

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DO ESTADO E
O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: UMA
ANÁLISE DOS SITES DO PODER JUDICIÁRIO
BRASILEIRO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO
FISCAL**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Noemi de Freitas Santos

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DO ESTADO
E O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: UMA
ANÁLISE DOS SITES DO PODER JUDICIÁRIO
BRASILEIRO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO
FISCAL**

por

Noemi de Freitas Santos

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharela em Direito**.

Orientador Prof^a. Dr^a. Rosane Leal da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de Graduação

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DO ESTADO
E O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: UMA
ANÁLISE DOS SITES DO PODER JUDICIÁRIO
BRASILEIRO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO
FISCAL**

elaborada por
Noemi de Freitas Santos

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharela em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Pr^a Rosane Leal da Silva
(Orientadora)

Prof. Dr. Rafael Santos de Oliveira
(Universidade Federal de Santa Maria)

Mestranda Priscila Valduga Dinarte
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 02 de dezembro de 2014.

ONDE VOCÊ VÊ...

“Onde você vê um obstáculo,

Alguém vê o término da viagem

E o outro vê uma chance de crescer.

Onde você vê um motivo para se irritar,

Alguém vê a tragédia total

E o outro vê uma prova para sua paciência.

Onde você vê a morte,

Alguém vê o fim

E o outro vê o começo de uma nova etapa...

[...]

Cada qual vê o que quer, pode ou consegue enxergar.

(autor desconhecido)

RESUMO
Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

**O DEVER DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DO ESTADO E O
ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE
DOS SITES DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO COMO
INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL**

AUTOR: **NOEMI DE FREITAS SANTOS**

ORIENTADOR: **ROSANE LEAL DA SILVA**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 2 de dezembro de 2014.

No presente trabalho, versa-se sobre o dever de transparência ativa e o acesso às informações públicas presentes nos portais do Poder Judiciário brasileiro, em cotejo com a produção normativa existente em relação ao tema. A questão central desta pesquisa girou em torno de uma análise crítica se as informações sobre a gestão fiscal divulgadas sobre os órgãos no âmbito dos sítios eletrônicos dos Tribunais têm o condão de cumprir o dever proativo da transparência imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527/2011 (LAI). Para tanto, além de ser determinada a divulgação espontânea de informações de interesse público através da LAI, outros instrumentos normativos norteiam a divulgação de informações através de páginas eletrônicas, a exemplo do Guia para criação da Seção Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Federais. Assim, através do método dedutivo, o presente estudo parte da abordagem do dever de transparência ativa do Judiciário e analisa alguns aspectos inovadores exigidos/propostos pela LAI. A pesquisa bibliográfica e documental é complementada pelo emprego do método de procedimento monográfico e de estudo de casos, a partir do qual foram eleitos e observados, de maneira sistemática e não-participativa, os órgãos e Tribunais no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de verificar se os portais divulgam informações sobre a estrutura organizacional de seus órgãos integrantes, tendo por parâmetros da análise os preceitos da LAI e do Guia. Constatou-se que, apesar de uma farta produção legislativa brasileira no âmbito do acesso à informação, ainda há um tímido interesse para colocá-las em prática, o que aponta para a necessidade de um melhor controle para a sua efetividade.

Palavras-Chaves: Acesso às informações públicas; Gestão dos tribunais; Poder Judiciário brasileiro; Transparência fiscal.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Law School
Federal University of Santa Maria

DUTY OF TRANSPARENCY ACTIVE STATE AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: AN ANALYSIS OF POWER SITES BRAZILIAN JUDICIARY AS FISCAL MANAGEMENT TOOLS

Author: Noemi de Freitas Santos

Adviser: Rosane Leal da Silva

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 2th, 2014.

In this study, versa is the duty of active transparency and access to public information present in the portals of the Brazilian courts, in comparison with the existing normative production by Topic. The central question of this research centered on a critical analysis of the information on tax management disclosed on the organs within the websites of courts have the power to fulfill the proactive duty of transparency imposed by the Fiscal Responsibility Law (LRF) and Access to Information law, Law n°. 12.527/2011 (LAI). Therefore, besides being determined spontaneous disclosure of information of public interest by LAI, other legal instruments guiding the dissemination of information through web sites, such as the Guide for the creation of Section Access to Information in websites of Bodies and Entities federal. Thus, through the deductive method, the present study part of the active duty transparency of the judicial approach and analyze some innovative aspects proposed by the LAI. The bibliographic and documentary research is complemented by the use of monographic procedure and method of case studies, from which they were elected and observed in a systematic and non-participatory manner, the organs and courts within the judiciary, in order to ascertain whether the portals disclose information about the organizational structure of its members organs, with the analysis parameters the precepts of LAI and Guide. It was found that, despite a rich Brazilian legislative output under the access to information, there is still a shy interest to put them into practice, which points to the need for better control for their effectiveness.

Key-Words: Access to public information; Court management; Brazilian Judiciary; Fiscal transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1.....	57
Gráfico 2.....	58
Gráfico 3.....	59
Gráfico 4.....	60
Gráfico 5.....	61

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS RUMO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS	13
1.1 Administração Patrimonialista	13
1.2 Administração Burocrática	17
1.3 Administração Gerencial	22
1.4 Novo Modelo de Administração Democrática	26
1.4.1 Acesso às informações públicas	29
2 OS SITES DO PODER JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL TRANSPARENTE	33
2.1 Os modelos de gestão do Poder Judiciário de Boaventura de Sousa Santos	33
2.1.1 Modelo Executivo	36
2.1.2 Modelo de Comissão Independente	37
2.1.3 Modelo de Parceria	38
2.1.4 Modelo Executivo Mitigado	39
2.1.5 Modelo de Autonomia Limitada	39
2.1.6 Modelo de Autonomia Limitada e de Comissão	40
2.1.7 Modelo Judicial	40
2.2 A Lei de Acesso às Informações Públicas e as novas diretrizes para uma gestão fiscal transparente como complemento aos mecanismos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal	41
2.3 O Conselho Nacional de Justiça e o dever de transparência ativa do Poder Judiciário	47
2.4 A análise dos sites do Poder Judiciário sob a ótica da transparência fiscal	53
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

Com a transformação das relações entre sociedade e Estado que permeiam a democratização, emergem demandas pela transparência das ações dos entes públicos. Conjuntamente a esse processo de maior fiscalização da gestão pública, estão a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a nova Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI).

Inserido nesse contexto de mudanças nas estratégias de governo, o Poder Judiciário as manifesta através da divulgação de informações da gestão fiscal por meio de seus *sites*, mais especificamente pela divulgação de Relatórios de Gestão Fiscal, das despesas e receitas, bem como dos processos de licitação que envolve gastos públicos.

Tendo em vista a consolidação democrática do País, a sociedade brasileira apresenta um nível de maturidade crítica que não aceita mais a má utilização dos recursos públicos por parte de seus governantes, bem como se exige uma total transparência na gestão fiscal dos gastos públicos.

Tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a Lei de Acesso à Informação se constituem um passo importante e necessário, que, associado a outras medidas, pode representar uma mudança significativa nas práticas das administrações públicas, em suas diferentes esferas de competência, sendo indispensável dispor de elementos objetivos que garantam a preservação do equilíbrio e do controle administrativo, bem como da transparência na alocação de recursos orçamentários, paralelamente ao planejamento de curto, médio e longo prazo.

Assim, quando a Administração Pública é orientada por diretrizes legais, os administradores assumem a tarefa de coordenar as iniciativas dirigidas para compatibilizar a aplicação das receitas com as necessidades e demandas prioritárias da sociedade, estabelecendo as metas derivadas do interesse público, dentre elas, a da prática da transparência do processo de administração dos recursos públicos disponíveis.

Vislumbra-se o grande potencial democrático na proposta de transparência ativa da gestão pública do Poder Judiciário, sobretudo pelo uso de novas mídias como a *internet*. Essa maior divulgação de informações públicas, se analisada no contexto de transição para o Estado Democrático de Direito que está em constante aprimoramento no Brasil, é significativa dentro das promessas de transparência pública que acompanham esse movimento.

Este trabalho tem por objetivo principal analisar a concretização da transparência ativa das contas e despesas públicas por meio eletrônico dos portais do Poder Judiciário brasileiro,

verificando o cumprimento do disposto em lei acerca da divulgação de informações sobre gestão fiscal. Para isso, faz-se necessário aclarar os conceitos de transparência fiscal e transparência ativa do Estado, com vistas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Acesso à Informação (LAI).

Dentro desse contexto, o projeto de pesquisa desenvolvido no Núcleo de Direito Informacional da UFSM intitulado “O uso das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Judiciário brasileiro: os sites e portais como instrumentos para implementar a Lei nº 12.527/11” tem realizado estudos nessa área, por meio de análise sistemática e não-participativa de *sites* do Poder Judiciário.

A Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Por sua vez, a Lei nº 12.527/2011 (LAI) regulamentou o direito fundamental de acesso à informação pública, estabelecendo, sobretudo, o dever de transparência ativa e passiva do Estado. Para tanto, além de determinarem a divulgação espontânea de informações de interesse público, as referidas legislações previram instrumentos que asseguram a transparência na gestão fiscal através de meios eletrônicos.

O uso das tecnologias permite uma verdadeira revolução, pois os canais digitais fazem com que a sociedade exerça maior fiscalização e controle da atuação do Poder Público, desafiando, sobretudo, o Estado, o qual cada vez mais é demandado para promover a publicidade e a transparência. Dentro desse contexto, é possível afirmar que os portais do Poder Judiciário brasileiro estão divulgando informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira para acesso ao público cumprindo, assim, o dever de transparência ativa?

Este estudo será realizado através da análise de dados obtidos em *sites* e portais do Poder Judiciário, tendo como instrumento de investigação da pesquisa um questionário composto por questões que abordam os aspectos da Lei de Acesso à Informação. Assim, através do método dedutivo, o presente estudo parte da abordagem do dever de transparência ativa do Judiciário e analisa alguns aspectos inovadores trazidos pela LAI e a transparência fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A pesquisa bibliográfica e documental é complementada pelo emprego do método monográfico e de estudo de casos, a partir do qual foram eleitos e observados, de maneira sistemática e não-participativa, os órgãos e Tribunais no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de verificar se esses portais cumprem o dever de transparência ativa na gestão fiscal e

de que forma tratam a divulgação de informações ao cidadão, tendo por parâmetros da análise os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso à Informação (LAI).

O primeiro capítulo do trabalho irá discorrer sobre a evolução da Administração Pública no Brasil, tecendo uma análise sobre os modelos de gestão pública existentes, bem como abordará os desafios e tendências para o acesso às informações públicas. A segunda parte da monografia fará uma análise dos *sites* do Poder Judiciário, como instrumentos de gestão fiscal transparente e discorrerá sobre os modelos de gestão dos tribunais propostos por Boaventura de Sousa Santos.

Por fim, constata-se que o projeto tem sua relevância na área jurídica por fazer parte dessa nova estrutura de acesso à informação pública e, conseqüentemente, do acesso ao Poder Judiciário, através da compreensão do papel democrático desse órgão público, bem como da identificação de promessas de transparência em contraste com possíveis falhas na sua implementação nos sites do Judiciário, acreditando-se contribuir para propostas de aprimoramento desses canais de comunicação e, assim, para um Poder Judiciário mais transparente e acessível à população.

1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS RUMO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira é definida por importantes fases que conduziram a transformações significativas nas estruturas organizacionais do funcionalismo público. Na evolução da gestão pública no Brasil é possível encontrar três grandes fases: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Mais recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública voltada para o controle social, a administração democrática.

O objetivo deste tópico é discorrer acerca dos modelos que marcaram grandes momentos históricos da administração pública brasileira até chegar a uma nova perspectiva que atenda aos anseios da sociedade, sobretudo, as questões relacionadas ao acesso às informações públicas e a uma maior transparência das contas do Poder Judiciário no Brasil.

1.1 Administração Patrimonialista

O primeiro modelo de administração pública foi o patrimonialista, sendo característico dos Estados Absolutistas. Neste modelo de gestão o aparelho do Estado funciona como extensão do poder soberano e os seus servidores possuem status de nobreza real, uma vez que a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração por haver uma indefinição do que é público e privado e, principalmente, entre o político e o gestor público.

Herança da época feudal, no patrimonialismo a administração pública atende aos interesses da classe dominante, representando mero instrumento de usurpação de poder. O poder que emana do povo passa a ser utilizado pelo governante para seu interesse. Nas palavras de Wilson Granjeiro (2006, p. 131) “A *res publica* não é diferenciada da *res principis*”, ou seja a “coisa publica” não é diferenciada da “coisa do governante”.

O indivíduo que exerce autoridade nesse sistema não era apenas um superior hierárquico, mas, sim, um “senhor” e os seus subordinados são mais que funcionários, eram “servidores”, dentre estes estavam os nobres, os empregados domésticos, os clientes e os escravos. Os inferiores hierárquicos dedicavam à autoridade, mais do que seus serviços. Ofereciam a ela suas vidas em trocas de cargos, benesses, honrarias, privilégios e favoritismo.

A administração política é tratada pela autoridade como assunto pessoal, assim como as riquezas auferidas pelo tesouro estatal provenientes da arrecadação de impostos. Percebe-

se, assim, que Administração Pública era utilizada como instrumento de poder na mão dos soberanos.

Os governantes consideraram o Estado como seu patrimônio, havendo uma total confusão entre o público e o privado. Como consequência desse pensamento, a corrupção e o nepotismo tornaram-se características inerentes a esse sistema da gestão pública. O foco do referido sistema deixou de ser a defesa da coisa pública e a prestação de serviços à população e passou a ser questões que privilegiavam a vontade de poucos. Os cargos públicos eram distribuídos a inúteis nobres letrados respeitando critérios de status, parentesco e favoritismo.

A administração pública patrimonialista no Brasil é herança lusitana, segundo José Wilson Granjeiro (2008), onde desde o descobrimento impôs o sistema de dominação tradicional nas novas terras. A administração colonial brasileira reproduziu os mesmos vícios do Estado português, sustentado há um bom tempo pelo progresso da expansão ultramarina, que se traduzia na possibilidade de enriquecimento rápido e fácil, além da necessidade de centralização e de concentração do poder real: centralização, regulações embaralhadas e forte influência da igreja.

Com isso, pode-se atribuir, em parte, o vulto que o patrimonialismo assumiu, pelo menos no primeiro século e meio de colonização lusitana no Brasil, ao fato de a metrópole portuguesa ter delegado aos colonos e donatários aqui residentes importantes funções políticas e administrativas.

Essa descentralização foi um marco importante para o Estado brasileiro. Constituiu um grande passo para a tentativa de implantação de um regime mais profissional e racional de gestão da coisa pública: o modelo de gestão burocrático, que será melhor desenvolvido no próximo tópico.

O poder e a autonomia de que desfrutavam as novas instituições fundadas no Brasil Colônia, representavam uma menor lealdade e fidelidade dos colonos ao monarca português, na medida em que este último delegava aos primeiros a administração da colônia, e estes, como consequência, se sentiam desobrigados a prestar contas de seus atos e de serem fiéis e leais ao soberano lusitano, dado que os administradores efetivos do Brasil colonial eram eles próprios. Além disso, a autoridade real lusitana agia de forma patrimonialista em associação com a grande propriedade.

A fim de retratar a influência política dos donos de terras e à escassa presença metropolitana no período, importa referir o trecho de Caio Prado (1953, p. 28-29):

Até meados do século XVII pode-se afirmar que a autoridade desta (a Coroa) somente se exerce dentro dos estreitos limites da sede do governo-geral. Mantinha ela na colônia apenas uma administração rudimentar, o estritamente necessário para não perder com ela todo contato, e atendia a seus pedidos com a relutância e morosidade de quem não se decide a fazer grandes gastos com o que não lhe pagava o custo. Via-se, por isso, a administração colonial desarmada, a braços com a turbulência e arrogância dos colonos. (...)

