circunstância que acarretou no relançamento de todo o acervo de manifestações recebidas e impactou fortemente a rotina de atividades do órgão. Contudo, essa decisão foi tomada ponderando-se que o melhor tratamento estatístico das manifestações produziria maior impacto para a instituição, mesmo com retrabalho para a Ouvidoria e eventual atraso na divulgação dos dados.

A preocupação era com o desperdício das informações trazidas gratuitamente pelos usuários do Poder Judiciário por meio da avaliação da (in)satisfação que estes faziam no canal de comunicação direta que dispunham na Ouvidoria. Assim, durante o ano de 2017, os módulos de registro e controle de dados foram remodelados, com o intuito de melhorar o tratamento estatístico das manifestações e de produzir informações quantitativa e qualitativa, notadamente sobre as manifestações em que o usuário procurava a Ouvidoria para reclamar da demora na prestação jurisdicional.

A produção estatística, além do caráter empírico, buscou referências no *Justiça em Números*, relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, para as reclamações de excesso de prazo, e nos relatórios da Controladoria-Geral da União sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011, para os pedidos de informação.

Como os dados produzidos a partir das reclamações de excesso de prazo são mais ricos, pois envolvem informações dos processos judiciais correspondentes, e o aumento da variação estatística poderia auxiliar na identificação de gargalos ou das causas que levam às insatisfações, é interessante investigar até que ponto estatísticas mais refinadas nessa área permitem avaliar os possíveis efeitos que a manifestação na Ouvidoria pode acarretar no andamento do processo.

Das 3.470 demandas recebidas ao longo de 2017, o meio eletrônico correspondeu a 87,81% desse total. Foram respondidas até o final de 2017, 3.443, sendo 3.430 de 2017 e 13 do passivo de 2016. Observou-se uma tendência de aumento de 8 demandas recebidas por mês, viés que se repetiu no tocante às respondidas por mês, com aumento de 11 demandas a cada mês.

Tabela 3 - Demandas recebidas por canal

<b>Canal</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Carta	296	8,53%
E-mail	787	22,68%
Formulário eletrônico	2.260	65,13%
Pessoalmente	61	1,76%
Telefone	66	1,90%
<b>Total</b>	<b>3.470</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

De modo geral, 80,89% das demandas são respondidas no mesmo mês em que foram recebidas. Quando ocorre o direcionamento e espera-se a resposta do setor, o passivo de um mês para outro aumenta em quase 33%.

Tabela 4 - Demandas recebidas e respondidas em cada mês

<b>Mês</b>	<b>Recebidas</b>	<b>Respondidas</b>
1/2017	146	123
2/2017	333	209
3/2017	310	399
4/2017	260	276
5/2017	306	297
6/2017	308	303
7/2017	231	273
8/2017	254	215
9/2017	270	293
10/2017	385	363
11/2017	397	414
12/2017	270	278

Fonte: TJSC (2017).

O perfil do demandante na Ouvidoria pode ser definido, majoritariamente, como pessoa física (96,28%) e do sexo masculino (62,95%). A profissão recorrente mais informada foi a de advogado (19,40%). A carreira de Estado representou 18,29% dos usuários, sendo eles servidores públicos, federais, estaduais, municipais, empregados públicos, militares, defensores públicos, procuradores, advogados públicos, magistrados e delegados de polícia.

Das 3.470 demandas recebidas, 2.133 são de demandantes moradores do estado de Santa Catarina, ou 61,47%. Os outros estados mais frequentes são: Paraná, 3,92%; São Paulo, 2,97%; e Rio Grande do

Sul, 2,59%.

Em geral, a manifestação traz uma única demanda em 89% das vezes, duas em 7%, três 2% e quatro ou mais são 2% do total.

As demandas recebidas pela Ouvidora são agrupadas em quatro categorias: Reclamação de Excesso de Prazo – REP; Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; Serviço Judiciário – SJU e Demandas Não Admitidas – DNA. A REP foi a que mais recebeu demandas, 1.252 (36,08%), seguida de SIC, com 1.037 (29,88%). Juntas elas representam cerca de 66% das demandas.

Tabela 5 - Demandas por categoria

<b>Categoria</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
REP	1.252	36,08%
SIC	1.037	29,88%
SJU	708	20,40%
DNA	473	13,63%
<b>Total</b>	<b>3.470</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

No que concerne à REP, 667 demandas foram respondidas diretamente pela Ouvidoria, ou 52,48%. Em contrapartida, foram solicitados esclarecimentos ao juízo de direito em 593 casos, ou 47,36%. O percentual de demandas direcionadas apresentou forte tendência de queda ao longo do ano, o que demonstra que a Ouvidoria melhorou sua capacidade de resposta gradativamente, indicando uma maior efetividade na atuação.

Tabela 6 - Demandas de REP por decisão

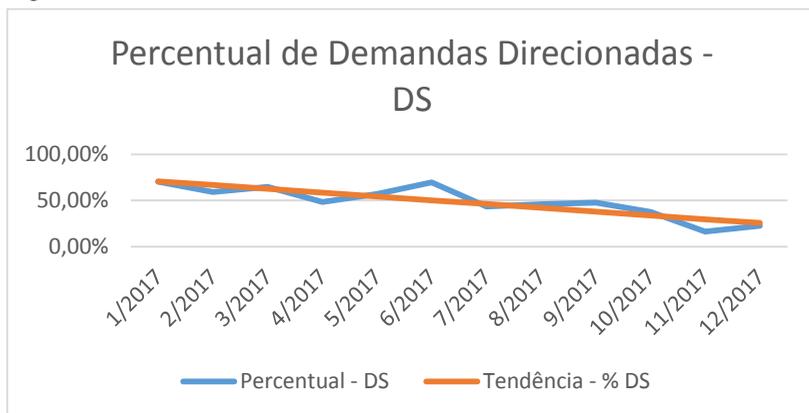
<b>Decisão</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
RO	657	52,48%
DS	593	47,36%
DS.E	2	0,16%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

No que se refere à organização judiciária, o estado de Santa Catarina é dividido em três subseções: Subseção A – Capital; Subseção B – Joinville; e Subseção C – Chapecó. As Subseções A e B dominam amplamente a quantidade de reclamações: 538 da Subseção A – Capital (42,97%) e 501 da Subseção B – Joinville (40,02%). Essas duas, portanto, respondem por 82,99% das demandas. Outras 130 demandas, 10,38% do

total, são provenientes da Subseção C – Chapecó.

Figura 2 - Percentual de demandas de REP direcionadas - DS



Fonte: TJSC (2017).

Tabela 7 - Demandas de REP por subseção

Subseção	Demandas	%
Subseção A - Capital	538	42,97%
Subseção B - Joinville	501	40,02%
Subseção C - Chapecó	130	10,38%
Seção	80	6,39%
	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

Os processos que estão no Tribunal de Justiça não são classificados como pertencentes a uma subseção, mas à Seção. Foram recebidas 80 (6,39%) demandas da Seção.

Das oito regiões que dividem o estado de Santa Catarina, a que recebeu a maior quantidade de reclamações por excesso de prazo foi a Região I – Grande Florianópolis, com 382 demandas, 30,51% do total. Em seguida, aparecem a Região IV – Litoral Norte, com 181 demandas (14,46%), e Região VI – Foz do Rio Itajaí, com 159 demandas (12,70%). Essas três regiões receberam 57,67% do total.

Tabela 8 - Demandas de REP por região

<b>Região</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Região I - Grande Florianópolis	382	30,51%
Região II - Litoral Sul	118	9,42%
Região III - Planalto Sul	38	3,04%
Região IV - Litoral Norte	181	14,46%
Região IX - Vale do Rio do Peixe	29	2,32%
Região V - Vale do Itajaí	135	10,78%
Região VI - Foz do Rio Itajaí	159	12,70%
Região VII - Planalto Norte	26	2,08%
Região VIII - Extremo Oeste	101	8,07%
Seção Judiciária	80	6,39%
Processo não informado/erro	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

As 80 demandas cujos processos estão no Tribunal de Justiça não pertencem a nenhuma região, tendo sido catalogadas como da Seção Judiciária. Representam 6,39% do total.

As reclamações de excesso de prazo são mais frequentes em processos em entrância especial: 765 (61,10%). Processos da entrância final geraram 251 demandas (20,05%), enquanto os da entrância inicial originaram 130 (10,38%).

