

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

GUSTAVO JULIANO LEITÃO DA CRUZ

**TRANSPARÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO: UM ESTUDO NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA DOS ESTADOS BRASILEIROS**

VITÓRIA

2019

GUSTAVO JULIANO LEITÃO DA CRUZ

**TRANSPARÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO: UM ESTUDO NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto

VITÓRIA

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

C955t Cruz, Gustavo Juliano Leitão da, 1979-
Transparência no Poder Judiciário: um estudo nos
Tribunais de Justiça dos estados brasileiros / Gustavo Juliano
Leitão da Cruz. - 2019.
89 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Democracia. 2. Transparência. 3. Poder Judiciário
Estadual. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.
Título.

CDU: 657

GUSTAVO JULIANO LEITÃO DA CRUZ

**“TRANSPARÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO: UM ESTUDO NOS
TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS BRASILEIROS”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 31 de julho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Annor da Silva Junior
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pela saúde, energia, disposição e determinação, bênçãos indispensáveis para a conclusão deste projeto.

À minha esposa Marília, companheira de todas as horas, e à nossa filha Paola, herança de Deus para nossas vidas, pelo amor, paciência, apoio e compreensão.

Aos meus pais pelo carinho, educação, cuidado e ensinamento das verdades eternas, e aos meus irmãos pela amizade incondicional.

Ao meu orientador, Robson Zuccolotto, exemplo a ser seguido no meio acadêmico, pelo ensino, instrução e disponibilidade.

Aos professores Annor da Silva Junior e Rogério Zanon da Silveira pelas contribuições fornecidas ao longo do mestrado e por aceitarem participar da banca.

Aos professores e colegas do Mestrado pelo comprometimento com o aprendizado durante essa caminhada.

Por fim, aos demais familiares e amigos pessoais que de alguma forma me incentivaram na conclusão desta etapa.

Entrega o teu caminho ao SENHOR, confia nele e o mais ele fará. Fará sobressair a tua justiça como a luz e o teu direito, como o sol ao meio-dia (Salmos 37.5, 6).

RESUMO

A transparência das ações governamentais é fundamental para o fortalecimento da conexão entre Estado e sociedade. Estudos realizados nos variados Poderes dos três níveis de governo da federação brasileira (federal, estadual e local), demonstram um nível insuficiente de transparência. Essa escassez de transparência evidencia práticas formalísticas, que, segundo a teoria, é a divergência que há entre as determinações legais e os fatos praticados no âmbito do governo e da sociedade. O formalismo, evidenciado nesses estudos, associado às particularidades do Poder Judiciário, que se colocam em oposição ao princípio democrático da ampla divulgação de informações (representação burocrática, competência constitucional de proteção dos direitos e garantias individuais e traços culturais do autoritarismo), instigaram a análise sobre como os Tribunais de Justiça Estaduais cumprem as exigências de transparência ativa e passiva previstas na legislação. O estudo sobre transparência ativa consistiu na verificação, junto à página dos tribunais na Internet, do roteiro de observações definido com base nas normas de divulgação proativa de informações estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Já o estudo da transparência passiva, alicerçado na Lei n.º 12.527 de 2011 (Lei de Acesso à Informação), pautou-se na análise da conduta dos Tribunais de Justiça com relação ao atendimento dos pedidos de informações encaminhados. Os resultados obtidos na pesquisa demonstram que o Judiciário Estadual não cumpre adequadamente as exigências de transparência previstas na legislação e é pouco comprometido com as questões democráticas.

Palavras-chave: Democracia, Transparência, Burocracia, Autoritarismo, Formalismo.

ABSTRACT

The transparency of governmental actions is foundational for the strengthening of the relations between State and society. Studies carried out in the legislative, executive and judicial branches of government in the three levels of the Brazilian Federation administration (Federal, State, and Local) indicate an insufficient level of transparency. This dearth of transparency reveals formalistic praxis that, according to theory, is the existing disagreement between legal stipulations and the actions executed by government and society. The formalism evidenced in these studies associated to the characteristics of the Judiciary, that stand in opposition to the democratic principle of the full disclosure of information (bureaucratic representation, constitutional competency to protect the individual guarantees and rights, and cultural traits of authoritarianism), instigated the analysis of the how State Courts of Justice comply the demands of active and passive transparency foreseen legislation. The Active transparency study consisted in the verification, accessing the Courts' web pages, of the established observation guidelines based on the proactive dissemination standards of information established by the National Justice Counsel (Conselho Nacional de Justiça – CNJ). The passive transparency study, founded in the 2011 Law number 12.527 (Information Access Law), was based on the analysis of the behavior of the Courts with regard to the fulfillment of requests for information forwarded. The research results demonstrate that the State Judiciary does not adequately comply with the transparency requirements foreseen in the legislation and is barely committed to democratic issues.

Keywords: Democracy, Transparency, Bureaucracy, Authoritarianism, Formalism.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de atendimento aos critérios de análise definidos	48
Gráfico 2 - Quantitativo de pedidos respondidos e de interposição de recursos	61
Gráfico 3 - Impactos da interposição de recursos na melhoria do acesso à informação	62
Gráfico 4 - Classificação do acesso à informação com relação aos pedidos sobre informações administrativas habituais (P1, P2 e P3)	63
Gráfico 5 - Classificação do acesso à informação com relação aos pedidos de informações sobre questões de relevante interesse social (P4 e P5)	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definição dos Tribunais de Justiça objeto de estudo	46
Quadro 2 - Verificação do critério institucional e respectivos itens de observação	49
Quadro 3 - Verificação do critério orçamentário e financeiro e respectivos itens de observação	51
Quadro 4 - Verificação do critério remuneração e respectivos itens de observação	52
Quadro 5 - Verificação do critério instrução social e respectivos itens de observação.....	52
Quadro 6 - Verificação do critério dados abertos e respectivos itens de observação.....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comportamento dos Tribunais de Justiça com relação ao atendimento dos diferentes critérios de análise	55
Tabela 2 - Razão entre os itens não observados pelos Tribunais de Justiça e o total de itens de observação constantes em cada critério de análise.....	56
Tabela 3 - Frequência de atendimento dos itens de observação da transparência ativa.....	57
Tabela 4 - Frequência de atendimento dos critérios de análise da transparência ativa	57
Tabela 5 - Desempenho dos Tribunais de Justiça com relação à classificação do acesso à informação	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
DGA	Dados Governamentais Abertos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTP	Lei de Transparência Pública
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJ	Tribunal de Justiça
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TJDF	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás
TJMS	Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSE	Tribunal de Justiça de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. ABORDAGEM TEÓRICA.....	20
2.1 Democracia representativa: aspectos gerais	20
2.2 Essencialidade do sistema de controle para o processamento da <i>accountability</i> na democracia representativa	22
2.2.1 Tipos de atores políticos submetidos aos mecanismos de controle.....	24
2.3 Transparência: aspectos conceituais.....	25
2.3.1 A importância da visibilidade do governo na democracia	27
2.3.2 Instrumentos normativos que fomentam a transparência no Brasil.....	28
2.3.3 Potencialização da transparência com o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação	30
2.4 Burocracia no Brasil: formação, desenvolvimento, ligações com o sistema político e garantias constitucionais	32
2.4.1 Características do Poder Judiciário brasileiro	34
2.5 Aspectos do formalismo na cultura brasileira	37
3. METODOLOGIA.....	40
3.1 Classificação de transparência utilizada para definição da matriz de observações	40
3.1.1 Determinação das observações relacionadas à transparência ativa e da técnica utilizada para analisá-las	40
3.1.2 Determinação dos pedidos de informações para verificação da transparência passiva e da técnica utilizada para análise das respostas	42
3.2 Definição da amostra para a realização da pesquisa.....	45
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	48
4.1 Verificação da transparência ativa.....	48
4.1.1 Análise dos resultados: critério institucional.....	49
4.1.2 Análise dos resultados: critério orçamentário e financeiro	50
4.1.3 Análise dos resultados: critério remuneração	51
4.1.4 Análise dos resultados: critério instrução social.....	52

4.1.5 Análise dos resultados: critério dados abertos.....	53
4.1.6 Análise agregada dos resultados por Tribunal de Justiça	55
4.1.7 Discussões dos resultados obtidos na verificação da transparência ativa	56
4.2 Análise da transparência passiva	59
4.2.1 Análise dos resultados: pedidos de informações administrativas habituais	62
4.2.2 Análise dos resultados: pedidos de informações sobre questões de relevante interesse público	63
4.2.3 Análise do desempenho de cada Tribunal de Justiça pesquisado com relação aos diferentes pedidos.....	65
4.2.4 Discussões dos resultados obtidos no exame da transparência passiva	68
 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
 REFERÊNCIAS	75
 APÊNDICES	81

1. INTRODUÇÃO

A democracia representativa impõe que as deliberações que dizem respeito à coletividade como um todo não sejam tomadas diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000). No entanto, para que a representação se torne legítima, é fundamental que haja conexão entre Estado e sociedade, possibilitando a revisão das decisões políticas a qualquer momento (URBINATI, 2006).