Não raro por isso fechavam os olhos a toda sorte de abusos que não tinham forças para reprimir ou castigar. (...)

Se dentro do sistema político vigente na Colônia só descobrimos a soberania, o poder político da Coroa, vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais.

O patrimonialismo exerceu expressiva influência no Brasil na época colonial, e pode-se apontar como fatores explicativos para tal fato o grande poder político que exerceram nesse período de colonização os grandes proprietários de terras. Também o legado patrimonialista do Estado absolutista português contribuiu para a continuidade desse modelo de administração, bem como a ausência de mediação burocrática no exercício da dominação patrimonialista durante a vigência do Pacto Colonial no Brasil (DE ALVERGA, 2011).

Ainda sobre o sistema patrimonialista, vale destacar um trecho de um artigo da senadora Marina Silva (2000, s. 1.), que explicita bem o sentido do patrimonialismo no Brasil, herança do período colonial:

O Patrimonialismo é a apropriação privada dos bens públicos. E quando se fala em bens públicos, não se trata apenas de bens materiais, mas do próprio exercício do poder. Na visão patrimonialista, o governante é um senhor – como no tempo da colônia – que tudo pode e o Estado é como se fosse sua propriedade particular. Consequentemente, os cidadãos não têm direitos de fato. Recebem benesses aqui e ali, em lugar de exigir os serviços e benefícios que são devidos à sociedade pelo poder público. Troca-se cidadania por relações de favor pessoal. Aí morrem os direitos, a justiça, a ética, o bem comum, os valores morais. E aí vicejam a subserviência, o engodo, o banditismo político, a impunidade, o mau uso do dinheiro público e a miséria social.

A administração pública patrimonialista deixou resquícios no Brasil, sendo que algumas atitudes dos gestores públicos permanecem até hoje, como por exemplo, a escolha de parentes de políticos sem qualquer preparo para cargos de confiança importantes na Administração Pública ou passando em concursos públicos de credibilidade discutível. Embora haja vedação expressa da prática de nepotismo na administração pública através da Súmula Vinculante nº 13¹, o entendimento que está se disseminando nos Tribunais pátrios é

¹ A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

de que a referida súmula não se aplica aos agentes políticos, sob o argumento de que o Supremo Tribunal Federal assim tem entendido².

Outra prática comum é a de empresas financiadoras de campanhas eleitorais vencerem licitações públicas duvidosas, através de licitações fraudulentas ou até mesmo de contratos superfaturados. Para coibir essa espécie de corrupção administrativa, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, que pede o fim das doações de pessoas jurídicas a candidatos e a partidos políticos³ (MEIRELLES, 2013).

O Poder Judiciário também convive com casos de desvios de verbas, vendas de sentenças, contratos irregulares, nepotismo e criação de entidades vinculadas aos próprios juízes para administrar verbas de tribunais, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que apontou diversas irregularidades na justiça brasileira (BASILE; MAGRO, 2011).

A reportagem do jornal Valor Econômico demonstrou casos de corrupção e mau uso dos recursos públicos identificados pelo Conselho Nacional de Justiça em diversas regiões do país. Segundo a notícia veiculada, no Espírito Santo havia a contratação de serviço de degustação de café pelo Tribunal do Estado. Já em Pernambuco e na Paraíba, associações de mulheres de magistrados exploraram diversos serviços, como estacionamento e xerox, dentro do prédio do Tribunal de Justiça. No Pará, o CNJ determinou o fim de um contrato com uma empresa de bufê que prestava serviços em ocasiões como posses, inaugurações, confraternização natalina e na tradicional visita da imagem peregrina de Nossa Senhora de Nazaré (BASILE; MAGRO, 2011).

Esses casos demonstram que na administração pública brasileira ainda resiste o modelo patrimonialista, em que o exercício do poder arbitrário impera sobre as necessidades coletivas dos cidadãos. Uma mudança de mentalidade urgente é necessária, sendo que o

² No julgamento do RE 579.951/RN não houve consenso entre os Ministros sobre se, objetivamente, o nepotismo não se aplica aos cargos políticos ou se, no entender da corte não se aplicaria de plano, mas seria necessária a análise de cada caso em concreto. Ao proferir o seu voto o do Ministro Ayres Britto destacou: "Então, quando o art. 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC nº 12, porque o próprio capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como por exemplo, o de secretário municipal, são agentes de poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do artigo 37. Somente os cargos e funções singelamente administrativos - é como penso - são alcançados pela imperiosidade do artigo 37, com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os secretários municipais, que correspondem a secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e ministros de Estrado, no âmbito federal." (BRASIL, 2008).

³ A OAB argumenta que a forma em que ocorre o financiamento de campanhas torna o processo político refém do poder econômico, além de prejudicar candidatos que não têm o apoio de grandes empresas. A ADI 4650 tramita na Corte Suprema desde 2011 e tem por relator o Ministro Luiz Fux, que assim como o presidente do tribunal, ministro Joaquim Barbosa, proferiu seu voto na quarta-feira da última semana (11) em favor da mudança pleiteada pela Ordem (MEIRELLES, 2013).

controle da sociedade será fundamental para uma verdadeira ruptura com esse modelo de administração pautado em favorecimentos pessoais em detrimento do bem público.

1.2 Administração Burocrática

A administração pública burocrática surge basicamente com o advento do Estado Liberal, buscando romper com o modelo anterior, a vertente patrimonialista, na tentativa de separar os interesses pessoais do detentor do poder dos instrumentos colocados à disposição do Poder Público, visando a garantia da satisfação do interesse público.

No modelo de Administração burocrática são adotadas uma série de medidas cujo objetivo é a defesa da coisa pública contra o poder arbitrário do soberano, em contraposição ao período patrimonialista antecedente, cuja característica principal é a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder.

Na tentativa de romper com o modelo patrimonialista tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público, caracterizando um poder racional baseado na lei.

Para elucidar as diferenças entre o Estado patrimonial e o Estado burocrático, Sérgio Buarque de Holanda (1948, p. 211-212) ressalta as dificuldades de implantar no Brasil uma administração pública de caráter impessoal:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formadas por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

No Brasil, a Administração Pública Burocrática surgiu a partir da década de 30, no governo de Getúlio Vargas. Ela nasceu num contexto de aceleração da industrialização brasileira e se traduziu na criação das primeiras carreiras burocráticas e na adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público (GRANJEIRO, 2008).

Nesse período, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, com uma clara distinção entre administração e política, com a criação das primeiras carreiras para funcionários públicos e a realização dos primeiros concursos públicos. Segundo Granjeiro (2008), apesar dos avanços, não foi possível adotar uma política eficiente de recursos humanos.

O Departamento Administrativo do Serviço Público era um órgão diretamente subordinado ao Presidente da República que tinha as seguintes competências: o estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais; a organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da presidência da República; a fiscalização dessas instruções e de sua execução orçamentária; a seleção de candidatos a cargos públicos federais; a promoção; readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos (BRASIL, 1938a).

Por meio do Decreto-Lei nº 579 de 1938 foram criadas as Comissões de Eficiência que eram subordinadas administrativamente ao Ministro de Estado e tecnicamente ao DASP. Cada Comissão de Eficiência era composta por três membros, designados e escolhidos, pelo Presidente da República, entre funcionários de comprovada capacidade (BRASIL, 1938a).

As Comissões de Eficiência tinham atribuições para: a) estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério; b) propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições; c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos; d) opinar sobre transferências, remoções e permutas; e) instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado por funcionários e pessoal extranumerário; f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa de pessoal extranumerário; g) colaborar e manter estreita articulação com as Divisões do DASP; h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização; i) apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao DASP (BRASIL, 1938a).

Percebe-se que os objetivos primordiais do DASP era a busca por eficiência e racionalização do serviço público, além da formação de servidores provenientes de um quadro qualificado e detentores do conhecimento técnico. Para isso, o órgão realizou investimentos a fim de promover o intercâmbio entre a administração federal brasileira e outros modelos administrativos no exterior, com a promulgação do Decreto-lei nº 776, de 7 de outubro de 1938, chamado “Missão de Estudos no Estrangeiro” (BRASIL, 1938b).

O objetivo do Decreto-lei nº 776/1938 era o envio anual ao exterior de funcionários públicos civis federais, para o fim de especialização e aperfeiçoamento em assuntos

concernentes ao serviço público, podendo a capacitação ser feita pela frequência em cursos mantidos por instituições culturais, ou por estágio para observação direta em serviços públicos (BRASIL, 1938b).

Dentre as reformas inovadoras introduzidas pelo DASP encontra-se também o planejamento orçamentário no Brasil, que teve como objetivo organizar anualmente, de acordo com as instruções sugeridas pelo Presidente da República, a proposta orçamentária, que é um avanço no controle dos gastos públicos (BRASIL, 2009, p. 10).

O modelo burocrático enfatiza aspectos formais, controlando processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização e formalismo. Os procedimentos formais são feitos por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico. Há a profissionalização do funcionário burocrático, que exerce o cargo técnico em razão de sua competência, comprovada por processo de seleção.

Assim, a administração pública burocrática desenvolve as ideias de profissionalização da carreira, de hierarquia funcional, de impessoalidade e de formalismo, que caracterizou um poder racional-legal, em que a autoridade desse modelo advém de um sistema de normas legais, ao invés de tradicionais.

A burocracia é uma característica fundamental desse modelo, sendo um elemento organizador de uma cultura científica que assegurava o monopólio do funcionalismo federal para uma elite técnica e especializada, que se baseava na padronização e na adoção da meritocracia.

A administração burocrática funda-se no movimento da “Administração Científica” de Max Weber (2012, p. 9-12), na qual a burocracia moderna segue alguns princípios:

- I. Existe o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos.
- II. Os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores.
- III. A administração do cargo moderno funda-se em documentos escritos (“arquivos”) que serão conservados de forma original ou como projetos. Existe, assim, um pessoal de subalternos e escribas de toda classe. O conjunto dos funcionários “públicos” estáveis, bem como o correspondente aparato de instrumentos e arquivos, integram uma “repartição”; isto é o que na empresa privada chama-se “escritório”.
- IV. Administrar um cargo, e administrá-lo de forma especializada, implica, geralmente, uma preparação cabal e experta. Isto exige-se cada vez mais do executivo moderno e do empregado das empresas privadas, bem como exige-se do funcionário público.
- V. Se o cargo está em pleno desenvolvimento, a atividade do funcionário requer toda a sua capacidade de trabalho, além do fato de que a sua jornada obrigatória no

escritório está estritamente fixada. Normalmente, isto é somente produto de uma prolongada evolução, tanto nos cargos públicos quanto nos privados. Anteriormente, em todas as situações, o normal era o contrário: as tarefas burocráticas consideravam-se uma atividade secundária.

VI. A administração do cargo ajusta-se a normas gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos precisas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento destas normas é um saber técnico particular que o funcionário possui. Envolve a jurisprudência, ou a administração pública ou de empresas.

No modelo burocrático, as regras são válidas porque objetivam fins específicos e não porque são baseadas em tradições, sendo que os administradores têm à sua disposição meios coercitivos que asseguram a obediência dos subordinados. No entanto, essa rigidez formal, a formação de diversos níveis hierárquicos e a profissionalização extrema acabou levando ao enrijecimento do modelo burocrático.

O excesso de formalismo, em que as ações dos burocratas estão baseadas em normas, aliado a um aparato de instrumentos e documentos que compõem essas regras torna a administração burocrática ineficiente e excessivamente dispendiosa⁴, uma vez que uma grande quantidade de funcionários altamente especializados não são capazes de atender a demandas mais simples da população, muitas vezes baseados no rigor da divisão hierárquica e profissional que o cargo atribui a eles, deixando de realizar tarefas que não são inerentes da função exercida.

Conforme observa Santos (1995, p. 119), a alta administração ocupou os cargos durante o modelo burocrático:

(...) assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada *tecnocracia* que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo - esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração.

O grupo de técnicos especialistas que formaram o aparelhamento estatal ao longo dos anos adquiriu um considerável poder de decisão, culminando na chamada tecnocracia, como bem descreve Luiz Carlos Bresser-Pereira (2003, p. 97):

⁴ Apesar da alta especialização implementada por esse modelo, a burocracia é responsável pela imposição de grandes entraves na abertura de empresas no Brasil. De acordo com dados do relatório "Doing Business 2014" (Fazendo Negócios, em português), do Banco Mundial, no Brasil leva-se 107,5 dias (cerca de mais de 3 meses) para abrir uma empresa, mais que o dobro do tempo médio de países como Chile, África do Sul e Peru, o que coloca o país na 116ª posição do ranking. Além disso, é preciso quatro anos para resolver casos de insolvência (quando a empresa encerra as atividades com dívida) e há 14 procedimentos para registrar uma propriedade num prazo de 30 dias (BANCO MUNDIAL, 2013).

Os administradores profissionais e os técnicos que constituem a classe média profissional, na medida em que assumem poder dentro das organizações burocráticas, transformam-se em uma tecnocracia. O desenvolvimento social brasileiro, a partir de 1930, marca ao mesmo tempo a formação de poderosas organizações burocráticas públicas e privadas no Brasil e o surgimento de um grupo tecnocrático dentro do setor que estamos chamando de nova classe média. Ao contrário do que aconteceu na maioria, senão em todos os demais países capitalistas, os técnicos e administradores profissionais do setor público transformaram-se em verdadeira tecnocracia – isto é, assumiram uma parte considerável do poder decisório – muito antes do que no setor privado.

A formação de uma elite tecnocrata no setor público, além de não atender ao interesse do público acaba por tomar decisões que beneficiam os seus próprios interesses, pois como estão vinculados à gestão pública, os tecnocratas legitimavam as suas ações por meio do seu saber técnico, que é reconhecido por atuarem em esferas específicas.

Também há entraves burocráticos⁵ nas licitações públicas, uma vez que a Lei nº 8.666/93 que rege as licitações e contratos na gestão estatal cria muitas amarras no processo, levando a um excesso de burocratização que impede empresas idôneas de participarem do certame licitatório, mas, ao mesmo tempo, não protege contra fraudes, a exemplo do favorecimento de empresas de fachada pelos próprios gestores, por haver brechas na lei que eles conhecem muito bem.

Hely Lopes Meirelles (2011, p. 276-277) tece críticas à burocracia exacerbada:

A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados. [...] Reconhecimentos de firmas, certidões negativas, regularidade eleitoral, são exigências impertinentes que a lei federal dispensou nessa fase, mas que a burocracia ainda vem fazendo ilegalmente, no seu vezo de criar embaraço aos licitantes. É um verdadeiro estrabismo público, que as autoridades superiores precisam corrigir, para que os burocratas não persistam nas suas distorções rotineiras de complicar aquilo que a legislação já simplificou. Os bons contratos, observe-se, não resultam das exigências burocráticas, mas, sim, da capacitação dos licitantes e do criterioso julgamento das propostas.

A necessidade de uma transformação urgente de comportamento da administração pública deve ser promovida com a desburocratização, que é constituída por ações de simplificação e de desregulamentação. As ações de simplificação consistem na remoção dos entraves burocráticos de processos, procedimentos, rotinas ou atividades, que geram fluxos desconexos na tramitação de documentos e que não agregam valor ao serviço prestado pelo

⁵ Outra pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) com 300 empresas fluminenses, que atuam nas áreas de exportação e importação, mostra que a burocracia e a carência de infraestrutura continuam sendo os grandes entraves para o desenvolvimento de novos negócios. O órgão que mais afeta a competitividade das empresas é a Receita Federal, que foi referenciada por 43,3% dos empresários (BRASIL ECONÔMICO, 2013).