Contam ainda 80 demandas cujos processos estão no Tribunal de Justiça, sendo que 23 estão em Turmas de Recursos.

Tabela 9 - Demandas de REP por competência

<b>Entrância</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Especial	765	61,10%
Final	251	20,05%
Inicial	130	10,38%
Seção Judiciária	80	6,39%
Não se aplica	23	1,84%
Processo não informado/erro	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

A Ouvidoria recebeu reclamações de excesso de prazo de processos vinculados a 76 comarcas, incluindo o Tribunal de Justiça.

A grande maioria das reclamações de excesso de prazo refere-se a processos que estão no 1º Grau. Junto com os Juizados Especiais, o 1º

Grau foi responsável por 91,53% das demandas.

A comarca da Capital é a que mais originou demandas: 647 (51,68% do total). Na sequência, aparecem o Tribunal de Justiça, com 80 demandas (6,39%), e São José, com 71 demandas (5,67%). Juntas elas representam 63,74% do total das demandas. As 15 comarcas mais importantes concentram 1.059 demandas (84,58%).

Destaca-se, finalmente, que as comarcas da Capital – Eduardo Luz e Capital – Norte da Ilha e Capital – Bancário originaram 29, 9 e 4 demandas, respectivamente.

As demandas recebidas pela Ouvidoria provieram de processos de 242 varas, desconsiderando os processos no Tribunal de Justiça. Dessas, 30 (12,40% das varas) concentraram 494 demandas (42,22%). Entre as 30 varas que geraram mais demandas, 10 são da Capital ou Capital – Eduardo Luz.

Tabela 10 - Demandas de REP por comarca

Comarca	Demandas	Posição	Freq.	Freq. Acum.	Demandas Acumuladas
Capital	647	1	51,68%	51,68%	647
Tribunal de Justiça	80	2	6,39%	58,07%	727
São José	71	3	5,67%	63,74%	798
Joinville	64	4	5,11%	68,85%	862
Blumenau	39	5	3,12%	71,96%	901
Capital - Eduardo Luz	29	6	2,32%	74,28%	930
Chapecó	26	7	2,08%	76,36%	956
Itajaí	22	8	1,76%	78,12%	978
Navegantes	21	9	1,68%	79,79%	999
Balneário Camboriú	11	10	0,88%	80,67%	1010
Lages	11	11	0,88%	81,55%	1021
Tubarão	10	12	0,80%	82,35%	1031
Primeira Turma de Recursos - Capital	10	13	0,80%	83,15%	1041
Itapoá	9	14	0,72%	83,87%	1050
Itapema	9	15	0,72%	84,58%	1059

Fonte: TJSC (2017).

Das 1.252 reclamações de excesso de prazo recebidas, 1.226 (97,92%) relacionam-se a processo da área cível e 23 (1,84%) da área criminal. As 3 demandas restantes correspondem a processos cujo número não foi informado ou foi informado incorretamente.

Tabela 11 - Demandas de REP por área

Área	Demandas	%
Cível	1226	48,96%
Criminal	23	0,92%
Não informado/erro	3	0,12%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

Os processos associados às reclamações de excesso de prazo foram de 55 competências distintas. Nessa análise, foram excluídos os processos que tramitam no Tribunal de Justiça. Das 55 competências registradas, 14 relacionaram-se a 882 demandas (75,38%).

Tabela 12 - Demandas de REP por competência

Competência	Demandas	Posição	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Demandas Acumuladas
Cível	134	1	11,45%	11,45%	134
Juizado Especial Cível	109	2	9,32%	20,77%	243
Fazenda Geral	84	3	7,18%	27,95%	327
Família - Geral	66	4	5,64%	33,59%	393
Família - Alimentos	65	5	5,56%	39,15%	458
Cível - Contratos Cíveis	65	6	5,56%	44,70%	523
Consumidor	52	7	4,44%	49,15%	575
Cível - Responsabilidade Civil	51	8	4,36%	53,50%	626
Cível - Execução Civil	50	9	4,27%	57,78%	676
Cível - Sucessões	47	10	4,02%	61,79%	723
Fazenda Pública e Acidentes do Trabalho	44	11	3,76%	65,56%	767
Cível - Bancário	42	12	3,59%	69,15%	809
Cível - Cobrança	41	13	3,50%	72,65%	850
Previdenciário	32	14	2,74%	75,38%	882

Fonte: TJSC (2017).

A Ouvidoria recebeu demandas de 86 diferentes classes processuais. Destas, 17 (19,77%) representam 980 demandas (78,27%), enquanto apenas 3 (3,49%) correspondem a 549 (43,85%). A classe “Procedimento Ordinário” é a líder, com 354 demandas (28,27%).

Tabela 13 - Demandas por classe processual

Classe	Demandas	Posição	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Demandas Acumuladas
Procedimento Ordinário	354	1	28,27%	28,27%	354
Procedimento do Juizado Especial Cível	98	2	7,83%	36,10%	452
Cumprimento de sentença	97	3	7,75%	43,85%	549
Apelação	56	4	4,47%	48,32%	605
Inventário	52	5	4,15%	52,48%	657
Execução de Título Extrajudicial	52	6	4,15%	56,63%	709
Procedimento Comum	50	7	3,99%	60,62%	759
Execução de Alimentos	46	8	3,67%	64,30%	805
Execução de Sentença	41	9	3,27%	67,57%	846
Usucapião	27	10	2,16%	69,73%	873
Divórcio Litigioso	18	11	1,44%	71,17%	891
Embargos de Declaração	18	12	1,44%	72,60%	909
Execução Contra a Fazenda Pública	15	13	1,20%	73,80%	924
Mandado de Segurança	14	14	1,12%	74,92%	938
Agravo de Instrumento	14	15	1,12%	76,04%	952
Cumprimento Provisório de Sentença	14	16	1,12%	77,16%	966
Alimentos - Lei Especial N° 5.478/68	14	17	1,12%	78,27%	980

Fonte: TJSC (2017).

As cinco comarcas, excluindo o Tribunal de Justiça, cujos processos mais geraram demandas foram: Capital, São José, Joinville, Blumenau e Capital – Eduardo Luz. A Tabela 5 resume as cinco classes processuais mais frequentes em cada uma.

Tabela 14 - Cinco classes mais frequentes nas cinco comarcas mais frequentes

Comarca	Classe	Demandas	Total de Demandas da Comarca	%
Capital	Procedimento Ordinário	224	647	34,62%
Capital	Cumprimento de sentença	57	647	8,81%
Capital	Procedimento do Juizado Especial Cível	41	647	6,34%
Capital	Execução de Título Extrajudicial	29	647	4,48%
Capital	Execução de Sentença	28	647	4,33%
São José	Procedimento Ordinário	18	71	25,35%
São José	Procedimento do Juizado Especial Cível	9	71	12,68%
São José	Habilitação para Adoção	7	71	9,86%
São José	Execução de Título Extrajudicial	5	71	7,04%
São José	Inventário	4	71	5,63%
Joinville	Procedimento Ordinário	19	64	29,69%
Joinville	Execução de Alimentos	7	64	10,94%
Joinville	Cumprimento de sentença	4	64	6,25%
Joinville	Despejo por Falta de Pagamento Cumulado Com Cobrança	3	64	4,69%
Joinville	Procedimento Comum	3	64	4,69%
Blumenau	Procedimento Ordinário	13	39	33,33%
Blumenau	Procedimento Comum	4	39	10,26%
Blumenau	Cumprimento de sentença	3	39	7,69%
Blumenau	Falência de Empresários, Sociedades Empresárias, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	3	39	7,69%
Blumenau	Procedimento do Juizado Especial Cível	2	39	5,13%
Capital - Eduardo Luz	Inventário	12	29	41,38%
Capital - Eduardo Luz	Usucapião	5	29	17,24%
Capital - Eduardo Luz	Procedimento do Juizado Especial Cível	2	29	6,90%
Capital - Eduardo Luz	Alvará Judicial - Lei 6858/80	2	29	6,90%
Capital - Eduardo Luz	Execução de Alimentos	2	29	6,90%

Fonte: TJSC (2017).

As reclamações de excesso de prazo estiveram vinculadas a 241 assuntos. Os 22 assuntos mais frequentes (9,13% dos assuntos) corresponderam a 615 demandas (49,12%). Ademais, 7 assuntos (2,90%) estiveram associados a 318 demandas (25,40%).