Urbinati (2006) ressalta que, na democracia representativa, devem existir mecanismos institucionais que favoreçam essa conexão, permitindo a participação do povo ao longo do mandato, tanto na construção das decisões juntamente com os governantes como no controle destes. Um desses mecanismos é o sistema de controle, o qual, conforme colocado por Arantes *et al.* (2010), permite que as condutas dos representantes e o resultado de suas políticas públicas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), o sistema de controle avançou democraticamente, pois passou a ser constituído por uma multiplicidade e diversidade de órgãos e ações, contribuindo para existência de vários polos de *accountability*¹. Todavia, esse avanço foi incremental e marcado por modalidades de controle que não são bem definidas, faltando coordenação entre as instituições responsáveis (LOUREIRO *et al.*, 2009).

Para a construção de um sistema de controle eficaz, capaz de fortalecer a conexão entre Estado e sociedade e fomentar a *accountability*, tornando o Estado Democrático legítimo, é fundamental que haja ampla divulgação de informações sobre as ações do governo. Bobbio (2000) ressalta a importância da transparência para a democracia, ao afirmar que a visibilidade dos atos dos governantes é que permite o controle pelo povo soberano e a distinção entre Estado Constitucional e Absoluto.

Stiglitz (1999) acrescenta que é direito fundamental do povo saber como os poderes que foram entregues aos governantes estão sendo utilizados. Stiglitz (2002) destaca, ainda, que para a criação de um Estado democrático mais transparente é preciso existir uma estrutura institucional que proteja a abertura de informações, inclusive com normas que garantam o

¹ De acordo com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), o conceito de *accountability* é mais amplo que o de transparência, pois além de incorporar a prestação de contas e a publicidade das ações do governo, impõe a necessidade de mecanismos institucionais de controle da administração pública capazes de gerar incentivos ou sanções.

acesso à informação, acompanhada de uma mudança de mentalidade da sociedade, a qual deve se enxergar como a real proprietária das informações, que estão apenas na posse do governo.

Com o objetivo de garantir o acesso à informação por parte da sociedade, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece uma série de normas que fomentam a divulgação de informações pelo Estado. Conforme colocado por Platt Neto *et al.* (2009), os fundamentos para a ampla divulgação de informações foram definidos pela própria CF de 1988, que incorporou no artigo 37, § 1º, o princípio fundamental da publicidade dos atos da administração pública.

Com a vigência da Lei Complementar n.º 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência da gestão fiscal no país passou a ser uma exigência legal, podendo ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos responsáveis pelo controle e pela população (CRUZ *et al.*, 2012). Já a Lei n.º 12.527 de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) permitiu a implementação dos princípios sobre o direito de acesso à informação previstos na CF de 1988, tendo como diretriz a publicidade máxima dos atos da administração pública, sendo o sigilo exceção. Essa lei aplica-se ao Estado brasileiro como um todo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando todos os seus Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) além do Ministério Público (JARDIM, 2012).

Segundo Silva, Hoch e Santos (2013), a LAI impôs ao governo tanto a necessidade de divulgação espontânea de informações de interesse público (transparência ativa) quanto a obrigatoriedade de atendimento das demandas de informações geradas pela população (transparência passiva). Raup (2014) informa que a LAI reforça a necessidade de transparência para as autoridades públicas brasileiras, já presentes na CF de 1988 e na LRF.

Verifica-se que a estrutura legal que fomenta a transparência no país estabelece exigências de transparência ativa e passiva a serem cumpridas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes da Federação. Segundo a definição dada pela literatura, transparência ativa é aquela na qual a divulgação da informação ocorre a partir de uma iniciativa da entidade governamental, independentemente de solicitação. Já transparência passiva é aquela na qual a disponibilização da informação é feita de acordo com a demanda da sociedade (RAUPP; PINHO, 2016). De acordo com estudo elaborado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (BRASIL, 2013), a transparência ativa pode ser realizada, por exemplo, por meio de divulgação de informações no sítio oficial das instituições na Internet. Já a transparência passiva refere-se à situação na qual determinada informação

governamental é liberada apenas quando indivíduos ou organizações as solicitam formalmente (BRASIL, 2013).

As pesquisas sobre transparência, tanto ativa quanto passiva, realizadas no contexto nacional, têm, em geral, explorado os Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios, com predomínio de estudos sobre o Executivo. Quando se trata do Poder Judiciário, é escassa a quantidade de trabalhos que abordam o tema (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). Nesse sentido, buscando contribuir com a literatura sobre transparência no Poder Judiciário brasileiro, esta pesquisa tem como objeto de análise os Tribunais de Justiça Estaduais.

Do ponto de vista teórico, é importante salientar que, diferentemente do que ocorre nos Poderes Executivo e Legislativo, no Judiciário os governantes não ascendem aos cargos por meio de eleições periódicas. Sob esse aspecto, Comparato (2004) informa que o Poder Judiciário apresenta uma notável particularidade, dado que na generalidade dos países, salvo raras exceções, os magistrados não são escolhidos pelo voto popular. Zaffaroni (1995) identifica que o modelo de Judiciário adotado pela CF de 1988 é o tecnoburocrático, no qual a seleção de seus membros ocorre por concurso, de maneira a garantir um melhor nível técnico. Em suma, o Judiciário brasileiro é representado por uma burocracia pública qualificada por critérios técnicos, que alcança o poder à margem da vontade popular.

Os burocratas e os políticos eleitos são duas categorias distintas de governantes. Essa distinção tem origem no modo pelo qual chegam ao poder. Os políticos eleitos chegam ao poder por meio da competição eleitoral, já os burocratas ascendem ao poder pela meritocracia, ou seja, não são escolhidos diretamente pelo povo (WEBER, 1993). Um dos problemas que já era apontado por Weber (1999) é que as burocracias públicas também fazem política (elaboram políticas públicas, limitam ações de políticas públicas, suspendem políticas públicas etc.), concorrendo com os políticos eleitos nessa prerrogativa. Como os burocratas não são submetidos ao sufrágio universal, Weber (1999) destaca que podem representar um risco para a democracia, pois na tentativa de aumentar seu poder, buscam manter seus conhecimentos e intenções sobre segredo, o que dificulta o controle social e, até mesmo, institucional de suas ações.

O comportamento da burocracia estatal no Brasil não é diferente daquele observado por Max Weber na Alemanha, no início do século XX. Ao analisar as concepções teóricas sobre a burocracia brasileira, verifica-se que ela sempre esteve envolvida com a elaboração e execução

de políticas públicas. Seu envolvimento com as políticas públicas sempre esteve fundamentado na ideologia tecnocrata, segundo a qual há uma superioridade técnica da burocracia sobre a política. Essa ideologia contribui para o empoderamento da burocracia estatal, que reflete na sua predisposição em manter as informações que estejam sob sua posse em segredo, insulando-a do controle social e institucional (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010).

Além da ideologia tecnocrata, o Judiciário possui outras características que se contrapõem aos preceitos da democracia, e, conseqüentemente, repercutem na sua predisposição de divulgação de informações à sociedade. Uma dessas características está associada à própria natureza de sua função constitucional, qual seja, proteger o Estado liberal. De acordo com Arantes e Kerche (1999), essa função desempenhada pelo Judiciário busca garantir, por meio do exercício do controle de constitucionalidade de leis, os direitos individuais frente às ameaças provocadas pelas decisões políticas (amparadas em bases democráticas). Inclusive, Lima (2005) ressalta que recentemente essa atividade exercida pelo Judiciário foi ampliada, o que resultou na consolidação do tema judicialização da política, com o deslocamento da discussão de temas políticos de relevante interesse social para a arena do Judiciário, exprimindo certa ausência de cultura democrática neste Poder.

Outra característica do Judiciário que também afronta os preceitos da democracia decorre dos traços do autoritarismo presentes neste Poder, que estão associados à ausência de ruptura do Judiciário com a cultura autoritária impregnada durante regime militar. Isso pode ser constatado pela manutenção, mesmo após a promulgação da CF de 1988, tanto da estrutura organizacional dos tribunais como dos ministros e juízes identificados com o regime anterior (LIMA, 2005).

Por mais que avanços no contexto institucional brasileiro tenham ocorrido (LRF, LAI, entre outros), os estudos sobre o Poder Judiciário, ainda que escassos, assim como pesquisas que têm por objeto de estudo os demais Poderes, apontam para a falta de transparência (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016). Nesta pesquisa, assumimos que a insuficiência de transparência identificada nesses estudos está vinculada ao formalismo, visto que as normas de transparência não foram amplamente atendidas.

De acordo com Riggs (1964), o formalismo é a discordância que há entre o poder formal e o poder de fato, decorrente da divergência que existe entre o que está estabelecido pela

constituição, pelas leis, pelos regulamentos e os fatos praticados pelo governo e pela sociedade, sem imposição de sanção para tais infrações. De acordo com Motta e Alcadipani (1999), a presença do formalismo é mais marcante nos países em desenvolvimento, uma vez que estes, devido à sua extrema dependência dos países desenvolvidos, acabam sendo obrigados a implementar suas estruturas (sociais, políticas e econômicas), as quais se tornam incompatíveis com a sua realidade. Vieira, Costa e Barbosa (1982) declaram que é possível identificar o artificialismo das leis no processo de formação social brasileiro, sendo possível admitir que o formalismo tenha sido incorporado à tradição cultural brasileira.

