

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO CENTRO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HUGO GRAÇA PINHEIRO

**TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DO JUDICIÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS À LUZ DOS
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**São Luís
2016**

HUGO GRAÇA PINHEIRO

**TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DO JUDICIÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS À LUZ DOS
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**Trabalho de Conclusão de Curso
(Monografia) apresentado à coordenação do
Curso de Direito da Universidade Federal
do Maranhão, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.**

**Orientadora: Profa. Dra. Lucyléa
Gonçalves França.**

**São Luís
2016**

Graça Pinheiro, Hugo. Transparência ativa dos sítios eletrônicos do judiciário : Uma análise dos tribunais de justiça estaduais à luz dos princípios constitucionais, Lei de Acesso à Informação e resoluções do Conselho Nacional de Justiça / Hugo Graça Pinheiro. - 2016.

67 f.

Orientador(a): Lucyléa Gonçalves França.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Judiciário. 2. Sítios. 3. Transparência. I. Gonçalves França, Lucyléa. II. Título.

HUGO GRAÇA PINHEIRO

**TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DO JUDICIÁRIO:
UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS À LUZ DOS
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado à coordenação do Curso de
Direito da Universidade Federal do Maranhão,
como requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Aprovado em ____ / ____ / 2016. Nota: ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. (a). Dra. Lucyléa Gonçalves França - Orientadora Universidade Federal do
Maranhão

1º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família que sempre demonstrou com palavras e exemplos o valor do estudo.

A Adriana Carolina pelo seu companheirismo, sugestões, debates jurídicos, compreensão, amor e carinho neste momento fundamental e em toda a minha graduação, do qual serei eternamente grato.

A Fernanda Araújo Pereira por ser de extrema importância para meu crescimento profissional e pessoal, sempre incentivando e acreditando no resultado nossas pesquisas e no aperfeiçoamento contínuo.

Ao Tribunal de Justiça do Maranhão por acreditar que a pesquisa acadêmica de seus funcionários é importante para o desenvolvimento profissional e institucional.

Aos discentes pela amizade e debates de grande valia.

Aos docentes pela paciência e ensinamentos, em especial a minha orientadora pelas correções, disposição e respeito.

Aos amigos por sempre acreditarem em mim e demonstrarem que sempre poderei contar com eles.

“A falta de transparência resulta em desconfiança e um profundo sentimento de insegurança”

Dalai Lama

RESUMO

O trabalho trata de analisar a transparência ativa, sem necessidade de requerimentos, nos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça do Brasil. Para este desiderato, perpassa pela construção histórica e normas, constitucionais, infraconstitucionais, infralegais e tratados dos quais o país é signatário, atinentes a transparência pública, assim tecendo breves comentários da formação do contexto de exigência da transparência dos Órgãos públicos e sobre os princípios jurídicos fundamentais do Estado Brasileiro que se relacionam com o dever de transparência. Far-se-á análise de cada quesito por tribunal, sendo o quesito escolhido pelo julgamento do que já é obrigatório a Administração Pública possuir como dado gerencial, seja por outras obrigações legais ou pelo princípio da boa administração, tornando fácil a sua disponibilização ao público. Assim se espera apresentar uma situação onde possa haver condições de análise por tribunal por situação, do tribunal geral e de todo o sistema do Judiciário Estadual, fomentando meios para reflexão e aprimoramento do controle social, da república e democracia.

Palavras-chaves: Transparência, Judiciário, Sítios.

ABSTRACT

The monograph comes to analyzing the active transparency, without requirements, in the websites of the state's courts of Brazil. For this goal, runs through the historic building and standards, constitutional, infra-constitutional, infra-legal and treaties to which the country is a signatory, relating to public transparency, thus making brief comments of the formation of the transparency context of public administrations and the legal principles fundamental of the Brazilian State that relate to the duty of transparency. Will be analysis of each item by the court, the item will be chosen by the judgment of what is already required the Public Administration have as given management, either by other legal obligations or the principle of good administration, making it easy to make it available to the public. It hopes present a situation where there may be conditions of analysis by court for individual situation, general court situation and the entire state judiciary system situation, promoting means for reflection and improvement of social control, the republic and democracy.

Keywords: Transparency, Judiciary, Website.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	10
2- HISTÓRICO	12
3- PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CORRELATOS A TRANSPARÊNCIA E O DEVER DE PRESTAR CONTAS	18
3.1- República	19
3.2- Democracia	20
3.3- Cidadania	21
3.4- Legalidade	22
3.5- Impessoalidade	23
3.6- Moralidade	23
3.7- Publicidade	24
3.8- Eficiência	25
3.9- Direito Fundamental À Boa Administração	25
3.10- Princípio da Unidade da Constituição	27
4- NORMAS E INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS	28
5- LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL NACIONAL PERTINENTE	31
6- PESQUISA	35
6.1– Processos Distribuídos por Competência e por Vara	37
6.2 – Produção.....	40
6.3 – Lotação dos Recursos Humanos	45
6.4 – Balanços Contábeis	49
6.5 – Licitação	53
7- RESULTADO DA PESQUISA	58
8- CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIA	64

1- INTRODUÇÃO

Com o advento de novas tecnologias, em especial a rede mundial de computadores, internet, houve várias revoluções na sociedade. Uma das revoluções foi na área de comunicação e outra na área da administração.

Na revolução da comunicação os cidadãos se aglutinam em grupos de interesse e discutem pontos de vistas, combatendo a alienação e se ressurgindo contra a letargia da aceitação passiva de seus governos, gerando uma crise de legitimidade em boa parte do mundo ocidental. O povo não se sente mais representado.

No Brasil não foi diferente e entre os vários embates informais no seio da sociedade parecem surgir alguns pontos incontroversos, são eles: há uma corrupção endêmica no país, os representantes políticos apenas atendem interesses pessoais ou dos financiadores de suas campanhas, a administração pública tem uma consistente cultura que gera ineficiência e há um baixíssimo retorno de bons serviços públicos em relação aos tributos cobrados, tudo em um grande ciclo vicioso. Assim, podendo sintetizar os problemas em legitimidade, eficiência, fiscalização e participação popular.

Outra revolução ocorreu no campo gerencial, novas tecnologias permitem gerar dados para planejamento e controle, que permitem elevar a administração a outro patamar. Permitindo observar problemas e, conseqüentemente, sugerir soluções rápidas.

Dessa forma, com a definição dos maiores problemas pela sociedade, com maior capacidade gerencial e com uma Constituição com determinações firmes e grandes aspirações, urge a necessidade de elevar o nível de transparência do governo.

Este trabalho irá tratar desse objeto que intenta a cooperar e resolver essa problemática nacional em um setor que não tem a prestação de contas das eleições periódicas, o Judiciário. Para isso, serão analisados alguns dados de transparência considerados relevantes, nos tribunais estaduais para haver comparabilidade.

Contudo, será necessário entender o contexto inserido que se relaciona com o tema e atentar quais são as normas que regem o assunto. Então observando: a transparência é obrigatória? Quais são as normas que tornam obrigatórias? Se obrigatória, em que nível? O que obstrui sua implantação em nível amplo?

Ver-se-á a construção do contexto histórico da obrigação da transparência, que se confunde com a limitação do poder do monarca e empoderamento da sua população.

Na Grécia se construiu de modo relevante para história, de maneira a reverberar mais que experiências tribais, a experiência da democracia, que consiste na participação popular nos atos do Estado. Já Roma estabeleceu a República e o seu espírito, onde todos os cidadãos deveriam ter zelo pelos bens do Estado, que eram considerados coisas públicas, bens do coletivo.

Posteriormente, houve mais duros golpes contra o Estado absolutistas com destaque a Carta Magna de 1215, a revolução francesa e a revolução americana. A Carta Magna estabeleceu o poder de reforma de decisão do Rei em determinados casos, a Revolução Francesa estabeleceu um importante documento, Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, que alterou a fonte do poder do monarca para a sua população, além da prestação de contas, já a americana consolidou o ideário francês.

A Revolução Americana influenciou as outras colônias do continente e não diferente, o Brasil. Assim, ocorreram diversos movimentos republicanos até culminar no texto da primeira constituição promulgada e todas a partir de então. A Constituição de 1988 estabelece *ab initio* o país como República Federativa e Estado Democrático de Direito, ou seja, limita o Estado a seguir suas próprias leis e como democracia e república.

O estabelecimento como república, democracia e estado democrático de direito já deveria ser suficiente para obrigar o Estado a cumprir com o dever de transparência de maneira mais ampla possível, pois o primeiro estabelece os bens como público, o segundo posicionam o cidadão como protagonista nas decisões do Estado e o terceiro obriga o Estado a seguir suas leis. Porém, não foi suficiente.

A resistência a cumprir seus próprios regramentos deriva da construção histórico-cultural, visto que no Imperialismo não era necessário a prestação de contas como conhecemos pela sua natureza e posteriormente sempre mantiveram rincões de poder como o coronelismo, oligarquias e ditadura, contrárias ao ideal democrático-republicano. Destarte, há um conformismo de grande parte da própria população que ainda amadurece a apropriar a transparência como um direito fundamental.

As características do patrimonialismo estão presentes até os dias atuais, porém houveram algumas fortes incursões para seu combate. No Estado Novo implantou-se algumas características burocráticas para contrapor o patrimonialismo com impessoalidade, divisão por competência e institucionalização do serviço público.

Antes mesmo de se livrar dos problemas de uma cultura patrimonialista, o país já convivia com fortes disfunções da burocracia, como a supervalorização dos

meios, a falta de iniciativa, a falta de visão do usuário como cliente, dentre outros, gerando uma ineficiência custosa a um Estado de Bem-Estar Social com recursos limitados.

Assim, tentou-se estabelecer, influenciado também pela escola de Chicago, o Estado gerencial, inspirado na iniciativa privada, valorizando eficiência e resultado.

Depois de perceber a construção histórica, o trabalho passa a enumerar a base principiológica do Ordenamento Jurídico Pátrio para demonstrar o poder cogente para a transparência mais ampla possível. Destarte, é feita uma breve explicação, pelo fato de serem conceitos “pesados”, se opta por utilizar vários conceitos doutrinários consagrados sem intenção de esgotar o assunto que se relaciona com a transparência. Dentre os princípios estão: a democracia, o republicanismo, a cidadania, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o direito fundamental à boa administração e a unidade constitucional. Todos cooperando sinergicamente com o dever de transparência.

A partir da definição clara dos pontos cogentes de transparência, inicia-se a análise dos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça. Iniciando pelo estabelecimento dos campos a serem analisados, para análise não se inviabilizar, tendo em vista serem 27 tribunais pesquisados.

Depois da análise descritiva dos tribunais, deve-se estabelecer outro método para haver uma comparabilidade entre os tribunais. A comparabilidade não traz obrigatoriedade por si, mas mostra a possibilidade e o grau de cumprimento. Um alto grau de cumprimento torna difícil demonstrar justificativas válidas para se eximir pela reserva do possível.

O trabalho utilizará o método histórico para situar o contexto de nosso país, assim, posteriormente a revisão bibliográfica será utilizada para demonstrar a força normativa, utilizará o método dedutivo para partir de premissas gerais em direção análise de casos em concreto, finalizando com o procedimento comparativo, conforme explicado anteriormente.

Desse modo, espera-se dar sua margem de contribuição para fomentar a cultura de transparência, debate, cobrança e participação da sociedade nos atos da vida pública, mesmo que não sujeito ao controle eleitoral.

2- HISTÓRICO

A história da transparência e prestação de contas se confunde com a história da limitação do poder absoluto do Estado, da democracia e da república, visto que seus conceitos estão intrinsecamente conectados por alterarem a fonte de poder do monarca para os governados, havendo empoderamento dos cidadãos em detrimento da absoluta independência e falta de responsabilização do monarca, essa conexão, que gerou o amadurecimento e aperfeiçoamento da administração pública, será mais bem compreendida com o decorrer do estudo. Assim sendo, este trabalho fará uma passagem rápida para entender a construção dos conceitos.

Para melhor conhecer os conceitos supracitados é importante rememorar alguns atores históricos. Os gregos foram os primeiros a implantar a democracia de maneira relevante de influência para sociedade ocidental, a reverberar até os dias atuais, por isso é importante fazer esta breve citação histórica. Influenciados pela ascensão dos comerciantes que estavam em um território estratégico no contexto histórico.

A etimologia da palavra democracia refere-se ao governo do povo, porém, havia uma forte contradição por excluir da vida política mulheres, menores e escravos, ou seja, boa parte da população.

No tempo de Péricles (461-429 a.C), o comparecimento à assembléia soberana era aberto a todo o cidadão. A assembléia era um comício ao ar livre que reunia centenas de atenienses do sexo masculino, com idade superior a 18 anos. Todos os que compareciam tinham direito de fazer uso da palavra. As decisões da assembléia representavam a palavra final na guerra e na paz, nos tratados, nas finanças, nas legislações, nas obras públicas, no julgamento dos casos mais importantes, na eleição de administradores, enfim na totalidade das atividades governamentais. (BRAICK e MOTA, 2010. p. 102).

Influenciados pelos gregos e também pelo atrito da aristocracia com a plebe, os Romanos, com o declínio do Império, instituíram a República, governo onde o Estado era “coisa pública”, assim fazendo que “pertencesse” aos seus governados. A divisão de poderes e influências da aristocracia com a burguesia transparece ser um ponto em comum da gênese da república e democracia.

Direi que quem condena os tumultos entre os nobres e a plebe parece censurar as coisas que foram a causa primeira da liberdade de Roma e considerar mais as assuadas e a grita que de tais tumultos nasciam do que os bons efeitos que eles geravam; e não consideram que em toda república há dois humores diferentes, o do povo, e o dos grandes, e que todas as leis que se fazem em favor da liberdade nascem da desunião deles, como facilmente se pode ver que ocorreu em Roma. (MAQUIAVEL, 2007, p. 12).