Estado. As ações de desregulamentação estão voltadas para a remoção de entraves burocráticos impostos pela legislação (leis, decretos, portarias, atos normativos) que interferem de maneira exagerada nas relações de direito e obrigações entre Estado e cidadãos e dentro da própria máquina pública.

1.3 Administração Gerencial

O marco na tentativa de superação da rigidez burocrática teve início no Brasil com a criação do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que introduziu o modelo de administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, com a transferência de atividades que eram centralizadas pelo Poder Executivo para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, objetivando uma maior dinamização nas operações administrativas por meio da descentralização funcional.

O Decreto-Lei nº 200 de 1967 inovou ao prever princípios fundamentais a serem observados pela atividade na administração federal, como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência, o controle, além da racionalidade administrativa, a sistematização e a programação financeira (BRASIL, 1967).

Dentre esses princípios pode-se destacar o planejamento que visa promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional e a programação financeira com a elaboração de um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).

Outro ponto relevante do Decreto refere-se ao acompanhamento da execução orçamentária pelos órgãos de contabilização com a criação da Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, além da previsão de que documentos relativos à escrituração dos atos da receita e despesa ficassem arquivados no órgão de contabilidade analítica e à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira, bem como dos agentes incumbidos do controle externo, de competência do Tribunal de Contas (BRASIL, 1967).

O novo paradigma gerencial avançou, sobretudo, na gestão orçamentária e financeira do país com a implementação de programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, com metas a serem cumpridas pelos órgãos da administração federal e elaborados através de órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do chefe do Poder Executivo.

O objetivo primordial da administração pública gerencial é o aumento da qualidade dos serviços e a redução de custos através de uma proposta de desenvolvimento da cultura gerencial nas organizações, orientada para resultados e para o incremento da governança no Estado, com o cidadão como cliente da prestação dos serviços públicos.

Com a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, transformando os órgãos da administração pública em unidades descentralizadas, com a possibilidade de utilização de empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho.

Nesse sentido, Carlos Osmar Bertero (1985, p. 17), assevera que a descentralização ocorreu diante da incapacidade de gestão eficiente da administração indireta:

Subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista.

O gerencialismo abandonou os ideais da alta tecnocracia disseminados pela administração burocrática ao contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais, que segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996) enfraqueceu o núcleo estratégico do Estado composto basicamente de carreiras de altos administradores. Segundo o autor, “a crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração” (BRESSERT-PEREIRA, 1996, p. 7).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 rompeu-se definitivamente com as orientações introduzidas até então, inclusive com algumas conquistas como a descentralização e a flexibilização da administração pública, que havia dado grande autonomia as empresas estatais, justamente por se considerar que esses mecanismos implantados pelo regime militar eram incompatíveis com o processo democrático estabelecido no país naquele momento.

O período pós-constitucional representou um retrocesso burocrático e um retorno a uma administração pública altamente centralizada, hierarquizada e rígida, como bem observa Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996, p. 9):

Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a

administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras - as autarquias e as fundações públicas - que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios - clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço ao tornar obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário na administração direta e indireta. No entanto, as reformas que foram ocorrendo no período pós-constitucional não implantaram um plano de carreira capaz de promover a eficiência necessária para uma boa gestão pública.

O que, de fato, ocorreu foi a introdução de um sistema de treinamento e avaliação através da introdução de gratificações de desempenho, ampliando a distância percentual entre a remuneração inicial e a final da carreira no setor público, o que conduz ao desestímulo da permanência em muitos cargos, viabilizando a troca permanente de funcionários públicos sem comprometimento, especialmente, nos em níveis técnicos que não demandam uma formação de ensino superior (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Ao explicar o mito da carreira no serviço público, Luiz Carlos Bresser-Pereira explica porque falta de uma política clara para o serviço público (1996, p. 16):

Porque, em um mundo em transformação tecnológica acelerada, em que a competência técnica não tem qualquer relação com a idade dos profissionais, os servidores jovens não estão dispostos a esperar 20 anos para chegar ao topo da carreira. Como, por outro lado, não é possível eliminar as etapas e as correspondentes carências de tempo das carreiras, nem se pode aumentar facilmente o nível de remuneração de cada carreira, o mais prático foi reduzir sua amplitude, aumentando a remuneração dos níveis inferiores.

O fim de implantar um plano de carreira eficiente baseado na profissionalização da administração pública ainda é um desafio para o gerencialismo no Brasil, mas é uma alternativa necessária para a passagem a uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente.

De fato, pode-se observar que vários objetivos da reforma gerencial ainda não foram atingidos, mas há um legado importante a ser debatido com a sociedade na formação de uma administração pública moderna e voltada para os interesses dos cidadãos. Dentre os principais, podem ser destacadas, (KLERING; PORSSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 9-10):

- A introdução da noção de “agencificação” na administração pública, pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia, junto com uma maior autoridade e correspondente responsabilidade administrativa;
- A intensificação da descentralização administrativa, via diferentes arranjos administrativos;
- A introdução de mecanismos de regulação, especialmente via implementação de agências reguladoras dos serviços públicos;
- A introdução de múltiplos atores que de forma direta ou indireta participam em diferentes fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas, ampliando-se assim o leque de grupos de interesse e pressão, como também as dificuldades de conciliação desses variados e diferentes interesses.

Outra herança marcante do modelo de administração gerencial diz respeito a introdução de uma política orçamentária no país com a adoção do princípio do planejamento, que culminou na elaboração de um orçamento-programa, passando a instituir o programa plurianual, etapa a ser realizada no exercício seguinte.

A Constituição Federal de 1988 reforçou a função de planejamento ao introduzir significativas mudanças durante o processo de construção do orçamento-programa, aliando o orçamento público aos instrumentos de planejamento, tais como: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O orçamento público é um instrumento do planejamento, pelo qual se estabelece de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro público nos programas, projetos e atividades previamente planejados. No entendimento de Diana Lima e Robson Castro (2000, p. 19), o conceito desse instrumento é definido da seguinte maneira:

Orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

No mesmo sentido, Rita de Cássia Santos (2010, p. 9 e 15) demonstra que o orçamento é um reflexo do planejamento, ao afirmar:

É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. [...] ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações do governo.

O orçamento público difere de um simples orçamento pessoal, pois necessita ser autorizado pelo Poder Legislativo. O chefe do Poder Executivo (Presidente da República,

Governadores e Prefeitos) elabora o projeto de lei orçamentária e envia ao Poder Legislativo (Câmara de Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores), que tem o dever de aprovar e/ou fazer emendas ou mesmo rejeitar as propostas apresentadas no projeto.

Por isso, o orçamento deve ser a expressão financeira fiel do planejamento das ações governamentais, pois através dele são alocados os recursos para execução das ações planejadas para o longo do exercício financeiro seguinte, que após apreciação pelo Poder Legislativo transforma-se na Lei do Orçamento Anual – LOA.

Percebe-se que o modelo gerencial está presente na administração pública atual, especialmente na gestão orçamentária dos órgãos públicos. No entanto, apesar dos avanços na tentativa de superação de práticas clientelistas e na afirmação do princípio do planejamento e do controle, esse modelo recebe críticas.

Na visão de Ana Paes de Paula (2005, p. 81), o novo modelo de administração pública possui "caráter centralizador" e também não consegue tratar ainda algumas dinâmicas da política, pois o gerencialismo "não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como, por exemplo, a integração entre os aspectos técnicos e políticos".

Paes de Paula (2005) aponta ainda os limites que esse modelo reproduz, como: a centralização do poder e a criação de elites burocráticas; complexidade dos sistemas administrativos e do aspecto sociopolítico de gestão pública; dificuldade de adaptar técnicas do setor privado ao setor público; e incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público.

De maneira geral, Paes de Paula (2005) critica esse modelo quanto a sua questão por não tratar da dimensão sociopolítica, apesar de seu discurso participativo. Para a autora, o modelo gerencial na administração pública dificulta o comprometimento com a participação cidadã e a ampliação da democratização do Estado.

Na tentativa de superar essa barreira de participação popular na gestão pública do Estado emerge um novo modelo de administração baseado no viés democrático e participativo, visando abranger uma dimensão sociopolítica de gestão, que será abordado no tópico seguinte.

1.4 Novo Modelo de Administração Democrática

O movimento de redemocratização do Brasil durante a elaboração da Constituinte, em que diferentes forças políticas ofereciam suas propostas de reformulação das relações entre

Estado e sociedade fez emergir movimentos sociais que reivindicavam um papel de participação cidadã da sociedade na condução da agenda política do país.

Dentro desse contexto, a criação de instrumentos de controle social sobre as ações do Estado tornou-se necessário, inaugurando um novo modelo de administração pública voltado para o viés da sociedade, que Ana Paula Paes de Paula (2003) denomina de “vertente alternativa” ou “vertente societal”.

Segundo Paes de Paula (2005, p. 40) há três vertentes fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

Esse modelo se distancia do modelo de gestão gerencial ao estabelecer uma dimensão sociopolítica na tentativa de afirmação dos atores sociais no controle e tomada de decisão da agenda política estatal, uma vez que, a vertente gerencialista preocupou-se com o aparelhamento e reorganização do Estado, centralizando suas ações nas questões administrativas.

Ao concentrar-se nas questões administrativas com a aposta na eficiência do controle social, o gerencialismo delegou aos burocratas a formulação de políticas públicas e, no entanto, as Câmaras Setoriais de composição tripartite que eram formadas por empresários, técnicos e políticos, e que possuíam a participação de lideranças sindicais deixaram de existir, centralizando as decisões no governo, segundo observa Diniz (2000).

Segundo Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 43), o distanciamento do modelo gerencial com a sociedade gerou uma falta de transparência das ações governamentais, em que as decisões eram tomadas pelas elites tecnocráticas que se eximiam de justificar suas ações. Nas palavras da autora:

Nesse contexto, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial é a ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do

Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares.

Por outro lado, a vertente democrática de gestão pública trouxe experiências participativas como, por exemplo, os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo, conduzindo a um processo de modernização das instituições públicas para o recebimento das demandas das camadas populares, o que conduz a uma maior transparência das ações governamentais.

O processo de modernização das instituições públicas, condição essencial ao desenvolvimento social, econômico e político do país, passa necessariamente por uma gestão responsável, centrada nos princípios éticos e morais que devem nortear a conduta do administrador público. A transparência na gestão pública é consubstanciada na divulgação periódica de relatórios, na realização de audiências públicas regulares e na prestação de contas dos chefes dos poderes. Com vista neste enfoque, faz-se necessário buscar compreender o propósito fundamental da transparência dos atos administrativos, segundo Souza et al (2009, p. 12):

[...] a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.

Dentro desse contexto, a transparência é, nos regimes democráticos, um dos elementos essenciais para o desempenho exitoso dos governos. Conforme explica o Manual de Melhores Práticas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (2001, p. 3): “A relação entre boa governança e melhores resultados econômicos e sociais é crescentemente reconhecida. Transparência – abertura sobre concepção, formulação e implementação de políticas [públicas] – é um elemento chave da boa governança.”

Como forma de efetivar a transparência e democratizar o acesso às informações públicas, a rede mundial de computadores (Internet) tem realizado significativas mudanças no processo de comunicação entre os gestores e a população, de modo que as formas tradicionais de comunicação atualmente contem com o auxílio de recursos tecnológicos que permitem que a distância geográfica se torne um conceito relativo.

Para a eficiência do processo de gestão pública democrática, faz-se necessário estreitar os espaços entre o administrador público e a sociedade, de forma que as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) contribuam para essa mudança.

Nesse sentido, Luis Roque Klering, Melody Soares Porsse e Luis Albaerto Guadagnin (2010, p. 10):

Seu êxito depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que estimulem o diálogo livre e aberto entre cidadãos, capazes de formular juízos informados e racionais em torno das formas de resolver problemas. A emergência de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) pode contribuir fortemente para potencializar a participação dos cidadãos na sociedade.

Outro caminho importante para a formação da “vertente societal” é a implementação do acesso às informações públicas para uma participação ativa cidadão no controle social, construindo uma relação governo-sociedade baseada na troca de informações, através da efetivação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que será explicitada a seguir.

1.4.1 Acesso às informações públicas

O acesso às informações públicas garante à população o conhecimento sobre assuntos impactantes que podem afetar, direta ou indiretamente, a qualidade de vida das pessoas, de modo que os cidadãos podem influenciar na tomada de decisões e na forma como os recursos públicos são utilizados.

No entanto, o acesso a informações públicas ainda é restrito aos detentores das mesmas, o que se deve, principalmente, a fatores culturais que influenciam o modo de como as informações são difundidas. Também, esta restrição no acesso aos dados públicos importa em consequências na dificuldade na participação da população na tomada de importantes decisões na gestão dos gastos públicos.

A primeira lei referente ao acesso à informação foi a *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* (Lei da Liberdade de Imprensa e Direito de Acesso a Registros Públicos), aprovada em 1776 na Suécia. Posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos trouxe reconhecimento internacional ao tema do acesso à informação ao prever no artigo 19 que todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão, direito este que inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Para a organização Artigo19 a expressão ‘Acesso à informação’ significa “simplesmente o acesso do público à informação oficial e, em alguns casos, também à informação detida por órgãos privados, quando produzida a partir de um vínculo com o Poder Público” (ARTIGO19, 2012).

O direito à informação é um direito humano fundamental garantido constitucionalmente em várias partes do mundo, como um direito de todo cidadão ter acesso às informações públicas. Deve-se salientar que o direito de acesso à informação está tutelado no ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, inciso XXXIII, que estabelece:

Art. 5º, inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Pela redação do dispositivo, o texto constitucional deixa claro que a todos é facultado o direito de receber dos órgãos públicos informações, tanto de caráter particular quanto coletivo ou geral. Portanto, não há ressalvas quanto aos estrangeiros, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 assegura a eles diversos direitos.

No que se refere aos órgãos públicos, cumpre trazer os dois sentidos da expressão administração pública para Maria Zanela Di Pietro (2010, p. 49):

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, ao Poder executivo.

Para Hely Lopes Meirelles (2011), a administração pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos criados para atingir os objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções fundamentais para prestar os serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho permanente e organizado, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumido em benefício de toda a sociedade.

Como se vê, os órgãos públicos estão inseridos no conjunto da administração pública como mecanismos com funções administrativas de prestação de serviços públicos inerentes as três esferas de poder, ou seja, são os órgãos que compõem os entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a administração direta e indireta.

A Constituição Federal de 1988 também dispõe sobre a forma de participação do cidadão na administração pública, prevendo em seu artigo 37, § 3º que: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (...)”.

Por sua vez, o artigo 216, § 2º refere que: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Para regulamentar o direito à informação no Brasil, entrou em vigor há pouco tempo a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que pretende ser um importante instrumento para a consolidação do regime democrático no país ao ampliar a participação cidadã e fortalecer os instrumentos de controle de gastos e gestão pública. A Lei, que regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, garante ao cidadão o exercício do direito de acesso à informação, inclusive a informações ambientais. Estabelece o acesso como regra e o sigilo a exceção, ao prever que qualquer cidadão poderá solicitar o acesso às informações públicas, inclusive estabelecendo procedimentos, prazos e regras para o seu cumprimento (BRASIL, 2013-c).