Tabela 15 - Demandas por assunto processual

Assunto	Demandas	Posição	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Demandas Acumuladas
Liquidação / Cumprimento / Execução	91	1	7,27%	7,27%	91
Inventário e Partilha	56	2	4,47%	11,74%	147
Indenização por Dano Moral	48	3	3,83%	15,58%	195
Alimentos	37	4	2,96%	18,53%	232
Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes	30	5	2,40%	20,93%	262
Desapropriação Indireta	28	6	2,24%	23,16%	290
Obrigação de Fazer / Não Fazer	28	7	2,24%	25,40%	318
Compra e Venda	27	8	2,16%	27,56%	345
Seguro	26	9	2,08%	29,63%	371
Perdas e Danos	25	10	2,00%	31,63%	396
	25	11	2,00%	33,63%	421
Indenização por Dano Material	23	12	1,84%	35,46%	444
Dissolução	22	13	1,76%	37,22%	466
Rescisão / Resolução	21	14	1,68%	38,90%	487
Locação de Imóvel	18	15	1,44%	40,34%	505
Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução	17	16	1,36%	41,69%	522
Contratos Bancários	17	17	1,36%	43,05%	539
Acidente de Trânsito	17	18	1,36%	44,41%	556
Liminar	16	19	1,28%	45,69%	572
Levantamento de Valor	15	20	1,20%	46,88%	587
Guarda	15	21	1,20%	48,08%	602
Usucapião Extraordinária	13	22	1,04%	49,12%	615

Fonte: TJSC (2017).

As cinco comarcas, excluindo o Tribunal de Justiça, cujos processos mais geraram demandas foram: Capital, São José, Joinville, Blumenau e Capital – Eduardo Luz.

Tabela 16 - Cinco assuntos mais frequentes nas cinco comarcas mais frequentes

Comarca	Assunto	Demandas	Total de Demandas da Comarca	%
Capital	Liquidação / Cumprimento / Execução	58	647	8,96%
Capital	Inventário e Partilha	23	647	3,55%
Capital	Indenização por Dano Moral	23	647	3,55%
Capital	Alimentos	18	647	2,78%
Capital	Obrigação de Fazer / Não Fazer	16	647	2,47%
São José	Liquidação / Cumprimento / Execução	7	71	9,86%
São José	Adoção de Criança	5	71	7,04%
São José	Indenização por Dano Moral	4	71	5,63%
São José	Inventário e Partilha	4	71	5,63%
São José	Obrigação de Fazer / Não Fazer	3	71	4,23%
Joinville	Alimentos	7	64	10,94%
Joinville	Liquidação / Cumprimento / Execução	5	64	7,81%
Joinville	Locação de Imóvel	4	64	6,25%
Joinville	Obrigação de Fazer / Não Fazer	3	64	4,69%
Joinville	Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução	3	64	4,69%
Blumenau	Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes	3	39	7,69%
Blumenau	Interpretação / Revisão de Contrato	3	39	7,69%
Blumenau	Recuperação judicial e Falência	3	39	7,69%
Blumenau	Desconsideração da Personalidade Jurídica	2	39	5,13%
Blumenau	Duplicata	2	39	5,13%
Capital - Eduardo Luz	Inventário e Partilha	13	29	44,83%
Capital - Eduardo Luz	Perdas e Danos	3	29	10,34%
Capital - Eduardo Luz	Usucapião Ordinária	3	29	10,34%
Capital - Eduardo Luz	Levantamento de Valor	2	29	6,90%
Capital - Eduardo Luz	Fixação	1	29	3,45%

Fonte: TJSC (2017).

As fases processuais mais frequentes nas reclamações de excesso de prazo foram a executória (37,94%), a decisória (19,33%) e a recursal (10,86%). Juntas elas correspondem a 853 demandas (68,13%).

Tabela 17 - Demandas por fase processual

<b>Fase Processual</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Executória	475	37,94%
Decisória	242	19,33%
Recursal	136	10,86%
Postulatória	131	10,46%
Instrutória	128	10,22%
Saneatória	107	8,55%
Contestatória	16	1,28%
Pré-processual	5	0,40%
Baixado	5	0,40%
(Vazio)	3	0,24%
Arquivado	3	0,24%
Inexistente	1	0,08%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

A análise da fila de trabalho só faz sentido para processos digitais. Foram registradas 71 filas de trabalho entre as 678 demandas cujos processos eram digitais. As 20 filas mais relevantes estiveram associadas a 508 demandas, 74,93% do total. Além disso, 6 filas (8,45% das filas) geraram 294 demandas (43,36%).

Quando recebida a reclamação de excesso de prazo, a Ouvidoria analisa o processo e, especialmente, sua última movimentação. Nos dados buscados no SAJ, pode ocorrer de a última movimentação conter apenas um registro que não indica um progresso efetivo do processo.

Logo, a última movimentação analisada diz respeito ao último impulso processual efetivo. Foram registradas 132 movimentações distintas. As 29 movimentações mais frequentes (21,97%) estão vinculadas a 1.067 demandas (85,22%); 6 movimentações (4,55%) respondem por 699 demandas (55,83%). Finalmente, a movimentação líder, “Conclusos para despacho”, teve 287 demandas (22,92%).

Tabela 18 - Demandas de REP por fila de trabalho

<b>Fila</b>	<b>Demandas</b>	<b>Posição</b>	<b>Frequência Relativa</b>	<b>Frequência Acumulada</b>	<b>Demandas Acumuladas</b>
Conclusos	79	1	11,65%	11,65%	79
Concluso para Despacho	67	2	9,88%	21,53%	146
Concluso para Sentença	52	3	7,67%	29,20%	198
Ag. Encerramento do Ato	36	4	5,31%	34,51%	234
Concluso para Decisão Saneamento/Organização	30	5	4,42%	38,94%	264
Recebido do Juiz - Despacho	30	6	4,42%	43,36%	294
Ag. Prazo	29	7	4,28%	47,64%	323
Concluso - Urgente	25	8	3,69%	51,33%	348
Ag. Análise do Cartório	22	9	3,24%	54,57%	370
Concluso para Decisão Interlocutória	22	10	3,24%	57,82%	392
Concluso para Despacho Inicial	21	11	3,10%	60,91%	413
Recebido do Juiz - Decisão	15	12	2,21%	63,13%	428
Cumprir - Urgente	13	13	1,92%	65,04%	441
Análise do Cartório - Trânsito em Julgado	13	14	1,92%	66,96%	454
Concluso para Julgamento Antecipado	12	15	1,77%	68,73%	466
Concluso 2	9	16	1,33%	70,06%	475
BacenJud - Concluso/Decisão	9	17	1,33%	71,39%	484
Escrivão	8	18	1,18%	72,57%	492
Arquivado definitivamente	8	19	1,18%	73,75%	500
Concluso 3	8	20	1,18%	74,93%	508

Fonte: TJSC (2017).

Tabela 19 - Demandas de REP pela última movimentação analisada

Última movimentação analisada	Demandas	Posição	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Demandas Acumuladas
Conclusos para despacho	287	1	22,92%	22,92%	287
Conclusos para sentença	123	2	9,82%	32,75%	410
Juntada de petição	113	3	9,03%	41,77%	523
Juntada de documento	79	4	6,31%	48,08%	602
Conclusos para decisão interlocutória	49	5	3,91%	52,00%	651
Certificada a publicação da relação de intimação de advogado	48	6	3,83%	55,83%	699
Certidão emitida	47	7	3,75%	59,58%	746
Proferido despacho de mero expediente	40	8	3,19%	62,78%	786
Recebido pelo Gabinete	35	9	2,80%	65,58%	821
Recebidos os autos	33	10	2,64%	68,21%	854
Despacho	23	11	1,84%	70,05%	877
Decisão interlocutória	21	12	1,68%	71,73%	898
Juntada de outros	18	13	1,44%	73,16%	916
Realizado o pagamento de custas/despesas	17	14	1,36%	74,52%	933
Expedido mandado	16	15	1,28%	75,80%	949
Remetido os autos ao Tribunal de Justiça	11	16	0,88%	76,68%	960
Determinada perícia	11	17	0,88%	77,56%	971
Expedido ofício	11	18	0,88%	78,43%	982
Juntada de procuração	10	19	0,80%	79,23%	992
Determinado a citação/notificação	10	20	0,80%	80,03%	1002
Conclusão ao Relator	10	21	0,80%	80,83%	1012
Conclusos para decisão BacenJud	9	22	0,72%	81,55%	1021
Encaminhado edital/relação para publicação	8	23	0,64%	82,19%	1029
Ajuste Correicional Conclusos para sentença	7	24	0,56%	82,75%	1036
Ato ordinatório praticado	7	25	0,56%	83,31%	1043
Juntada de mandado	6	26	0,48%	83,79%	1049
Remessa ao Gabinete do Diretor/DCDP	6	27	0,48%	84,27%	1055
Remetido os autos ao Psicólogo	6	28	0,48%	84,74%	1061
Publicação da Ata de Distribuição	6	29	0,48%	85,22%	1067

Fonte: TJSC (2017).