Os conceitos de democracia e república estabelecem diretrizes básicas para o Estado que se definisse dessa maneira. O poder provém do povo e o Estado não deve seguir trilhando caminhos de interesses pessoais, mas sim do bem de sua população.

Deste modo Ferreira (1986) define democracia:

[...] governo do povo; soberania popular; democratismo. Doutrina ou regime político baseado nos princípios de soberania popular e da distribuição equitativa de poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão de poderes e pelo controle da autoridade (FERREIRA, 1986, p. 534).

Extraí-se que a população passa a ser protagonista, tomando as decisões do Estado em detrimento ao poder soberano do Monarca. O controle da autoridade e a divisão de poderes exercem papel importante para a manutenção desse sistema.

Já Montesquieu define bem o espírito republicano:

Em Roma, permitia-se a um cidadão acusar outro. Isto era estabelecido segundo o espírito da república, em que cada cidadão deveria ter um zelo ilimitado pelo bem público, em que cada cidadão é reputado como tendo todos os direitos da pátria nas mãos. (MONTESQUIEU, 1985, p.84)

Assim, a república remete o poder e dever de todo cidadão de fiscalizar o bem público, incluindo o patrimônio do governo e o desvio de seus agentes. Este conceito de fiscalização se amplia com a sinergia do estabelecimento da democracia.

É importante notar que a limitação do poder do monarca, a república e a democracia contribuíram sobremaneira a evolução da administração pública, pois a teorização do Estado só se consolida com a instrumentalização no mundo concreto, assim necessitando de recursos materiais e humanos, gerando um processo de institucionalização, obtenção de um corpo fixo com vínculo independente do mandatário, que será mais bem compreendido na discussão das administrações patrimonialistas, burocráticas e gerencial, mais adiante no trabalho.

Posteriormente, o poder do monarca seguiu com mais limitações, com marco para a Carta Magna de 1215, revolução francesa e a americana, fazendo com que o foco fosse deslocado do Estado e passando para o cidadão. Desta forma, havendo cada vez mais o empoderamento do cidadão e da sociedade civil.

O primeiro atacou a premissa que o rei era inquestionável, *the king can do no wrong*, permitindo reformas de suas decisões por um órgão colegiado de nobres e estabelecendo julgamento para a desapropriação e privação de liberdade.

Na Revolução Francesa houve, mais uma vez, o embate entre classes, do clero e aristocracia contra os burgueses, camponeses e demais profissionais,

ocasionados pela guerra dos 7 anos, perdida pela França, e os altos custos da ajuda francesa à guerra de independência americana. Estas tensões sociais geraram mais limitação do poder do Estado e, conseqüentemente, mais liberdades dos seus cidadãos. Finalmente, culminando na Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, onde se pode extrair a limitação do poder absoluto pela igualdade entre os homens, demonstrado em: “Art.1.º Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum. ”; o estabelecimento do povo como fonte do poder em: “Art. 3.º O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente. ”; e, por fim a prestação de contas dos agentes públicos através do “Art. 15.º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”.

A Revolução influenciou bem além de suas fronteiras com princípios basilares de muitas constituições, assim ensina Bonavides:

[...] a Revolução Francesa não foi o Comitê de Salvação Pública nem a guilhotina de Danton e Robespierre, mas o Estado de Direito, a legitimidade republicana, a monarquia constitucional, o regime representativo, as liberdades públicas, os direitos individuais, a majestade da pessoa humana; enfim, toda aquela ordem nova que somente tomou forma e consciência depois que a História filtrou e sazou o princípio revolucionário em concretização institucional. (Bonavides, 2013, p. 210)

Já a Revolução Americanas emanou de um contexto de pouca intervenção dos seus colonizadores para um controle maior, fruto da grande atenção dos ingleses para a guerra dos 7 anos e da posterior busca de se cobrir os grandes gastos de correntes.

A ajuda dos franceses, que cooperavam com os interesses americanos por estarem servindo de outro front de batalha, produziu uma interação com o pensamento de aumento das liberdades individuais e combate de privilégios de castas dominantes.

[...] para fixarmos o verdadeiro sentido (de um governo republicano devemos recorrer) aos princípios que servem de base às diferentes formas de governo, neste caso, diremos que governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo e cujos administradores não gozam senão de poder temporário, a arbítrio do povo ou enquanto bem se portarem. E é da essência que não é uma só classe favorecida, mas que a maioria da sociedade tenha parte em tal governo; porque de outro modo um corpo poderoso de nobres, que exercitasse sobre o povo um autor idade opressiva, ainda que delegada, poderia reclamar para si a honrosa denominação de República. É bastante, para que tal governo exista que os administradores do poder sejam designados direta ou indiretamente pelo povo; mas sem esta condição, sine qua nom, qualquer governo popular que se organize nos Estados Unidos, embora bem organizado e bem administrado, perderá infalivelmente todo o caráter republicano (MADISON, 1979, p.119).

Da luta por posição sobre as ações do Estado entre aristocratas e burguesia emergente se estabeleceu esses importantes conceitos que influenciam a sociedade

moderna. Aumentando a solidariedade da responsabilidade e as decisões relevantes sendo compartilhadas por todos os governados.

Mais uma vez na história um momento de um país influencia em outro. Assim, os norte-americanos influenciaram várias outras colônias. No Brasil o sintoma da necessidade da república se sentiu em diversos movimentos.

Podemos reconhecer ressonâncias destes princípios na luta política e nos projetos que engendraram a independência do Brasil e caracterizaram o jogo parlamentar vivido nas primeiras décadas de vida da nação brasileira. Elas aparecem, com clareza, em inúmeras circunstâncias: por exemplo, nos protestos da Câmara do Recife, sistematizados por Frei Joaquin do Amor Divino Caneca quando da outorga da Constituição de 1824; em registros contemporâneos ou rememorativos da ‘revolução do 7 de abril de 1831’ data da abdicação do Imperador, mais particularmente nos escritos do comerciante e historiador inglês John Armitage, e dos políticos Teófilo Ottoni, Francisco Sales Torres Homem, o Timandro, e de Justiniano José da Rocha. E também nas restrições à centralização política e ao poder moderador apresentadas por Tavares Bastos, na década de 1870. Tais depoimentos seriam posteriormente retomados, por Joaquim Nabuco, Raimundo Faoro, e por Paulo Perira de Castro, para identificar uma fracassada ‘experiência republicana’ intenta particularmente durante o período regencial (1831-1840). Portanto, minha intervenção tem por objetivo abordar um possível diálogo entre a revolução americana – na leitura apresentada por Hannah Arendt – e situações vivenciadas no Brasil registradas em alguns destes depoimentos mencionados. (MARSON, 2004, p. 229 - 230).

Diversos movimentos surgiram, desde então, em direção ao republicanismo, até que enfim se estabeleceu como república e democracia desde a primeira constituição promulgada, 1891, limitada por excluir mendigos, mulheres, os pré-paraças e analfabetos. E, seguiu-se dessa maneira por todas as constituições promulgadas.

Todas as demais constituições promulgadas do país seguiram o mesmo caminho do republicanismo até a Constituição atual, 1988, se definiu de igual maneira e estendeu o direito a voto, a exceção dos menores de 16 anos. Devido a isso e os demais direitos estabelecidos, a Carta foi apelidada de “Constituição Cidadã”.

A Constituição de 88 se define como “Estado Democrático de Direito”, logo no preâmbulo, artigo 1º e pelos princípios ao longo do texto da Constituição, o Estado deve obedecer ao que legisla, mormente quando o legislativo provém da Lei Maior que orienta todo o Ordenamento Jurídico.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem origem mais próxima à criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto em lei. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 12-13)

Portanto, o Estado deve dar condições de efetivar os princípios basilares que optou no nascituro do próprio Ordenamento Jurídico, a Assembleia Constituinte. Ou seja, deve criar mecanismos para tornar sólida a república, a democracia e o próprio Estado de Direito.

Porém, apesar da previsão da primeira constituição democrática e republicana datar de mais de um século, algumas linhas mestras de estrutura estatal de concretização desses preceitos ainda se iniciam. Possivelmente pela cultura construída pelo contexto histórico local.

(...) é possível acompanhar ao longo da história o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre estes círculos foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente do núcleo familiar está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. (HOLANDA, 2006. p.146)

Assim revela Holanda em seu trabalho sociológico que o país, por suas raízes históricas, burla os preceitos basilares de sua própria legislação para gerir com pessoalidade e subjetividade sem consideração ao bem comum para beneficiar grupos que observa como família. Essa confusão entre público e privado, utilização do patrimônio público para favorecer a “família”, grupo político, pelos governantes é chamado de patrimonialismo.

No patrimonialismo, não é possível afirmar que existe coisa pública em sentido contemporâneo, uma vez que o próprio Estado se confunde com patrimônio do soberano, sendo mera extensão daquilo que lhe pertence. O interesse perseguido é sempre o de quem detém o aparelho de Estado em suas mãos, não se podendo falar, nesse momento, de institutos básicos da moderna Administração Pública, como a ideia de supremacia e indisponibilidade do interesse público, separação do servidor de seu cargo, entre outros. (ACUNHA, 2013, p. 26)

A influência do patrimonialismo no Brasil império é condição necessária pela natureza de governo, de pessoalidade do imperador, o poder está nele. A falta de combatividade dessa cultura é facilmente notada pelo transcurso do coronelismo, oligarquias e ditadura que seguiram no país. Pois a manutenção do poder pela família é característica dos primeiros e o segundo tem a maior fonte de legitimidade pela força.

Durante todo esse tempo de administração preponderantemente patrimonialista, surgiram várias tentativas para se combater essa pessoalidade. Então, por meio de concursos públicos, poder hierarquizado e divisão de trabalho por competência foi implantada características da administração burocrática. Tentando

mudar o foco da pessoalidade do detentor do poder para a própria estrutura do Estado, realizando um processo de institucionalização.

Sua administração é trabalho profissional em virtude do dever objetivo do cargo. Seu ideal é: proceder SINE IRA ET STUDIO, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, “sem consideração da pessoa”. (WEBER, 1991, p. 129).

Percebe-se que para Weber para instituição da administração burocrática era necessário implantar a impessoalidade, ou seja, tentar expurgar as influências subjetivas dos agentes públicos.

O primeiro esforço relevante para o combate desta cultura foi no Estado Novo, visando implantar os primeiros passos de impessoalidade e meritocracia no âmbito público, como ensina o professor Lustosa em uma valiosa lição:

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento. (COSTA, 2008, p. 829).

Posteriormente, mesmo sem se livrar das amarras do patrimonialismo e já com problemas do sistema burocrático, para combater as disfunções do modelo burocrático, se instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado de Bresser Pereira. Combatendo problemas comuns que ainda são atuais, como a visão do formalismo como um fim e, não como instrumentalização, incapacidade de ver o cidadão como financiador do Estado e usuário do sistema e não percepção da eficiência como demanda da sociedade.

Como identifica o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos. Já seus defeitos (ou disfunções) se manifestam no excesso de burocracia e seriam: a auto-referência (o formalismo como um fim em si mesmo) e a incapacidade de voltar-se para a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. (CHARLES, 2015. p. 45)

A administração gerencial estabelece o foco em resultados, eficiência. Mudando a visão dos administrados para clientes e se inspiram na iniciativa privada com intuito de obter agilidade e eficiência.

As reformas administrativas do Estado não se deram de forma estanque, fazendo com que, ainda hoje, se possam observar características dos três tipos de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial, juntas atuando na administração pública nacional.

3- PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CORRELATOS A TRANSPARÊNCIA E O DEVER DE PRESTAR CONTAS

Neste capítulo se intentará a utilizar conceitos consagrados para definição de princípios relacionados à transparência, por tratar com conceitos que por si só poderiam ser objeto de outras monografias.

O dever transparência e prestar contas advêm de diversas normatizações de cunho Constitucional. Cabendo destaque inicial dos princípios republicanos e democráticos, como fora visto no capítulo 2 deste trabalho, mas antes é preciso ter a compreensão da essência de ser princípio. Rosenvald ensina:

Os princípios não são apenas a lei, mas o próprio direito em toda a sua extensão e abrangência. Da positividade dos textos constitucionais alcançam a esfera decisória dos arestos, constituindo uma jurisprudência de valores que determina o constitucionalismo contemporâneo, a ponto de fundamentar uma nova hermenêutica dos tribunais. (ROSENVALD, 2005, p. 45-46)

Os princípios são valores explícitos ou implícitos do Ordenamento Jurídico com poder sobre a elaboração e aplicação das normas. Sua operacionalidade se dá de maneira diferente das regras, pois se baseia no instituto da ponderação com outros princípios, enquanto as regras são de aplicação “tudo ou nada”, se houver a subsunção se aplica se não, não se aplica.

Os princípios colocam-se em estado de tensão, passível de superação no curso da aplicação do direito. O sentido dos princípios só será alcançado na ponderação com outros de igual relevância axiológica, pois operam em par, em complementariedade. Eles são *prima facie*, pois enquanto nas regras o comportamento já é objeto de previsão textual – elas pretendem gerar uma solução específica para o conflito – os princípios não portam consigo juízos definitivos do dever ser, eles não determinam diretamente a conduta a ser seguida, apenas estabelecem fins normativamente relevantes, cuja concretização demandará intensa atividade do aplicador do direito. O princípio não aspira a obtenção de uma solução específica, mas soma-se a outras razões para a tomada de decisões. Assim, será na dimensão do peso que se realizará uma harmonização entre os princípios e suas diretrizes valorativas, a ponto de afastar um deles no caso concreto, solucionando-se o campo de tensão. (ROSENVALD, 2005, p. 48)

Assim percebemos que os princípios constitucionais se aplicam sobre toda a legislação, sem excluir um ao outro utilizando a técnica da ponderação de acordo com o caso concreto. Então, passaremos a expor os princípios correlatos a transparência e o dever de prestar contas, que influenciam todo o Ordenamento Jurídico.