No entanto, o acesso amplo e irrestrito às informações públicas apresenta desafios a serem enfrentados pela sociedade brasileira e pelo poder público, pois fatores culturais ainda influenciam a implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação, como a vigência no país da cultura do segredo. Por tais razões, pesquisa recente da Controladoria-Geral da União (CGU) aponta o entendimento errôneo dos servidores públicos do Poder Executivo ao tratar do acesso às informações públicas. Constatou-se que 47,6% dos servidores pesquisados têm a percepção de que o Estado é o guardião da informação pública, de modo que a informação é tida como propriedade do Estado (CGU, 2013).

A pesquisa também demonstra como a informação pública é tratada na atualidade no país, traçando um diagnóstico da disposição de processos de produção, registro, classificação, armazenagem e disponibilização dos dados e informações públicas para o acesso do cidadão. Interessa ressaltar que, em relação ao atual tratamento da informação pública, há um nítido contraste entre as concepções e práticas da gestão da informação, pois enquanto há órgãos que possuem sistemas informatizados, gestão eletrônica de documentos, canais de atendimento ao público e, até mesmo, controle de estatísticas de atendimento, há outros em que a prática de disponibilização de informação em papel ainda é bastante comum, utilizando-se, também, de caixas e fichários para o armazenamento e guarda dos documentos públicos (CGU, 2013).

Outro dado relevante aponta que 61,5% dos servidores pesquisados raramente ou quase nunca participam de cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e segurança da informação (CGU, 2013). Isto demonstra um entrave para o aprimoramento dos processos de gerenciamento dos documentos públicos e para a própria efetivação da lei.

O capítulo seguinte irá abordar a gestão do Poder Judiciário através da criação de mecanismos de controle da gestão fiscal dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação, bem como o uso das novas tecnologias de comunicação e de informação para sua implementação.

2 OS *SITES* DO PODER JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO FISCAL TRANSPARENTE

A organização e funcionamento do Estado tem se pautado pela adoção de instrumentos de gestão que visam o aperfeiçoamento das relações com a sociedade, bem como a racionalização de procedimentos. Na tentativa de adequação desse cenário, o Poder Judiciário brasileiro tem direcionado esforços para a reforma de sua gestão, com mecanismos de fiscalização e mensuração do desempenho organizacional.

O objetivo deste capítulo é analisar a gestão da justiça brasileira em cotejo com os modelos de gestão e administração dos tribunais proposto por Boaventura de Sousa Santos, bem como discorrer sobre os instrumentos de gestão fiscal dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal em comparação com novos mecanismos de acesso às informações da LAI. Ao final, será feita uma análise dos sites do Poder Judiciário sob o prisma da gestão fiscal transparente com a finalidade de verificar se os Tribunais estão efetivando o dever de transparência ativa.

2.1 Os modelos de gestão do Poder Judiciário de Boaventura de Sousa Santos

O Poder Judiciário no Brasil passou por significativas mudanças com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro da justiça brasileira.

Dentre as competências do Conselho Nacional de Justiça destaca-se: zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 enumerou os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos norteadores a serem seguidos pelos órgãos da administração pública direta e indireta. Por essa razão, o princípio da eficiência da administração se coaduna com a necessidade de garantir uma melhor qualidade da justiça através de novos modelos organizacionais.

A melhoria do desempenho dos tribunais como serviço público de justiça é uma vertente mundial, conforme apontam Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes (2007, p. 110):

Mais recentemente, medidas de natureza organizacional e gestonária passaram a integrar as agendas de reforma do judiciário em vários países europeus. Incluem-se, neste âmbito, medidas que visam a redefinição dos territórios da justiça e da estrutura da organização judiciária.

Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes (2007) entendem que os modelos organizacionais tradicionalmente dispersos devem ser abandonados. Referem ainda que a motivação para as reformas está relacionada com a racionalização de custos com infraestrutura e equipamentos que se revelaram desnecessários e com as assimetrias resultantes das constantes mudanças territoriais, além da necessidade de aumento da eficácia, eficiência e da qualidade da administração da justiça.

No Brasil, um estudo coordenado pela professora Maria Tereza Sadek sobre a realidade da Justiça nos estados brasileiros revelou os principais problemas e apresentou possíveis soluções para melhorar as condições de trabalho dos magistrados e, conseqüentemente, aperfeiçoar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Segundo Sadek (2009, p. 1): “os dados respondem a exigências republicanas básicas: transparência e prestação de contas para a população em geral sobre a instituição responsável pela distribuição de justiça no País”.

O referido estudo é uma leitura da publicação “Justiça em Números”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que traçou uma análise comparativa de dados referentes ao período de 2004 a 2008, como gasto com pessoal, números de novos processos e carga de trabalho dos magistrados.

A pesquisa da professora Sadek (2009, p. 2) relatou que no que se refere à despesa por habitante a Justiça Estadual tem o maior valor (R\$100,56 em 2008), uma vez que abrange a maior parte dos litígios do cotidiano. Entretanto, ela obteve o menor acréscimo proporcional no período, ou seja, enquanto na Justiça Federal a variação entre os anos de 2004 e 2008 foi de 70% e na do Trabalho de 64%, na Estadual foi de apenas 57%.

Segundo o relatório (SADEK, 2009, p. 7) quanto à despesa total, em 2007, a Justiça Estadual gastou cerca de 16,6 bilhões, representando 0,65% do PIB. Mais da metade desta cifra coube aos estados de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e Distrito Federal que possuem alto índice de desenvolvimento humano (IDH). O mesmo padrão se

repetiu em 2008, quando a despesa total da Justiça Estadual atingiu a casa dos 19 bilhões. A autora relata que, ainda que as maiores proporções estejam em estados com IDH baixo, em termos absolutos, os maiores gastos estão nos estados com IDH alto e maior participação no Produto Interno Bruto (PIB).

Atualmente, o relatório “Justiça em números”, ano-base 2013 e publicado em 2014, traz os dados consolidados dos órgãos do Poder Judiciário, excluindo o Supremo Tribunal Federal (STF) e os conselhos. O relatório apresenta um panorama geral sobre o total gasto pelo Poder Judiciário de aproximadamente R\$ 61,6 bilhões, com crescimento de 1,5% em relação ao ano de 2012, e em 8,9% em relação ao último triênio (2011-2013). Essa despesa é equivalente a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, 2,7% do total gasto pela União, pelos Estados e pelos Municípios no ano de 2013 e a R\$ 306,35 por habitante, segundo o relatório. A despesa da Justiça Estadual é a maior de todas e representa mais da metade (55,2%) de todo o gasto do Poder Judiciário (BRASIL, 2014-a).

O relatório aponta que a maior parte desse gasto, cerca de R\$ 55,30 bilhões é com recursos humanos, que representam aproximadamente 89,8% da despesa total, havendo um aumento de 2,7% dos gastos com pessoal no ano de 2013, superior às demais despesas. Por conta disso, o percentual gasto com recursos humanos variou de 88,8% em 2012 para 89,8% em 2013 (BRASIL, 2014-a).

Apesar do aumento do percentual com recursos humanos, os dados não refletem uma maior celeridade, presteza ou qualidade da prestação jurisdicional, uma vez que a transparência e a prestação de contas para a população em geral dependem de uma mudança na cultura do acesso tanto dos órgãos jurisdicionais, quanto da sociedade.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 27), a gestão do sistema judicial deve ter a consciência de que o objetivo a ser alcançado é o controle dos atrasos e não a sua eliminação pura e irracional. Para o autor, é preciso ter consciência dos tipos de morosidade que contaminam cada caso e um ideal de celeridade a ser perseguido, eliminando assim, os atrasos inúteis e desnecessários.

O controle de atrasos inúteis e desnecessários é fundamental para o desenvolvimento da gestão de qualidade do sistema judicial, como por exemplo, o controle informatizado de processos, que além de agilizar a tramitação dos mesmos facilita a sua localização, evitando deslocamentos morosos e inconvenientes por funcionários nas varas judiciais.

Para Santos (2007) há dois tipos de morosidade: a morosidade sistêmica, que é aquela que decorre da sobrecarga de trabalho, do excesso de burocracia, positivismo e legalismo e a morosidade ativa, que consiste na interposição, por parte não só dos operadores concretos do

sistema judicial (magistrados, funcionários, membros do Ministério Público, advogados), mas também das partes e terceiros envolvidos no processo, de obstáculos que visam impedir a sequência normal dos procedimentos e deslinde do caso.

No Brasil, há predominância das duas espécies de morosidade, tanto a sistêmica quanto a ativa, pois a sobrecarga de trabalho aliada ao excesso de burocracia e legalismo encontra-se presente em todo o sistema judicial, bem como a quantidade de recursos disponíveis impede a efetivação de um direito mais célere.

Com o objetivo de uma melhor qualidade, eficiência, eficácia e maior acessibilidade do sistema judicial, Boaventura de Sousa Santos propõe novos modelos de reorganização territorial da justiça baseados numa melhor adequação da divisão e organização judiciária às dinâmicas socioeconômicas.

Essa nova proposta de gestão e administração dos tribunais é baseada em sete modelos diferentes de administração da justiça: o modelo executivo, o modelo de comissão independente, o modelo de parceria, o modelo executivo mitigado, o modelo de autonomia limitada, o modelo de autonomia limitada e de comissão e o modelo judicial.

Os sete modelos apresentados têm como principal característica de diferenciação a posição de cada um dos poderes do Estado relativamente à administração do tribunal e as diferentes formas de configuração da relação do Poder Executivo e do Poder Judiciário em relação a esta matéria (SANTOS, 2008).

A seguir, será analisado cada modelo de gestão e administração dos tribunais, identificando-se qual o modelo mais apropriado à administração da justiça, na visão de Boaventura de Sousa Santos, em cotejo com as políticas gerencialistas que incorporam uma maior descentralização da ação administrativa e da gestão dos recursos de cada tribunal.

2.1.1 Modelo Executivo

O modelo de gestão da justiça denominado de modelo executivo é aquele que o Poder Executivo tem um papel central na administração dos órgãos judiciais. Por esse modelo, a independência dos tribunais é limitada à função jurisdicional, em que não se coaduna com as funções de administração cotidiana do sistema de justiça (SANTOS, 2008, p. 26).

No modelo executivo a administração dos tribunais é controlada pelo Poder Executivo, que responde perante o Poder Legislativo. No entanto, as decisões quanto às políticas relacionadas com a administração e gestão dos tribunais estão centradas num órgão do Executivo, que normalmente é dirigido pelo Ministério da Justiça (SANTOS, 2008, p. 26).

Desse modo, a participação do Poder Judiciário na administração dos tribunais é mínima, não havendo objetivos específicos de gestão da justiça. Esse modelo considera que os juízes são nomeados somente para o exercício de funções jurisdicionais, não havendo atribuição para a função administrativa (SANTOS, 2008, p. 26).

Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 27) aponta limitações ao modelo executivo, como a ausência de participação do Judiciário na gestão orçamentária, ausência de mecanismos de *accountability*⁶ e a fraca possibilidade desse modelo tornar-se eficaz e eficiente para a administração da justiça.

O modelo executivo assemelha-se ao modelo burocrático, na qual a gestão da coisa pública estava centralizada nas mãos do chefe do Poder Executivo. No entanto difere do mesmo no que tange ao planejamento orçamentário, que é um avanço no controle dos gastos públicos e uma ferramenta de controle.

2.1.2 Modelo de Comissão Independente

Esse modelo é firmado num órgão ou comissão independente especialmente criada para a administração do Judiciário, com determinada estrutura e composição. Por possuir independência funcional face ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário comporta competência circunscrita a determinados aspectos da administração da justiça (SANTOS, 2008, p. 28).

Apesar de ser um modelo independente, a prestação de contas é feita perante o Poder Legislativo, diretamente pela Comissão ou pelo Ministério competente. O objetivo dessa prestação de contas é a satisfação das necessidades de transparência e abertura, numa perspectiva moderna de prestação de contas ao público e não a dirigentes políticos (SANTOS, 2008, p. 28).

Uma crítica a esse modelo apontada por Boaventura de Sousa Santos é que a definição da composição, competências e a nomeação dos membros da Comissão pode gerar uma tensão entre os Poderes Executivo e Judiciário, bem como a composição da Comissão não é um órgão representativo, pois não há a participação de instituições da sociedade a fim de defender o interesse público (SANTOS, 2008, p. 29).

Esse modelo guarda uma relação com a administração burocrática que criou as Comissões de Eficiência que eram subordinadas administrativamente ao Ministro de Estado e tecnicamente ao DASP. Ao mesmo tempo, difere profundamente do modelo burocrático, pois

⁶ O termo *accountability* refere-se à ideia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos (ABRÚCIO, 2006). Porém ainda não um consenso em relação ao seu conceito entre os doutrinadores.

as comissões são independentes e especialmente criadas para a administração do sistema judicial.

2.1.3 Modelo de Parceria

O modelo de parceria consiste na administração da justiça conjuntamente entre Poder Executivo e Poder Judiciário, criando um conselho em que o executivo continua a desempenhar um papel importante, mas há a participação do Judiciário. Através do conselho há a nomeação de órgãos de administração e gestão dos tribunais, bem como a implementação de determinadas políticas de administração dos tribunais (SANTOS, 2008, p. 29).

O órgão encarregado da gestão é um organismo autônomo tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário, sendo que a execução das políticas seguirá o acordo firmado durante a parceria e as suas competências tendem a estenderem-se a todas as áreas da administração dos tribunais, entre as quais, gestão financeira, de recursos humanos e de sistemas de informação e comunicação (SANTOS, 2008).

Para a elaboração do sistema de parceria é necessário que haja um consenso na definição dos objetivos e expectativas na administração dos tribunais, uma vez que há interesses conflitantes em jogo. Boaventura de Sousa Santos (2008) assevera que a parceria pode ser limitada quando composta de maioria de membros do governo; igualitária, quando a composição do conselho é formada por igual número de membros nomeados pelos dois poderes; ou controladora, quando a maioria dos membros é oriunda do Poder Judiciário.

O modelo de parceria na visão de Santos (2008, p. 29-30) apresenta um dilema na sua formação, que pode dificultar a sua implantação:

O modelo de parceria pressupõe que parceiros independentes se juntem para prosseguirem um objectivo comum. Mas, se o poder judicial é, inquestionavelmente, um poder independente para o exercício da função jurisdicional a mesma consagração não é considerada no que se refere ao exercício de funções administrativas. **Considera-se que uma verdadeira parceria requer, não só o reconhecimento por parte de ambos os parceiros de sua independência recíproca, mas, ainda, de distintas e independentes perspectivas.**

(Grifos no original)

O dilema apresentado por Boaventura de Sousa Santos demonstra que o Poder Judiciário não está preparado para lidar com as mudanças desejadas no exercício das funções administrativas desse poder, necessitando de uma reformulação estrutural com a introdução

de medidas que ressaltem a importância de uma boa gestão interna para o desempenho do judiciário.

2.1.4 Modelo Executivo Mitigado

O modelo de executivo mitigado é aquele que a responsabilidade pelo planejamento e execução operacional da administração dos tribunais compete ao Poder Executivo, enquanto o Poder Judiciário tem a competência para intervir nesse planejamento através de atividades desenvolvidas pelo Executivo (SANTOS, 2008, p. 30).

Por esse modelo, o Judiciário interfere na administração dos tribunais em questões pontuais, quando essas afetem de forma grave a capacidade do sistema judicial de alcançar níveis adequados de eficiência ou sempre que considerar adequada a intervenção para o efetivo exercício da função jurisdicional e para a persecução dos objetivos da justiça (SANTOS, 2008, p. 30).