Cerca de um terço das reclamações de excesso de prazo recebidas são provenientes de processos judiciais em que foi concedida gratuidade. Em mais de 90% não foi identificada preferência legal e em apenas 2,24% identificou-se que, pelo menos, uma das partes era idosa.

Tabela 20 - Demandas de REP com Justiça gratuita

<b>Justiça Gratuita?</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Não	837	66,85%
Sim	412	32,91%
Processo não informado	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

Tabela 21 - Demandas de REP com preferência legal

<b>Preferência Legal?</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Não	1140	91,05%
Sim	109	8,71%
Processo não informado	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

Tabela 22 - Processos em que, pelo menos, uma das partes é idosa

<b>Idoso?</b>	<b>Demandas</b>	<b>%</b>
Não	1221	97,52%
Sim	28	2,24%
Processo não informado	3	0,24%
<b>Total Geral</b>	<b>1.252</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TJSC (2017).

Nas reclamações de excesso de prazos, o tempo entre a última movimentação analisada e o recebimento da reclamação é uma informação bastante significativa, pois dá uma medida do tempo de tolerância do demandante.

Quando todas as demandas são consideradas no cálculo, obtém-se o tempo médio de 209 dias entre a última movimentação analisada e a data de entrada da demanda na Ouvidoria. Contudo, esse número é bastante distorcido por *outliers*<sup>41</sup>. De fato, a mediana é cerca de 105 dias,

<sup>41</sup> *Outliers* são valores aberrantes, extremos, discrepantes. Para as análises empreendidas neste relatório, a determinação de um *outlier* é realizada considerando-se os valores abaixo do primeiro quartil menos uma amplitude

104 dias a menos que a média, o que indica que a distribuição é bastante assimétrica para a direita (assimetria positiva).

O mesmo método utilizado para exclusão de *outliers* do tempo de atendimento das demandas foi aplicado: calculou-se o intervalo interquartil<sup>42</sup> e foram excluídos os valores que ficaram abaixo de 1,5 intervalo abaixo do primeiro quartil, ou que ficaram acima de 1,5 intervalo acima do terceiro quartil. O primeiro quartil foi de 32,11 dias, enquanto o terceiro foi de 281,94 dias. Foram então identificados 87 *outliers*. O menor tempo entre os *outliers* foi de 658 dias.

O tempo médio dos *outliers* foi de 1.018 dias, enquanto o do restante foi de cerca de 149 dias. O maior tempo de *outlier* foi de 4.420 dias, mais de 12 anos, relativo a um processo que já estava arquivado. Esses números mostram por si sós a importância da exclusão de *outliers* para que se tenha uma análise mais realista a respeito do que ocorre na normalidade das demandas.

Comparam-se algumas estatísticas do tempo entre a última movimentação analisada e o recebimento da demanda, conforme os *outliers* sejam ou não excluídos e conforme a demanda tenha sido ou não direcionada.

Sem considerar a natureza do ato aguardado, o tempo médio geral entre a última movimentação analisada e o recebimento da demanda foi de 210 dias. Contudo, quando a demanda é direcionada, o tempo médio foi de 272 dias, com máximo de 2.808 dias. Já entre as demandas respondidas diretamente, o tempo médio foi de 153 dias, com máximo de 4.420 dias.

Porém, quando os *outliers* são excluídos, o tempo médio entre a última movimentação analisada e o recebimento da demanda cai significativamente: para 193 dias entre as demandas direcionadas, e para 112 dias nas demandas respondidas diretamente.

Ainda mais contundente é a queda do tempo máximo: passa de 2.808 para 638 dias entre as direcionadas, e de 4.420 para 652 dias entre as respondidas diretamente.

O tempo mínimo observado também mostra que há casos em que o demandante reclama logo após a ocorrência da movimentação. De fato,

---

interquartilica e meio ou o terceiro quartil mais uma amplitude interquartilica e meio. Ou seja, o valor  $x$  é um *outlier* se  $x < Q1 - 1,5 \cdot IQ$  ou se  $x > Q3 + 1,5 \cdot IQ$ , em que  $IQ = Q3 - Q1$  é a amplitude interquartilica (MAGALHÃES; LIMA, 2015, p. 20).

<sup>42</sup> O intervalo interquartil é dado por  $IQ = Q3 - Q1$ , em que  $Q3$  é o terceiro quartil e o  $Q1$  é o primeiro quartil.

o tempo mínimo das demandas respondidas diretamente foi de 0,04 dia, ou seja, 59 minutos.

Tabela 23 - Demandas de REP por tempo entre a última movimentação e o recebimento da reclamação - em relação ao tempo

Decisão	Tempo médio (com outliers)	Tempo Máximo (com outliers)	Tempo médio (sem outliers)	Tempo Máximo (sem outliers)	Tempo Mínimo
Direcionada	272	2.808	193	638	0,17
Resposta Direta	153	4.420	112	652	0,04

Fonte: TJSC (2017).

Ademais, as estatísticas analisadas variam bastante conforme o tipo de ato aguardado. Quando o ato aguardado é um ato judicial, de conteúdo decisório, então o tempo médio é maior, o que indica maior tolerância dos demandantes em relação aos atos de efetivação e ordinatórios. Essa conclusão pode ser deduzida a partir da média de tempo, tanto das demandas direcionadas quanto das respondidas diretamente, independentemente da exclusão de *outliers*.

Tabela 24 - Demandas de REP por análise do tempo entre a última movimentação e o recebimento da reclamação - em relação à decisão da Ouvidoria

Decisão	Ato	Tempo médio (com outliers)	Tempo Máximo (com outliers)	Tempo médio (sem outliers)	Tempo Máximo (sem outliers)	Tempo Mínimo
Direcionada	Ato de efetivação	194	965	164	624	1,09
	Ato Judicial	329	1640	229	638	2,90
	Ato ordinário	184	2808	127	566	0,17
Resposta Direta	Ato da parte	20	52	20	52	3,65
	Ato de efetivação	76	852	68	597	0,08
	Ato judicial	172	1594	133	652	0,17
	Ato ordinário	150	4420	60	521	0,04

Fonte: TJSC (2017).

No que diz respeito ao tempo de atendimento da Ouvidoria nas reclamações por excesso de prazo, em dias corridos e com *outliers*, o prazo médio é de aproximadamente 6,5 dias. Quando há solicitação de esclarecimentos à vara judicial, as demandas levam, em média, 11,24

dias, enquanto as respondidas diretamente 2,21 dias.

O tempo do direcionamento, em dias corridos, pode ser desmembrado da seguinte forma: a Ouvidoria demora 1,44 dia para direcionar; a vara judicial responde em 7,95 dias; o encaminhamento da resposta leva 2,52 dias.

Quando o tempo de atendimento da Ouvidoria é feito com base em dias úteis e com *outliers*, o prazo médio é de 4,46 dias. A demanda, quando direcionada, leva, em média, 7,68 dias, enquanto a respondida diretamente leva 1,57 dia.

O fatiamento das fases do direcionamento, em dias úteis, aponta que a Ouvidoria leva 1,08 dia para encaminhar a demanda à vara judicial, que retorna em 5,37 dias. O envio da resposta ao demandante ocorre em 1,68 dia.

Em relação ao tempo de atendimento da Ouvidoria nas reclamações por excesso de prazo, em dias corridos e sem *outliers*, o prazo médio é de aproximadamente 3,54 dias. Quando há solicitação de esclarecimentos à vara judicial, as demandas levam, em média, 5,68 dias, enquanto as respondidas diretamente 1,96 dias.

O tempo do direcionamento, em dias corridos e sem *outliers*, pode ser desmembrado da seguinte forma: a Ouvidoria demora 1,33 dia para direcionar; a vara judicial responde em 3,64 dias; o encaminhamento da resposta leva 0,71 dia.