Cabe ressaltar que para importantes autores a violação de certo princípios é mais grave que a de outras normas, pois o primeiro ataca todo o sistema e seus valores.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade

ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 987)

A importância dos princípios que se seguem é admirável, deles resultam diversos desdobramentos e juntos atuam com sinergia. Desta forma, o trabalho vai mostrar os considerados mais relevantes para o desiderato proposto por este estudo de transparência pública.

3.1- República

A República, como observado anteriormente, é produto da antítese das monarquias absolutistas, os domínios dos bens do Estado saem do monarca e passam a ser de seus cidadãos em conjunto. Alguns autores justificam-na a uma sociabilidade inata para cumprir objetivos em comum do grupo.

É, pois, a República coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum. Pois bem: a primeira causa desta agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens a leva a procurar o apoio comum. (CÍCERO, 1988, p.147)

O autor Roque Carrazza, (2003, p. 48-49) dispõe a definição de república como: “É uma forma de governo, fundada na igualdade formal entre as pessoas, na qual os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, de regra representativo, temporário e com responsabilidade”.

Destaca-se a palavra “responsabilidade”, a responsabilização é da natureza de república. E a responsabilidade tem conexão com a transparência, pois para haver responsabilização é necessária a prestação de contas da ação governamental. Outros efeitos notáveis do republicanismo são a temporariedade do cargo e a representatividade, se justifica pela limitação do poder do detentor do mandato para diminuir eventuais excessos, para que assim continue a representar a vontade dos cidadãos, para renovar a legitimidade e consequente controle público sobre os atos dos representantes.

O espírito público da postura republicana é o antídoto para esse efeito deletério da corrupção. É o que permite afastar a mentira e a simulação, inclusive a ideológica, que mina a confiança recíproca entre governantes e governados, necessária para o bom funcionamento das instituições democráticas e republicanas. Mello, AI 3958/DF,

O princípio republicano ecoa de tal maneira no Ordenamento Jurídico que sua falta corrói as instituições, subvertendo a lógica de todo o sistema. Deste modo é necessário o olhar atento dos atores responsáveis e da população para seu efetivo cumprimento.

De tal modo percebe-se vários elementos que irão corroborar com outros em uma teia normativa. A igualdade formal é um aspecto que ataca frontalmente o patrimonialismo, pois não é compatível com o sistema de privilégios subjetivos à “família” dos detentores do poder.

3.2- Democracia

A transparência advinda da democracia é cristalina tanto na escolha dos representantes, nas democracias representativas, como da fiscalização e controle decisões do seu desdobramento, a cidadania.

Já foi visto neste trabalho que a construção da democracia se relaciona com a república, a limitação da força dos detentores de poder e a soberania popular, sendo instrumentalizado pela capacidade de o cidadão influenciar o Estado.

O princípio democrático articula o princípio da transparência como corolário lógico: o Estado e seus Poderes só são realmente democráticos se visíveis e abertos ao povo forem suas ações e o processo de tomada de decisões. (MARTINS JUNIOR, 2010, p.42).

A democracia não se limita ao pleito eleitoral, mas sim reclama que os governados possam influir no processo de tomada de decisão. E, para ter condições de atuar na gestão pública, os cidadãos devem estar cientes de como estão gerindo os recursos patrimoniais e humanos dos Órgãos.

É nesse renovado Estado pluriclasse que o indivíduo deixa de ser um dado estatístico das democracias formais, aquele eleitor periódico, esquecido e abandonado nos interregnos eleitorais, para tornar-se o centro de todo processo político, como seu autor, ator, espectador e destinatário, permanentemente valorizado em todas as suas etapas e não apenas nas épocas de campanha política. (MOREIRA NETO, 1998, p. 39)

Percebe-se que o indivíduo é parte de todo o processo político sendo o início, o meio e fim, sendo indispensável para legitimidade de todos os passos. Destarte, parece cristalina a condição *sine qua non* entre democracia e transparência, porque decisões verdadeiras só podem ser consideradas com informações verdadeiras e úteis, quanto mais transparência mais pujante se torna a democracia.

A capacidade da democracia também está ligada a capacidade de educação de seu povo, pois, se não houver educação de qualidade, o cidadão limitará seu alcance

à informação e ele não saberá processar e remeter significados às informações que chegaram a ele. Esse é um problema extremamente complexo, grave e um desafio de aperfeiçoamento eterno, porém, não é o cerne da discussão deste trabalho.

3.3- Cidadania

Como visto neste estudo, muitos fatos relevantes como a democracia clássica da Grécia, o espírito republicano de Roma, a Carta Magna de 1215, a Revolução Francesa com a Declaração de Direitos do Homem e Cidadão, Revolução Americana, Constituição Cidadã e a Declaração Universal de Direitos Humanos, que será tratada posteriormente, cooperaram de forma determinante a mudança de paradigma da fonte do poder do Estado do monarca para a sua população.

A cidadania apresenta relação próxima com os princípios anteriores, pois vai além do voto periódico, trata sobre a participação popular ininterrupta. Era considerada condição essencial aos homens, quem não exercia papel na vida do Estado grego era considerado de maneira depreciativa, classificado como um “idiota”.

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p.14)

Sua relação com a transparência é clara, pois a cidadania exige a transparência para operar de maneira efetiva e a transparência enaltece e fomenta a cidadania em um ciclo virtuoso. Figueiredo e Santos (2013) afirmam que:

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas. (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013, p.5)

Deste modo, o Governo deve agir de modo transparente para fomentar a cultura da cidadania e a cidadania deve exigir cada vez mais transparência do Governo. As características patrimonialistas ainda presentes inibem a população a cobrar o que lhe é de direito - a informação transparente de seus administradores públicos, impedindo o ciclo virtuoso.

Dagnino demonstra que a cidadania vai além de estar incluído no sistema, mas de os cidadãos traçarem as próprias linhas mestras do sistema mudando o foco de destinatário para autor: “muito mais do que reivindicar o pertencimento ao sistema, o

que de fato está em jogo nesta construção é o direito, não apenas de pertencer, não apenas de ser incluído, mas de participar da própria definição desse sistema”(DAGNINO, 2004, p. 4). Dessa forma, considera que a cidadania foi uma definição feita de forma a instrumentalizar a definição aberta e pouco clara de cidadania.

Porque a noção de cidadania, na verdade, foi uma maneira de operacionalizar essa noção um pouco abstrata e vaga que é a democracia e, nesse sentido, concretizar a democracia. A redefinição que os movimentos sociais e que outros setores da sociedade civil empreenderam a respeito da noção de cidadania – na década de 1980, basicamente – é marcada fortemente pela idéia de incorporar as características das sociedades contemporâneas, tais como o papel que se dá à subjetividade, o surgimento de novos sujeitos sociais (sujeitos de um novo tipo, mulheres, negros, homossexuais etc), a emergência de novos temas (e de novos direitos trazidos pelos movimentos sociais) e a ampliação do espaço da política (DAGNINO, 2004, p 2).

Com isso, a cidadania é a força motriz de operacionalidade da república e a democracia. Um Estado Democrático de Direito deve manter atitudes para fortalecer a cidadania com educação, com inclusão, com comunicação, transparência e ouvidorias para a cada dia consolidar mais suas diretrizes básicas.

Ainda não satisfeito com as consequências lógicas destes princípios, o legislador dispôs de forma literal na Constituição sobre: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todos eles também se relacionam com a transparência.

3.4- Legalidade

A legalidade assume vários sentidos dentro do Ordenamento, com destaque para o seu efeito negativo na relação dos particulares, ninguém será obrigado a fazer nada se não em virtude de lei, e o positivo na relação pública, que deverá fazer somente o que determinado por lei. O positivo obriga a Administração Pública a seguir estritamente o prescrito por Lei, trazendo mais adstrição da administração a todos os princípios explícitos e implícitos correlatos a transparência.

[...] como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Alei para o particular significa ‘pode fazer assim’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim’. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, ir relegáveis pelos agentes públicos. (MEIRELLES, 2004, p. 87-88)

A legalidade tem seu viés isonômico, pois remetem todos à submissão do império da Lei em uma igualdade formal, também agindo diretamente contra as características patrimonialistas. Sua relação com a transparência se dá com a interação deste princípio com os demais.

3.5- Impessoalidade

O princípio da impessoalidade é o que mais colide com a administração patrimonialista, porque estabelece que a finalidade deva ser a pública, com o objetivo de se voltar aos cidadãos, e não aos interesses pessoais dos governantes.

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2013, pag.95).

Desta forma, resta a conclusão de que uma administração que não se refere à finalidade egoísta dos gestores ou de favorecer grupos deva se voltar à finalidade do bem comum. Para que assim aconteça urge a necessidade da prestação de contas com os governados, não ficando os dados restritos ao grupo dominante.

Aqui se percebe que já há ampliação do escopo da transparência para campo da discricionariedade e dos motivos dos atos administrativos, então já não basta a ilegalidade aparente, mas deve ser justa desde a concepção, o motivo.

3.6- Moralidade

A moralidade faz com que os operadores do direito façam uma valoração da norma jurídica. Caso seja feita sobre rito correto e, aparentemente, seguindo a cadeia do Ordenamento, não será considerado legal, constitucional, se for contra a moralidade administrativa.

Nem todo ato ilegal é imoral. Mas não se pode reconhecer como ofensivo à moralidade administrativa ato que não seja ilegal. Não existe ato que seja legal e ofensivo à moralidade. Só é ofensivo à moralidade administrativa porque ofende certos valores juridicizados. E porque ofende valores juridicizados, é ilegal. Ofender certos valores torna o ato especialmente viciado. Não será apenas qualificado como ilegal, mas também ofensivo à moralidade administrativa. A imoralidade administrativa é, digamos, resultante de uma qualificadora da ilegalidade". (CAMMAROSANO, p. 101-102, 2006)

“Atos secretos” sem justificativa já são, por si só, imorais e são meios de camuflar outras imoralidades revestidas com aparente ilegalidade. É inegável que há um certo subjetivismo na interpretação deste conceito de cláusula aberta, porém a solução

do caso concreto não partirá meramente da compreensão de mundo do operador do direito, mas sim da interpretação sistêmica do Ordenamento.

Assim não é necessário apenas que o ato imoral se exponha ao público, mas que todos os outros estejam facilmente visíveis para que se entenda o contexto e haja uma melhor interpretação da moralidade. Então uma compra de alimentos pode ser moral em um contexto que haja justificativa e imoral em outro onde há crise financeira, onde já se tenha feito outras licitações, onde haja indícios de favorecimento, entre outras situações.

3.7- Publicidade

A publicidade contribui para efetivação de todos os outros, porque os expõe a fiscalização da sociedade. Os atos da administração pública não devem ser secretos, e sua prestação de contas deve-se dar para toda sociedade. Em diversos atos, a legislação prescreve a publicidade como condição para sua validade.

“A publicidade de agentes e órgãos públicos sem limites bem definidos juridicamente constitui uma das maiores fontes de desmandos, de corrupção e de descumprimento do sistema democrático de Direito formulado. Por outro lado, não se há desconhecer que não se pretende mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela na qual todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado. A publicidade administrativa é imprescindível à e existência da democracia e à garantia dos direitos. O abuso praticado em seu nome é um dos mais acintosos agravos a elas.”
ROCHA, p. 249,1994.

A publicidade chega a se confundir com a transparência, não restando maiores explicações de sua relação pela obviedade. A diferença entre os dois se dá pelo nível da informação, enquanto um se preocupa meramente com o formalismo de publicação, o outro se preocupa que a qualidade da informação, sendo cristalina para compreensão do público em geral.

Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. (MOTTA, abr./jun. 2008, p. 7)

Assim, apesar de ser um princípio explícito na CF de suma importância, a publicidade é primordial para a validade de vários atos administrativos, porém não é suficiente, deve-se buscar que os dados da administração sejam claro para o cidadão comum poder debater a Administração Pública, ainda mais em um país que ainda se

desenvolve no campo educacional e pode ter dificuldade em dados mais técnicos e com dificuldade de acesso.

3.8- Eficiência

Já a eficiência é o mais recente princípio explícito da administração pública, surge com a ideia da administração gerencial, focando em resultados. Veio para arguir as disfunções da administração burocrática e patrimonialista.

Este trabalho defende que a eficiência sempre esteve implícita no texto Constitucional, pois para cumprir a finalidade do bem comum administrando meios sustentados pelos governados, prestando contas e com recursos limitados, deve-se, pois, haver o dever moral de se buscar a maior percepção do resultado possível utilizando o menor recurso possível.

Inegável que é necessário a prestação de contas, para dentre outros objetivos, seja avaliada a eficiência e eficácia da gestão. A Constituição prevê que o chefe do executivo preste contas anualmente as casas legislativas para avaliar, inclusive, sobre a economicidade e legitimidade. Porém não se limita ao Congresso esta prestação de contas e, tampouco, somente para anos eleitorais, assim compreendidos pela interpretação sistêmica da normatização constitucional.

A criação do princípio da eficiência na Constituição, então, aparenta caráter didático, pois é uma conclusão lógica da interação dos demais princípios, mas que tinha dificuldade pela cultura patrimonialista e de disfunções burocráticas, apesar da Constituição se guiar por não ter norma inútil.

3.9- Direito Fundamental À Boa Administração

O conceito de boa administração é plurissemântico, podendo ser denotado por diversas óticas de construções históricas que se misturam.