A mitigação desse modelo caracteriza-se porque o Poder Judiciário pode emitir ordens diretas ao administrador do Tribunal, impondo-lhe a realização de certas tarefas ou atividades ou a cessação de outras que garantam a manutenção dos objetivos do poder. No entanto, o cumprimento das ordens emitidas pelo Judiciário é obrigatório para o administrador do Tribunal, que somente poderá questioná-las posteriormente (SANTOS, 2008).

Nesse modelo, a gestão administrativa está centrada no Poder Executivo, sendo que o Poder Judiciário não tem autonomia para intervir, senão somente através do próprio Executivo com a realização de atividades coordenadas por ele, ou em questões pontuais que prejudiquem a função judicante, o que acaba por gerar uma crise entre os poderes.

2.1.5 Modelo de Autonomia Limitada

No modelo de autonomia limitada a competência para a administração dos tribunais, inclusive a gestão financeira e de recursos humanos é do Poder Judiciário, sendo que a gestão cotidiana dos tribunais pode ser delegada a um gestor nomeado pelo juiz presidente de quem depende funcionalmente (SANTOS, 2008, p. 31).

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 31), a limitação da autonomia atribuída a esse modelo possui duas vias. A primeira consiste no orçamento global que é definido e aprovado pelo Poder Legislativo, deixando apenas para esse poder alocar as

receitas e a segunda limitação compreende em um conjunto de matérias que se mantêm sobre a decisão do poder político, como a decisão de construção ou fechamento de um tribunal.

Porém, as metas e objetivos quanto à administração e gestão dos tribunais são definidas pelo próprio Judiciário, que deve prestar contas de suas atividades tanto ao Poder Legislativo quanto à sociedade a fim de assegurar a efetiva transparência na gestão da justiça (2008, p. 31). Esse ponto assemelha-se ao modelo de gestão imposto ao Poder Judiciário brasileiro através da criação do Conselho Nacional de Justiça que impõe metas a serem observadas e cumpridas pelos demais órgãos da justiça no país.

2.1.6 Modelo de Autonomia Limitada e de Comissão

Esse modelo integra vertentes da autonomia limitada e de comissão independente, sendo uma modalidade de resolução de conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário em áreas específicas que se relacionam com a administração dos tribunais. A competência para a gestão e administração dos tribunais é do Judiciário, mas confere a uma comissão independente, do Legislativo e do Executivo, a competência para a intervenção em assuntos pontuais, sobretudo em matéria orçamentária (SANTOS, 2008, p. 31).

O ponto positivo desse modelo apontado por Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 32) consiste na resolução de conflitos relacionados ao orçamento a uma entidade autônoma, permitindo despolitizar as relações entre o Judiciário e o Executivo com a finalidade de evitar o condicionamento da administração da justiça a crises orçamentárias.

2.1.7 Modelo Judicial

O modelo judicial consiste na reserva ao Poder Judiciário de todas as competências relacionadas com a gestão e administração da justiça, definindo regras, procedimentos, objetivos, inclusive define competências ao Judiciário para contratar e exercer a ação disciplinar sobre todos os recursos humanos, podendo fixar o seu próprio orçamento (SANTOS, 2008, p. 32).

Por esse modelo não há qualquer ingerência dos Poderes Executivo e Legislativo na gestão dos órgãos judiciais, nem mesmo em questões políticas relacionadas a definição do orçamento, o que acaba por gerar uma independência exacerbada e sem limites e totalmente desligada da noção do “Sistema de Freios e Contrapesos” proposta por francês Montesquieu (2000) na obra “O Espírito das Leis”.

O capítulo seguinte abordará as inovações trazidas pela Lei de Acesso à Informação para uma gestão fiscal transparente, bem como discorrerá sobre os mecanismos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal que contribuem para a formação da gestão orçamentária dos órgãos públicos.

2.2 A Lei de Acesso às Informações Públicas e as novas diretrizes para uma gestão fiscal transparente como complemento aos mecanismos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Por sua vez, a Lei nº 12.527/2011 (LAI) regulamentou o direito fundamental de acesso à informação pública, estabelecendo, sobretudo, o dever de transparência do Estado e o acesso de qualquer pessoa às informações públicas. Para tanto, além de determinarem a divulgação espontânea de informações de interesse público, as referidas legislações previram instrumentos que asseguram a transparência na gestão fiscal através de meios eletrônicos.

A Lei Complementar nº 101, de 2001, com redação modificada pela Lei Complementar nº 131, de 2009 introduziu mecanismos de transparência da gestão fiscal no ordenamento jurídico brasileiro, dentre os quais: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2001).

A transparência da gestão fiscal é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo que Silva (2009, p. 10) entende que a referida lei contribui para o acesso às informações e para a consequentemente divulgação dos gastos públicos:

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

A divulgação dos dados orçamentários e fiscais fornece à sociedade importantes elementos para saber como as verbas públicas estão sendo gastas e como esses recursos estão

sendo aplicados. Assim, uma maior divulgação dessas informações contribui para a melhoria da qualidade do orçamento público e para a fiscalização correta de sua aplicação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assegurou o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Com isso, a participação do cidadão na elaboração do orçamento já faz parte de algumas iniciativas no Brasil, a exemplo do orçamento participativo e da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL).

O primeiro orçamento participativo do Estado do RS foi aprovado no dia 29 de novembro de 1999 pelo parlamento gaúcho por 50 votos favoráveis, nenhum contrário e quatro abstenções. Durante a deliberação na Assembleia Legislativa do Estado do RS foram aprovadas somente 224 emendas das 1.276 emendas apresentadas (SOUZA, 2002).

Segundo Ubiratan de Souza (2002), o orçamento participativo “é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas”. Por meio dele, o cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, pois decide as prioridades de gastos e controla a gestão do governo que afetam toda a vida em sociedade.

A votação do orçamento do Estado do RS⁷ para 2015 registrou a maior participação popular até então, com mais de 1,3 milhão de gaúchos escolhendo as prioridades da sua região para o orçamento de 2015 através do Sistema de Participação Popular e Cidadã do RS (SISPARCI/RS), uma iniciativa do Governo do Estado que pode ser realizada pela *internet*, através do portal da participação – www.participa.rs.gov.br – ou em urnas tradicionais, disponibilizadas em todos os municípios do Estado, nos prédios e locais públicos, com urnas e cédulas à disposição (BESSIL, 2014).

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) trata-se de um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que foi convocada pelo Decreto Presidencial de 8 dezembro de 2010, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012 (CGU, 2012).

⁷ Nas etapas preparatórias foram realizadas 28 audiências regionais, como também as assembleias municipais, que reuniram durante o ano mais de 60 mil pessoas. Ao todo, participaram da terceira etapa do processo de Participação Popular e Cidadã (PPC) 1.315.593 votantes, distribuídos em: audiências regionais (6.101), nas assembleias municipais (79.120), na votação digital (255.751) e na votação presencial (1.059.842), o que representa 15,67% do eleitorado gaúcho, além da maior votação desde o início do processo (BESSIL, 2014).

O tema central da 1ª CONSOCIAL⁸ foi "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública" e teve como objetivo promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

Nesse sentido, algumas iniciativas inovadoras estão sendo tomadas pelos órgãos do Poder Judiciário, a exemplo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) que promove o Orçamento Participativo para 2015, no qual magistrados e servidores podem listar, por preferência, quais as áreas devem receber maior ou menor prioridade nos investimentos a serem feitos pela administração do Tribunal de Justiça (PROSSEGUE, 2014).

O Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) também recebe sugestões para elaboração do orçamento participativo (exercício 2015) através da participação de magistrados, servidores, membros da OAB, Ministério Público, Associação dos Magistrados, Sindicato dos Servidores da Justiça e representantes de outras entidades ligadas ao Judiciário (TRIBUNAL, 2014).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) disponibiliza no *site* 'www.tjes.jus.br' um *link* para que a sociedade em geral dê sugestões para o orçamento do Poder Judiciário do Espírito Santo, relativo ao ano de 2015. Por meio de um formulário, magistrados, servidores e a população em geral que utiliza os serviços da justiça estadual do Estado do Espírito Santo podem registrar sugestões de solução ou melhoria, em face de um problema ou oportunidade encontrados. Segundo o TJ/ES a iniciativa recebeu da sociedade 48 sugestões para o orçamento da justiça estadual relativo ao ano de 2015 (RESENDE, 2014).

A experiência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) se distingue das demais, pois naquelas a participação é limitada aos servidores e magistrados e nessa há uma maior abertura com a participação dos jurisdicionados. Assim, o Poder Judiciário, responsável pela guarda da Constituição e garantidor dos direitos individuais e coletivos, nesse contexto, busca uma maior proximidade do cidadão, discutindo com a comunidade seus planos de

⁸ A organização da 1ª CONSOCAIL era constituída de uma Comissão Organizadora Nacional (CON), composta por 41 membros: 24 representantes da sociedade civil, três representantes dos conselhos de políticas públicas e 14 representantes do poder público, garantindo que pelo menos 60% dos integrantes fossem da sociedade civil. As etapas estaduais, distrital, municipais e regionais foram organizadas e coordenadas por comissões organizadoras estaduais, distrital, municipais e regionais. Essas instâncias também foram constituídas com estrutura, composição e proporção de participantes análogas às da Comissão Organizadora Nacional (CGU, 2012).

A discussão dos eixos temáticos da 1ª CONSOACIAL resultou em 80 propostas e diretrizes priorizadas na Etapa Nacional, as mais votadas pelos delegados foram: 1) Financiamento Público de Campanhas, 2) Educação Fiscal, 3) Sistema de Controle Interno, 4) Orçamento Participativo, 5) Sigilo Fiscal e Bancário, 6) Maior Rigor no Combate à Corrupção, 7) Prevenção da Corrupção, 8) Observatórios Sociais, 9) Capacitação de Conselheiros e 10) Ficha Limpa (CGU, 2012).

gestão e dotação orçamentária, com vistas ao aprimoramento e salvaguarda do sistema jurídico e da democracia.

Para Vanderlei Siraque (2009, p. 99), o controle social deriva de um direito público subjetivo emanado da Constituição Federal em favor dos cidadãos para controlarem as ações dos seus representantes eleitos:

A Constituição prescreve no art. 1º, parágrafo único, que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O poder ao qual a Constituição se refere desdobra-se em dois aspectos: 1) o poder político, isto é, o direito político de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado; 2) o direito público subjetivo de fazer controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo como as constituídas por meio dos representantes eleitos.

O poder político denominaremos participação popular. Ao direito de controle das atividades do Estado, chamaremos controle social.

O controle social é um instrumento fundamental à disposição da sociedade para que o controle dos gastos públicos através do orçamento se torne uma ferramenta de desenvolvimento econômico e social. Desse modo, a participação coletiva dos cidadãos é essencial para assegurar que as prioridades escolhidas através de iniciativas como o Orçamento Participativo e a CONSOCIAL sejam respeitadas.

A LRF contempla outras medidas que visam melhorar a transparência e controle fiscal, como a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Dentre os documentos que exigem publicações podem-se citar dois relatórios, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um documento que atesta o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, como por exemplo, gastos com folha de pessoal e dívida, além de disponibilizar as metas fiscais. Esse relatório é emitido a cada quatro meses pelo chefe de cada poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), ou mesmo por um órgão independente, como o Ministério Público, por exemplo. Por sua vez, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que abrange todas as esferas de poder e o Ministério Público, tem a finalidade de demonstrar o comportamento da arrecadação e a despesa em relação à previsão fixada no ano, devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (BRASIL, 2001).

A sociedade tem convivido com o avanço dos meios de comunicação, associado à abertura de mercado, precedido de diversas transformações em quase todos os segmentos, entre os quais se inclui a administração pública, conforme destaca Slomski (2005). Nesse contexto emerge um novo conceito chamado de governo eletrônico, em que o uso das tecnologias de informação e comunicação são essenciais para mediar as relações entre cidadãos e a administração pública.

Segundo Coelho (2001, p.112), o governo eletrônico é definido como: “toda prestação de serviços e informações, de forma eletrônica, para outros níveis de governo, para empresas e para os cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana”. Nesse viés, José Carlos Vaz (2002, p. 19) ao discorrer sobre a oferta de informações que permitam o controle social dos serviços públicos e as ações de governo através da *internet* leciona:

[...] Neste aspecto, especialmente, o papel da Internet é bastante promissor, quanto à ampliação da disponibilidade de informações para a sociedade civil e da transparência dos governos: quer seja por moto próprio, quer por exigência legal, como para o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal ou por pressão da sociedade, crescentemente os governos têm utilizado esta tecnologia para prestações de contas, divulgação de relatórios financeiros, acompanhamento de obras e projetos e divulgação de ações de políticas públicas.

Convém destacar as transformações destacadas por Jordi Borja e Manuel Castells (*apud* SILVEIRA, 2002, p. 71) e a emergência dos governos eletrônicos:

As cidades e sociedades de todo o mundo estão experimentando neste final de século XX uma profunda transformação histórica estrutural. No centro desta transformação se encontra uma revolução tecnológica, organizada em torno das tecnologias da informação. Baseado na nova infra-estrutura tecnológica, o processo de globalização da economia e da comunicação transformou nossas formas de produzir, consumir, gerenciar, informar e pensar. Nem todas as atividades econômicas ou culturais no mundo são globais. Na realidade, a imensa maioria destas atividades, em número de pessoas participantes, é de âmbito local ou regional. Entretanto, as atividades estratégicas dominantes, em todos os planos, estão organizadas em redes globais de decisão e intercâmbio, desde mercados financeiros às mensagens audiovisuais. O planeta é assimetricamente interdependentes e essa interdependência se articula cotidianamente em tempo real, através das novas tecnologias da informação e comunicação em um fenômeno historicamente novo que abre de fato uma nova era na história da humanidade: a era da informação.

Dentro dessa nova estrutura de acesso à informação pública estão as medidas de transparência governamental, conceito que recentemente ganhou nova força normativa com a

Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) que preconiza como um dos preceitos básicos da administração pública a cultura da transparência.

O artigo 3º da LAI dispõe sobre procedimentos que se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com diretrizes como a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Além de prever a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*), a LAI trouxe a previsão do dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, promovendo assim a transparência ativa (BRASIL, 2011).

A cultura do acesso e a gestão transparente da informação envolvem tanto o atendimento das demandas que são formuladas pela população (transparência passiva do órgão público), quanto o dever de o Estado disponibilizar informações de interesse social (transparência ativa), consoante esclarece Paula Lúcia Martins (2011, p. 2):

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos.

A Lei de Acesso à Informação assegura o acesso às informações públicas através da realização de audiências ou consultas públicas, além do incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011). Este mecanismo é fundamental para que os órgãos da administração pública, especialmente os tribunais, promovam a participação dos cidadãos na gestão judicial, a exemplo dos orçamentos participativos no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados.

Para a efetivação da cultura do acesso faz-se necessário a disponibilização pormenorizada de informações dos órgãos públicos à sociedade. Desse modo, algumas ações são essenciais para o cumprimento do dever de transparência pública, a exemplo das metas

estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que serão abordadas no tópico seguinte.

2.3 O Conselho Nacional de Justiça e o dever de transparência ativa do Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem o objetivo de efetivar princípios basilares do sistema atual, como o acesso à justiça, celeridade processual e maior eficiência na prestação jurisdicional, alinhando o direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros a uma duração razoável do processo na Justiça, além de proporcionar mais transparência à sociedade.

Outro ideal da Reforma do Poder Judiciário iniciado com a instituição do Conselho Nacional de Justiça é a possibilidade de concretização do princípio da efetividade. O princípio da efetividade é espécie da tutela jurisdicional, pois é obrigação do Estado de prestar uma jurisdição eficaz, se assim não fosse seria uma jurisdição esvaziada e sem propósitos.