O formalismo, evidenciado nos estudos anteriores sobre transparência no Brasil, aliado às peculiaridades relacionadas ao Poder Judiciário brasileiro, que apontam para a insuficiência de cultura democrática, fazem surgir o seguinte problema de pesquisa: Como o Poder Judiciário dos Estados brasileiros cumpre as exigências legais de disponibilização de informação à sociedade?

Diante do problema de pesquisa estabelecido, o trabalho tem como objetivo geral analisar como o Poder Judiciário dos Estados da Federação cumpre as exigências de transparência previstas na legislação. Para identificação do objetivo geral, foi determinado como objeto de análise os Tribunais de Justiça Estaduais e foram definidos dois objetivos específicos, conforme exposto em seguida.

Verificar o cumprimento das exigências legais sobre transparência ativa pelos Tribunais de Justiça.

Descrever como os Tribunais de Justiça respondem à demanda por informações (transparência passiva).

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos consiste em uma pesquisa descritiva, na qual os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem interferência do pesquisador (GIL, 2010). O estudo, alicerçado em métodos de pesquisa quantitativos, buscou verificar se os tribunais divulgam as informações exigidas pela legislação em sua página oficial na Internet e como respondem à solicitação de informações, realizadas com amparo na LAI.

A verificação da divulgação de informações de forma proativa (transparência ativa) foi realizada por meio de pesquisa junto à página oficial dos tribunais na Internet, tendo como parâmetro o roteiro de observações elaborado, fundamentado nas exigências de transparência

previstas nas Resoluções do ²Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n.º 102, de 15 de dezembro de 2009 (Resolução CNJ n.º 102 de 2009) e n.º 215, de 16 de dezembro de 2015 (Resolução CNJ n.º 215 de 2015), que regulamentam as exigências de transparência previstas na CF de 1988, na LRF e na LAI. Já a análise sobre como os tribunais respondem à demanda por informações (transparência passiva) foi realizada com amparo na LAI, que estabelece o procedimento necessário para solicitação de informações junto aos órgãos de qualquer dos Poderes da Federação. As respostas aos pedidos de informações direcionados aos Tribunais de Justiça Estaduais, formulados em linguagem simples e clara, foram submetidas aos critérios de classificação definidos no capítulo que trata da metodologia.

A presente pesquisa está estruturada em cinco capítulos, incluído o da introdução. No segundo capítulo será apresentada a abordagem teórica, no terceiro capítulo a metodologia de pesquisa desenvolvida, no quarto capítulo serão discutidos os resultados e, por fim, no último capítulo serão apresentadas as considerações finais.

² Nos termos do artigo 103-B, §4º, da CF de 1988, compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

2. ABORDAGEM TEÓRICA

Neste capítulo, delimita-se o quadro teórico que trata do modo como se processam as relações de poder entre Estado e sociedade na democracia, destacando a relevância da transparência no fomento dessas relações. Inicia-se a análise teórica pela exposição das características da democracia representativa e da essencialidade do sistema de controle para sua consolidação.

Em seguida, será abordada a importância da visibilidade das ações do governo, insumo necessário para aprimorar o sistema de controle, que resulta no fortalecimento da conexão entre Estado e sociedade e no fomento da *accountability*, o que torna a democracia representativa legítima. Além disso, buscar-se-á identificar os aspectos gerais e conceituais que caracterizam a transparência pública, os instrumentos normativos que regulamentam a transparência das ações dos governos no Brasil e a relevância do desenvolvimento da Tecnologia da Informação e Comunicação para a ampliação da visibilidade dessas ações.

Demarcado o contexto teórico geral, torna-se essencial para o propósito deste estudo, que é analisar como o Poder Judiciário Estadual atende à legislação de transparência ativa e passiva, abordar a literatura sobre burocracia, sobre as características específicas do Judiciário e sobre o formalismo. Essa abordagem teórica é extremamente relevante, pois tanto o formalismo, evidenciado nos estudos anteriores sobre transparência no Brasil, como as peculiaridades relacionadas ao Poder Judiciário brasileiro apontam para uma insuficiência de transparência.

2.1 Democracia representativa: aspectos gerais

A legitimidade do Estado decorre da realização de políticas segundo o interesse público. Dessa forma, o Estado Republicano, regido por leis elaboradas diretamente pelo povo, é o único legítimo para representar os interesses da sociedade. Logo, a atividade legislativa não pode ser transferida a qualquer tipo de representante, ou seja, o Poder Legislativo deve permanecer nas mãos do povo soberano (ROUSSEAU, 1973).

No entanto, para Bobbio (2000) uma democracia direta, como proposta por Jean Jacques Rousseau, somente poderia ser implementada em um Estado muito pequeno, com grande simplicidade de costumes, no qual haja igualdade de condições e recursos, pouco ou nenhum luxo e que seja capaz de evitar a acumulação e a discussão de questões complexas. Ocorre que, conforme colocado pelo autor, os Estados tornaram-se cada vez mais complexos.

Os estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não se tornaram mais simples, tanto que os problemas se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas, as desigualdades de fortunas ao invés de diminuir tornaram-se, nos estados que se proclamam democráticos (embora não no sentido rousseauniano da palavra), cada vez maiores e continuam a ser insultantes; além disso, o luxo não desapareceu (tanto é verdade que entre as reivindicações intencionalmente provocantes mas não extravagantes de alguns grupos contestadores existe também a do direito ao luxo) (BOBBIO, 2000, p. 42).

Diante disso, Bobbio (2000) afirma que, apesar de Jean Jacques Rousseau declarar que a soberania não pode ser representada, é materialmente impossível exigir, em sociedades cada vez mais complexas, que todos decidam sobre tudo. Logo, para essas sociedades complexas, o tipo de governo ideal é a democracia representativa. Segundo o autor, a democracia representativa impõe que as deliberações que dizem respeito à coletividade como um todo não sejam tomadas diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais etc.), que exercerão essas deliberações por meio da representação fiduciária da sociedade.

De igual modo, Mill (1980) destaca que, diante da impossibilidade da aplicação da democracia direta em comunidades maiores do que uma cidade, fato que impossibilita que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a melhor forma de governo é a democracia representativa. Mill (1980) acrescenta que a representação deve ser acompanhada da participação da sociedade nas decisões políticas, pois quanto mais intensa a participação do povo no governo, maior a garantia de que seus interesses serão respeitados. Diante disso, pode-se concluir que apesar de Mill (1980) não defender a democracia direta, defende a participação popular no governo democrático representativo.

Bobbio (2000) afirma que, a partir das transformações da sociedade surgiram obstáculos à democracia (governo dos técnicos, aumento do aparato burocrático, baixo rendimento frente às demandas crescentes da sociedade), que tiveram como resultado o não cumprimento de algumas de suas promessas. Apesar disso, o autor ressalta que o conteúdo mínimo do Estado Democrático foi mantido, qual seja, garantia dos principais direitos de liberdade e associação, concorrência partidária, eleições periódicas e sufrágio universal.

De acordo com Urbinati (2006), a democracia representativa é um processo circular, no qual o Estado sofre interferências das instituições estatais e da sociedade. Desse modo, a conexão entre Estado e sociedade é fundamental para que a representação do povo pelos governantes seja legítima, permitindo que as decisões políticas estejam sujeitas à revisão a qualquer momento. Segundo a autora, a teoria da representação política exige uma atuação do

Estado de acordo com os interesses dos representados, ou seja, a legitimidade das ações do governo depende da vinculação entre sua atuação e o interesse da sociedade.

Urbinati (2006) destaca que a eleição é apenas um momento da democracia representativa, uma vez que esta envolve também a participação do povo ao longo do mandato, não para tomar decisões, mas para construir com os representantes as decisões e controlá-los. Ou seja, na concepção da autora, a representação é o mecanismo que conecta a sociedade ao Estado sem que seja excluída a participação e o controle, essenciais para que o Estado atue de acordo com os interesses da sociedade.

Urbinati (2006) trata também da necessidade de que uma teoria democrática da representação seja capaz de explicar os eventos de continuidade bem como os de crise. Diante disso, o povo soberano deve ser detentor do poder negativo, o qual lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores.

Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações) (URBINATTI, 2006, p. 208 e 209).

Em face ao exposto, pode-se verificar que a democracia representativa não restringe a participação da sociedade ao momento do voto. Dessa forma, devem existir mecanismos institucionais que fomentem a participação, essencial tanto na construção das decisões sobre políticas públicas como no controle dos governantes.