A primeira de maior ação governamental depois do crash da bolsa de Nova Iorque em 1929 e do pós-guerras mundiais, com suas atrocidades que aterrorizaram o mundo, fazendo com que o Estado fosse cobrado a atender mais as demandas sociais por motivos econômicos, plano de Breton Woods, e de reflexão dos fatos graves contra a humanidade ocorridos no período. Na economia as teorias de maior intervencionismo de Keynes cresciam no pensamento econômico em detrimento da Lei de Say, que a oferta sempre iria compatibilizar com a demanda.

A segunda ótica advém da contraposição das disfunções do Estado inchado proveniente da primeira ótica. Acreditavam que o Estado devia limitar suas ações em algumas situações mais básicas, deixando maior fatia das ações para iniciativa privada. Assim o Estado atuaria no campo de segurança, militar e de regulação, com prudência. Nesta visão de ineficiência estatal e admiração do privado influenciou para início da administração gerencial já comentado neste trabalho.

[...] propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (HARVEY, 2008, p. 12).

O direito fundamental a boa administração recebeu maior holofote ao estar explicitamente demonstrado na Carta de Nice, que trata dos direitos básicos dos cidadãos dos países signatários da União Europeia. Porém o mesmo já é tratado em diversas constituições, seja pelo fundamento em comum ou pelos seus desdobramentos, como os do artigo 37 da Constituição Brasileira.

Diria que a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa idéia de boa administração. Então, diria que a nossa Constituição, na verdade, já antes da Carta da União Européia, pelo menos no âmbito formal, talvez tenha ido até mesmo além da própria União Européia. (SARLET, p. 1)

Os princípios explícitos e implícitos da Constituição já emergem o princípio da boa administração no Ordenamento Pátrio. Interessante observar que Wolfgang denota também a relação com dignidade da pessoa humana, que faz todo sentido, ademais com o Estado de bem-estar social. Percebe-se, então, que o conceito de boa administração pública está ligado com conceitos subjetivos como probidade e moralidade, além de impessoalidade, eficiência e proporcionalidade.

Assim a transparência é um dos itens da boa administração pública, pois uma boa administração deve possuir dados de sua constituição e ação, e divulgá-las

sendo no âmbito público ou no privado, como preceitua a governança corporativa. Retirando o argumento de custos elevados para se obter os dados de transparência, porque já deve possuí-los.

3.10- Princípio da Unidade da Constituição

O princípio de interpretação da Constituição como um bloco monolítico faz com que se observe a Carta como um todo, fazendo com que se mitiguem os conflitos, considerados apenas aparentes, estabelecendo a ponderação para que um princípio não extinga outro na prática.

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. (BARROSO, 2009, p. 202.)

Assim o que se percebe é que todos os princípios apresentados se coadunam a um objetivo em comum, em uma interpretação de unidade, que é a boa gestão do bem público. Respeito que a coisa pública não pertence ao administrador e que agindo de maneira impessoal, moral, transparente e eficiente, se faça a prestação de contas, realizando um grande desdobramento da democracia que é a cidadania.

Em resumo, todos os princípios apresentados orientam para a necessidade e dever de transparência para efetivá-los. Sendo implícito que se deva dar da maneira mais ampla possível.

Quando se afirma que o princípio de legalidade envolve a existência de lei, isso não pode ser interpretado como exigência de disciplina legal literal e expressa. O princípio de legalidade conduz a considerar a existência de normas jurídicas, expressão que não é sinônima de “lei”, tal como exposto. Há princípios jurídicos implícitos. Também há regras jurídicas implícitas. A disciplina jurídica é produzida pelo conjunto das normas jurídicas, o que exige compreender que, mesmo sem existir dispositivo literal numa lei, o sistema jurídico poderá impor restrição à autonomia privada e obrigatoriedade de atuação administrativa. (...) É muito usual que o sistema jurídico determine não o modo como será desenvolvida a atividade, mas os fins que deverão ser obrigatoriamente realizados. (MARÇAL FILHO, 2005, p. 141-142)

Conclui-se que, independente de regulamentação, o arcabouço constitucional já dispõe, com efetividade, a transparência como regra. Sendo o sigilo como exceção, devendo ser disposto em leis infraconstitucionais, dentro dos preceitos da Carta Maior.

4- NORMAS E INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS

Normas internacionais depois de serem processadas no rito constitucional se tornam parte do Ordenamento Jurídico do país. Fora isso, mesmo as que não passam nesse rito estão adquirindo cada vez mais importância, com técnicas de interpretação baseadas no direito comparado, influenciando sobremaneira o nosso sistema.

É claro perceber que, nos tempos hodiernos, o mundo se relaciona muito intensamente em diversos campos, como educação, informação, cultura e comércio. Assim alguns problemas passam a ser compartilhados pelas nações. E, também, se torna muito difícil combater organizações supranacionais danosas aos interesses dos Estados, porque os crimes podem envolver peças, criminosos e suas instrumentalizações, além da soberania do território do Estado lesado.

Inicialmente é importante destacar a relevância do tema foi dada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi a norma de maior marco das relações de direito internacional:

Art.19 Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A meta do Milênio é um bom exemplo da direção que as soberanias pretendem adotar, e que se relacionam diretamente com princípios que se desenvolvem a transparência, como democracia e estado de direito, explicado em capítulos anteriores: “Não pouparemos esforços para promover a democracia e reforçar o Estado de Direito, bem como o respeito por todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento.”. Disponível em 09/05/2016 <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

Desta forma, os países cooperando, orientados principalmente pela Organização das Nações Unidas, ONU, buscaram grupos de estudos e adesão dos interessados para medidas efetivas e combater os problemas comuns.

Inicialmente, cabe destaque neste trabalho, o esforço para o enfrentamento da corrupção, que é um mal de proporções dantescas mundialmente e, especialmente, no Brasil, que culminou na Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção.

Assim o item 10 da Convenção estabelece:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de

adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

O artigo pressupõe o reconhecimento internacional da correlação inversamente proporcional entre transparência e corrupção. É de suma importância esse reconhecimento internacional para efetivar medidas previstas, mas ainda não utilizadas.

Existem outras normas internacionais que tratam o direito à informação do Estado, ou no sentido amplo, como direitos fundamentais civis, políticos e de liberdade de expressão como a Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão que diz “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito” e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que diz “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

Importante lembrar que essas normas são cogentes, obrigatórias, pois todas tiveram o devido procedimento para internalizar no sistema.

A influência internacional é importante porque dela somos estimulados a rever pontos frágeis da construção cultural institucional por uma visão externa. Neste aspecto Martins Junior nota uma maior preocupação no sistema escandinavo e anglo-saxão.

Quanto maior grau de transparência não é elementar aos ordenamentos jurídicos de influência romano-germânica, florescendo no sistema anglo-saxão com muito vigor, notadamente no direito norte-americano com a edição do federal Administrative procedure Act em 1946. O direito escandinavo, principalmente na Suécia, também registra uma tradição secular de transparência administrativa. O fluxo de influência proporcionou nos países do sistema romano-germânico a adoção da transparência administrativa como pedra fundamental da estrutura e organização da administração pública e de suas relações com os administrados. (MARTINS JÚNIOR, 2004, p.27)

A Controladoria Geral da União também observa um pioneirismo dos escandinavos em seguida dos anglo-saxões.

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde

então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

É nítido que a preocupação histórica na gênese da cultura institucional sobre a transparência tem relação direta com o desenvolvimento pelo índice IDH, elevando mais motivos para a quem pretende implantar o estado de bem-estar social. Porém mesmo sendo motivo suficiente, ainda existem mais como a respeitabilidade e influência internacional. A ONU trata da transparência como traço de governança e seus aspectos qualitativos.

Na comunidade das nações, o governo é considerado “bom” e “democrático” se as instituições e os processos do país forem transparentes. As instituições dizem respeito a órgãos como o Parlamento e seus vários ministérios. Seus processos incluem atividades como eleições e procedimentos legais, que devem estar livres da corrupção e prestar contas à população. O sucesso de um país em alcançar esse padrão tornou-se uma medida chave de credibilidade e respeito no mundo.

A boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura. Ao pôr em prática estes princípios, vemos a realização de eleições livres, justas e frequentes, legislaturas representativas que fazem e supervisionam as leis e um judiciário para interpretá-las. Disponível em 09/05/2016 <https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>

Assim o “consenso” da comunidade internacional é que a credibilidade de um país está ligada a todos os princípios já comentados neste estudo. Lembrando que todos se interligam trazendo sinergia para as normas de transparência.

5- LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL NACIONAL PERTINENTE

Como dito nos capítulos anteriores, o país desenvolve a normatização do dever de transparência a passos vagarosos, pela cultura da administração pública predominante ser patrimonialista, mesmo que desde a primeira constituição promulgada já haja arcabouço constitucional consistente. Apesar dos avanços não serem em um ritmo desejável, eles existem e são relevantes. Nesta secção terá destaque a legislação infraconstitucional.

Destaque inicial para a lei de arquivos, Lei 8159/91, em seu artigo 4º e 22, que assegura o direito de acesso pleno aos documentos públicos para particular, coletivo e geral, ressalvadas questões de sigilo pela segurança nacional, intimidade, honra e imagem.

Apesar da redação clara e da sustentação constitucional já tratada aqui, a lei se prende na questão de definição e gestão dos arquivos e não dispõe maior foco para transparência. Esta Lei permanece com a maioria de seus dispositivos em vigor.

A Lei 11.111/2005 estabelece que:

Art. 2º O acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal.

Percebe-se que a dicção é de mesma direção da Lei de arquivos e o seu foco se dá para regulamentar o sigilo e não da amplitude da obrigatoriedade da transparência. Esta Lei foi totalmente revogada pela superveniência da Lei de Acesso à Informação - Lei n.º 12.527/2011, lei infraconstitucional de maior impacto. Com esta Lei o foco alterou-se para transparência, estabelecendo um rol de princípios e situações práticas que devem ser seguidas por toda a Administração Pública: Órgãos Públicos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes públicos e entidades sem fins lucrativos que recebam recursos e subvenções para realização de atividade de serviço público devidamente formalizado.

É assustador como no Brasil é necessário que a Lei tenha que explicitar detalhadamente o que deve ser feito para se iniciar a reflexão dos gestores públicos, pois o cumprimento amplo da transparência já era obrigatório por todo o Ordenamento como visto nesse trabalho. O não amadurecimento do neoconstitucionalismo, a falta de

costume do common law ou até mesmo pelo nível paralisante de disfunção burocrática que elimina qualquer iniciativa dos gestores, tornando obrigação só o que estiver devidamente disposto por pormenores na legislação, induzem este comportamento.

Destarte, a nova Lei estabelece no art. 3º: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, deixando clara a mudança de foco já comentada; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, divulgação de informação de maneira ativa; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, adaptação aos instrumentos modernos; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, tentativa de combater as disfunções patrimonialistas; desenvolvimento do controle social da administração pública, efetivação da república e democracia.

A principal mudança é de postura, saindo da divulgação apenas se solicitado, transparência passiva, para, utilizando a tecnologia disponível, divulgar as informações de interesse geral sem provocação, transparência ativa.

No mais, os artigos seguintes reforçam a ideia do amplo acesso à informação, devendo ser atualizada e íntegra. Quando não possível divulgar de maneira ativa, deve a administração pública explicar de maneira clara de como obter. Caso não haja negativa de informação, esta deverá ser fundamentada sob pena de responsabilidade, art. 7º, § 4º.

O artigo 8º traz relevantes obrigações como a divulgação de dados gerais para acompanhamento de ações, programas, projetos e obras, §1º, V, e obrigatoriedade de divulgação no sítio eletrônico para municípios com mais de 10 mil habitantes. O primeiro trata-se de uma cláusula aberta para definir o que seriam dados gerais, mas está cristalino que não deve dizer só o que se trata a ação, mas de dados para “acompanhar”, que dê para medir o resultado em consonância com a administração gerencial. O segundo é para efetivar algo que já deveria ser feito, mas não foi pela falta de iniciativa ou de interesse dos gestores públicos.

Percebe-se que a transparência exige bem mais que a perspectiva financeira e orçamentária, pois todo o poder é delegado pelo povo e, assim, para o povo se devem prestar contas se as ações estão se dando de maneira satisfatória.

Outro aspecto relevante está no artigo 5º, que trata que o Estado assegurará a informação por procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. A questão que se estabelece é que as informações não

devem ser restritas ao linguajar de especialistas e sim ser facilitada pela compreensão fácil e legendas das rubricas.

No mais, a Lei passa a tratar do procedimento de informação passiva e das exceções que são as informações sigilosas, para proteção da intimidade e honra, segredos comerciais e segurança.

Muitos gestores alegam não cumprir as obrigações, principalmente as genéricas e de cláusulas abertas, pelo princípio da reserva do possível, ou seja, que não possuem meios para cumprir todas as obrigações seja pela limitação de recursos patrimoniais ou humanos qualificados. Porém uma administração que minimamente ciente, com dados, de como está atuando é um direito fundamental dos cidadãos, direito a boa administração. Sendo um direito fundamental, é obrigatório possuir estes dados básicos. Possuindo, o esforço da transparência ativa se limita a divulgar estas informações já disponíveis, diminuindo demasiadamente o custo da informação.

Assim a norma entende, obrigando com requisito objetivo do número da população, não ser razoável que um município com a situação semelhante ao de Newton Bello, com cerca de 10 mil habitantes em 2015 pelo censo do IBGE, que recebeu na compensação de contas apenas do Fundo de Participação dos Municípios em 2015 próximo a 4 milhões, não tenha informação gerencial suficiente para exercer a administração e manter um sítio eletrônico oficial. Disponível em 30/05/2016 em <https://www42.bb.com.br/portallbb/daf/beneficiario.bbx>.