Nesse contexto, quanto ao surgimento dos conselhos judiciais da América Latina, José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 196) afirma o seguinte:

A América Latina tem vivenciado um processo de reforma de suas instituições judiciárias com o objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio da criação de mecanismos de transparência e de controle dos gastos dos Tribunais.

Assim, verifica-se que na América Latina não só o Brasil produziu a reforma do Judiciário, com a instituição do Conselho Nacional de Justiça, pois é uma tendência mundial. A Argentina, na mesma linha, em 1994 previu a instituição do *Consejo de la Magistratura*, a partir de uma reforma chamada Reforma Constitucional. A Bolívia, no mesmo ano, fundou o *Consejo da Judicatura*. Dois anos antes, Equador já constituía seu *Consejo Nacional de la Judicatura*. A Colômbia já previa em 1886 a obrigatoriedade da instituição de um conselho judicial, mas foi em 1979 que o *Consejo Superior de la Judicatura* se tornou sólido (SAMPAIO, 2007).

Em Portugal, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa segue as orientações do Conselho da Europa através do acompanhamento da litigância à escala europeia, bem como analisa o desempenho funcional das instâncias judiciais nos diferentes Estados-Membros da União Europeia (SANTOS, 2008).

No Brasil, entre as competências constitucionais do Conselho Nacional de Justiça estão o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, além da elaboração semestral de relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário e de relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação da justiça no país e as atividades do Conselho (BRASIL, 1998).

Os relatórios de desempenho do Poder Judiciário, bem como as metas definidas são um importante passo na construção da efetivação da tutela jurisdicional ao promover o acesso às informações sobre o Poder Judiciário, democratizando a relação da população com os órgãos judiciais e garantindo a equidade no atendimento à sociedade.

Na busca do controle da atuação administrativa e financeira, o Planejamento Estratégico no âmbito do Poder Judiciário se configura como uma importante ferramenta em direção às melhorias na administração desse poder, especialmente nas ações que visam o aumento da qualidade, eficiência, transparência, bem como a prestação de contas.

Nesse viés, a Resolução nº 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, no intuito de conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente da alternância dos seus gestores, além de implementar diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos.

Dentre os atributos de valor judiciário para a sociedade dispostos na Resolução nº 70/2009 do CNJ estão: a credibilidade, a acessibilidade, a celeridade, a ética, a imparcialidade, a modernidade, a probidade, além dos atributos da responsabilidade social e ambiental e da transparência (BRASIL, 2009-a).

No entanto, o mero cumprimento numérico das metas estabelecidas pelo Poder Judiciário, praticamente ignorando as especificidades dos inúmeros tipos distintos de processos judiciais e administrativos, revela a posição tomada pelo Conselho Nacional de Justiça em favor da celeridade processual em detrimento da segurança jurídica. No tocante a essa constatação de que o CNJ prioriza a duração objetiva do processo, há que se ter cuidado para que as decisões proferidas não analisem de maneira superficial as matérias objeto de litígio.

O parágrafo 3º do artigo 2º da Resolução nº 70/2009 do CNJ define que as propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planejamentos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução. Para isso, o parágrafo 4º do mesmo artigo prevê que os tribunais garantirão a participação efetiva de serventuários e de magistrados de primeiro e segundo graus, indicados pelas respectivas entidades de classe,

na elaboração e na execução de suas propostas orçamentárias e planejamentos estratégicos (BRASIL, 2009-a).

Essa medida demonstra uma maior horizontalidade na tomada de decisões, além de garantir uma participação democrática na escolha da aplicação dos recursos financeiros dos tribunais, o que se coaduna com as iniciativas do orçamento participativo da Justiça Estadual referidos anteriormente.

A partir do Planejamento e Gestão Estratégica definidos na Resolução nº 70/2009, o CNJ passou a elaborar metas nacionais a serem cumpridas pelo Poder Judiciário. Os objetivos são aprovados pelos presidentes ou representantes dos tribunais do país, em encontro nacional, sendo que para o ano de 2014 foram escolhidas seis metas pelos Presidentes dos Tribunais brasileiros no 7º Encontro Nacional do Judiciário realizado em Belém no Pará. (BRASIL, 2014-b).

A Meta nº 1 de 2014 mede a produtividade e abrange todos os segmentos de justiça. Ela tem a finalidade de julgar uma quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente. Segundo o relatório parcial, com resultados de janeiro a setembro, o Judiciário brasileiro alcançou um percentual de julgamento de 90,6% com cerca de 14,4 milhões de processos distribuídos e 13,05 milhões de processos julgados, o que fez com que o cumprimento chegue próximo ou em torno de 100% (BRASIL, 2014-c).

No entanto, há a necessidade de avaliar a qualidade das decisões proferidas e a satisfação da tutela jurisdicional, pois de nada adianta uma prestação judicial célere se a mesma não é efetivada na prática ou ainda não se traduz em realização de justiça ao caso concreto.

A Meta nº 2 é referente ao julgamento dos processos mais antigos com o intuito de dar celeridade ao julgamento dos mesmos. Segundo o relatório parcial (BRASIL, 2014-c), os tribunais da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral apresentam indicadores acima de 100% do estabelecido e devem fechar o ano com o cumprimento integral. Na Justiça Estadual, os resultados apontam que este objetivo está sendo cumprido no segundo grau de jurisdição, referente aos processos distribuídos até 2011.

Os indicadores evidenciam o início do resgate da imagem do Judiciário e representam uma verdadeira mudança de paradigma para o Poder Judiciário nacional com a efetivação do direito à duração razoável do processo. O instituto das metas, apesar de ser uma iniciativa válida necessita de aperfeiçoamento, principalmente no tocante a adequação as diferentes realidades tanto geográficas como as peculiaridades de cada Justiça.

Nos dados do referido relatório, a Justiça Federal apresenta mais de 100% de cumprimento com relação aos processos distribuídos em 2009 no primeiro e segundo grau e nos distribuídos até 2011 nos juizados especiais e turmas recursais em relação à Meta nº 2. Quanto aos processos distribuídos até 2008 no primeiro e segundo grau e distribuídos até 2010 nos juizados especiais e turmas recursais, a Justiça Federal apresenta índice de cumprimento acima de 90% (BRASIL, 2014-c).

Os dados evidenciam uma peculiaridade da Justiça Federal que é a implantação do processo eletrônico, que abre imensas oportunidades para melhorar a eficácia e racionalizar a gestão dos tribunais, sobretudo na distribuição mais ágil dos processos. No entanto, o investimento tecnológico não dispensa investimentos em capital humano, exigindo a requalificação dos servidores e profissionais que servem a Justiça.

No que tange a Meta nº 3 cuja finalidade é estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho no 1º e 2º graus de jurisdição vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim, o relatório parcial de janeiro a setembro apontou o cumprimento da meta por 51,15% dos juizados de 1º grau e 41,45% nos juizados de 2º grau (BRASIL, 2014-c).

A Meta nº 4 tem a finalidade de combater a corrupção no Poder Judiciário, visando identificar e julgar até 31/12/2014 as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública. Os dados do relatório parcial apontam que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Justiça Federal devem superar a meta de julgar até o final do ano 50% das ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas em 2012. O percentual atual de cumprimento dessa meta é de 126,30% no STJ e 99,7% na Justiça Federal (BRASIL, 2014-c).

Por sua vez, o julgamento das ações distribuídas até dezembro de 2011 está em 81,61% no STJ e 70,64% na Justiça Federal, segundo o mesmo relatório. Na Justiça Estadual, na Justiça Militar da União e na Justiça Militar Estadual, a meta era julgar todas as ações distribuídas até 31 de dezembro de 2012. O percentual de cumprimento da meta nesses ramos da Justiça é de 43,31%, 81,73% e 93,69%, respectivamente (BRASIL, 2014-c).

Os dados apontam que há uma tendência de dar maior agilidade aos processos que envolvam ações de improbidade e crimes contra a administração pública, o que denota o estabelecimento de uma cultura de maior punibilidade e combate à corrupção e desenvolvimento da probidade administrativa.

Os indicadores de cumprimento da Meta nº 5, que mede a redução da taxa de congestionamento na fase de cumprimento de sentença e de execução, indicam que a solução

para esse problema deve demandar medidas mais drásticas do poder público, conforme relatório parcial de janeiro a setembro (BRASIL, 2014-c).

Os resultados do relatório parcial para a Meta nº 5 indicam que na Justiça Federal, as execuções não fiscais e os cumprimentos de sentença apresentam uma taxa de congestionamento de 77,88%, cujo objetivo era atingir 52,45%. Na Justiça do Trabalho as execuções não fiscais e os cumprimentos de sentença apresentam uma taxa de congestionamento de 74,43%, sendo que o alvo era reduzir para 65,13% e no que se refere às execuções fiscais, a taxa de congestionamento atinge 91,57% da meta estabelecida de 87,52% (BRASIL, 2014-c).

Uma das causas do congestionamento gerado pelas execuções fiscais é a demora na localização de bens do devedor, pois normalmente as execuções são propostas contra a empresa devedora, que na maioria das vezes encerra suas atividades de forma irregular sem deixar bens suficientes para o pagamento do crédito tributário, sendo que o Estado não pode deixar de ingressar com a cobrança na via judicial, pois não há previsão legal de satisfação somente na esfera administrativa.

A Meta nº 6 cujo objetivo era identificar e julgar, até 31/12/2014, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2011, no 1º grau e no TST, e até 31/12/2012, no 2º grau, o cumprimento da meta foi alcançado somente pelo TST com percentual de 100% dos processos distribuídos e julgados até 2011. Por sua vez, a Justiça Estadual de 1º grau julgou 55,27% das ações coletivas distribuídas até 2011 e no 2º grau 48,52% até 2012. Na Justiça do Trabalho, das ações coletivas distribuídas até 2011 no 1º grau foram julgadas 66,07% e no 2º grau das ações distribuídas até 2012 houve julgamento de apenas 38,49% (BRASIL, 2014-c).

Os indicadores das ações coletivas demonstram uma demora maior no julgamento pela Justiça Estadual e pela Justiça do Trabalho, o que denota que esse tipo de ação demanda uma maior instrução probatória, uma vez há um número maior de litigantes e envolve, muitas vezes, direitos difusos coletivos.

Os atuais modelos de gestão e mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro têm recebido críticas por parte de alguns autores, como Barbosa (2007, p. 3-4), que assevera que a aproximação com o gerencialismo pode conduzir a uma má avaliação dos resultados apresentados e, conseqüentemente a uma condução fracassada das políticas públicas sociais:

Ainda que se possa admitir, por amor à argumentação, que a atividade judiciária esteja de fato resumida à prestação de um serviço [...], deve-se levar em conta o produto atípico que oferece. A título de exemplo, pode-se supor que o aumento da

demanda, desejável no ambiente de mercado, pode não ser um indicador de sucesso da atividade jurisdicional, mas indicativo do fracasso na condução pelo Estado de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais. A transferência mecânica de indicadores que refletem relações prioritariamente econômicas para analisar o Poder Judiciário deforma e compromete os resultados apresentados.

Desse modo, os indicadores de desempenho do Poder Judiciário devem ser analisados com cuidado e as críticas recebidas com atenção por parte dos gestores judiciais para que haja uma discussão acerca do melhor modelo de gestão da justiça. Nesse sentido, Jean (2005; p.145) defende que mesmo que seja necessário ser particularmente cuidadoso com relação à crítica, e o uso de ferramentas de mensuração possam não conciliar de imediato com valores fundamentais e especificidades do sistema judicial, o Judiciário não deve ter estas especificidades como pretexto para refutar olhares e discussões sobre seu funcionamento e desempenho.

Apesar das críticas, os dados dos relatórios do Conselho Nacional de Justiça demonstram uma tendência dos órgãos do Poder Judiciário para uma maior transparência, ampliando a divulgação das ações judiciais e contribuindo para o fortalecimento da democracia. No entanto há a necessidade de maior participação do cidadão na gestão judicial e maior envolvimento nos processos decisórios, a fim de apontar possíveis falhas e desvios.

Dentre outros objetivos, o sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário Brasileiro possibilita práticas otimizadas de controle, a elaboração de um orçamento mais aproximado da realidade, aprendizagem organizacional e a consequente melhoria da prestação jurisdicional.

A gestão e administração dos tribunais brasileiros aproxima-se do modelo de autonomia limitada proposto por Boaventura de Sousa Santos, em que a competência para a administração dos tribunais, inclusive a gestão financeira e de recursos humanos é do Poder Judiciário, além do que as metas e objetivos são definidos pelo próprio Judiciário, que deve prestar contas de suas atividades tanto ao Poder Legislativo quanto à sociedade a fim de assegurar a efetiva transparência na gestão da justiça.

No entanto, Boaventura de Sousa Santos (2008) alerta que esse modelo acabará por enfraquecer a independência do judiciário, uma vez que a responsabilidade pela administração dos tribunais envolve questões com forte potencial político, como por exemplo, a questão orçamentária.

Nesse ponto há que se concordar com Boaventura de Sousa Santos, uma vez a gestão dos tribunais passa por ingerências políticas, sobretudo na questão afeta ao orçamento desse

poder. No entanto, o modelo de autonomia limitada é o que mais se adequa ao sistema judicial brasileiro, pois a Constituição Federal de 1988 prevê a divisão de poderes e a independência entre eles.

Recentemente, o Brasil viveu uma crise entre os poderes devido a um corte no orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público feito pelo Poder Executivo para o orçamento de 2015. O corte fez com que a Procuradoria-Geral da República impetrasse Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal para obrigar o Executivo a incluir no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 a íntegra das propostas de orçamento do Judiciário e do Ministério Público da União por considerar tratar-se de uma "ingerência inconstitucional" (CANÁRIO, 2014).

Para Boaventura de Sousa Santos (2008), o modelo de autonomia limitada e de comissão é uma modalidade de instância de resolução de conflitos entre os poderes Executivo e Judiciário, na qual mantém a competência para a gestão e administração dos tribunais no Poder Judiciário, mas confere a uma comissão independente, a competência para determinados assuntos, em especial a matéria orçamentária. Para o autor (2008, p. 32):

A atribuição da resolução dos conflitos relacionados com o orçamento dos tribunais a uma identidade autônoma permite despolitizar a relação entre o poder judicial e o poder executivo relativamente a questões altamente politizadas e evitar o condicionamento da administração do judiciário através de constrangimentos orçamentais.

Independentemente do modelo a ser seguido pelo Brasil, seja o de autonomia limitada ou de autonomia limitada e de comissão, o Estado-juiz não pode ser somente um exímio aplicador das leis e da Constituição da República, mas, sobretudo, deve ser conhecedor de técnicas de gestão, buscando a inovação e a eficiência com a utilização de modernas técnicas de liderança, qualificação dos servidores judiciais, planejamento estratégico, informatização, indicadores e metas de desempenho no exercício da função judicante.

O tópico seguinte irá abordar a análise dos sites do Poder Judiciário sob o enfoque da transparência fiscal com o objetivo de verificar a divulgação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira para acesso ao público cumprindo, assim, o dever de transparência ativa dos tribunais disposto na Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.4 A análise dos sites do Poder Judiciário sob a ótica da transparência fiscal

A Constituição Federal de 1988 assegurou autonomia administrativa e financeira aos órgãos do Poder Judiciário, estabelecendo que os tribunais elaborarão suas propostas

orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988).

O encaminhamento das propostas compete, no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais e no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004 estabeleceu ainda que se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados com os demais poderes e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual (BRASIL, 1988), o que corrobora com o modelo de autonomia limitada.