2.2 Essencialidade do sistema de controle para o processamento da *accountability* na democracia representativa

O sistema de controle sobre os governantes é essencial à efetividade da *accountability* e, conseqüentemente, ao aprimoramento da democracia representativa, uma vez que o controle é que permite ao povo soberano verificar se as ações dos governantes estão sendo desenvolvidas da forma como foram pactuadas. Prado, Ribeiro e Diniz (2012) destacam que o adequado processamento da *accountability* depende da transparência e de mecanismos institucionais de controle da administração pública que promovam prêmios ou sanções aos responsáveis.

Campos (1990), fundamentando-se no entendimento de Frederich Mosher sobre *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva, associou à *accountability* a ideia

de uma obrigação que é exigida de fora para dentro, ou seja, uma obrigação imposta por terceiros, que submete aqueles identificados como responsáveis por recursos públicos à atribuição de prêmios e castigos. Com base nessa ideia, a autora começou a compreender *accountability* como questão de democracia, informando que quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse por ela.

De acordo com Pinho e Sacramento (2009), a CF de 1988 institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados (conselhos, orçamento participativo, entre outros). Segundo os autores, esses mecanismos fortalecem a publicidade e a transparência dos atos públicos, viabilizam o questionamento em si desses atos e trazem potenciais sanções, o que enseja um aumento de *accountability*.

As alterações políticas, sociais e institucionais, ocorridas no Brasil após a CF de 1988, contribuírem para melhoria da *accountability*. No entanto, algumas questões ainda não foram extintas da realidade brasileira: sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, crise de credibilidade das instituições, entre outras (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O'Donnell (1998) classifica a *accountability* em duas dimensões, vertical e horizontal, a depender da posição ocupada pelos atores que participam deste processo. As ações realizadas pelos cidadãos (eleições, reivindicações sociais, denúncias entre outras) direcionadas aos que, eleitos ou não, ocupam diversos órgãos e entidades do Estado, fazem parte da *accountability* vertical. Por outro lado, as instituições estatais possuidoras do poder legal para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina, aplicação de sanções até o impeachment, quais sejam: os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e demais órgãos responsáveis pela fiscalização das prestações de contas, fazem parte da *accountability* horizontal.

Para que haja um fortalecimento da *accountability*, com o aumento de responsabilização dos representantes do povo, e o consequente aperfeiçoamento da democracia, torna-se fundamental a existência de mecanismos de controle eficazes. De acordo com Arantes *et al.* (2010), o controle sobre a administração pública é uma exigência normativa essencial ao funcionamento da democracia representativa, pois, nesta, espera-se que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas políticas públicas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes.

Segundo Arantes *et al.* (2010), o controle sobre os governantes é realizado sob diferentes aspectos: i) processo eleitoral (os eleitores recompensam ou punem seus representantes); ii) instituições de controle intraestatal (possibilitam mecanismos de fiscalização e controle contínuos durante o exercício do mandato); e iii) regras estatais intertemporais (limitam o governo atual no seu escopo de atuação).

Loureiro *et al.* (2009) destacam ainda que o sistema de controle, desde quando implementado na CF de 1988, avançou democraticamente. No entanto, esse avanço foi incremental e marcado por correções de rota ao longo do caminho. O fato de o sistema ser caracterizado pela multiplicidade e diversidade de órgãos e ações de controle não é em si negativo, pois a existência de vários polos de *accountability* é fundamental para a democracia. O problema apontado pelos autores é que as modalidades de controle não são bem definidas e falta coordenação entre as instituições responsáveis.

Apesar do avanço do controle institucional, Arantes *et al.* (2010) destacam que a estrutura de controle no Brasil tem sido exercida pela burocracia, sem uma efetiva participação da sociedade.

Portanto a análise aqui empreendida parece apontar (mas somente estudos posteriores poderão confirmar) para o fato de que os controles democráticos sobre a administração pública no Brasil não tem sido obra dos políticos, mas de outras burocracias que se desenvolveram recentemente sob o signo da independência política e imbuídas de missões derivadas diretamente do texto constitucional, sem necessariamente a participação da sociedade (ARANTES *et al.*, 2010, p. 147).

Diante desses estudos, constata-se que, para a consolidação do Estado Democrático exige-se, além da necessidade de ampla divulgação de informações, um sistema de controle eficaz, que promova incentivos e responsabilização, permitindo que a *accountability* se processe de modo adequado.

2.2.1 Tipos de atores políticos submetidos aos mecanismos de controle

Weber (1993) identificou dois tipos distintos de categorias de governantes, políticos eleitos e burocratas. Os políticos eleitos, responsáveis pelos resultados das políticas públicas, chegam ao poder por meio da competição eleitoral. Já os burocratas, detentores da competência necessária para implementação das políticas públicas, ascendem ao poder pela meritocracia, ou seja, não são escolhidos diretamente pelo povo.

Todavia, Weber (1999) ressalta que o espaço de atuação dos dois atores políticos centrais (político eleito e burocrata) não é delimitado, ou seja, não cabe ao político eleito apenas

formular as políticas públicas e aos burocratas executá-las, surgindo assim o problema da responsabilização, uma vez que os burocratas, em razão de não serem eleitos, não respondem diretamente ao povo soberano.

Corroborando com essa concepção, quanto à dificuldade de delimitação do espaço de atuação do político eleito e do burocrata, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) destacam que os burocratas têm participado ativamente do processo decisório nas democracias contemporâneas, oferecendo contribuições relevantes, especificamente, porque o Estado tem uma atuação cada vez mais diversificada e complexa. Diante disso, com a participação cada vez mais efetiva dos burocratas no processo decisório, os políticos têm fundamentado tecnicamente suas decisões. Os autores informam que esse assunto vem sendo abordado pela literatura contemporânea como a burocratização da política e a politização da burocracia.

Olivieri (2011) destaca que a tomada de decisões políticas pela burocracia é uma ameaça à democracia, pois a burocracia, como lugar dos *experts*, ou seja, daqueles que detêm conhecimento técnico e profissional, pode não ser fiel às escolhas ou preferências do povo. Conforme colocado por Campos (1990), a burocracia não pode estar sujeita somente a seus próprios controles, pois isso a torna insensível e surda em relação às necessidades e aos direitos do povo, aumentando o autoritarismo no relacionamento entre Estado e sociedade. Logo, deve estar submetida também ao controle social.

Para que o controle sobre os governantes seja efetivo, torna-se essencial a divulgação de suas ações. No entanto, de acordo com Weber (1999), um dos mecanismos utilizados pela burocracia para aumentar seu poder é manter seus conhecimentos e intenções sobre segredo, o que impede o controle social e institucional sobre suas ações. Nesse sentido o autor afirma, “Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público” (WEBER, 1999:225).

2.3 Transparência: aspectos conceituais

Conforme apresentado, na democracia representativa, devem existir mecanismos institucionais que permitam ao povo soberano participar tanto do processo de elaboração das políticas públicas como do seu controle. Para que esses mecanismos institucionais sejam eficientes, é fundamental que haja ampla divulgação de informações por parte dos governos.

A preocupação com transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última

década do Século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (HEALD, 2003). Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), ao revisarem a literatura internacional sobre os conceitos de transparência, identificaram que apesar de o termo transparência ter ganhado relevância nas últimas duas décadas do século XX, é possível encontrar associação da transparência com as relações políticas até mesmo antes desse século. Com fundamento no estudo de Hood e Heald (2006), os autores destacam que a transparência se desenvolveu, basicamente, em três conjunturas distintas: contexto das relações internacionais, contexto interno de cada país e no contexto corporativo.

Segundo Zuccolotto e Teixeira (2017), a luta contra a falta de transparência, que prevaleceu nos regimes monárquicos, foi potencializada com o desenvolvimento da democracia. Todavia, os autores destacam que, apesar da importância dada à questão nos últimos anos, o seu significado permanece fluido, exibindo variações entre diferentes áreas do conhecimento, a depender dos diferentes aspectos relacionados ao fluxo de informações em que o conceito está sendo utilizado.

Dentre os conceitos de transparência, cabe ressaltar a amplitude do conceito estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, segundo o qual, transparência significa a disponibilização para as partes interessadas das informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições legais (IBGC, 2015). Para Vishwanath e Kaufmann (1999), a transparência é definida como a divulgação oportuna e confiável de informações econômicas, sociais e políticas, tornando-as acessíveis a todos os *stakeholders* relevantes. Já na concepção de Platt Neto *et al.* (2009), o conceito de transparência é mais amplo que o de publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível.

De um modo geral, a transparência deve integrar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009). No entanto, ressalta-se que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas (CRUZ *et al.*, 2012). Diante disso, constata-se que o conceito de transparência é bem mais robusto que o de publicidade, sendo esta apenas um dos requisitos essenciais da transparência.

Uma das vertentes sobre transparência sedimentada na literatura é aquela estabelecida por Fox (2007). O autor classifica a transparência em duas categorias: *proactive* e *demand-driven*. A disseminação proativa (*proactive*) reporta-se à informação que o governo torna pública sobre suas atividades e seu desempenho; e acesso passivo (*demand-driven*) refere-se ao compromisso institucional para responder às solicitações dos cidadãos para tipos específicos de informação ou documentos, pois, do contrário, não seria possível acessá-los.