Raciocínio análogo se dá ao analisar a razoabilidade de se exigir os dados para se medir os resultados dos tribunais de justiça, cujo o de menor orçamento é da ordem de aproximadamente 175 milhões, no TJ de Roraima.

Mais difícil é justificar se evadir dessa obrigação quando vários dados de produtividade já são enviados para o CNJ divulgar no “Justiça Aberta”.

No Judiciário foi editada norma específica, a Resolução 215 de 2015, pelo CNJ para regulamentar a Lei de Acesso à Informação. A Resolução reforça vários aspectos principiológicos da Lei de Acesso à Informação e dispõe de alguns itens mais concretos.

Art. 6º Os sítios eletrônicos do Poder Judiciário deverão conter:

- I – finalidades e objetivos institucionais e estratégicos, metas, indicadores e resultados alcançados pelo órgão;
- II – registro das competências e da estrutura organizacional, endereços, inclusive eletrônicos, e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- III – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos;

- IV – levantamentos estatísticos sobre a sua atuação;
- V – atos normativos expedidos;
- VI – audiências públicas realizadas e calendário das sessões colegiadas;
- VII – campo denominado “Transparência”, em que se alojem os dados concernentes à:
 - a) programação e execução orçamentária, inclusive informações referentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais e resultados, e a todos os contratos celebrados;
 - b) Tabela de Lotação de Pessoal (TLP) de todas as unidades administrativas e judiciárias, com identificação nominal dos servidores, cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança ocupadas, atualizadas semestralmente...

Pode-se perceber que os incisos II e III não diferem da Lei, mas os incisos I, IV, V, VI e VII vão um pouco além. O inciso I trata de divulgar uma ótica fundamental para o campo do planejamento da administração, o IV revela a preocupação com a divulgação ampla de dados de resultados e o V, VI e VII de organização.

O artigo 5º, inciso III estabelece que a transparência ativa se deva dar sob “livre acesso, a integralidade, a exatidão e a integridade das informações alusivas à gestão administrativa, financeira e orçamentária dos tribunais e conselhos”. Há uma ascensão da priorização da visão administrativa em detrimento da visão puramente de gastos. Atos discricionários e de administração continuam com sua natureza própria, porém existe a preocupação de se prestar contas por esses atos, afinal os atos dos administradores públicos são delegados pelo povo.

Cabe rememorar que as obrigações advindas de cláusulas abertas não são meramente decorativas e sem efeito, mas produzem efeito concreto pela interpretação do operador do Direito em conjunto com todo o sistema normativo.

O legislador vale-se de cláusulas gerais, abdicando da técnica regulamentar que, na égide da codificação, define os tipos jurídicos e os efeitos deles decorrentes. Cabe ao intérprete depreender das cláusulas gerais os comandos incidentes sobre inúmeras situações futuras, algumas delas sequer alvitadas pelo legislador, mas que se sujeitam ao tratamento legislativo pretendido por se inserirem em certas situações-padrões: a tipificação taxativa dá lugar a cláusulas gerais, abrangentes e abertas. (TEPEDINO, 2001, p. 9)

Assim toda a normatização da Lei de Acesso à Informação e Resolução CNJ 215 de 2015 tem força normativa e devem ser seguidas pela administração pública do judiciário, seja de maneira principiológica ou com definição mais concreta.

6- PESQUISA

Retomado todo peso da pesquisa bibliográfica de Tratados Internacionais, Princípios constitucionais, Lei infraconstitucional e Resolução específica, com ampla doutrina, tornando a obrigatoriedade de transparência ativa mais ampla possível, não pela quantidade de princípios, mas pelo peso que eles exercem na ponderação do caso, se faz necessário verificar se os tribunais estão cumprindo seu dever de transparência ativa pelos seus sítios eletrônicos.

Assim, para o desiderato deste trabalho urge estabelecer critérios razoáveis, de disponibilidade da informação e desnecessidade de sigilo, para avaliar se os tribunais estão cumprindo a transparência ativa de forma acessível e clara, com acesso próximo a página inicial, com foco principal nos atos de administração.

Apesar de a objetividade ser um objetivo desta análise, há conceitos que são cláusulas abertas e depende de interpretação. A valoração dos itens também é um campo subjetivo, apenas para haver comparabilidade entre os tribunais de justiça. O fato de poucos ou nenhum dos tribunais cumprirem um requisito não o torna menos obrigatório pela análise sistemática do Ordenamento Jurídico já levantado por esse trabalho.

Portanto alguns critérios serão estabelecidos preliminarmente que se seguirão abaixo.

O primeiro será de pesquisar o instrumento de maior alcance de transparência, de uma estrutura virtual já existente em todos os tribunais: os sítios eletrônicos.

O segundo será a limitação dos Tribunais, com isso se analisará sites de tribunais com autonomia e competências semelhantes, os tribunais estaduais. Apesar de existir grandes diferenças de exigência, produção e de recursos, as suas realidades são mais semelhantes que de tribunais com coordenação maior e orçamento da União.

O próximo critério é de estabelecer um padrão de expectativa, a hipótese, para haver comparabilidade, se é possível cumprir as expectativas e se é possível ir além, se já está sendo cumprido, só assim será possível uma reflexão de cada tribunal e do conjunto do judiciário estadual. Volta-se a rememorar que não será possível excluir toda a subjetividade de pontuação e até da escolha dos itens a serem analisados. Como o próprio trabalho defende que a transparência deve ser a mais ampla possível, as escolhas destes itens não excluem a importância de outros.

A escolha do objeto a ser analisado foi feita para enaltecer dados que os tribunais já devem possuir por obrigações legais e básicas gerenciais pelo dever fundamental à boa administração. A limitação dos itens se deve ao grande número de sites a serem objetos de análise, 27, para tornar o trabalho viável. Todos os itens serão comentados, porém juntos atuam de forma bem maior para conclusões sobre a gestão dos recursos públicos.

A maior contribuição que se intenta é provocar uma reflexão de ser possível melhorar profundamente a transparência em todos os tribunais simplesmente replicando as melhores práticas adotadas.

São esperadas algumas repetições de situações de site de um tribunal para outro, natural, pois seguem diversas normas iguais, com isso recomenda-se a melhor análise de forma holística.

Far-se-á um método de pontuação para diminuir a subjetividade da avaliação, sendo impossível a sua eliminação, principalmente em artigos que dependem da interpretação do operador do direito. Com observação de que dados anteriores a dezembro de 2015 não serão considerados.

Assim se adotou uma metodologia de pontuação onde:

- 0 – Significa não atendimento da expectativa
- 1 – Significa cumprimento abaixo da expectativa
- 2 – Significa cumprimento da expectativa
- 3 – Significa cumprimento acima da expectativa.

A partir destas relações, será analisado o desempenho em cada Tribunal Estadual nas áreas de Distribuição, Produção, Lotação nos Recursos Humanos, Balanços e Licitação. Para facilitar a compreensão, foi estabelecido um significado para cada situação observada nas áreas citadas anteriormente. Segue quadro explicativo a seguir:

Tabela 1 – Critérios de pontuação dos quesitos.

ÁREA	PONTUAÇÃO	SIGNIFICADO
DISTRIBUIÇÃO	0	Sem dados
	1	Outros dados próximos

	2	Dados de distribuição no período
	3	Dados com mais discriminação
PRODUÇÃO	0	Sem dados
	1	Sentenças, processos “saídos”
	2	Sentenças discriminadas e audiências
	3	Discriminada por matéria ou/decisões interlocutórias
LOTAÇÃO RH	0	Sem dados
	1	Com restrição de acesso
	2	Lista sem estar sistematizado por lotação
	3	Lista sistematizada ou números de cargos lotados por setor
BALANÇOS	0	Sem dados
	1	Execução orçamentária
	2	Execução orçamentária mais um balanço ou demonstrativo de gasto por comarca
	3	Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial
LICITAÇÃO	0	Sem dados
	1	Editais em andamento ou só contratos
	2	Editais em andamentos e passados
	3	Editais e contratos

Fonte: Produção do próprio autor.

Destarte, haverá a descrição do quesito, a descrição da situação individual de cada tribunal e posteriormente uma tabela comparativa pelos critérios selecionados. Acredita-se ser possível perceber indícios do comportamento dos tribunais diante da mudança de paradigma da transparência pública.

6.1– Processos Distribuídos por Competência e por Vara

Este item é importante tanto pela avaliação da administração pública, como para a sociedade obter a noção de como a estrutura de recursos físicos e humanos estão sendo aplicadas, sendo fundamental para análise em conjunta com outros dados.

Um grande acervo nas secretarias de varas pode ser sintoma de várias causas como falta de técnicos e auxiliares, falta de juiz, juiz acumulando varas, problema no cumprimento de mandados, falta de estrutura física, dentre outros.

Haverá um poder de comparabilidade com parâmetros mais próximos que fará que os atores da sociedade possam cobrar providências da administração pública sanear a situação.

Informação bastante elementar é saber como e onde está sendo mais exigido no serviço público. A divisão por competência é relevante, pois a complexidade difere a exigência, um processo de usucapião, geralmente, exige muito mais da máquina judiciária do que um processo de busca e apreensão de bens de alienação fiduciária.

Em pesquisa em cada site dos Tribunais Estaduais foram encontradas as seguintes informações sobre a Distribuição de Processos por Competências e Varas:

TJAC – Não encontrado.

TJAL – Não encontrado.

TJAM: O TJAM tem um site confuso com muitas opções na página inicial, mas não possui aba na tela inicial de transparência. Possui a opção na aba menu. Não possui dados de processos distribuídos.

TJAP- Não foi encontrado. O TJAP só tem 25 anos, por isso é mais compreensível a não adaptação.

TJBA: Não foi encontrado.

TJCE: Há, no campo de produtividade de magistrados, o campo de “processos vindos” por tipo. Apesar de não haver a produtividade por comarca, este modelo parece ser do ideal, servindo para o quesito dois também

TJDFT: Foi encontrado. De maneira clara e precisa há diversas opções de pesquisa e de dados, podendo ser por magistrado ou por varas.

TJES: Não foi encontrado.

TJGO: Não foi encontrado. O campo produtividade remete ao site Justiça Aberta do CNJ.

TJMA: Não foi encontrado.

TJMG: Não foi encontrado. Há dados gerais anuais em um relatório, sem no campo “justiça em números”.

TJMS: Foi encontrado dentro da aba “planejamento estratégico” junto com a produção da comarca.

TJMT: Não foi encontrado.

TJPA: Foi encontrado no campo “Portal de Metas Nacionais do TJPA” o resultado por unidade com os processos distribuídos, faltando apenas mais liberdade de escolha do período de pesquisa.

TJPB: Há no campo “produtividade” das varas o número mensal de processos distribuídos, arquivados e ativos por vara.

TJPE: Sim, no campo “produtividade” com dados de processos distribuídos, acervo e dados de produção, tudo com opção de pesquisa por magistrado ou vara, comarca e competência.

TJPI: Sim, no campo “produtividade” com dados de processos distribuídos, acervo e dados de produção com opção de pesquisa por magistrado.

TJPR: Não foi encontrado.

TJRJ: Há um campo mais amplo na produtividade por comarca “petições juntadas” que é algo diferente, mas dá uma noção parecida. Ainda o campo de acervo que também é útil para o mesmo desiderato.

TJRN: site indisponível

TJRO: Não foi encontrado.

TJRR: Não foi encontrado.

TJRS: Foram encontrados apenas em dados agregados como 1º grau, segundo grau, turmas recursais e juizados especiais

TJSC: Não foi encontrado. Há um campo “processômetro” onde existem dados consolidados da justiça de 1º grau, 2º grau e total.

TJSE: Não foi encontrado.

TJSP: Há no campo produtividade “entrados no mês com Processos distribuídos, De Conhecimento, De Execução ou cumprimento de Título Judicial, De Execução de Título Extrajudicial, inclusive as Hipotecárias, precatórias distribuídas, desarquivados e Por redistribuição. Além disso, há o número total de processo da unidade judicial.

TJTO: Há um campo “acervo processual de 1ª instância” onde é possível selecionar um intervalo de ano ou de meses e comarca com acervo da diretoria, cível e criminal, os processos autuados do período e arquivados.

Tabela 2 – Tabela de pontuação do quesito distribuição.

QUADRO COMPARATIVO DE DISTRIBUIÇÃO													
AC	AL	AM	AP	BA	CE	DFT	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
0	0	0	0	0	2	2	0	1	0	1	2	0	1
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	MÉDIA
2	3	3	0	3	-	0	0	1	1	0	3	3	1,037037

Fonte: Produção do próprio autor.

A maioria não cumpre este requisito tão básico obrigatório pela legislação e pelas cláusulas abertas do Ordenamento, mas um terço demonstra que é possível. Grande parte não faz menção a distribuição de processos, parte faz apenas por notícias “soltas” no site sem habitualidade com períodos variados, como plantão ou recesso forense.

6.2 – Produção

Como visto no trabalho, apesar já ser algo obrigatório pelo peso de vários princípios constitucionais, a Lei de Acesso à Informação e a Resolução 215 de 2015 do CNJ mudaram o paradigma da transparência para ela ser ativa, sem necessidade de provocação, de fácil acesso e ampla. Esta amplitude tornou clara a obrigação de transparência dos resultados, em conformidade também com a administração pública gerencial.

Assim baseou-se a análise no sentido dos artigos: Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos; levantamentos estatísticos sobre a sua atuação (artigo 6º, inciso III, da Resolução 215 do CNJ). Levantamentos estatísticos sobre a sua atuação (artigo 6º, inciso IV, da Resolução 215 do CNJ). Finalidades, objetivos institucionais e estratégicos, metas, indicadores e resultados alcançados pelo órgão (artigo 6º, inciso I, da Resolução 215 do CNJ). Estatísticas das audiências, cumprimento de mandados, decisões e sentenças produzidas.