Não obstante, o tema transparência fiscal ganhou notoriedade no Brasil com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente na qual se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Com a instituição do Conselho Nacional de Justiça, que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, foi elaborada por esse órgão a Resolução nº 68, de 3 de março de 2009, que estabelece sobre procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias e das solicitações de alterações orçamentárias pelos órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Desse modo, os órgãos do Poder Judiciário da União e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios enviarão ao Conselho Nacional de Justiça, no mesmo prazo estabelecido na LDO para o encaminhamento da proposta orçamentária à Secretaria de Orçamento Federal, cópia das respectivas propostas, para exame e emissão de parecer pelo Conselho (BRASIL, 2009-b).

No âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados, o encaminhamento das propostas compete aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais em sessão plenária, segundo dispõe o artigo 99, § 2º da Constituição Federal de 1988. Após a remessa cabe às Assembleias Legislativas de cada Estado a aprovação da proposta orçamentária.

Com a finalidade de instituir a transparência fiscal no âmbito do Poder Judiciário foi elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 155/2013, uma consulta pública com sugestões para a elaboração da proposta de resolução, que estabelece parâmetros para a

distribuição de orçamento e de servidores entre a primeira e a segunda instâncias do Judiciário brasileiro (CONSULTA PÚBLICA, 2014).

O objetivo da consulta pública é aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre as justiças de primeiro e segundo grau. Além dos membros do Poder Judiciário, podem participar da consulta pública advogados, defensores públicos, integrantes do Ministério Público e cidadãos em geral (CONSULTA PÚBLICA, 2014).

Essa iniciativa demonstra uma maior abertura do Poder Judiciário às ações empreendidas nas instâncias judiciais de primeiro e segundo graus, numa tentativa de maior horizontalidade na tomada de decisões na alocação dos recursos orçamentários dessas instâncias, o que conduz a um processo de democratização da justiça, tão aguardado pela sociedade.

No que se refere ao orçamento, a minuta da resolução propõe que os tribunais passem a identificar, nos planejamentos que elaborarem, todos os recursos destinados à primeira e à segunda instâncias, especialmente os de natureza discricionária, com observância de alguns critérios, entre os quais a média de casos novos recebidos no respectivo grau de jurisdição e o acervo pendente (SOUZA, 2014).

Essa previsão é muito importante para saber o quanto se gasta em cada instância do Poder Judiciário e para evitar uma excessiva discricionariedade na alocação dos recursos públicos, estabelecendo-se uma relação entre a média de casos em cada instância e os gastos alocados para a efetivação da tutela jurisdicional.

A minuta de resolução também propõe a criação, pelos tribunais, de comitês orçamentários, um para cada instância da Justiça, que deverão ficar responsáveis pela governança colaborativa do orçamento dos tribunais. Segundo a minuta, caberá a esses órgãos auxiliar na captação das necessidades ou demandas, priorizar as demandas mais importantes, construir a proposta orçamentária e acompanhar a execução do orçamento, sempre em conjunto com a direção dos tribunais, podendo integrar esses comitês tanto magistrados quanto servidores (SOUZA, 2014).

Após a consulta pública e as deliberações sobre o orçamento e a distribuição de servidores, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 195, de 3 de junho de 2014, dispondo sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus, estabelecendo diretrizes a contar do orçamento de 2015.

A Resolução nº 195/2014 do Conselho Nacional de Justiça prevê que a identificação da proposta orçamentária deve ser descrita, por meio de classificações orçamentárias, ou em

proposta interna de quadros de detalhamento da despesa – QDD específicos para cada grau de jurisdição, além de que a previsão dos recursos deve observar as diretrizes definidas no plano estratégico, na forma prevista na Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009, e no plano plurianual – PPA (BRASIL, 2014-d).

Outra inovação da Resolução nº 195/2014 do CNJ é a disponibilização no sítio eletrônico do tribunal na *internet*, em área denominada "Transparência" da íntegra da proposta orçamentária e da proposta interna de QDD, se houver, além da íntegra da lei orçamentária e dos QDD internos, se houver. A divulgação deve ocorrer em dois momentos: nos prazos de 30 (trinta) dias após o envio da proposta orçamentária e de 30 (trinta) dias após a publicação da lei orçamentária (BRASIL, 2014-d).

No mesmo sentido, a Lei de Acesso à Informação ampliou o acesso às informações públicas e previu mecanismos para que os órgãos públicos da administração direta e indireta, inclusive os órgãos que compõem o Poder Judiciário, disponibilizem alternativas de acesso por meio de seus sítios oficiais na *internet*.

Dessa forma, a Lei de Acesso à Informação Pública consagrou tanto a transparência ativa, ao prever a disponibilização de informações de caráter coletivo pelos órgãos, quanto a transparência passiva das entidades da administração pública, ao dispor sobre local específico de comunicação direta com os órgãos através da *internet*.

Dentre os dispositivos da LAI pode-se destacar o artigo 8º, que trata do dever de divulgação de informações de interesse coletivo ou geral produzidas pelos órgãos ou sobre a custódia desses e ainda, a previsão no § 2º do mesmo artigo da divulgação obrigatória dessas informações através da *internet* (BRASIL, 2011).

Nesse viés, Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 90) discorre sobre o impacto das novas tecnologias de comunicação e de informação na gestão dos tribunais e no acesso dos cidadãos à justiça:

(...) No que respeita à administração e gestão da justiça, as novas tecnologias podem ter um efeito positivo na celeridade e eficácia dos processos judiciais. Podem, por exemplo, substituir tarefas rotineiras, permitir um controlo mais eficaz da tramitação dos processos, melhorar a gestão dos recursos humanos, das secretarias judiciais e das agendas judiciais, permitir o envio de peças processuais em suporte digital, facilitar o acesso às fontes de direito e, por essa via, ajudar os operadores judiciais a conhecer e a interpretar o sistema jurídico, para muitos operadores judiciais, cada vez mais complexo.

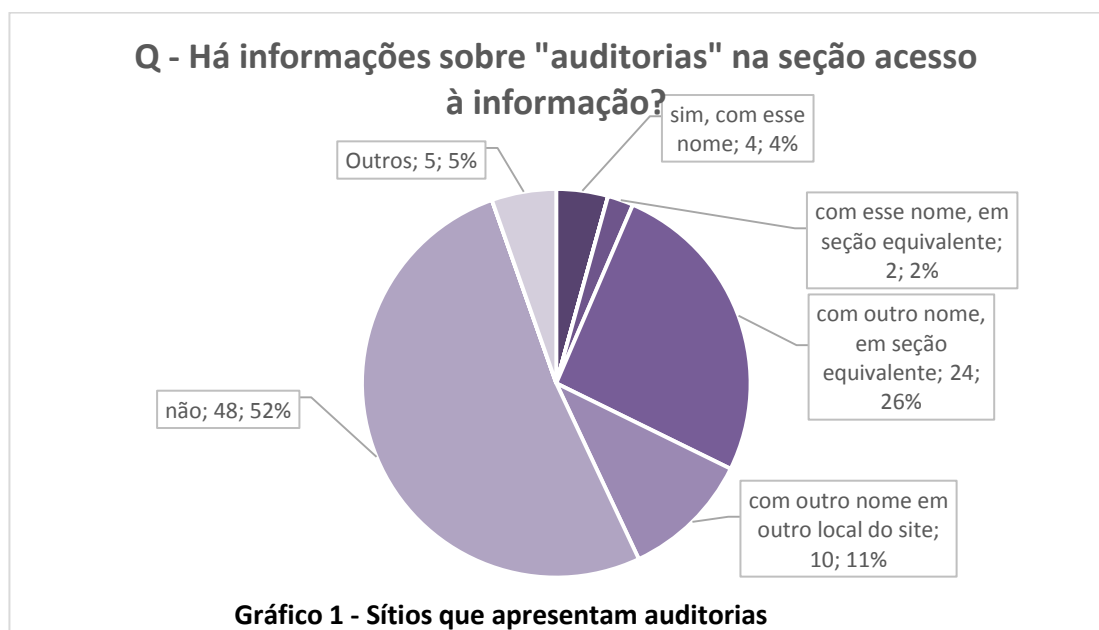
No que respeita à democratização do acesso ao direito e à justiça, as novas tecnologias de informação possibilitam mais circulação de mais informação e, portanto, um direito e uma justiça mais próximos e mais transparentes. Por exemplo, facilitam o acesso a bases de dados jurídicos, a informações fundamentais para o exercício de direitos, e possibilitam o exercício fácil de um conjunto de direitos e de deveres dos cidadãos. É, hoje, possível, através de redes electrónicas, apresentar

requerimentos, receber informações, pagar determinadas taxas ou impostos, ou mesmo consultar processos.

Com a finalidade de averiguar o grau de atenção dispensado, na prática, pelos órgãos do Poder Judiciário à divulgação de dados sobre suas instituições, foi realizada observação direta e não participativa em seus noventa e três portais *online*, entre julho e setembro de 2013, pelos integrantes da equipe de observação do Núcleo de Direito Informacional (NUDI) da Universidade Federal de Santa Maria, o qual será objeto de análise parte dessa pesquisa. A fim de dar aporte objetivo aos resultados, aplicou-se em cada *site* formulário estruturado (NUDI, 2014), tendo por norte a métrica utilizada por Santos, Bernades e Rover (2012, p. 60), desenvolvido na plataforma *Google Drive*, com base nos critérios do Guia de criação da Seção de Acesso à Informação (BRASIL, 2013).

O Guia foi tomado como referência na pesquisa por ser documento oficial expedido pelo Poder Executivo, e até então o único a estabelecer parâmetros para a aplicação do que dispõe a LAI, detalhando cada uma das categorias de informações que os portais devem conter na seção destinada ao cumprimento dessa lei.

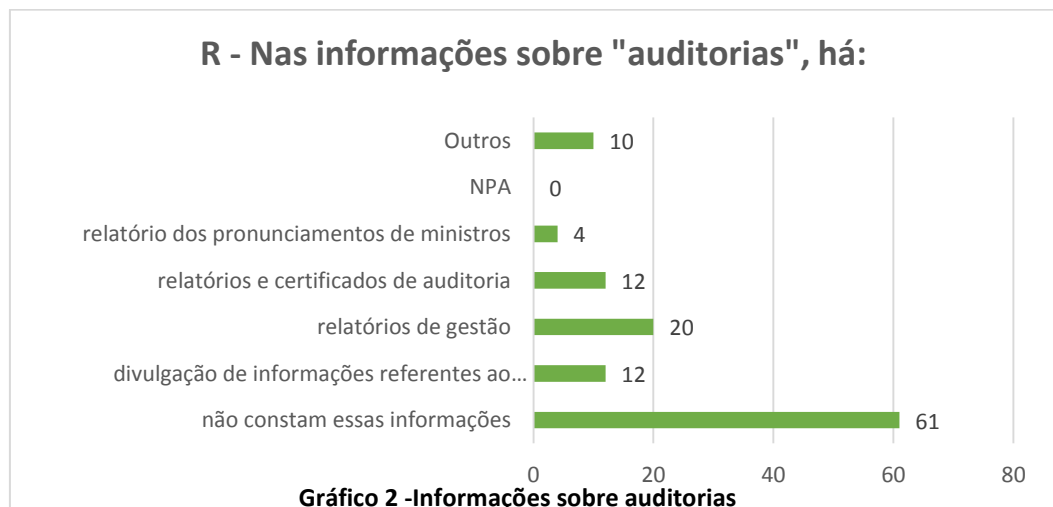
Inicialmente, a observação realizada buscou verificar se os portais apresentavam a seção sob o título de “auditorias”. Constatou-se que o espaço estava presente em quarenta e cinco dos *sites* analisados, o que representa quase metade dos Tribunais brasileiros, estando ausente em quarenta e oito dos portais analisados. A grande maioria apresenta seção equivalente, porém com outro nome.



Nesta seção são divulgadas informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas no órgão ou entidade. Quando se disponibiliza informação sobre a transparência fiscal dos órgãos que compõem o Poder Judiciário, há potencialização do controle social sobre esses. Embora o maior uso das TICs na administração pública seja o funcionamento em rede, há que se reconhecer que tais iniciativas necessitam de suporte no âmbito informacional.

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes (2007) entendem que há um enorme potencial das novas tecnologias de comunicação e informação na transformação do sistema judicial, seja em relação à administração e gestão dos tribunais através de uma maior eficiência e redução de custos, como na promoção do acesso ao direito e à justiça pela divulgação de informações relevantes para o exercício de direitos, possibilitando uma maior transparência e proximidade do cidadão com a prestação de contas dos órgãos judiciais por exemplo.

Na seção “auditorias” foi analisado a disponibilização constante no Guia no que tange aos relatórios de gestão, aos relatórios e certificados de auditoria, com pareceres do órgão de controle interno, e dos pronunciamentos dos ministros de Estado⁹ supervisores das áreas das autoridades de nível hierárquico equivalente. Quanto a esse ponto, observou-se que somente quatro (4) portais apresentavam os relatórios de pronunciamentos, doze (12) continham relatórios e certificados de auditoria, vinte (20) dispunham de relatórios de gestão, doze (12) possuíam a divulgação de informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas, sendo que em sessenta e um (61) não constavam essas informações.



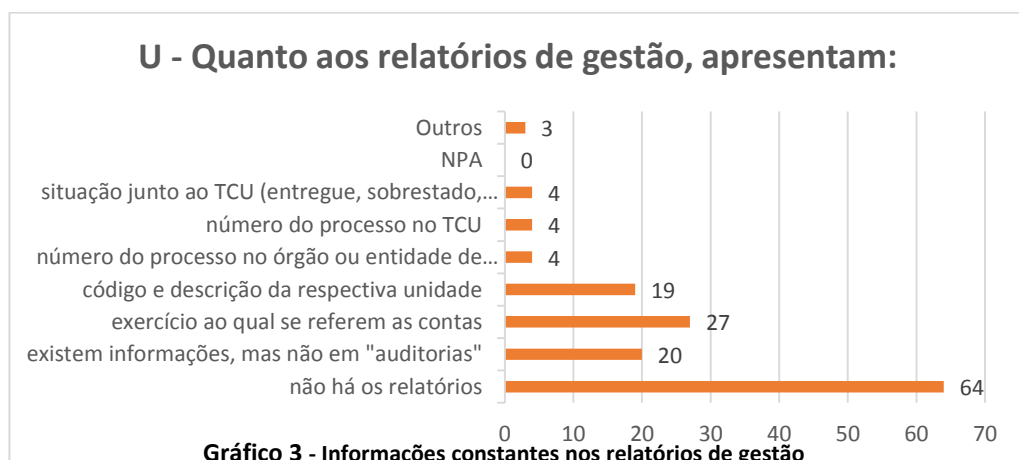
⁹ Apesar do Guia de criação da Seção de Acesso à Informação prever o pronunciamento de ministros de Estado, por ser documento oficial expedido pelo Poder Executivo, a observação levou em conta o pronunciamento do Presidente dos Tribunais.

Para que se tenha atuação da sociedade civil junto ao Poder Judiciário, e esta seja qualificada, é necessário que o cidadão esteja a par do resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas, sobre os quais é exercida a fiscalização e nos quais se intenta uma maior transparência e abertura das contas públicas. Esse conhecimento do cidadão, que possibilita a opinião qualificada sobre a administração dos recursos, parte da disponibilização desses dados pelo Poder Público.

No que tange aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público elencados no artigo 48, *caput* da Lei de Responsabilidade Fiscal destaca-se: o relatório de gestão fiscal e a prestação de contas através dos certificados de auditoria.