A transparência ativa ou proativa é caracterizada pela disponibilização regular de informações pelos órgãos do Estado, como uma maneira de tornar a gestão transparente, sem que seja necessária a solicitação da informação por algum membro da sociedade. A transparência ativa pode ser realizada por vários meios, como a publicação em diários oficiais, anúncios de rádio ou TV ou por meio de divulgação no sítio oficial das instituições na Internet. Já a transparência passiva ou reativa refere-se à situação na qual a informação governamental é liberada apenas quando indivíduos ou organizações as solicitam formalmente. Embora a informação seja pública, é necessária alguma forma de ação para obtê-la (BRASIL, 2013).

Raupp e Pinho (2016) também definem esses conceitos de modo idêntico. Para os autores, transparência ativa é aquela na qual a divulgação da informação ocorre a partir de uma iniciativa da entidade governamental, independentemente de solicitação, já transparência passiva é aquela na qual a disponibilização da informação é feita de acordo com a demanda da sociedade.

2.3.1 A importância da visibilidade do governo na democracia

A democracia é o governo do poder público em público, exigindo-se que todas as decisões e atos dos governantes sejam conhecidos pelo povo soberano, pois é a visibilidade dessas ações que permite a distinção entre Estado Constitucional e Absoluto (BOBBIO, 2000). Na democracia representativa, é direito do povo saber como os poderes que foram entregues ao governo estão sendo utilizados, sendo esse um contrato implícito entre os governados e seus representantes. Diante disso, os cidadãos, nas sociedades democráticas, estão amparados no direito básico de saber e ser informado sobre as ações dos governantes e os motivos dessas ações (STIGLITZ, 1999).

Apesar de a regra ser a plena visibilidade do governo, há situações que legitimam a manutenção de informações sob sigilo. Bobbio (2000) destaca que é conhecido e pacífico que o Estado, por mais democrático que seja, tutela uma esfera privada ou secreta dos cidadãos

(defesa da intimidade, sigilo de correspondência) e defende a não abertura de algumas ações estatais (segredo de Justiça, segredo de Estado). Bobbio (2000) ressalta, entretanto, que existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de Estado é regra e nesta uma exceção regulada por leis. Da mesma forma, Stiglitz (1999) traz algumas exceções que justificam a manutenção do sigilo das informações, mesmo nas sociedades democráticas. Tais exceções estariam relacionadas a questões de privacidade dos indivíduos e organizações, confidencialidade e segurança nacional.

Outra questão destacada por Stiglitz (1999) é que por mais justificáveis que sejam os argumentos a favor da ampla abertura das informações, estes se deparam com poderosos interesses privados de mantê-las em sigilo, tais como: o interesse dos políticos eleitos, dos burocratas do governo e de grupos de interesses especiais que tentam influenciá-los. Segundo o autor, um dos motivos para manutenção das informações sob sigilo decorre da tentativa de inibir o controle social, pois a falta de disponibilidade das informações aumenta o custo de obtê-las (tempo e empenho).

Sendo assim, para a criação de uma democracia mais transparente é preciso existir uma estrutura institucional que proteja a abertura de informações, inclusive com um arcabouço legal que garanta o direito de acesso à informação. Além disso, deve-se criar uma nova mentalidade na sociedade, que precisa enxergar o governo como um agente dos cidadãos, sendo estes os reais proprietários das informações públicas, as quais estão apenas na posse do governo (STIGLITZ, 2002).

2.3.2 Instrumentos normativos que fomentam a transparência no Brasil

A CF de 1988 garantiu à sociedade brasileira o direito à informação, sendo este um dos pilares básicos da democracia contemporânea. Trata-se de um direito civil, político e social que acentua a importância jurídica assumida pela transparência nas sociedades democráticas (JARDIM, 2012).

Conforme colocado por Platt Neto *et al.* (2009), o artigo 37, § 1º, da CF de 1988 estabeleceu a publicidade como princípio fundamental da administração pública. Além disso, os autores destacam que, nos termos do artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna, é um direito fundamental dos cidadãos receber informações dos órgãos públicos que sejam de seu interesse coletivo ou particular, ressalvadas aquelas questões sigilosas relacionadas à segurança do Estado e da sociedade.

Ainda segundo Platt Neto *et al.* (2009), conforme determinação contida no artigo 5º, LX, da CF de 1988, a regra é que os atos processuais também sejam públicos, sendo sigilosos somente quando a defesa da intimidade e o interesse social exigirem. Logo, a CF de 1988 coloca a publicidade das informações de posse do Estado como regra e o sigilo como exceção.

A partir da Lei Complementar n.º 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a transparência da gestão fiscal no Brasil passou a ser uma exigência legal, podendo ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos responsáveis pelo controle e pela população (CRUZ *et al.*, 2012). Com a publicação da LRF, houve grandes avanços na gestão pública, tanto no planejamento das ações do governo como na regulação dos gastos, contribuindo significativamente para a evolução dos conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública (CARNEIRO; LARA; MARINELLO, 2010).

Segundo Platt Neto *et al.* (2009), a exigência de transparência, no Estado brasileiro, recebeu um novo reforço com a publicação da LRF, sendo o tema tratado nos artigos 48 a 59, constantes no capítulo IX “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, sendo que a seção I deste capítulo “Da Transparência da Gestão Fiscal” (artigos 48 e 49) traz quais são os instrumentos e procedimentos a serem adotados no sentido de assegurar a transparência na gestão fiscal.

Os instrumentos de transparência previstos na LRF são os seguintes: os planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 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. Além de prever os instrumentos de transparência fiscal, a LRF estabelece que deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet (PLATT NETO *et al.*, 2009).

A Lei Complementar n.º 131 de 2009 (Lei de Transparência Pública - LTP) acrescentou dispositivos à LRF, ampliando a transparência da gestão dos recursos públicos. A referida lei determinou a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público (FERREIRA *et al.*, 2014).

O instrumento normativo mais recente que buscou resguardar o direito de acesso à informação, garantido pela Carta Política de 1988, foi a Lei n.º 12.527 de 2011 (Lei de Acesso

à Informação - LAI). Apesar de a CF de 1988 ter estabelecido os princípios sobre o direito de acesso à informação, para que esses princípios pudessem ser incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro foram necessários 23 anos. Inclusive, levando-se em consideração o contexto internacional, verifica-se que a promulgação da LAI brasileira foi tardia, visto que 90 países já possuíam esse tipo de legislação (JARDIM, 2012).

Cabe destacar que a história de acesso à informação pública teve início no século XVIII, com a promulgação da primeira Lei de Acesso pela Suécia em 1766. A segunda surgiria somente em 1951 na Finlândia, logo após a declaração Universal dos Direitos Humanos e a terceira nos Estados Unidos, em 1966 (ANGÉLICO, 2012). Segundo Paes (2011), a elaboração da LAI foi decorrente do desenvolvimento de uma política nacional de acesso à informação, construída sob fortes influências da comunidade internacional.

A LAI tem como diretriz o princípio da publicidade máxima da administração pública, sendo o sigilo exceção, buscando, assim, garantir o acesso do cidadão às informações de posse do Estado. Essa lei se aplica ao Estado brasileiro como um todo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sob todos os seus poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) além do Ministério Público (JARDIM, 2012).

O pedido de acesso à informação pelo cidadão, contemplado no artigo 10 da LAI, pode ser realizado tanto no serviço de informação do órgão como por meio da Internet. Já o artigo 15 da Lei prevê possibilidade de recursos contra a negativa de acesso à informação ou contra as razões que fundamentaram a negativa. Entretanto, a LAI relaciona no artigo 23 certos tipos de informações que, por razões de segurança nacional, são consideradas sigilosas. Nos termos do artigo 24, § 1º, do referido diploma legal, essas informações, cujo acesso é restringido, podem ser classificadas como ultrassecreta, secreta ou reservada, cujos prazos máximos de restrição são respectivamente 25 anos, 15 anos e 5 anos (JARDIM, 2012).

Segundo Silva, Hoch e Santos (2013), a LAI impôs ao governo tanto a necessidade de divulgação espontânea de informações de interesse público (transparência ativa) quanto a obrigatoriedade de atendimento das demandas da população (transparência passiva). Neste sentido, Raup (2014) acredita que a LAI reforça a necessidade de transparência para as autoridades públicas brasileiras, já presentes na CF de 1988 e na LRF.

2.3.3 Potencialização da transparência com o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação

O desenvolvimento das Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC), nas últimas décadas, vem trazendo novas possibilidades para a promoção da transparência. Com auxílio das TIC, como a Internet, a transparência pode ser potencializada, visto que os meios eletrônicos permitem uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da administração pública (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

Segundo Ferreira *et al.* (2014), o processo de democratização do país acarretou o crescente interesse da sociedade pela transparência pública, que passou a exigir espaços públicos de comunicação entre o Estado e o cidadão capazes de permitir uma ampla divulgação de informações. Dessa forma, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) destacam que a Internet tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *homepages* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Essa possibilidade de interação e de prestação de serviços do governo para a sociedade é conhecida como governo eletrônico (e-gov).