Portanto não basta mais apenas o foco da publicidade dos gastos públicos. A qualidade dos gastos só poderá ser percebida com os dados da produção de serviço produzido por ele.

A administração pública já deve possuir esses dados, porque é assim que mede sua própria finalidade. Como se não bastasse ainda há um controle do Conselho Nacional de Justiça sobre os mesmos, tornando a transparência a mera divulgação.

A divisão dos dados por vara também tem a intenção de melhorar o diagnóstico de dificuldades e a própria cobrança por eficiência da sociedade.

Em pesquisa em cada site dos Tribunais Estaduais foram encontradas as seguintes informações sobre a Produção:

TJAC: O Tribunal do Acre possui campo com a produtividade dos magistrados de cada comarca de Decisões, Julgamento com Mérito, Julgamento sem mérito, Homologação de acordo e Audiências Realizadas.

TJAL: Há um campo confuso de produção de magistrados com dados de Entrados por Distribuição, Entrados por Redistribuição, Saídos por Redistribuição, Total de Entrados, Julgados, Processos Reabertos, Arquivados Definitivamente, Remetidos para outro tribunal/juízo, Arquivados Administrativamente, Suspensos, Remetidos para Recurso, Em Andamento no Final do Período.

TJAM: Possui um campo para pesquisa de produtividade dos magistrados, não há por comarca. A pesquisa refere-se há Sentenças com resolução de mérito, Sentenças sem resolução de mérito, Sentenças homologação de acordo, Total de Sentenças, Decisões interlocutórias, Despachos, Audiências Realizadas e Pessoas Ouvidas

TJAP: Possui um campo para pesquisa de produtividade dos magistrados, não há por comarca. A pesquisa refere-se a Despachos, Decisões, Julgamentos e Audiências

TJBA: O campo de produtividade remete ao site do CNJ da justiça aberta. Não parece ser produtora, porque no site do CNJ a informação não aparece de maneira mais compreensível para o público como dos outros tribunais.

TJCE: Há produtividade por magistrado mensal atualizado de sentença com mérito, sentença sem mérito, audiências, decisões interlocutórias, acordos realizados e despachos, todos discriminados em cíveis e criminais. Também há um campo de cartas precatórias devolvidas. Nível extremamente satisfatório.

TJDFT: Há no mesmo campo dos processos distribuídos. Com muitas opções de pesquisa, diversas classificações e divididos por metas do CNJ com o estoque, processos julgados, processos a julgar, quantitativo necessário e grau de cumprimento. Cabe menção ao layout fácil e organizado. Não foram encontrados dados de audiências, decisões interlocutórias e mandados cumpridos.

TJES: Foi encontrado desatualizado de 2009.

TJGO: Não foi encontrado. O campo produtividade remete ao site Justiça Aberta do CNJ.

TJMA: Não foi encontrado. Há como encontrar cumprimento por metas na aba “Planejamento Estratégico”, “GPJ”, que é a gratificação de produtividade por alcance de metas que os servidores têm direito. Não é considerado a situação ideal, pois deve ser posta a situação de maneira mais clara possível, com acesso fácil.

TJMG: Há no campo transparência o relatório a opção “produtividade” por vara e magistrado, onde há Sentenças proferidas com mérito (Transação penal, extinção de punibilidade, homologatórias, outras), sem mérito, total, Decisões (suspensão condicional, outras), despachos, júri, audiências (designadas, realizadas) e Conclusos em poder do Juiz além do prazo legal para Despacho/Decisão e Sentença.

TJMS: Há no campo “planejamento estratégico” pesquisa por vara e magistrado de: Julgados, Processos Reabertos, Arquivados Definitivamente, Remetidos para outro tribunal/juízo, Arquivados Administrativamente, Suspensos, Remetidos para Recurso, Em Andamento no Final do Período, Decisões, Julgamento com Mérito, Julgamento sem Mérito, Homologação de Acordo, Extinção da Punibilidade, Despachos, Audiências Realizadas, Pessoas Ouvidas e Autos Conclusos há mais de 30 dias.

TJMT: Há um campo de medição de produtividade desatualizado de fevereiro de 2014 com: Decisões, Audiências Presididas, Julgamento com Mérito, Homologações de acordo, Julgamentos sem Mérito.

TJPA: O TJPA aponta a produção de sentenças por distribuição de todas as unidades em relatório mensal. Também aponta dados comparativos de produtividade em comparação com os outros tribunais.

TJPB: Há no campo “produtividade” de magistrados dados sobre sua lotação e Decisões interlocutórias, sentenças com resolução de mérito, sentenças sem resolução de mérito, sentenças homologatórias, audiências realizadas e período de férias.

TJPE: Há informações com dados de Decisões, audiências presididas, Sentenças sem resolução de mérito, com resolução de mérito, homologação de transação, extinção de punibilidade e taxa de congestionamento (fase de conhecimento e execução).

TJPI: Há informações com dados de processos arquivados definitivamente / remetidos a outro juízo, acervo de precatórias, precatórias recebidas, precatórias devolvidas, decisões, sentenças com resolução de mérito, sentenças sem resolução de mérito, sentenças de homologação de acordo, sentenças de extinção de punibilidade, audiências marcadas, audiências remarçadas, audiências presididas pelo magistrado, audiências presididas pelo leigo / conciliador.

TJPR: Há dados desatualizados de setembro de 2012 constando produtividade de audiências, sentenças de mérito prolatadas, decisões interlocutórias, sentenças sem julgamento mérito, decisões proferidas em embargos de declaração e sentenças homologatórias de acordo.

TJRJ: Há dados tanto por vara como por magistrados com opções diferentes. O primeiro cobre: Acervo Geral, Acervo Físico, Tombados Geral, Tombados, Sentenças, Sentenças Expurgadas, Decisões, Arquivados Mês, Audiências Marcadas, Audiências Realizadas, Autos Paralisados há mais de 30 dias, Autos Paralisados há mais de 90 dias, Petições Juntadas, Petições Recebidas e Remetidos aos Tribunais. No segundo: Audiências Realizadas, Conclusões, Decisões Outras, Decisões Terminativas, Depoimentos, Despachos, Júri, Processos Decididos, Sentenças, Sentenças com Mérito, Sentenças sem Mérito, Sentenças – Homologação art. 40 da Lei 9.099/95.

TJRN: site indisponível.

TJRO: Há um campo de produtividade dos magistrados com pesquisa por comarca desatualizado de fevereiro de 2013, com dados de Decisões, Julgamento com Mérito, Julgamento sem Mérito, Homologações de Acordo e Audiências Presididas.

TJRR: Não foi encontrado.

TJRS: Há lista por vara, subdividida em magistrados com dados de Decisões, Julgamentos com Mérito, Julgamentos sem Mérito, Homologação Acordos e Audiências Presididas.

TJSC: Há medição de produtividade desatualizado de janeiro de 2015, com opção de pesquisa por magistrado e vara com: Sentenças proferidas (cível com mérito,

crime com mérito, total mérito, cível sem mérito, crime sem mérito, total sem mérito), Homologação de acordo e total de sentenças.

TJSE: Há uma lista atualizada por nome do magistrado relacionando com sua vara com dados de Decisão, decisão do artigo 557 do CPC, Julgamento sem mérito, Julgamento com mérito e Homologação de acordo.

TJSP: Há opção de pesquisa por unidade judicial e magistrado com dados de Total de feitos em andamento, Precatórias, Processos, Entrados no mês, Audiências realizadas, Pauta de audiências da vara (em meses), Sentenças registradas, Decisões interlocutórias, Funcionários em exercício no mês, Embargos de declaração, Processos de Execução ou em cumprimento de Título Judicial sobrestados / suspensos, Processos de Execução ou em cumprimento de Título Judicial que saíram da situação de sobrestamento / suspensão da unidade, subdividido no campo cível, criminal e de execução fiscal e com várias discriminações de cada ponto.

TJTO: É possível pesquisar por intervalos de ano e mês e emitir relatório da produção de magistrados com subdivisão de unidades judiciais trabalhadas com Despachos, sentenças com mérito, sentenças sem mérito, sentenças homologatórias, decisões e audiências realizadas.

Tabela 3 – Pontuação do quesito produtividade

QUADRO COMPARATIVO DE PRODUÇÃO													
AC	AL	AM	AP	BA	CE	DFT	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
2	1	3	3	0	3	3	0	0	0	3	3	0	1
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	MÉDIA
3	3	3	3	3	-	0	0	3	3	3	3	3	1,9259

Fonte: Produção do próprio autor.

Este item houve cumprimento na expectativa ou acima de 17 dos 27 tribunais. A noção de produtividade e de sua divulgação parece estar sendo incorporada pelo judiciário, apesar de ser algo obrigatório, a mudança de cultura institucional se dá de forma gradual, mas já aparecendo de maneira avançada neste item, feito com bastante discriminação pela maioria.

Limitações como justificativa de custos, reserva do possível, tempo de adaptação ou competência técnica, se esvaziam pelo grande cumprimento da maioria dos tribunais, inclusive por alguns de menores orçamentos. Como dito antes, o que

torna obrigatório é a própria legislação, no entanto, é mais um item para persuadir ao cumprimento integral imediato.

6.3 – Lotação dos Recursos Humanos

Importante quesito para avaliação de produtividade e organização. Também adquire mais importância na avaliação sistêmica, junto com outros itens.

Efetiva a Resolução de priorização de 1º Grau, Resolução CNJ 194, e de distribuição de força de trabalho, Resolução CNJ 219. Estas resoluções nasceram da necessidade de atentar para a distribuição da força de trabalho, as associações de magistrados alegaram que havia um desequilíbrio, com maior proporcionalidade para o segundo grau em detrimento do 1º. Este desequilibrado pode existir também entre as comarcas de 1º grau do interior e da capital.

Relevante também perceber a distribuição de cargos em comissão e o quantitativo nominal, para fiscalizar casos de funcionários fantasmas e nepotismo, baseado no artigo 6º, inciso VII, b, da Resolução 215 do CNJ.

Este quesito contribui tanto na visão antiga do foco dos gastos, pois qualquer lotação implica gastos e uma lotação equivocada significa desperdício do erário, como na visão da eficiência, demanda crescente da sociedade.

Importante que a divulgação dos dados vá além da publicidade, sobre o espírito da Lei de Acesso à Informação, e que sejam disponibilizados de forma sistêmica, permitindo por tipos de pesquisa.

Em pesquisa em cada site dos Tribunais Estaduais foram encontradas as seguintes informações sobre a área de Recursos Humanos:

TJAC: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJAL: Há uma opção de pesquisa por nome, o que restringe em relação a lista completa, onde é possível perceber a lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJAM: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJAP: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJBA: Não há uma tabela de lotação por setor, há, apenas, uma lista de cargo e remuneração, que não correlaciona o nome do servidor como nos outros tribunais, baseada na Resolução 102 do CNJ, desatualizada de 2012. Há uma relação de nomes e setor desatualizada de abril de 2014, também, é possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJCE: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma. Há disponível de pronto em formato xls, que facilita a consulta em programas de planilha.

TJDFT: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma. As informações estão bem sintetizadas o que não contribui com a análise.

TJES: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJGO: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJMA: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a

mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJMG: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJMS: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJMT: Não há uma tabela de lotação por setor, por nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 102 do CNJ, porém só está disponível mediante identificação do usuário se tornando uma barreira ao acesso. Há também uma outra tabela com informações de nome, cargo e lotação com acesso livre, é possível extrair a mesma informação esperada, mas não facilita para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJPA: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma

TJPB: Não há uma tabela de lotação por setor, por nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 102 do CNJ, porém só está disponível mediante identificação do usuário se tornando uma barreira ao acesso. Há também uma outra tabela com informações de nome, cargo e lotação com acesso livre, é possível extrair a mesma informação esperada, mas não facilita para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJPE: Além da tabela de remuneração da Resolução 102 do CNJ, o TJPE possui a lotação de servidores pela lotação, atualizado de fevereiro de 2016.

TJPI: Há um interessante quadro de substituição de magistrado com a fundamentação. Não há uma tabela de lotação por setor, por nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 151 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJPR: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJRJ: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJRN: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJRO: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJRR: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJRS: Além da lista nominal de servidores e magistrados com a devida lotação. Há tabela, aparentemente atualizada, com os números de cargos por vara providos em vagos.

TJSC: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJSE: Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

TJSP: Na lista de produtividade há o quantitativo de servidores e oficiais lotados no mês. Também há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ.

TJTO: Dificuldade para encontrar dados da resolução 102 e 195 do CNJ, pois o campo transparência leva dados diferentes do portal da transparência, o segundo é dentro da aba servidor>serviços>gestão fiscal, e não dentro cidadão, magistrado, institucional e administração. Não há uma tabela de lotação por setor, porém há uma lista de nomes, lotação e cargos e a tabela de remuneração, baseada na Resolução 102 do CNJ. É possível extrair a mesma informação, porém não parece facilitar para uma leitura mais sistematizada, como parece ser a intenção da norma.

Tabela 4 – Pontuação do quesito Recursos Humanos.

QUADRO COMPARATIVO DE RECURSOS HUMANOS													
AC	AL	AM	AP	BA	CE	DFT	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
2	1	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	1	2
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	MÉDIA
2	3	2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	2	1,9629

Fonte: Produção do próprio autor

Neste item há o cumprimento na expectativa por quase todos os tribunais. Provavelmente, devido há matéria já ter sido objeto de regulamentação através da Resolução 102 do CNJ. Assim há a divulgação nominal dos servidores com sua lotação e remuneração.

Poucos se contaminaram com a mudança de paradigma de facilitar a transparência permitindo meios de pesquisa e de servidores por varas, o que parece ser o novo passo apresentado pela Resolução 215 do CNJ.