Quando o tempo de atendimento da Ouvidoria é feito com base em dias úteis e sem *outliers*, o prazo médio geral é de 2,37 dias. A demanda quando direcionada leva, em média, 3,70 dias, enquanto a respondida diretamente 1,42 dia.

O fatiamento das fases do direcionamento, em dias úteis, aponta que a Ouvidoria leva 1,00 dia para encaminhar a demanda à vara judicial, que retorna em 2,23 dias. O envio da resposta ao demandante ocorre em 0,47 dia.

Consoante se nota do estudo estatístico de 2017, a divulgação de relatório anual é um passo importante no caminho da transparência, a evidenciar aos usuários e à administração do Poder Judiciário as providências adotadas pela Ouvidoria na busca de respostas às inquietações e às indagações dos cidadãos ao longo do ano que se passou.

Para efeitos de *accountability*, observa-se evolução no tratamento da informação estatística, tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo. Trata-se, a rigor, de verdadeira prestação de contas ao usuário sobre a atuação da Ouvidoria e de divulgação sobre a relação da análise com o tempo de tramitação processual na perspectiva da razoável duração do processo pelo prazo não fixo, explicitando as razões gerais e abstratas,

de modo transparente, sobre o que é reclamado, de quem se reclama, qual é o nível de plausibilidade da reclamação (direcionamento) e qual é o nível de tolerância dos usuários.

Sob esse prisma, entende-se que a Ouvidoria atende na plenitude aos fundamentos da *accountability* nas reclamações de excesso de prazo, a partir da divulgação do Relatório Estatístico de 2017. A publicidade de dados de caráter informativo ativa a confiança do usuário do Poder Judiciário na instituição, notadamente na Ouvidoria, pois potencializa participação, colaboração e transparência.

## CONCLUSÃO

A partir do estudo de caso da Ouvidoria do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina sobre o critério do prazo não fixo para a aferição da razoável duração processo nas reclamações por excesso de prazo para a prática de ato processual e se no atendimento realizado eram respeitados os fundamentos da *accountability* judicial, é possível propor à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina as seguintes sugestões: (i) modelar os procedimentos judiciais relativos aos processos eletrônicos, com indicação clara, objetiva e precisa, com edição de manual de gestão de processo judicial (macroprocesso, processo, subprocesso, atividade e tarefa); (ii) automatizar completamente rotinas e fluxos de trabalho; (iii) definir conceitualmente a movimentação processual e o registro de informação relevante; (iv) fixar marcadores temporais para atos e/ou fases processuais; (v) cuidar que movimentos não possam ter a mesma terminologia para cada fase ou etapa processual; (vi) criar cadastro interativo de maneira a identificar, desde o início, se o fluxo do processo judicial assume um caminho reto ou tortuoso; (vii) modelar cadastros de petições eletrônicas, de tal modo que se permita a classificação da pretensão formulada de acordo com o fato narrado, conectando com o fundamento legal e com a prova que pretende demonstrar o direito alegado, possibilitando que os autos sejam divididos segundo o pedido; (viii) estabelecer grupos de equivalência de juízos de direito para fins comparativos; (ix) fixar metas para a autoridade judiciária e para as chefias, indicando de maneira transparente ao agente e ao usuário o critério de avaliação da razoável duração do processo e divulgar os resultados de quem atingiu ou não o desempenho exigido; (x) estimular, diante da nova onda de acesso à Justiça, desde a propositura das ações judiciais até a cultura da resolução apropriada de disputa; (xi) melhorar o treinamento e a capacitação do pessoal na gestão do processual, com enfoque na eficiência; (xii) diversificar os dados estatísticos, além de indicadores processuais estratégicos, táticos e operacionais; (xiii) ampliar julgamentos com base no incidente de resolução de demandas repetitivas e de repercussão geral; (xiv) e aumentar a transparência ativa relacionada ao quantitativo de processos julgados, ao critério qualitativo dos atos judiciais e ao índice de reforma de decisões judiciais.



## SUMÁRIO EXECUTIVO

- 1) É direito básico à informação do usuário do serviço judiciário a previsibilidade temporal na tramitação das ações judiciais. A legislação processual estabelece prazos que devem servir de parâmetros para aferição da razoabilidade da duração do processo, porém o critério do prazo fixo é descolado da realidade vivenciada pelo Poder Judiciário e, na análise da tempestividade, deve servir como ideal a ser alcançado. A mera operação aritmética para o cálculo da tempestividade ignora diferenças, pois desconsidera questões jurídicas de difícil interpretação, ineditismo do debate, sofisticação dos argumentos e/ou fundamentos suscitados pelas partes, repercussão social do direito apreciado, elevada gama de pretensões formuladas e/ou resistidas pelos litigantes, pluralidade de partes, número de incidentes processuais e/ou recursos, dificuldade na instrução probatória, excesso de documentos, elevado número de testemunhas e especificidade da prova pericial a ser produzida;
- 2) A utilização do critério do prazo não fixo para aferição da razoabilidade da duração do processo esbarra na falta de definição clara sobre o que é excesso de prazo, pois a avaliação ocorre caso a caso. A análise assume feição subjetiva acerca da tramitação processual, circunstância que dificulta uma visão panorâmica do acervo de processos na mesma condição. Há ausência de uma linha limítrofe que identifique contemporaneamente a fronteira do intempestivo durante a prestação jurisdicional, de modo que ajude a prevenir tolerâncias a prazos injustos, o que acabar por valorizar um modelo de atuação corretivo;
- 3) O Conselho Nacional de Justiça, embora tenha elaborado o Plano de Gestão para o Funcionamento de Vara Criminais e de Execução Penal e optado nitidamente nessa situação pelo critério do prazo fixo, ao estabelecer metas nacionais ao Poder Judiciário, na busca pela promoção do aperfeiçoamento institucional e pela prestação jurisdicional célere, eficiente e qualificada, adotou o critério do prazo não fixo para medir a celeridade processual e a razoável duração do processo. Esse raciocínio é referendado pela interpretação do Regimento

Interno do CNJ e por decisões administrativas sobre a matéria;

- 4) As metas nacionais fixadas pelo órgão criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que cuidou da Reforma do Judiciário, para exercer o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, estabelece o ponto de intersecção entre o mecanismo de fiscalização com a *accountability*, na medida em que estabeleceu uma forma de aferição à garantia razoável duração do processo que potencializa o caráter pedagógico e orienta o fiscalizado sobre tolerâncias admitidas em atenção ao tema;
- 5) A Emenda Constitucional n. 45/2004, mesmo diante da substancial independência do Poder Judiciário conferida pela Constituição Federal de 1988, espelhada em garantias institucionais (autonomias financeiro-administrativa e de autogoverno) e funcionais (vitaliciedade, irredutibilidade salarial e inamovibilidade), submeteu expressamente o Poder Judiciário à ideia mais aceita de *accountability*, que se refere ao controle e à fiscalização dos agentes públicos;
- 6) A noção de *accountability* é muito debatida e sua mera tradução da língua inglesa para a portuguesa não é suficiente para defini-la. Aceita-se, de modo geral, que se trata da obrigação de o detentor do poder de prestar contas de suas ações ou omissões, podendo ser responsabilizado por sua conduta;
- 7) Para o trabalho, a definição de *accountability* que melhor se aplica ao estudo de caso é a de prestação de contas, por meio da qual alcança limites formais e informais de atuação dos agentes, engloba a violação política e admite a sanção indireta. Acerca do tema, adota-se a visão de Schedler (2004), segundo a qual *accountability* apresenta um conceito radial que abarca três dimensões – informação, justificação e sanção –, sem, entretanto, constituírem um núcleo de atributos essenciais;
- 8) Enxerga-se a *accountability* como o direito de o usuário exigir uma prestação de contas sobre a celeridade processual e a

obrigação de a autoridade judiciária, ou do servidor, de prestar informações a respeito da tramitação processual e justificar publicamente sobre os motivos pelos quais a duração do processo não é excessiva, ou explicitar as razões que se prendem à conclusão de que, apesar de excessivo, o tempo de espera para a prestação jurisdicional mostra-se razoável;