Dentro desse contexto de desenvolvimento tecnológico voltado para o fomento da disponibilização de informações governamentais, nasce o termo *Open Government Data* (OGD) ou Dados Governamentais Abertos (DGA). Esse termo passou a se tornar conhecido em 2008, após a publicação, em dezembro de 2007, do conjunto de princípios de OGD nos EUA (BRASIL, 2013).

Segundo Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), o desenvolvimento das TIC permitiu a oferta de bases de dados em estado bruto, os quais podem ser livremente manipulados, filtrados ou cruzados, fomentando a publicação de dados em formato aberto pelo governo, os quais foram denominados DGA. O conceito de DGA exige que os dados públicos sejam divulgados no nível mais desagregado possível e em diferentes formatos, contribuindo para a construção de novos conhecimentos por parte da sociedade.

De acordo como Brasil (2013), os documentos em formato aberto, ou seja, armazenados em uma base digital aberta, permitem a realização de estudos mais detalhados da base de dados disponibilizada, melhorando o uso da informação. Sendo assim, a disponibilização de planilhas e de documentos em formatos abertos, tais como csv, xls, odt, rtf, htm e html, fomenta a transparência.

É certo que a oferta de DGA contribui para o aumento da transparência do governo, criando melhores possibilidades de controle social das ações governamentais, uma vez que permite a qualquer interessado criar conteúdo a partir da reutilização de dados. Nesse sentido, o DGA faz com que o cidadão deixe de ser visto como simples receptor da informação pública (VAZ, RIBEIRO; MATHEUS, 2010). Enfim, a divulgação de dados em formatos abertos possibilita o uso mais efetivo da informação pública, tornando o controle social mais poderoso (BRASIL, 2013).

2.4 Burocracia no Brasil: formação, desenvolvimento, ligações com o sistema político e garantias constitucionais

Conforme destacado por Weber (1999), a burocracia, a fim de ampliar seu poder, busca manter seus conhecimentos e intenções sob segredo, dificultando o controle social sobre suas ações. Diante dessa proposição, torna-se essencial o estudo das características da burocracia brasileira, em especial sua formação histórica, seu desenvolvimento, sua intersecção com o sistema político e as garantias que lhe foram concedidas pela CF de 1988. Essa abordagem é de suma importância, uma vez que o Poder Judiciário é representado por burocratas e não por políticos eleitos, fato que pode repercutir na sua predisposição em divulgar informações à sociedade.

Ao analisar a formação da burocracia brasileira, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) afirmam que a compreensão dos atores burocráticos, desde o império, deve-se dar a partir da análise de sua interação com o sistema político. Os autores destacam que embora tenham ocorrido experiências anteriores visando a racionalização do aparato estatal, a institucionalização da reforma burocrática weberiana, na administração pública brasileira, com a criação de uma burocracia destinada a produzir políticas públicas em larga escala, teve início com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, no governo Vargas.

Com o surgimento da burocracia na década de 1930, o espaço organizacional e decisório passou a ser progressivamente ocupado por agências burocráticas. Essa ocupação decorre do modelo de centralização política, que estabelecia mecanismos jurídico-institucionais e políticos destinados a viabilizar o controle do poder central sobre as áreas estratégicas da economia. Essas mudanças político-institucionais geraram uma extensa máquina burocrática incontrolável tanto pelo Legislativo como pela sociedade (SOUZA, 2006).

Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a segunda grande reforma administrativa do século XX deu-se durante o regime militar, com a publicação do Decreto Lei n.º 200 de 1967. Nesse período, ocorreu uma expansão do Estado como nunca antes vista em nossa história, aumentando o tamanho e o poder de intervenção do aparelho estatal, prevalecendo a ideologia tecnocrata, na qual havia a ideia da superioridade técnica da burocracia sobre a política, insulando-a de qualquer controle público.

Conforme apresentado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010), com a democratização do país, a partir da vigência da CF de 1988, foram fortalecidos o controle externo, a transparência das ações do governo e a participação popular na deliberação e no controle do governo, tornando a administração pública mais *accountable* em relação à sociedade. No entanto, os autores destacam que esse fortalecimento foi acompanhado de medidas que contribuíram para o empoderamento da burocracia (princípio do concurso público universalizado, melhoria das condições institucionais da burocracia), consolidando o modelo burocrático Weberiano no país.

Segundo Pacheco (2010), com a CF de 1988 foi estabelecido um único regime de trabalho para todos os servidores, no qual todos os servidores de todos os entes da federação passaram a possuir as mesmas proteções e os mesmos direitos. A autora destaca que os conceitos da burocracia weberiana (estabilidade, concurso público e outros) foram inseridos nas constituições e leis do país com o propósito de resguardar os servidores públicos de eventuais perseguições políticas.

Cabe destacar que, o ingresso nos cargos em comissão (destinados às funções de direção, chefia ou assessoramento) dispensa a realização de concurso público, ou seja, esses cargos não precisam ser ocupados por servidores efetivos, sendo de livre nomeação pelos políticos eleitos. Todavia, com a vigência da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, que modificou o artigo 37, V, da CF de 1988, foi estabelecido que a lei definiria os casos, condições e percentuais mínimos, nos quais a ocupação desses cargos seria realizada por servidores de carreira. A vinculação desses cargos a servidores de carreira favorece a continuidade das políticas públicas, porém, fortalece o insulamento, acarretando maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social (SANTOS, 2009).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) ressaltam que a implementação da Reforma do Estado de 1998, conhecida como Reforma Bresser, introduziu o princípio da eficiência como um dos pilares da administração pública, trazendo maior abertura para o controle do Estado pela sociedade. Além disso, essa reforma delimitou o núcleo estratégico do Estado (carreiras

estratégicas do Estado) a poucas áreas governamentais (diplomacia, finanças públicas, área jurídica e gestão pública). O propósito dessa delimitação era permitir que essas atividades essenciais passassem a ser realizadas por uma burocracia constantemente capacitada e com maior estabilidade funcional.

Com relação à participação da burocracia no desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) ressaltam que os burocratas não apenas participam do processo decisório sobre políticas públicas, mas também são um dos atores mais importantes deste processo. Tanto no período autoritário como no período democrático, quando supostamente os partidos políticos e grupos organizados recuperariam a capacidade de participar das decisões do governo de forma plena, a burocracia sempre exerceu papel essencial na formulação e condução de políticas públicas.

Em face ao exposto, pode-se verificar que desde o surgimento da burocracia brasileira, com a criação do Dasp, seja no período militar ou democrático, ela sempre exerceu forte influência na elaboração de políticas públicas. A participação da burocracia na produção de políticas públicas sempre esteve fundamentada na ideologia tecnocrata, segundo a qual há uma superioridade técnica da burocracia sobre a política. Com a promulgação da CF de 1988, foram fortalecidos a transparência das ações do governo e os mecanismos de controle institucional. Ao mesmo tempo, a Constituição, com o propósito de resguardar os servidores públicos, ocupantes de carreiras típicas de Estado, de eventuais perseguições políticas, trouxe algumas garantias que buscaram fortalecer a independência da burocracia estatal (estabilidade, concurso público entre outras), contribuindo para seu insulamento e empoderamento.

2.4.1 Característica do Poder Judiciário brasileiro

Conforme colocado por Arantes e Kerche (1999), a Constituição Americana de 1787 estabeleceu uma nova engenharia institucional de equilíbrio entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a qual privilegiou mais os mecanismos de controle do que a independência entre eles. Essa reengenharia institucional, pautada na implementação dos princípios do liberalismo clássico, foi motivada pelo medo de que um Estado Constitucional aberto à participação popular pudesse resultar na tirania da maioria sobre a minoria.

Nessa nova articulação entre os Poderes, a defesa do direito de propriedade (direitos individuais) ficou a cargo do Judiciário. A defesa desses direitos passou a ser exercida por meio do controle do parlamento (representante do interesse majoritário), o qual poderia se tornar uma

fonte real de ameaça. Para que esse controle pudesse ser exercido, surgiu o princípio da superioridade da Constituição, segundo o qual, esta foi estabelecida como parâmetro para a atuação política, sendo atribuída ao Poder Judiciário, na condição de guardião da Constituição, a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade de leis, impondo, assim, limites à ação do Estado (ARANTES; KERCHE, 1999).

O controle da atuação política, por meio do controle de constitucionalidade de leis, também passou a ser exercido pelo Poder Judiciário brasileiro desde a primeira Constituição republicana (Constituição de 1891), sendo mantido na CF de 1988 (ARANTES; KERCHE, 1999). Recentemente, esse controle foi ampliado, o que resultou na consolidação do tema judicialização da política, que corresponde ao deslocamento da discussão de temas políticos de relevante interesse social para a arena do Judiciário. Esse processo exprime a ausência de cultura democrática no Poder Judiciário, dado que muitas das questões políticas resolvidas por este têm ultrapassado o limite constitucional, o que compromete a legitimidade das decisões tomadas (LIMA, 2005).