6.4 – Balanços Contábeis

Apesar da mudança de paradigma da visão do gasto para a visão de administração, ainda é muito importante aprimorar a transparência dos gastos. Os balanços mais importantes são o orçamentário, financeiro e patrimonial, cada um com sua ótica peculiar. O orçamentário nos créditos orçamentários, uma visão de planejamento mais prognóstica. O financeiro com o fluxo de recursos, visão do gasto propriamente dito. E o patrimonial dos bens, direitos e deveres do ente.

Este quesito adquiriu mais importância com o artigo 5º, §1º, da Resolução 215 do CNJ: “Os dados constantes do campo “Transparência” deverão estar integrados a sistema informatizado de administração financeira e controle, nos termos de

Resolução do CNJ”. Assim, todos os balanços contábeis em conjunto são imprescindíveis para apreciação da gestão do administrador público, pois a soma de todas as óticas dá uma visão mais completa da regularidade e prioridade da gestão. Ressaltando que para transparência não é necessário apenas a publicidade, mas sim que seja compreensível para o maior número de pessoas, enaltecendo as legendas para que o leigo também entenda e possa utilizar a informação para o devido controle social do gasto público.

Destaca-se que estes dados já são feitos por obrigação legal do artigo 101 da Lei n.º 4.320/64: “Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, além de outros quadros demonstrativos”.

Em pesquisa em cada site dos Tribunais Estaduais foram encontradas as seguintes informações sobre a divulgação na área de Balanços Contábeis:

TJAC: Apresenta campo de balanço orçamentário, financeiro e variações ativas e passivas de 2014 apenas. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJAL: Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJAM: Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado. Também há relatório de gestão fiscal.

TJAP: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJBA: O campo balanço remete a um documento que nada se relaciona com o assunto. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJCE: Não possui. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Cabe uma menção honrosa por uma ampla discriminação de todos os demonstrativos: Relatório bimestral de execução orçamentária, receitas diárias do fundo, incluindo o “pagamento a fornecedores”

atualizado, onde, aparentemente, divulgam toda a despesa lançada de forma bem especificada.

TJDFT: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJES: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária atual, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJGO: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ. Possui campos de aferição do limite de despesa de pessoal atualizado.

TJMA: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJMG: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ. Há campo de aferição bimestral do limite de despesa de pessoal e relatoria de gestão.

TJMS: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJMT: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJPA: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJPB: Há campo de aferição bimestral do limite de despesa de pessoal. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJPE: Há campo de aferição bimestral do limite de despesa de pessoal. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJPI: Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJPR: Há campo de aferição bimestral do limite de despesa de pessoal. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJRJ: Sim, há o balanço orçamentário, financeiro, patrimonial, demonstração de variação patrimonial, demonstrativo de dívida flutuante e demonstrativo de fluxo de caixa. Até o ano de 2014, talvez por não restar consolidados os dados de 2015. Também há o acompanhamento da execução orçamentária, baseado na resolução 102 do CNJ atualizado até dezembro de 2015.

TJRN: Há um balanço orçamentário bimestral, demonstração de execução de despesa por função e demonstrativo de despesa com pessoal.

TJRO: Há relatório de gestão fiscal e a prestação de contas no campo contabilidade. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJRR: Há um relatório de gestão fiscal. Há relatório de gestão fiscal e a prestação de contas no campo contabilidade. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJRS: Há um relatório de gestão fiscal. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJSC: Há um impressionante campo que permite pesquisar por comarca mensalmente sobre água e esgoto, energia elétrica, telefonia, fotocópia, copa e cozinha, higiene e limpeza, gêneros alimentícios e materiais e peças. <http://app.tjsc.jus.br/sigport/ConsultaUnidade>. Há relatório de Gestão Fiscal com Demonstrativo de Despesa com Pessoal, Demonstrativo da Disponibilidade em Caixa e Demonstrativo de Restos a Pagar. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 195 do CNJ.

TJSE: IE desatualizado.

TJSP: Há um relatório de gestão fiscal. Não possui balanço financeiro e patrimonial. Possui campo com a execução orçamentária de receita e despesa, separados, atualizados, baseado na Resolução 102 do CNJ.

TJTO: Há atualizado até o exercício de 2015 acessos ao Balanço orçamentário, financeiro, patrimonial, demonstração de variações patrimoniais e fluxo de caixa do anual, com documentos assinados por desembargador e responsáveis técnicos. Também há o acompanhamento orçamentário mensal que se refere à Resolução 102 do CNJ.

Tabela 5 – Pontuação do quesito balanços contábeis.

QUADRO COMPARATIVO DE BALANÇOS CONTÁBEIS													
AC	AL	AM	AP	BA	CE	DFT	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	MÉDIA
1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	1	1	3	1,4814

Fonte: Produção do próprio autor

Menor cumprimento da expectativa ocorre neste item. Os tribunais disponibilizam apenas a execução orçamentária por já está regulada em outra resolução do CNJ, 102.

No entanto, há importantes destaques como o TJRJ que cumpriu integralmente, TJTO que apesar de não ser um dos maiores tribunais disponibilizou em formato PDF com assinaturas do Presidente do Tribunal e responsável técnico e TJSC não apresentou outros balanços, mas apresentou um impressionante campo de divulgação de gastos em várias discriminações por vara judicial mostrando que existe controle efetivo do que se passa em todas as unidades judiciais e homenageando o controle social.

A obrigatoriedade de elaboração dos balanços já conta na Lei n.º 4.320/64 e sua divulgação coopera sobremaneira para a mais precisa avaliação da gestão do gasto dos recursos públicos.

6.5 – Licitação

A transparência ativa para licitações ocorre para o aumento da divulgação, e assim obter a melhor proposta, e por ser um ponto sensível de corrupção. A presunção

de boa-fé de forma alguma é atingida pelo aumento de publicidade, ao inverso, é ampliada pelo aumento da possibilidade de fiscalização.

O procedimento licitatório intenta a obter a proposta mais vantajosa para a administração pública em procedimentos públicos e transparentes. Ataca de frente o patrimonialismo, impedindo que a contratação de livre escolha do gestor seja desvirtuada para favorecer grupos políticos e financiadores de campanha.

Sua obrigatoriedade já está insculpida através da Lei n.º 8.666/93, não trazendo maiores custos para sua divulgação em site. Importante perceber que uma fiscalização efetiva da contratação dos entes públicos se dá a *anteriori*, a *posteriori* e concomitantemente aos procedimentos. Também é válido ressaltar a seriedade de se divulgar os contratos vigentes e encerrados para fim de controle social de legitimidade e eficiência, pois são os meios mais utilizados para desvio de recursos públicos por sua própria natureza de transferência.

Cumprimento de publicidade legal como a divulgação em Diário Oficial ou até no local da licitação, também não inibem a transparência ativa no sítio eletrônico, pois a Lei de Acesso à Informação e a Resolução do CNJ tratam de estabelecer a transparência de maneira mais ampla, clara e ágil possível, até para fomentar uma cultura de controle social.

Em pesquisa em cada site dos Tribunais Estaduais foram encontradas as seguintes informações sobre a divulgação na área de Licitações:

TJAC: Há um campo com diversas opções aparentemente atualizadas de licitações atuais e passadas. O campo “contratos” está com seu último registro de 2013.

TJAL: Não foi possível acessar nenhum item do campo licitação na aba fora de transparência, mas dentro da transparência há diversas informações relevantes e aparentemente atualizadas: da composição dos responsáveis no Tribunal, de locações de imóveis, gestores dos contratos, prestação de serviços, convênios firmados e atas de registro de preço.

TJAM: Há um campo de licitações aparentemente atualizado, com documentos do edital há homologação. Não foram encontrados os contratos vigentes e pretéritos.

TJAP: Existe um campo com atas de preço. Nos demais existe com licitações anteriores e editais estão com a observação “em breve”.

TJBA: Possui campo de licitação com os editais atuais, passados e registro de preço. Foram encontrados os contratos vigentes com observação de a atualização ser de 25 de janeiro 2016.

TJCE: Há um campo de licitação com informação sobre edital, ata de reunião, anexo, recurso, outros expedientes, ata de reunião e outros expedientes, porém com a última data de 2012, porém quando selecionamos a modalidade se apresenta atualizado.

TJDFT: Há um campo com amplas opções de pesquisa de licitações feitas, agendadas, suspensas e revogadas, aparentemente atualizados. Também contratos atualizados.

TJES: Há campo de licitação e contratos aparentemente atualizado.

TJGO: Há um campo de licitação com as atuais e anteriores com editais, atas de realização e homologação. Não foi encontrado contratos, apenas atas de registro de preço.

TJMA: Há na aba licitação campo com editais de pregões presenciais e eletrônicos apenas do ano de 2016. Também há opção de ver os contratos vigentes e encerrados no portal da transparência

TJMG: Há um campo “licitações” com opção de pesquisa por objeto, modalidade, situação e ano ao selecionar a licitação se têm acesso a homologação, edital atas e esclarecimentos. Não foi encontrado o campo “contratos”, é possível ver alguns em obras, mas não atende o esperado.

TJMS: Há campo “licitação” na tela inicial com pesquisa feita por ano e situação da licitação com data marcada, encerrada, suspensa, revogada, com impugnação e pendente de recurso. Acessando a licitação se tem os anexos como contratos e editais dentre outros.

TJMT: Há campo “licitação” com Penalidades Aplicadas à Empresa, Ata de Registro e Preços, Contratos, Legislação, Editais Padrão(sic), Publicações de 2007, Publicações de 2008. Não foi encontrado edital, os “editais padrão” são apenas modelos de edital.

TJPA: O campo licitação se encontra vazio, não foi encontrado contratos.

TJPB: O campo de licitações tem possibilidade de acessar por Avisos, Concorrência, Concurso, Convite, Errata, Leilão, Pregão Eletrônico, Pregão Presencial e Tomada de Preço. Dentro de cada há possibilidade de pesquisa variada como objeto ou ano. Também há lista de contratos vigentes.

TJPE: Há um campo para ver as licitações correntes e dispensadas, sendo possível ver edital por modalidade. Não foi encontrado contratos, apenas cotações de preço.

TJPI: Há um campo com as licitações vigentes e encerradas com informações de datas, objeto, modalidade, número de edital e tipo, porém não permitiu que se acessassem documentos como o edital, homologação e outros correlatos. Há um campo de contratos que permite pesquisar por tipo, situação, concedente, convenente e município. É possível ver tabelas com detalhes e se houve aditivo, mas não é possível ver os contratos.

TJPR: Há campo com editais e contratos aparentemente atualizados e com diversas opções de pesquisa.

TJRJ: Há no campo “licitações” pesquisa de licitações novas, em julgamento e homologadas, com acesso a editais, avisos, detalhes e informação do diário com o resultado. Não foi encontrado contratos.

TJRN: Há campo de licitações em andamento e encerradas, aparentemente atualizados, com anexos de todas as fases. Não foi encontrado um campo “contratos”.

TJRO: Há campo com pesquisa de editais, atas, avisos, ordens de fornecimentos, por modalidade, aparentemente atualizados. Não foi encontrado contratos.

TJRR: Há um campo com os editais e permitindo pesquisar pelo número, objeto, modalidade e situação, dentro há vários anexos relevantes da licitação. O campo de contrato está com IP errado, não foi possível acessar.

TJRS: Há um campo “licitações” com licitações em andamentos, cotações/dispensa de licitação, pré-cadastro de fornecedores, contratos e compras.

TJSC: Há campo de contratos vigentes com diversas opções de pesquisa. Há campo de licitação com editais abertos e concluídos, com editais, atas, comunicações, fases, datas e descrição.

TJSE: Há campo de pesquisa anual pela modalidade de licitação e os contratos.

TJSP: Há o campo de licitação com amplo escopo de pesquisa, por modalidade, por período, abertas e finalizadas com acesso ao edital e o documento de resultado. Também é possível acessar os contratos vigentes e encerrados.

TJTO: Há relatório, também em PDF com descrição das licitações no ano de modalidade, número do processo, objeto, abertura da sessão, valor estimado, valor

negociado e empresas vencedoras. Não há acesso direto ao edital. Também há acesso a relatório de contratos com dados gerais.

Tabela 6: Pontuação do quesito pontuação.

QUADRO COMPARATIVO DE LICITAÇÕES													
AC	AL	AM	AP	BA	CE	DFT	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
2	0	2	0	3	2	3	3	2	3	2	3	1	0
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	MÉDIA
3	2	3	3	2	2	2*	2	3	3	3	3	3	2,1481

Fonte: Produção do próprio autor.

Grande cumprimento da expectativa e acima, o que comprova a visão paradigma presente até então que a transparência relevante se dá apenas na visão do gasto. Há uma Resolução anterior do CNJ, o que também comprova que quando regulamentado por pormenores pelo CNJ é devidamente feito pelos tribunais, induzindo que o problema pode estar em seguir as normas de cláusulas mais abertas.

A execução da visão antiga da transparência é algo positivo, ainda mais na conformidade com a legislação que já assim obriga a fazer, o problema se dá em sua limitação.

7- RESULTADO DA PESQUISA

Algumas conclusões podem ser tiradas da análise dos sítios eletrônicos de todos os tribunais de justiça. A primeira é que é possível acolher todas as sugestões do trabalho, pois sempre houve tribunais que cumpriram e superaram a expectativa da hipótese levantada.

Percebeu-se que quando o CNJ regulamenta de forma específica, os Tribunais cumprem. Há cumprimento próximo do integral de todos os tribunais da resolução 102 e 195 do CNJ, com quantitativo de servidores, execução orçamentária e folha de pagamento. Porém é rara a iniciativa de ir além para responder a parte principiológica das normas, talvez por que ainda permeiam influências das disfunções da cultura patrimonialista, confusão do público com o privado e, no privado é uma discricionariedade a transparência, e burocrática, dispondo a norma como um fim em si e podendo qualquer iniciativa além do pormenorizadamente normatizado.