- 9) Para o trabalho, a distinção de *accountability* vertical e horizontal, utilizada por O'Donnel (1998), apesar de assinalar um importante marco para debates e pesquisas, não corresponde ao modelo de prestação de contas que deveria ser aplicado ao estudo de caso, pois na tipologia horizontal é possível perceber, em algumas interações, tal qual o Conselho Nacional de Justiça em relação aos Tribunais de Justiça, uma posição de verticalidade, e, além disso, exclui as violações políticas. Mainwaring (2003) propõe avanço significativo à visão de horizontalidade, ao incluir a transgressão política, mas restringe a abrangência da *accountability* aos limites formais, a qual não se coaduna com o papel da ouvidoria judiciária nas reclamações por excesso de prazo para a prática de ato processual;
- 10) Schedler (2004), por sua vez, na sua noção de *accountability*, é quem mais se assemelha às dimensões do conceito sobre a abrangência (limites formais e informais de atuação), violação (legais e políticas), sanção (direta e indireta), relação entre atores (ampla) e agentes (principal – na relação principal-agente e outros), à visão deste estudo de caso;
- 11) Embora não tenha atribuição para punir diretamente a autoridade judiciária ou o servidor por transgressão legal ou política, a Ouvidoria funciona, de um lado, como mecanismo de intraestatal simétrico de controle, que pode cobrar a responsabilização do detentor de poder (atuação ativa, art. 3º, IV, V e VIII, da Resolução TJ n. 5 de 3 de fevereiro de 2016), e, de outro, como mecanismo de controle social assimétrico, quando o usuário se manifesta perante o órgão reclamando de excesso de prazo e exigindo esclarecimentos e/ou justificativas a respeito da razoável duração do processo (atuação passiva, art. 3º, I, II, III, VI e VII, da Resolução TJ

n. 5 de 3 de fevereiro de 2016);

- 12) Tomio e Robl Filho (2013), por considerarem insuficiente observar o controle do Poder Judiciário sob a tipologia de O'Donnell (2004), propuseram, no ponto que interessa ao trabalho, a subtipologia *accountability* judicial comportamental, e incluem a eficiência na prestação jurisdicional nessa modalidade. Contudo, a eficiência é um indicador econômico que mede a capacidade de produzir o máximo possível para um dado conjunto de insumos, em menor tempo. A relação de uma medida de custo operacional (resultados obtidos com os recursos empregados) diretamente com o comportamento da autoridade judiciária sem se considerar a qualidade do ato processual e outras variáveis que influenciam na capacidade de produção, acaba por resultar em questão meramente quantitativa, ou seja, fala-se na verdade de produtividade. O melhor seria abrir uma nova subtipologia ligada à celeridade processual, que cuidaria de medir a velocidade que se leva para praticar cada ato processual, conectando-a à razoável duração do processo à política de metas públicas do Conselho Nacional de Justiça ou do respectivo Tribunal de Justiça. Não obstante isso, os autores captam bem que a ouvidoria “mescla de maneira interessante o aspecto vertical (possibilidade de apresentação de reclamações e pedidos de informações pelos cidadãos) e o aspecto horizontal (capacidade de o ombudsman obrigar o magistrado a prestar informação)” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 32);
- 13) A ouvidoria pública é composta por dois microsistemas: a (i) Lei n. 12.527/2011, que regulamentou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e encontra-se disciplinada no âmbito do Poder Judiciário pela Resolução CNJ n. 215/2015; e a (ii) Lei v n. 13.460/2017, também conhecida como Código de Defesa do Usuário de Serviço Públicos, que regulamenta o inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal. A reclamação por excesso de prazo para a prática de ato processual é espécie do gênero reclamação, sendo o ponto diferenciador da atuação da ouvidoria judiciária com relação as demais ouvidorias

públicas;

- 14) Até fevereiro de 2016, a Ouvidoria do Poder Judiciário utilizava o critério do prazo fixo para aferição da procedência ou improcedência da reclamação de excesso de prazo, e impunha o contato prévio com a vara judicial reclamada. Ultrapassado prazo de 90 dias para o juízo de direito decidir ou efetivar o ato judicial e cumprido o requisito de postular o andamento processual ao responsável, informava-se que o processo deveria tramitar o tempo necessário e adequado à solução do conflito e a razoável duração do processo deveria ser apreciada com parcimônia, diante da alta litigiosidade em que vivíamos. No caso de suposta procedência da reclamação, noticiava-se que deveria ser aduzido pedido perante a Corregedoria-Geral da Justiça para providências. Dessume-se que a *accountability* nesse período era de baixa intensidade, pois informar pouco ou quase nada sobre a tramitação processual, à solicitação de justificativas à autoridade judiciária ou ao servidor pressupunha vencer etapas que eram impostas para barrar reclamações, e não para as acolher e as examinar. Tal período evidencia a aplicação do modelo teórico da Administração Pública Tradicional, que é delineado pela hierarquia, pelo formalismo e pelo respeito aos procedimentos legais, sem espaço para a discricionariedade na tomada da decisão administrativa pela ouvidoria;
- 15) A partir de 17 de fevereiro de 2016 adotou-se o critério do prazo não fixo e comunicou-se tal fato aos magistrados e servidores, sobre como o atendimento da Ouvidoria passaria a ser feito. Deixou-se claro que, no âmbito jurisdicional, no que diz respeito à reclamação por excesso de prazo para a prática de ato processual, o juízo de direito seria consultado sobre a expectativa de impulso aos autos, mediante justificativa, após triagem que levaria em consideração fatores determinantes que interferissem na marcha processual. A regra, portanto, seria procurar responder diretamente ao reclamante, sem necessidade solicitar esclarecimentos ao reclamado. O direcionamento da demanda, quando essencial, seria para saber o modelo de gestão dos processos adotados por gabinete e/ou cartório e para buscar informações sobre a previsão média de tempo em

que o ato poderia ser praticado, a fim de que fosse possível passar ao usuário uma perspectiva realista e também humanizada quanto à prestação jurisdicional. A definição de rotinas, de métodos e de padronização de atuação, assim como a preocupação de, além de bem atender ao usuário, tratar a informação colhida nas diligências realizadas por conta das manifestações e de produzir dados estatísticos. Isso evidencia emblemática preocupação com as melhorias na análise acerca da aferição da razoável duração do processo e no atendimento dos fundamentos da *accountability* judicial no aspecto vertical, mediante participação social do usuário no controle da celeridade processual, e no aspecto intraestatal, mediante capacidade de prestar informações mais específicas sobre a tramitação processual e de exigir explicações da autoridade judiciária ou do servidor acerca da demora na prestação jurisdicional. Essa etapa evolutiva retrata a Nova Gestão Pública, que é desenhada a partir dos resultados obtidos, da produtividade e na eficiência;

- 16) Na intenção de objetivar o exame da questão temporal, sob a ótica da razoável duração do processo, tentou-se, sem sucesso, fixar critérios de pontuação para análise dos autos objeto da reclamação por excesso de prazo, pois provou-se a inexistência de correlação entre essa forma avaliação e a decisão administrativa tomada (responder diretamente ou direcionar). Deliberou-se, então, que a melhor maneira de aferir o tempo necessário e adequado ao impulso processual seria mediante comparação entre processos semelhantes, na mesma condição, que tramitam na vara judicial reclamada e outros juízos de direito pertencentes a seu grupo de equivalência. Foram criados dois algoritmos centrais, com variações na aplicação deles, o primeiro com base em um teorema geral de distribuição de probabilidades, o Teorema de Chebyshev, que determina um limite superior para a proporção de casos que estão distantes da média, e o segundo tendo como base medidas de posição, em que seriam fixadas em faixas de tempo decorrido desde a última movimentação. Todavia, na aplicação do Teorema de Chebyshev, identificou-se que os 65 grupos de equivalência instituídos pela Corregedoria-Geral da Justiça para promoção de entrância eram inaplicáveis ao estudo por meio desconcentração dos

dados devido à perda de relevância das informações para efeitos comparativos, e que determinar faixas de posição pela movimentação processual não seria possível diante da inexistência de fluxo processual que detalhasse o impulso processual subsequente, e também pelo fato de haver 1.886 tipos diferentes de movimentos. Ademais, falta uma definição clara e precisa do que seja movimento e registro de informações relevantes, como poderiam ser descritas rotinas internas como juntada, conclusão, expedições de ordens judiciais que não produzem a superação de uma etapa processual. Além disso, descartou-se a utilização do Teorema de Chebyshev para a aplicação do modelo matemático, porque se verificou estimativas muito grosseiras, a partir do fato de que o cálculo de intervalo estimado serve para qualquer tipo de distribuição;