Outro indicador da falta de cultura democrática no Judiciário decorre da análise do processo constituinte brasileiro que resultou na promulgação da CF de 1988, o qual, ao contrário do que aconteceu na Alemanha ou na Argentina, manteve, ocupando as mesmas funções nos tribunais, os mesmos ministros e juízes nomeados e identificados com o regime militar que se encerrava. Esse fato demonstra que não houve uma ruptura desse Poder com a cultura autoritária impregnada no regime anterior, comprometendo o compromisso dessas autoridades judiciais, cuja formação teórica não possuía base democrática, com o regime democrático que se instaurava. Além do que, a estrutura do Poder Judiciário, na CF de 1988, permaneceu quase idêntica à prevista nas Constituições de 1946 e 1967. Essa manutenção, tanto dos representantes como da estrutura, pertencentes ao regime anterior, revela a facilidade com que o Poder Judiciário convive, tanto com a democracia como com o autoritarismo (LIMA, 2005).

A doutrina dispõe sobre outra peculiaridade do Poder Judiciário, qual seja, ser um Poder do Estado Democrático cujos representantes não são escolhidos pelo povo, mas sim oriundos do quadro funcional, isto é, o comando dos órgãos do Poder Judiciário é exercido por burocratas de carreira. Nesse sentido, Comparato (2004) informa que, diferentemente dos demais Poderes, o Judiciário apresenta uma notável particularidade, dado que, na generalidade dos países, salvo raras exceções, os magistrados não são escolhidos pelo voto popular. Sob esse aspecto, Zaffaroni (1995) identifica alguns modelos de Judiciário, dentre eles o tecnoburocrático, no

qual a seleção de seus membros ocorre por concurso, de maneira a garantir um melhor nível técnico. Segundo o autor, neste modelo, o Judiciário estrutura-se de maneira burocrática e seus membros apresentam perfil de carreira. O autor destaca que esse modelo foi o adotado pela CF de 1988.

Rocha (1995) enfatiza que uma breve análise da estrutura interna do Judiciário brasileiro permite identificar que se trata de uma organização burocrática, principalmente em razão da verticalização das funções. A estrutura interna deste Poder compõe-se de órgãos inferiores (juízes) e superiores (tribunais), cabendo a estes a função administrativa de gestão dos recursos financeiros, materiais e pessoais, além das funções de revisão das decisões jurisdicionais dos órgãos inferiores.

Ribeiro (2000) informa que o Poder Judiciário brasileiro divide-se em diversos órgãos, estabelecidos no artigo 92 da CF de 1988, quais sejam: o Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes militares; e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. De acordo com o autor, a independência do Judiciário, sem prejuízo da sua atuação harmônica com os outros Poderes, é assegurada pela Carta Política de 1988, que lhe dá autonomia administrativa e financeira, além de estabelecer as garantias da magistratura, como por exemplo a autonomia funcional.

De acordo com Silva (1992), as garantias estabelecidas pela CF de 1988 ao Judiciário são classificadas como: i) institucionais (previstas nos artigos 96 e 99) - protegem o Judiciário como um todo. Essas são divididas em garantias de autonomia orgânico-administrativa (competência dos tribunais para eleger seus órgãos diretivos, elaborar seu regimento interno e organizar sua estrutura administrativa) e garantias de autonomia financeira (cada tribunal elabora sua proposta orçamentária); e ii) funcionais ou de órgãos (previstas no artigo 95) - asseguram a independência do judiciário (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos subsídios). A vitaliciedade (artigo 95, I) significa dizer que o magistrado somente perderá o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado. A inamovibilidade (artigo 95, II) garante ao juiz a impossibilidade de remoção, sem seu consentimento de um local para outro (comarca, sede, cargo, tribunal).

Segundo Lenza (2010), conforme determinado pelo artigo 93, III, da CF de 1988, o acesso dos magistrados aos tribunais de segundo grau far-se-á, alternativamente, por

antiguidade e merecimento. O autor traz como exceção a regra do “quinto constitucional”, estabelecida pelo artigo 94 da CF de 1988, segundo a qual 1/5 (20%) dos lugares dos Tribunais de Justiça Estaduais será composto por membros do Ministério Público com mais de 10 anos de carreira e por advogados de notório saber jurídico e reputação ilibada com mais de 10 anos de efetiva atividade profissional. Abre-se uma exceção quanto à ascensão apenas de magistrados de carreira aos Tribunais de Justiça. Todavia, essa ressalva não modifica a natureza burocrática dos representantes destes tribunais, uma vez que seus membros não são escolhidos diretamente pelo povo.

A análise das características específicas do Poder Judiciário brasileiro, presentes na literatura, demonstra certa ausência de cultura democrática. Desse modo, essas particularidades do Judiciário revelam uma predisposição de manutenção das informações sob segredo.

2.5 Aspectos do formalismo na cultura brasileira

A abertura de informações do Estado à sociedade é um princípio fundamental da democracia. No Estado Democrático brasileiro, diversos instrumentos normativos fomentam a transparência (CF de 1988, LRF, LAI). No entanto, os estudos sobre o Poder Judiciário, ainda que escassos, assim como pesquisas que têm por objeto de estudo os demais Poderes, apontam para a falta de transparência (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016). Nesta pesquisa, assumimos que a insuficiência de transparência identificada nesses estudos tem associação com o formalismo.

A teoria do formalismo foi desenvolvida por Riggs (1964), que, fazendo uma analogia ao que ocorre em um prisma que é atingido pela luz, definiu, a partir da análise de alguns países, três modelos ideais de classificação das sociedades: i) concentrado - a luz atinge o prisma e se concentra, corresponde ao modelo de sociedade presente nos países extremamente subdesenvolvidos (agrários); ii) difratado - a luz difrata formando todas as cores do arco íris, seria equivalente à sociedade dos países desenvolvidos; e iii) prismático - a luz difrata em um estado intermediário, modelo relacionado com as características da sociedade dos países em desenvolvimento.

Segundo Riggs (1964), naquelas sociedades classificadas no modelo concentrado, os objetivos religiosos, educacionais, políticos e econômicos seriam realizados em uma única instituição. Já as sociedades difratadas são caracterizadas por apresentarem um grande número de instituições, que desempenham funções distintas (repartições, partidos políticos, escolas,

sindicatos). Por fim, as sociedades prismáticas seriam aquelas intermediárias entre os dois modelos extremos, nas quais predomina uma intensa heterogeneidade cultural (elementos tecnológicos modernos e ultrapassados, vida rural e urbana, comportamento liberal e conservador) e uma superposição de atribuições, como por exemplo o condicionamento da política e economia a fatores externos incontrolláveis. Não obstante seu estágio intermediário entre os dois modelos, estas sociedades buscam realizar seus objetivos educacionais, políticos e econômicos em inúmeras instituições, assim como as difratadas.

Riggs (1964) afirma que as características do formalismo, que é conceituado como a diferença entre a conduta concreta e a conduta estabelecida pela norma, sem que essa conduta implique em punição para o infrator da norma, são mais marcantes nas sociedades prismáticas. Na definição teórica proposta pelo autor, o formalismo seria a discordância que há entre o poder formal e o poder de fato, dada pela divergência entre o que está estabelecido pela constituição, pelas leis, pelos regulamentos e os fatos praticados pelo governo e pela sociedade. Sendo assim, quanto maior o grau de discrepância entre aquilo que está formalmente previsto e aquilo que se efetiva na realidade, sem imposição de sanção para tais infrações, mais formalística a sociedade.

De acordo com Motta e Alcadipani (1999), a presença do formalismo é mais marcante nas sociedades dos países em desenvolvimento, denominadas prismáticas, porque esses países são extremamente dependentes dos países desenvolvidos, cujas sociedades são classificadas como difratadas. Em razão dessa dependência acentuada, acabam sendo obrigados a implementar as estruturas sociais, políticas e econômicas dos países desenvolvidos, as quais são incompatíveis com a sua realidade.

Vieira, Costa e Barbosa (1982) ressaltam que apesar da crítica que possa ser feita à teoria da refração proposta por Riggs (1964), a classificação dada à sociedade prismática é extremamente útil como modelo comparativo utilizado na análise de sistemas sociais, especialmente quando se trata da análise de instituições políticas dos países em desenvolvimento, pois quando se realiza esse tipo de análise, as características do formalismo tornam-se evidentes. Ainda segundo Vieira, Costa e Barbosa (1982), o Brasil herdou de Portugal as instituições políticas e o hábito de moldar a realidade por meio de leis e decretos. Dessa forma, as instituições políticas precederam à formação social, ou seja, o Estado surgiu antes do povo, a Fazenda Pública antes do fato gerador e o Judiciário antes das demandas jurídicas.

Partindo dessa tese, Vieira, Costa e Barbosa (1982) declaram que é possível identificar a presença do artificialismo das leis e instituições na formação social do país e enfatizam que para o cumprimento das leis, decretos e outros instrumentos normativos pela sociedade não basta que eles sejam promulgados e o seu descumprimento esteja sujeito a sanções, mas sim deve haver interesse dos poderosos em fazer cumpri-los. Essa constância do formalismo como estratégia de dominação, verificada na história brasileira, permite admitir que ele tenha sido incorporado à tradição cultural brasileira.