Os relatórios de gestão não estavam presentes em sessenta e quatro (64) dos portais analisados, sendo que a situação junto ao TCU (entregue, sobrestado, julgado) foi verificada apenas em quatro (4) deles, o número do processo no TCU apenas em quatro (4), o número do processo no órgão ou entidade de origem também em quatro (4), o código e descrição da respectiva unidade estava presente em dezenove (19) sítios, o exercício ao qual se referem as contas em vinte e sete (27) e as informações estavam deslocadas da seção auditorias em vinte (20) dos portais analisados.

Importa ressaltar que o relatório de gestão é um documento que atesta o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como por exemplo, gastos com folha de pessoal e dívida, o total de despesas em relação às receitas arrecadadas, além de disponibilizar as metas fiscais.



Em qualquer dos casos pode-se perceber que a maioria dos portais não segue as instruções padrão para órgãos públicos, e cada um divulga as informações que considera

pertinente. Essa situação aponta para a ausência de uma política interinstitucional no sentido de implementar a transparência da gestão fiscal, o que corrobora a crítica já feita ao isolacionismo do Judiciário na obra de Santos (2007, p. 84):

O sistema judiciário não está habituado a falar com outras instituições. Este é uma outra faceta do seu isolamento. A nossa meta deve ser a criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da justiça. Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça.

Na sequência, foi examinada as informações quanto aos certificados de auditoria, o que levou a resultado ainda mais restrito: somente em quatro (4) portais apresentavam o número do processo no órgão ou entidade de origem, o número do processo no TCU e a situação junto ao TCU (entregue, sobrestado, julgado) constava em apenas três (3), o código e descrição da respectiva unidade estava presente em nove (9) dos portais, o exercício ao qual se referem as contas em treze (13) e não havia os relatórios em quase a totalidade dos casos - setenta e nove (79).

Os certificados de auditoria evidenciam que o órgão do Poder Judiciário teve suas contas auditadas pelo Tribunal de Contas, bem como os relatórios de gestão indicam a prestação de conta de cada unidade jurisdicional, como a relação entre as receitas auferidas pelo órgão e as despesas correntes, sendo emitido a cada quatro meses.



Do mesmo modo, quando se observou os relatórios de pronunciamentos para as informações da seção auditorias nos *sites*, os resultados não foram diferentes, uma vez que oitenta e nove (89) dos portais analisados não havia os relatórios:



Os dados levantados apontam para a necessidade na implementação das leis que impõem os deveres de transparência da gestão fiscal aos órgãos do Poder Judiciário, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação. É pertinente lembrar a crítica apresentada por Santos (2007, p. 84) no sentido de que:

Muitas vezes, o poder político tem a ideia de que com a promulgação da lei a reforma está feita, o problema está resolvido. Mas, não é assim. Ao contrário, o problema começa com a promulgação da nova lei.
Sem uma outra cultura jurídica não se faz nenhuma reforma. (...)

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal estão disciplinados nas legislações, inclusive com a previsão de disponibilização dos mecanismos em meios eletrônicos de acesso ao público, como a *internet*. No entanto, não basta a criação de leis, pois é necessário o desenvolvimento de uma educação fiscal, havendo uma maior cobrança da sociedade para que haja transparência do sistema judicial em seus atos e a responsabilização das autoridades e agentes políticos.

CONCLUSÃO

A partir do marco teórico utilizado neste trabalho, ancorado em Boaventura de Sousa Santos ficou evidenciado que o Judiciário brasileiro adota o modelo de gestão de autonomia limitada, na qual a competência para a administração dos tribunais, inclusive a gestão financeira e de recursos humanos é do Poder Judiciário.

O modelo de gestão de autonomia limitada, apesar de sofrer ingerências políticas de outros poderes, sobretudo na questão orçamentária, mostra-se como o modelo adequado ao sistema Judiciário brasileiro, uma vez que as prerrogativas constitucionais estabelecem a divisão de poderes e a independência dos mesmos, devendo ser pautado pelo “Sistema de Freios e Contrapesos” de Montesquieu, em que um poder fiscaliza o outro.

A pesquisa realizada traz a lume ainda a incongruência entre a virtuosa produção legislativa brasileira no âmbito da gestão fiscal transparente e do acesso à informação pública e a escassa movimentação por parte dos tribunais brasileiros para efetivar algumas iniciativas e colocá-las em prática.

É notável que, diante do contexto de mudanças imposto pelas novas tecnologias, de ubiquidade e atemporalidade das informações, e das possibilidades comunicacionais aí advindas, surgem demandas às instituições existentes. Não é diferente com o Estado brasileiro, que adotou uma série de estratégias a fim de adaptar-se a essa nova realidade.

Sob essa premissa, tem-se os contínuos esforços políticos no sentido de regulamentar o direito de acesso à informação, vez que sua efetividade ganha novas dimensões com o uso das TICs. O governo vem editando, por meio do Legislativo e do Executivo, assim, uma série de normas que buscam delimitar os deveres mínimos dos entes públicos na concretização desse direito. Por esse viés, há uma ampla gama de obrigações que permeiam a inserção dos entes públicos na *internet*, consubstanciada no histórico de leis que o Brasil possui a respeito de transparência orçamentária e agora de publicidade dos dados sobre toda atividade governamental não-sigilosa.

Por outro ângulo, visualiza-se essa utilização do virtual como uma possibilidade de transformar os meios institucionais dos entes públicos, que poderiam atingir novos níveis de abertura e contato com os cidadãos, a exemplo das iniciativas do orçamento participativo no âmbito dos Tribunais de Justiça Estaduais e da consulta pública que estabelece parâmetros para a distribuição de orçamento e de servidores entre a primeira e a segunda instâncias do Judiciário brasileiro.

Conforme pontuado no aporte teórico deste estudo, essa maior transparência e acessibilidade do governo em relação à população pode dar às TICs papel de destaque como ferramenta democrática. Assim, além de um dever legal, a maior publicidade do funcionamento, gastos, composição dos entes públicos na *internet* se mostra como uma oportunidade de legitimação de suas instituições.

Nesse sentido, a atenção deste estudo recaiu sobre os sites do Poder Judiciário brasileiro, vez que é o ente que mais carece de instrumentos de legitimação e pode se beneficiar desta qualidade democrática das TICs. A análise empreendida no âmbito da pesquisa realizada no Núcleo de Direito Informacional (NUDI), da qual foram extraídos alguns dados de 93 portais *online*, observou-se as informações coletadas sobre as auditorias e relatórios de gestão, retrata o pouco aproveitamento que se tem desses espaços para a implementação de uma gestão fiscal transparente.

Os espaços para divulgar relatórios e auditorias de fiscalização, embora existam em todos os portais do Judiciário, acabam por não cumprir seu papel de maneira adequada. Poucos são os dados presentes, mesmo aqueles que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação determinam expressamente como de publicação obrigatória. Os dados da pesquisa realizada, selecionados e analisados para o âmbito desse trabalho permitem concluir que, em realidade, o volume de informações faltantes é maior que o de dados localizados no campo auditorias dos *sites*. Percebe-se que, apesar de a produção legislativa prever uma série de atitudes que resultariam no acesso à informação e na transparência fiscal, essa regulamentação se mostra inócua.

Critica-se, a partir dos resultados aqui expostos sobre a divulgação de relatórios e certificados de auditorias do Judiciário, a maneira como as normativas a seu respeito são elaboradas. Isso pois reconhece-se que as políticas de cultura do acesso restam fracas em instrumentos de fiscalização se não há controle dos interessados sobre sua efetividade. Se ao dever de transparência corresponde o direito do acesso à informação, quem tem o poder de fiscalizar o cumprimento com essa obrigação é o povo. Ao manter a população à margem do processo de construção dos marcos regulatórios da cultura do acesso, já se instaura uma barreira para sua concretização.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

ARTIGO19. **Liberdade de Informação: Participação e Controle Social da Administração Pública**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/Participa%C3%A7%C3%A3o_e_Controle_Social_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2014: Compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas**. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-portuguese.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BARBOSA, C. M. **Poder Judiciário: reforma para quê?** Revista Âmbito Jurídico, 10(46), out.2007. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 09 nov. 2014.

BASILE, Juliano; MAGRO, Maíra. **CNJ traça mapa da corrupção na Justiça**. Publicado em 08 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/973840/cnj-traca-mapa-da-corrupcao-na-justica>>. Acesso em: 30 out. 2014.

BERTERO, Carlos Osmar. **Administração Pública e Administradores**. Brasília: FUNCEP, 1985.

BESSIL, Anamaria. **Estado registra a maior votação da Participação Popular no Orçamento: 1.315.393 gaúchos apontaram onde o RS deve investir**. Publicado em 24 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/estado-registra-a-maior-votacao-da-participacao-popular-no-orcamento-1-315-393-gauchos-apontaram-onde-o-rs-deve-investir/>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2013-d.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. In: Diário Oficial da União de 27/02/1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. In: Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/7/1938, Página 15168. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em 02 nov. 2014-a.

_____. **Decreto-Lei nº 776, de 7 de Outubro de 1938.** Dispõe sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências. In: Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/10/1938, Página 20407. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-776-7-outubro-1938-350291-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 02 nov. 2014-b.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2014: ano-base 2013.** Brasília: CNJ, 2014-a. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2014.** Brasília: CNJ, 2014-b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/metas_judiciario/2014/Glossario_Metas_Nacionais_do_Poder_Judiciario_2014_versao6.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Metas Nacionais 2014 – Resultados parciais (janeiro a setembro).** Florianópolis: CNJ, 2014-c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-cnj/Metas_relatorio_parcial_2014_jan_a_set/Metas_Nacionais_2014_-_Resultados_Parciais_jan_a_set_FINAL_V4.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 68, de 3 março de 2009.** Estabelece procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias e das solicitações de alterações orçamentárias pelos órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília: CNJ, 2009-b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12183-resolucao-no-68-de-marco-de-2009>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 70, de 18 de março de 2009.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2009-a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_70_18032009.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 195, de 3 de junho de 2014.** Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2014-d. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/28718-resolucao-n-195-de-3-de-junho-de-2014>>. Acesso em 15 nov. 2014.

_____. **Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Federais.** 2. ed. [2013]. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_secaositios.pdf/view>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. **Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011.** Regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216, da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.158, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos.** 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Decisão em Recurso Extraordinário que deu parcial provimento ao recurso.** Recurso Extraordinário nº 579.951. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte e Município de Água Nova e outro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 20 de agosto de 2008. Diário da Justiça, Brasília: STF, 2008.

BRASIL ECONÔMICO. **Burocracia ainda é entrave para exportar.** Publicado em 05 de setembro de 2013. Disponível em: <http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/burocracia-ainda-e-entrave-para-exportar_135579.html>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial.** Brasília: Revista do Serviço Público, 1996.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil:** história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CANÁRIO, Pedro. **PGR vai ao Supremo contra cortes no orçamento para 2015 do Judiciário.** Publicado em 05 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-set-05/pgr-supremo-cortes-orcamento-2015>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** Coord. Roberto DaMatta, 2011. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacao.gov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. Controladoria-Geral da União. **1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial.** Coord. Vânia Lúcia Ribeiro Vieira e Fábio Félix Cunha da Silva, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/consocial_sumarioexecutivo.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

COELHO, Espártaco Madureira. **Governo Eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas.** Revista do Serviço Público, Ano 52, nº 2, abr-jun. 2001, p. 111-136.

CONSULTA PÚBLICA sobre distribuição de servidores e de orçamento. Participe até 10 de março. Publicado em 9 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias->

gerais/27323-consulta-publica-conheca-a-proposta-de-resolucao-para-o-fortalecimento-da-justica-em-1-grau-e-envie-sugestoes>. Acesso em: 15 nov. 2014.

DE ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari. O patrimonialismo no Brasil da colônia ao fim do Segundo Reinado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2851, 22 abr. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18960>>. Acesso em: 4 nov. 2014.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

_____. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRANJEIRO, José Wilson. **Administração Pública**. Vol. I. VESTCON. Brasília. 2006.

_____. **Administração Pública – Idéias para um governo empreendedor**. 13ª edição. Brasília: Obscurus, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1948.

JEAN, J. P. Some general principles for the on-going debate on evaluation and quality of justice. In: FABRI, M.; JEAN, J. P.; LANGBROEK, P.; PAULIAT, H. (orgs.) **L'administration de la Justice en Europe et L'évaluation de sa Qualité**. Paris, Montchrestien: 2005. p. 411-416.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v.21, n.1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robson Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo: Rio de Janeiro, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Júlio. **Secretário-geral da OAB-GO alerta para "coincidência" entre empresas que doam para campanhas e vencem licitação**. Publicado em 18 de dezembro de

2013. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/posts/ultimas-noticias/secretario-geral-da-oab-go-alerta-para-coincidencia-entre-empresas-que-doam-para-campanhas-e-vencem-licitacao>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Trad. de Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

NUDI - Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria. **Análise OFICIAL dos sites do Judiciário brasileiro - Seção acesso à informação**. 2014. Disponível em:

<https://docs.google.com/forms/d/1pE9NbRJGvT7wYbQsRCGqXuvVNLTHNwq9CWXqB_ys5Uo/viewform>. Acesso em: 12 jul. 2014.

OCDE Best Practices for Budget Transparency, Organization for Economic Cooperation and Development, May 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948. Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

PRADO, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1953.

PROSSEGUE votação para Orçamento Participativo 2015 do TJRN. Publicado em 19 de agosto de 2014. Disponível em:

<<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/7257-prossegue-votacao-para-orcamento-participativo-2015-do-tjrn>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

RESENDE, Andréa. **TJES recebe 48 sugestões para orçamento de 2015**. Publicado em 6 de agosto de 2014. Disponível em:

<http://www.tjes.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10711%3Apopulacao-pode-opinar-no-orcamento-do-judiciario-capixaba&catid=3%3Aultimasnoticias&Itemid=1>. Acesso em: 16 nov. 2014.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça em números: novos ângulos**. Brasília: CNJ, 2009.

Disponível em:

<http://www.amb.com.br/docs/noticias/2009/AMB_Sadek_Justica_em_numeros_novos_angulos.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição. **Geografia e democracia para uma nova justiça**. Revista Julgar, 2007, n.2, p.109-128, ago. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 13, jun. 2005. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222005000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. **Para um Novo Judiciário:** qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2008.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Luiz Alberto. **Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração.** Brasília: Revista do Serviço Público, 1995.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto:** lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: [Brasília] : CAPES: UAB, 2010.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Marina. **Reflexões sobre a Independência.** Publicado em 05 de setembro de 2000. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/marinasi/detalha_artigo.asp?data=05/09/2000&codigo=1526>. Acesso em: 20 out. 2014.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Governo Eletrônico e Inclusão Digital. In: Hermanns, Klaus. **Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 24, 2002.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2009.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, Auriza Carvalho et al. **A relevância da transparência na gestão pública municipal.** Revista Campus. Paripiranga, v. 2, n.5, p. 6-20, dez. 2009.

SOUZA, Giselle. **Prorrogada consulta pública sobre a distribuição do orçamento e servidores.** Publicado em 5 de fevereiro de 2014. Disponível em:
<<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27541:prorrogada-consulta-publica-sobre-a-distribuicao-do-orcamento-e-servidores>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo:** a experiência do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/55_ubiratan_de_souza.html>. Acesso em: 10 nov. 2014.

TRIBUNAL recebe sugestões para o orçamento participativo. Publicado em 8 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/29304-tribunal-recebe-sugestoes-para-o-orcamento-participativo-de-2015>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação. In: Hermanns, Klaus. **Governo Eletrônico – Os Desafios da Participação Cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 24, 2002.

WEBER, Max. **O que é burocracia**. Trad. Sebastião Luiz de Mello. Brasília: CFA, 2012.