- 17) A análise, em vez de se fixar na movimentação, passou a ser referenciada pela fila de trabalho. Assim, o algoritmo foi idealizado para considerar a fila atual em que o processo se encontra no momento da reclamação, o histórico das filas anteriores e a situação do grupo de equivalência. O cálculo é feito a partir da extração de dados do banco de dados do SAJ e classificado qualitativamente em cada um desses aspectos para a determinação da criticidade da razoável duração do processo, com maior peso para o histórico das filas em relação aos demais fatores. A situação da fila atual é feita por meio de percentis. A situação do histórico partiu da hipótese de que a distribuição de tempo nas filas seguia uma distribuição normal. O tempo de cada fila do histórico é normalizado e depois é verificado se a variável normalizada é maior do que determinado valor. A partir disso, calcula-se a probabilidade de que o processo tivesse histórico igual ou pior o processo segundo os critérios utilizados e, então chegava-se à classificação qualitativa do histórico dos autos. O grupo de equivalência foi classificado sempre como regular, pela inexistência de quadro comparativo. No período de validação, percebeu-se que seguir uma distribuição normal era inadequada, devia-se considerar no cálculo o ganho ou a perda de tempo durante a tramitação do processo e também que filas diferentes deveriam ter pesos diferentes;

- 18) Incluído no cálculo o ganho ou a perda de tempo durante a tramitação do processo, passou-se a utilizar a função exponencial negativa para modelar a distribuição do tempo nas filas, uma vez que ela possui assimetria para direita, e foram atribuídos pesos diferentes a filas distintas de modo proporcional ao seu tempo médio, aliada à suavização dos pesos, para evitar eventuais desproporções entre os tempos das filas. Para calcular a situação histórica, nesse modelo, foi necessário utilizar uma distribuição de probabilidade que pudesse levar em conta “frações de fila” e, por isso, passou-se a utilizar a distribuição beta como generalização contínua da distribuição binomial;
- 19) Em teste de validação feito com quase 200 processos com grandes quantidades de filas de trabalho, observou-se, em 17.216 filas, que as situações ótima e péssima foram muito acima da previsão teórica. Logo, não houve aderência à distribuição exponencial negativa aos dados empíricos. O estudo também avaliou modelos de previsão para a prática do próximo ato, a partir de simulações por meio da data da entrada na fila, a partir de quatro modelos: (i) Teorema de Chebyshev; (ii) distribuição normal; (iii) distribuição exponencial negativa; e (iv) utilizando o mínimo entre a previsão pela distribuição normal e pela distribuição exponencial. O estudo demonstrou que a melhor relação entre o percentual de acertos e a amplitude média foi maior no último modelo testado, que obteve acerto de 78,16%, com amplitude média da previsão de 10 dias. Quando o tempo médio é de até 5 dias, o acerto foi de 76,26, com amplitude média de 2 dias. Nas filas com tempo médio entre 5 e 10 dias, a taxa foi de 77,82% com amplitude de 5 dias. Até 20 dias, o acerto foi de 80,61% com amplitude de 10 dias. Nas filas cujo tempo médio foi de 45 e 60 dias, o melo previu corretamente o limite para saída da fila em 82,91% com amplitude 35 dias;
- 20) A utilização do algoritmo começou a ser realizada, a critério de teste, a partir de março de 2018, e desde então, tem auxiliado na tomada de decisão acerca de responder diretamente uma reclamação de excesso de prazo ou sobre solicitar esclarecimentos à autoridade judiciária ou ao servidor responsável, confirmado sua eficiência (capacidade

de Ouvidoria analisar melhor uma demanda em menor tempo e com mais informações, com menos pessoal, eficácia (compara processos da mesma vara que passaram nas mesmas filas, resultando em uma análise mais objetiva e precisa acerca do contexto da vara judicial)) e nível de confiabilidade na decisão administrativa sugerida (análise validada por servidor e coordenador da Ouvidoria);

- 21) Solucionada a questão temporal da razoável duração do processo para aferir alegação de excesso de prazo no caso concreto pelo prazo não fixo, e demonstrado que a Ouvidoria atendia aos fundamentos básicos da *accountability* com a prestação de contas mediante informações e justificações (*answerability*) sobre a tramitação processual, além de possuir capacidade de impor sanção indireta (*enforcement*) de caráter reputacional ou moral ao agente fiscalizado, observou-se, a partir de um caso paradigmático, que a análise apresentava uma limitação que precisava ser superada: o resultado do algoritmo apontava para responder ou direcionar, quando poderia traçar a ideia de criticidade da tramitação do processo, a partir da raridade teórica de haver um processo igual ou pior do que o analisado, resultado agravado ou melhorado, conforme houvesse perda ou ganho de tempo. Disso surgiu a ideia de desdobrar a aferição do tempo considerando isoladamente o histórico das filas do gabinete, do cartório e daquilo que fosse diferente dessas filas. Desse modo, seria possível decidir pela improcedência de um processo considerado crítico, desde que as filas com problemas de excesso de prazo apontassem para atos que aguardassem promoção pelas partes. Além disso, notou-se que a atribuição de peso maior à situação histórica do processo causava um certo “efeito inercial”, pois um processo com filas pretéritas, classificadas como péssimas, mesmo com mudança de rumo do processo, pendia para que a condição crítica prevalecesse diante da melhoria da tramitação recente. Nesse momento, notou-se que havia necessidade de resolver o problema da falta de aderência das distribuições normal e exponencial negativa. A solução encontrada para melhorar o cálculo de distribuição de tempo em cada fila de trabalho foi ampliar o número de percentis para 25. Desse modo, deixou-se de utilizar a distribuição

teórica de probabilidade para determinar a criticidade do histórico, mas manteve-se o cálculo por meio da função beta para avaliar a criticidade do histórico como um todo. Para o cálculo do efeito de tempo ainda se faz a normalização utilizando a soma das médias e a raiz quadrada da soma dos quadrados dos desvios padrões. Esse modelo do algoritmo, portanto, passou a realizar cinco análises automaticamente: (i) processo como um todo; (ii) filas recentes; (iii) filas recentes do gabinete; (iv) filas recentes do cartório; e (v) filas recentes outras. Com efeito, evolui-se de uma técnica matemática e eletrônica para a tomada de decisão administrativa para uma ferramenta que permite detectar em quais momentos do processo o prazo foi excedido e se o desvio temporal aconteceu nas filas de trabalho do gabinete, cartório ou de outros ambientes, assim como possibilita, de um lado, que a Ouvidoria preste de informações mediante esclarecimentos específicos sobre a tramitação processual e, de outro, que se estabeleça um diálogo crítico, de argumento e contra-argumento – de perguntas e respostas – sobre os pontos realmente críticos na tramitação processual, cobrando-se da autoridade judiciária ou do servidor responsável justificativas convincentes sobre as circunstâncias a respeito da razoável duração do processo. E, depois de aceitos os esclarecimentos sobre o histórico, em caso de nova reclamação por excesso de prazo, a análise começa a partir das filas de trabalho posteriores ao último contato. Adicionalmente à prestação de contas como atividade discursiva, a Ouvidoria pode munir os órgãos sancionatórios internos de dados analíticos que podem indicar um padrão considerado inadequado, tanto pelo quantitativo de reclamações por excesso de prazo consideradas potencialmente procedentes, quanto pelo fato de o nível de criticidade estar acima do limite qualitativo tolerável. Nesse aspecto, a Ouvidoria evoluiu para o Novo Serviço Público, porque a *accountability* nesse modelo de gestão é prestada mediante o diálogo direto, democrático e transparente dos usuários do serviço judiciário com o Poder Judiciário, valorizando-se a participação das pessoas no exercício do controle social;

22) A evolução do tratamento das informações colhidas nas

diligências realizadas nos atendimentos feitos pela Ouvidoria e aduzido por meio dos relatórios estatísticos representa, a rigor, concreta e precisamente, uma prestação de contas ao usuário do serviço judiciário, à sociedade e à instituição acerca do gasto público no órgão e seu retorno, a fim de que se avalie permanentemente se o órgão cumpre bem sua missão de servir de canal de comunicação direta para o interessado apresentar reclamações, notadamente por excesso de prazo, requerer informações, solicitar providências, propor sugestões, expressar elogios e encaminhar denúncias.