Com análise dos sítios eletrônicos feita, far-se-á uma síntese em uma tabela para compará-los. Cabe ressaltar que o não cumprimento da maioria não exime a responsabilidade de nenhum, pela força cogente dos princípios e normas já tratados no trabalho.

A seguir, passa-se a fazer o comparativo de todos itens analisados anteriormente, seguindo as pontuações estabelecidas.

Tabela 7: Pontuação geral.

QUADRO GERAL COMPARATIVO						
TJ	Distribuição	Produção	Lotação RH	Balanços	Licitação	Total
AC	0	2	2	1	2	7
AL	0	1	1	1	0	3
AM	0	3	2	1	2	8
AP	0	3	2	1	0	6
BA	0	0	0	1	3	4
CE	2	3	2	1	2	10
DFT	2	3	2	1	3	11
ES	0	0	2	1	3	6
GO	1	0	2	1	2	6
MA	0	0	2	1	3	6
MG	1	3	2	1	2	9
MS	2	3	2	1	3	11
MT	0	0	1	1	1	3
PA	1	1	2	1	0	5
PB	2	3	2	1	3	11
PE	3	3	3	1	2	12

PI	3	3	2	1	3	12
PR	0	3	2	1	3	9
RJ	3	3	2	3	2	13
RN	-	-	2	1	2	5
RO	0	0	2	1	2	5
RR	0	0	2	1	2*	5
RS	1	3	3	1	3	11
SC	1	3	2	2	3	11
SE	0	3	2	-	3	8
SP	3	3	3	1	3	13
TO	3	3	2	3	3	14

Fonte: Produção do próprio autor

Destaca-se a surpresa de Tocantins estar na primeira colocação pelo método adotado. Rio de Janeiro e São Paulo seguem em sequência, mas sem ser surpresa por serem Tribunais de grande porte em nível de recursos.

Assim, Tocantins, mesmo apresentando dados meramente digitalizados, mostra, na compreensão deste autor, que a iniciativa pode levar a resultados superiores mesmo com menos recursos.

Outra observação relevante se dá com o controle pormenorizado de gastos por unidade judicial de Santa Catarina, iniciativa única que demonstra um grande controle sobre os gastos e convida a sociedade a cooperar com a fiscalização para aumentar a eficiência.

A experiência com as Resoluções do CNJ demonstrou ser muito positiva, com cumprimento satisfatório de quase todos os tribunais, já não aparentando haver muitos questionamentos de assunto *interna corporis*. Assim, o Conselho Nacional de Justiça poderá analisar as boas práticas individuais de cada tribunal para regulamentar a todos cada vez mais.

Outro argumento contrário a iniciativas mais amplas de transparência é a reserva do possível, mas já foi visto que existe o direito fundamental à boa administração que exige que se tenham dados básicos de administração para uma gestão que tenha um mínimo de controle. Também se esvazia no momento que se observa tribunais menores tendo mais transparência que outros com várias vezes o seu recurso.

Existem outros dados importantes para transparência, como pesquisa de empenho em tempo real, relatório fiscal e a prestação de contas, que é exigida pela LRF, que alguns cumprem e outros não, porém o trabalho fez a opção de selecionar os itens julgados mais relevantes para análise não ficar demasiadamente extensa, visto que o objeto são 27 tribunais.

Também é questão importante a disposição clara e transparente dos itens de transparência, assim é possível que, mesmo o trabalho sendo feito de maneira calma e diligente, possa existir dados divulgados que não foram encontrados. Lembrando que a acessibilidade dos dados é um requisito essencial para a Lei de Acesso à Informação.

O item com maior média de pontuação de cumprimento pelos tribunais é a Licitação, 2,1481, seguido de Lotação dos Recursos Humanos, 1,9629, Produtividade, 1,9259, Balanços Contábeis, 1,1481, e Distribuição, 1,0370. O item Produtividade seguiu fora dos padrões esperados, o que demonstra que os anseios de maior eficiência e maior retorno de serviços por tributos pagos está sendo absorvido pelos tribunais.

Tribunais com grandes recursos, como RJ e SP, tendem a ter a transparência mais ampla, porém há pontos da curva como TJTO que demonstram que é possível com boa vontade a implantação por todos os tribunais, disponibilizando documentos oficiais no formato PDF, balanços, de obrigações que já é obrigado a fazer.

Assim, restou demonstrado que a visão ainda é mais focada ao gasto, mas já há um movimento para a transparência gerencial. Parece existir uma falta de iniciativa de cumprimento de cláusulas abertas, se aguarda a normatização de detalhes para cumprir normas obrigatórias que podem ser feitas com a simples disponibilização de dados que já possui ou deva possuir.

O trabalho demonstrou uma média positiva, exemplos significativos e grandes oportunidades de aperfeiçoamento pela replicação de boas práticas de quem não está bem posicionado. Assim se caminhará para a legitimidade do gasto e a fomentação da cultura fiscalização social, cumprindo com intensidade princípios estruturais de peso.

8- CONCLUSÃO

Conclui-se que a construção histórica de limitação do poder absoluto do monarca e a mudança da fonte de poder para o povo permitiu a gênese do dever de transparência.

Para alcançar este ponto muitos embates de classe ocorreram assim surgindo a democracia, a república, a Magna Carta e as revoluções Francesas e Americana. Todos no sentido de maior participação popular, de fiscalização social, limitação do poder do soberano, mudança da visão da origem do poder estatal e da prestação de contas.

O Brasil foi influenciado por todo o histórico ocidental, se definindo como República Federativa e Estado Democrático de Direito desde a sua primeira constituição promulgada e seguindo com todas as promulgadas seguintes. Firmando o compromisso de estabelecer as condições de permanecer como se define.

Apesar do poder normativo forte destas condições o país pouco avançou na transparência nas décadas seguintes. A explicação pode ser encontrada pelas condições histórico-culturais.

O país transcorreu longos períodos onde os rincões de poder se mantiveram por rechaçar a transparência e a fazer a confusão entre o patrimônio público como privado, que, pelo longo tempo nesta condição, acabou sendo inconscientemente consentida pela população, cultura patrimonialista. Pode-se citar exemplos destas condições pelo Imperialismo, coronelismo, oligarquias e ditaduras.

Incursões contra esta cultura ocorreram tentando se estabelecer a meritocracia, a institucionalização, a impessoalidade e a divisão de competência pela burocracia discorrida por Weber.

Mesmo sem se livrar totalmente das amarras do patrimonialismo e já com disfunções burocráticas, como falta de iniciativa, visão dos meios maiores que dos fins e falta de visão do usuário do serviço público como cliente, houve movimentos em direção a administração gerencial, inspirada na iniciativa privada e em busca pela eficiência.

Destarte, as mudanças não ocorreram de maneira estanque, logo hoje é possível encontrar os três tipos de administração concomitantemente. E tanto as disfunções da cultura do patrimonialismo, como a da burocracia prejudicam sobremaneira a cobrança e a construção normativa-jurídica de transparência e controle

social, da noção de apropriação da população do bem público como objeto de fato da coletividade.

Mesmo com a resistência de traços de cultura que resistem a obrigações que desde a Constituição de 1891 já deviam ser cumpridas, houve diversos avanços.

A Constituição Cidadã, 1988, estabeleceu uma gama de princípios que reforçam a transparência dentre eles: o republicanismo, a democracia, a cidadania, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o direito fundamental à boa administração e a unidade constitucional. Todos atuam em sinergia para obrigar a transparência mais ampla possível.

Para reforçar todo arcabouço jurídico nacional, o país assinou vários compromissos internacionais devidamente internalizados e, por isso, com poder cogente. Deles podemos citar: Declaração Universal dos Direitos Humanos, A Meta do Milênio, Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

A normatização infraconstitucional teve incursos à transparência com a Lei de arquivos e a Lei 11.111/2005. Porém apenas com a Lei de Transparência em 2011 que a visão paradigma parece começar a mudar. Direccionamentos fortes e claros dão rumo a esse entendimento.

A nova Lei estabelece: observância da publicidade como preceito geral; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. Além disso, a Lei avança para definir como transparência também os dados gerenciais e de produtividade.

Normatizando a Lei de Transparência, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Resolução 215 de 2015, nela reforça os comandos e princípios da Lei, além de outros mais específicos.

Nestas normas o trabalho se prendeu para verificar e haver comparabilidade se os tribunais de justiça estaduais estão cumprindo seus preceitos em dados básicos que já possuem ou deveriam possuir por serem básico a uma mínima administração, obrigatórios pelo direito fundamental à boa administração, ou relevantes e obrigatórias a desenvolver por outros comandos legais.

Assim se analisou de que forma estava sendo demonstrado no sítio eletrônico dos tribunais sobre: processos distribuídos, produtividade, lotação dos recursos humanos, balanços contábeis e licitação. As escolhas destes itens não eliminam a importância de outros, e foram escolhidos pela subjetividade do critério acima.

A pesquisa confirmou que a visão do gasto ainda predomina, porém já existe um movimento de demonstração da produtividade absorvendo o anseio da sociedade de eficiência do judiciário.

Tribunais com grandes orçamentos tendem a ter uma transparência mais completa, mas há exceções que demonstram que, com vontade política, é possível estar com qualidade próxima mesmo sem orçamento semelhante, como o TJTO.

O fato de sempre haver tribunais acima da expectativa em todos os quesitos, do TJTO estar entre os primeiros pelos critérios adotados de transparência e dos dados analisados serem básicos ou já de obrigatório desenvolvimento, demonstram que o princípio da reserva do possível e da autonomia dos tribunais não elidem de sua responsabilidade de ampliar a transparência.

Também foi possível perceber que os itens já normatizados pelo CNJ em pormenores foram os mais cumpridos, o que denota uma dificuldade de se observar as cláusulas abertas como de efeito imediato, aguardando normatização de detalhes para começar a ser cumpridos.

O país vive uma crise de representatividade que reflete na legitimidade dos membros políticos. No Judiciário há o agravante de não haver o controle pelo pleito eleitoral, porém o mesmo faz a gestão de recursos públicos e deve prestar homenagens ao controle social não só de seus gastos, mas como de suas ações, mesmo as discricionárias. Desse modo, espera-se iniciativa e reflexão para replicação das melhores práticas, apenas desta maneira pode-se avançar no amadurecimento e revigoreamento da nossa democracia e república e todos os demais princípios correlatos.

REFERÊNCIA

ACUNHA, Fernando José. **A administração Pública Brasileira no Contexto do Estado Democrático de Direito**. Brasília. 2013

BANCO DO BRASIL. **Transferências para o município de Newton Bello**. Disponível em <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario.bbx>. Acesso em 30/05/2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015, p. 987.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 202.

BRAICK, Patrícia Ramos e MOTA, Myriam Becho. **História: Das cavernas ao terceiro milênio**, 2ª Edição. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 fev. 2016.

BRASIL. Lei 11.111, de 5 de maio de 2005. **Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm>. Acesso em: 29 de maio. 2016.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 29 jan. 2016.

CAMMAROSANO, Márcio. Op. cit., p. 101-102. CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**; 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. Ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CGU. Acesso à Informação Pública: **Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

CHARLES, Ronny. **Direito Administrativo**. 5ª ed. Jus podivm. São Paulo. 2015.

CIDH. **Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão.**

Disponível em

<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm>.

Acesso em 09/05/2016.

CNJ. **Justiça Aberta.** Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-aberta>. Acesso em 30/05/2016

CNJ. **Resolução 215, de 16 de dezembro de 2015.** Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n215-16-12-2015-presidencia.pdf>. Acesso 20/04/2016

DAGNINO, Evelina. 2004a, **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

DALLARI, **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIGUEIREDO E SANTOS, Vanuza da Silva e Waldir Jorge Ladeira dos.

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Disponível em seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/download/6327/4715. Acesso em 22/06/2016

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.146

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **200 Anos de Estado, 200 Anos de Administração Pública, 200 Anos de Reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 42(5):829-74, SET/OUT. 2008.

MADISON, James. In: **Jefferson, Federalistas, Paine e Tocqueville.** Coleção Pensadores. Abril Cultural: São Paulo, 1979.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARÇAL FILHO, Justen. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

MARSON, Isabel Andrade. Hannah Arendt e a Revolução: ressonâncias da Revolução americana no império brasileiro. In: DUARTE, LOPREATO e MAGALHAES (Orgs.). A banalização da violência: a atualidade do pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2004.

- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. - São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª Ed, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Globalização, Regionalismo, Reforma do Estado e da Constituição** in Revista de Direito Administrativo nº 211. Rio de Janeiro: Editora Renovar Ltda. Jan/Mar 1998.
- MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 14, abr./jun. 2008, p. 7.
- ONU. **A meta do Milênio**. Disponível em <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>. Acesso em 09/05/2016.
- ONU. **A ONU e a Governança**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>. Acesso em 09/05/2016.
- ONU. **Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção**. Disponível em https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 09/05/2016
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 10/05/2016.
- ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidhdudh-direitos-civis.html>. Disponível em 09/05/2016. Acesso em 09/05/2016.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.
- ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente,

Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf>. Acesso em 27 de janeiro de 2011.

STF. Trecho extraído do voto do Min. Celso de Mello nos autos do Inq. n. 3.983/DF, publicado no Informativo n. 822. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo822.htm>>. Acesso em: 16.06.2016.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. In: Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RORAIMA. **Orçamento**. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/component/phocadownload/category/327-execucao-orcamentaria>. Acesso em 30/05/2016

WEBER, M. *Max Weber: sociologia*. 5^a. ed. Gabriel Cohn, compilador; traduzido por A. Cohn e G. Cohn. São Paulo: Abr. 1990.