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, I. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGC, 2006.
- ABRUCIO, L.F.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- AGOSTINHO, S. **Confissões**. Coleção Os Pensadores. Tradução de: J. Oliveira Santos. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- ALENCAR, E.B.O. **Ouvidoria**: histórias e desafios. Fortaleza: Expressão, 2011.
- ALEXY, R. **Direito, razão, discurso**. Tradução de: Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução de: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T.A. Dimensões da Governança Judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 183-202, 2012.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J.P. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 3, 1997.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 2000.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGC, 2006. Tradução de: Carolina Andrade. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001a.

\_\_\_\_\_. New public management reform: now in the Latin America agenda, and yet... **International Journal of Political Studies**, p. 143-166, 2001b.

BRANDÃO, E.P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: Estado, governo mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAMPOS, A.M. Accountability: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 20 set. 2018.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, P.C.P. **Acesso à justiça**: juizados especiais cíveis e ação civil pública. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de: Roneide Venancio Majer. 6. ed. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 30., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2006.

CENTURIÃO, A. **Ombudsman**: a face da empresa cidadã: como e por que instalar uma Ouvidoria. São Paulo: Educator, 2003.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 103, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Brasília: 2010a.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: 2010b.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015**. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação. Brasília: 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 221, de 10 de maio de 2016.** Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração de metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2016.

CRUZ E TUCCI, J.R.. **Garantias constitucionais do processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DE MARIO, C.G. **Ouvidorias públicas Municipais no Brasil.** 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas, Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **O novo serviço público: servir, em vez de dirigir.** 4. ed. Nova York; Londres: Routledge, 2015.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Edipro, 2012.

FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Relatório ICJBrasil: 1º semestre/2017.** 2017. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil\\_1\\_sem\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 20 set. 2018.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Tradução de: Raquel Ramallete. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder.** Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H.L.; RABINOW, P. (Orgs.). **Michel Foucault: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FUNDAJ - FUNDAÇÃO JOAQUIN NABUCO. História da ouvidoria. 2018. Disponível em: <[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3461&Itemid=951](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3461&Itemid=951)>. Acesso em: 20 set. 2011.

GAVIÃO FILHO, A.P. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução de: Raul Ficker. São Paulo: Unesp, 1991.

GOMES, M.E.A.C. **O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras**: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. 2000. 400 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GRECO, L. **Estudos de direito processual**. Campos dos Goytacazes: Ed. da Faculdade de Direito de Campos, 2005.

GUERRA FILHO, W.S. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003.

GURGEL, I. Histórico da Administração Judiciária Brasileira. **Revista CEJ**, Brasília, n. 30, p. 50-65, jul./set. 2005.

HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução de: Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de: Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HECK, L.A. (Org.). **Direitos fundamentais, teoria dos princípios e argumentação**: escritos de e em homenagem a Robert Alexy. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

LIENKO, A. Continuous counterparts of Poisson and binomial distributions and their properties. **Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis**, v. 39, p. 137-147, 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F.G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LACERDA, R. **Ouvidoria: Portal da Cidadania**. 2. ed. Olinda: Livro Rápido, 2010.

LAMY, E.A.; RODRIGUES, H.W. **Teoria geral do processo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, P.D.B. **Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LYRA, R.P. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. In: PINTO, E.; LYRA, R.P. (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria públicas no Brasil**. João Pessoa: Ed. da UFPB, 2009.

LUDWIG, R.J. **A norma de direito fundamental associada: direito, moral, política e razão em Robert Alexy**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de: Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MACIEIRA, M.E.B. **Estudos de casos e práticas inovadoras**. Apostila do Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MAGALHÃES, M.N.; LIMA, A.C.P. **Noções de probabilidade e estatística**. 7. ed., 3. reimpr. rev. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 20)

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD best practices for budget transparency. **OECD Journal on Budgeting**. v. 1, n. 3, 2002, p. 7-14. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **OECD principles of corporate governance**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Public sector modernization: open government**. Feb. 2005a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**. 2005b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/soe/guidelines>>. Acesso em: 2 out. 2010.

MARQUES, P.M.F. **Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília**. 2015. Tese (Doutorado em Educação em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.

MELLO, M.P.; CALLEGARI, J.A. Ouvidoria: direito fundamental de acesso à Justiça e defesa da cidadania. In: CONINTER – CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 1., 2012, Niterói. **Anais...** Niterói: PPGSD, 2012. v. 1.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C.S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZAROBA, O.; BERNIER, J.; BIER, C. Os desafios da governança no novo século, as reformas estatais e a *accountability*. In: AIRES, J.R.; GALINDO, F.; MEZZAROBA, O. (Orgs.). **Direito, governança e tecnologia**: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha. Florianópolis: Conceito, 2014.

MOREIRA, J.C.B. O desafio da celeridade na prestação jurisdicional. **Revista da Emerj**, v. 9, n. 36, p. 70-84, 2006.

MOREIRA, J.C.B. **O futuro da justiça**: alguns mitos. São Paulo: Saraiva, 2004. (Temas de Direito Processual: oitava série).

MORELO, A.M. **El proceso justo**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1994.

NASSIF, G. Tópicos especiais de Direito Público e Privado. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A democracia participativa na gestão pública brasileira**. São Paulo; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 393-415.

NICOLAU, N.B. Duração razoável do processo no Direito Europeu. **Custos Legis - Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, ano 3, 2011. Disponível em: <<https://revistacustoslegis.wordpress.com/2016/05/16/duracao-razoavel-do-processo-no-direito-europeu/>>. Acesso em: 20 set. 2018.

PAULA, A.P.P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005.

PGR – PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Manual de Gestão por Processos**. Secretaria Jurídica e de Documentação de Processos Organizacionais do MPF, – Brasília: MPF/PGR, 2013.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PJSC – PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resolução n. 5/16-TJ, de 3 de fevereiro de 2016**, publicada no Diário da Justiça eletrônico n. 2290, de 17 de fevereiro de 2016. Transforma a Ouvidoria Judicial em Ouvidoria do Poder Judiciário, unificando-a a Ouvidoria dos Servidores.

PRIEBE, V.S. Tempo social e do Direito como instrumentos da razoável duração do processo. **Revista de Processo**, ano 43, v. 282, ago. 2018.

RENK, B. Princípios constitucionais, normas e procedimentos relacionados à atividade da ouvidoria: o caso das ouvidorias judiciais. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa: Ed. da Universidade Federal da Paraíba, 2014.

ROCHA, A.C. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, gestão e governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

ROCHA, J.A. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 47-55.

ROMÃO, J.E.E. **Justiça procedimental**: a prática da mediação na teoria discursiva do Direito de Jurgen Habermas. Brasília: Maggiore, 2005.

\_\_\_\_\_. A Ouvidoria Geral da União e o papel das ouvidorias públicas na efetivação do controle social. In: CARDOSO, A.S.R.; LYRA, P.R.P (Orgs.). **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**: terceira coletânea. João Pessoa: Editora Universitária, 2012.

SADEK, M.T. **Judiciário**: mudanças e reformas. **Revista Estudos Avançados da USP**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

SARLET, I.W. **Eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SANTOS, C.S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, P.F. Duração razoável do processo: critérios para o seu dimensionamento no Brasil. **Revista de Processo**, ano 43, v. 277, p. 21-44, 2018.

SCHEDLER, A. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de transparências**, Mexico, v. 3, p. 7-46, ago. 2004.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SELEM, L.C.A. **Gestão judiciária estratégica**: o Judiciário em busca da eficiência. Natal: Esmarn, 2004.

THEODORO JUNIOR, H. Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo. **Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil**, Porto Alegre, v. 29, mar./abr. 2009.

TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Poder Judiciário. Gabinete da Presidência. Ouvidoria. **Relatório estatístico 2017**. Florianópolis: TJSC, 2017. Disponível em: <<http://www2.tjsc.jus.br/web/ouvidoria/relatorios-estatisticos-anuais/relatorio-estatistico-ouvidoria-2017-3.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2018.

TOMIO, F.R.L.; ROBL FILHO, I.N. *Accountability* e independências judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013.

VISMONA, E.L. (Org.). **A ouvidoria brasileira**: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005.

\_\_\_\_\_. CLEMENTE, J.; MONTINI, P.L. **A ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2001.

XAVIER, R.S. *Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011. **Anais...** Osasco, SP: 2011.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A.P.; DINAMARCO, C.R.; WATANABE, K. (Coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 130-132.