Ramos (1983) caracteriza o Brasil como uma sociedade prismática, na qual as características do formalismo são marcantes, uma vez que o país adota os modelos institucionais dominantes estabelecidos pelos países desenvolvidos. Entretanto, o autor não considera o formalismo como uma patologia, mas sim como algo normal e regular nas sociedades prismáticas, que reflete a estratégia dessas sociedades para superarem o estágio em que se encontram.

Machado-da-Silva *et al.* (2003), ao analisarem a formulação e implementação da reforma administrativa no Brasil, concluíram que o formalismo está incorporado na sociedade brasileira. Estes autores ressaltam que no tipo de sociedade como a brasileira, institucionalizar determinado comportamento na sociedade, o qual geralmente é prescrito por padrões estrangeiros, é um processo complexo, realizado por meio da imposição de comportamentos por meio de normas legais.

Dessa forma, assume destaque, na sociedade brasileira, o contraste que há entre os preceitos estabelecidos na lei e as práticas realizadas pelo governo, caracterizadas como manifestação do formalismo, traço cultural característico da trajetória histórica de formação social, política e econômica do país. Diante disso, as práticas formalísticas promovem a ligação entre uma estrutura de leis universais e impessoais e um sistema de relações pessoais, que permitem tornar essas leis flexíveis (HELAL; DIEGUES, 2009).

Conforme colocado, estudos anteriores, realizados nos diversos Poderes, dos diferentes níveis de governo do Estado brasileiro, identificaram que as exigências de transparência previstas na legislação não são amplamente observadas, o que evidencia a presença do formalismo na cultura e nas instituições do país. Desse modo, o formalismo associado às peculiaridades do Judiciário, apresentadas pela literatura, apontam para uma escassez de transparência no âmbito do Judiciário Estadual. Realizada a revisão da literatura, apresenta-se a seguir a metodologia de pesquisa desenvolvida.

3. METODOLOGIA

A fim de examinar como o Poder Judiciário dos Estados da Federação cumpre as exigências de disponibilização de informações previstas na legislação nacional, realizou-se uma pesquisa descritiva junto aos Tribunais de Justiça Estaduais. Na pesquisa descritiva, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem interferência do pesquisador (GIL, 2010). O estudo, alicerçado em métodos de pesquisa quantitativos, analisou os documentos divulgados nas páginas oficiais dos tribunais na Internet (transparência ativa) e os disponibilizados em resposta aos pedidos de informações encaminhados (transparência passiva).

3.1 Classificação de transparência utilizada para definição da matriz de observações

A classificação de transparência adotada nesta pesquisa, para fins de determinação da matriz de observações desenvolvida, foi aquela estabelecida por Fox (2007). O autor classifica a transparência em duas categorias: *proactive e demand-driven*. A disseminação proativa (*proactive*) reporta-se às informações sobre as atividades e o desempenho do governo, que este, espontaneamente, torna públicas. Já o acesso passivo (*demand-driven*) refere-se ao compromisso institucional para responder às solicitações, de informações ou de documentos específicos, realizadas pelos cidadãos. Raupp e Pinho (2016) também definem esses conceitos de modo idêntico. Para os autores, transparência ativa é aquela na qual a divulgação da informação ocorre a partir de uma iniciativa da entidade governamental, independentemente de solicitação. De outro modo, transparência passiva é aquela na qual a disponibilização da informação é feita de acordo com a demanda da sociedade.

3.1.1 Determinação das observações relacionadas à transparência ativa e da técnica utilizada para analisá-las

Quanto ao dever de divulgação de informações de forma proativa e espontânea por parte dos Tribunais de Justiça Estaduais (transparência ativa), buscou-se verificar se esses órgãos públicos estão divulgando, em sua página oficial na Internet, o rol de informações exigidos pelas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015. A CF de 1988, em seu artigo 103-B, parágrafo 4º, VI, atribuiu ao CNJ a competência para controlar a atuação administrativa e financeira dos demais órgãos do Poder Judiciário.

Diante dessa atribuição, que lhe foi conferida pela Carta Magna, foi promulgada a Resolução CNJ n.º 102 de 2009, que, com a vigência da Lei n.º 12.527 de 2011 (LAI), teve

parte de seus dispositivos alterados pela Resolução CNJ n.º 151 de 05 de julho de 2012. A Resolução n.º 102 de 2009 estabelece, no artigo 1º, incisos I a V, e no §1º do mesmo dispositivo, um rol de informações, relacionadas com a gestão financeira e orçamentária, quadro de pessoal e estrutura de remuneração de magistrados e servidores, a serem divulgadas por todos os órgãos do Poder Judiciário, dentre eles os Tribunais de Justiça dos Estados, em ícone específico presente nos seus respectivos *sites* na Internet (denominado transparência).

Artigo 1º Os tribunais indicados nos incisos II a VII do Artigo 92 da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal publicarão, em seus sítios na rede mundial de computadores e encaminharão ao Conselho Nacional de Justiça, observados as definições e prazos constantes desta Resolução:

I - os dados de sua gestão orçamentária e financeira, na forma dos Anexos I e II desta Resolução;

II - as informações sobre as respectivas estruturas remuneratórias, quantitativos de pessoal efetivo e comissionado, e origem funcional dos ocupantes dos cargos em comissão;

III - a relação de membros da magistratura e demais agentes públicos;

IV - a relação dos empregados de empresas contratadas em exercício nos órgãos; e

V - a relação dos servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no órgão, excluídos os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança.

§ 1º A página inicial do sítio de cada órgão na rede mundial de computadores conterá o ícone "Transparência", como caminho para acesso às informações referidas nesta Resolução. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

Nos capítulos I e II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009 (artigos 2º e 3º), constam, de forma detalhada, as informações sobre gestão orçamentária e financeira, recursos humanos e remuneração que devem ser publicadas nos sítios dos Tribunais de Justiça, nos moldes estabelecidos pelos anexos³, cujos modelos estão disponíveis na página do CNJ na Internet. Outro instrumento normativo que também estabelece exigências de transparência ativa a serem observadas⁴ pelos Tribunais de Justiça é a Resolução CNJ n.º 215 de 2015, que regulamentou a aplicação da LAI no âmbito do Judiciário.

³ Anexos da Resolução n.º 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça: Anexo I - Despesas, Repasses e Receitas; Anexo II - Acompanhamento da Execução Orçamentária; Anexo III - Estrutura Remuneratória; Anexo IV - Quantitativo de Cargos Efetivos; Anexo V - Membros e Agentes Públicos; Anexo VI - Empregados de Empresas Contratadas em Exercício nos Órgãos; Anexo VII - Servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio em exercício no Órgão sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e Anexo VIII - Detalhamento da Folha de Pagamento de Pessoal.

⁴ Exigências de transparência ativa estabelecidas pela LAI e pela Resolução CNJ n.º 215 de 2015: i) Necessidade de divulgação dos dados em formato aberto de modo a facilitar a análise das informações (artigo 8º, § 3º, II, da LAI, combinado com - c/c - artigo 6º, § 4º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); ii) Exigência de divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios (artigo 8º, § 1º, IV, da LAI, c/c artigo 6º, VII, "a", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); iii) Obrigatoriedade de divulgação de informações inerentes aos contratos celebrados (artigo 8º, § 1º, IV, da LAI, c/c artigo 6º, VII, "a", da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); iv) Necessidade de divulgar os endereços, telefones e horários de atendimentos dos órgãos integrantes dos Tribunais de Justiça (artigo 8º, § 1º, I, da LAI, c/c o artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); v) Obrigatoriedade de divulgação de informações a respeito da estrutura organizacional dos Tribunais de Justiça e as competências de seus diversos órgãos (artigo 8º, § 1º, I, da LAI, c/c artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); vi) Necessidade de

As informações a serem divulgadas, estabelecidas pelas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, refletem as exigências de transparência previstas na CF de 1988, na LRF e na LAI. O roteiro de observações elaborado é composto por diversos quesitos que contemplam as imposições de divulgação de informações previstas nessas Resoluções. O agrupamento dos itens constantes do roteiro de observações resultou na definição de cinco critérios de análise da transparência ativa: institucional, orçamentário e financeiro, remuneração, instrução social e dados abertos, conforme consta no Apêndice C. A análise da transparência ativa restringiu-se aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, tendo em vista previsão contida no artigo 4º, § 5º, da Resolução CNJ nº 102 de 2009: “§ 5º - As informações publicadas serão mantidas nos sítios pelo prazo mínimo de trinta e seis meses”.

A técnica aplicada para a análise dos dados divulgados de forma proativa pelos tribunais teve como fundamento o estudo desenvolvido pelo Artigo 19 (2014), sendo utilizados apenas dois tipos de classificação para verificação dos itens observados e dos respectivos critérios de análise: “cumprir” ou “não cumprir”. Foi atribuída à classificação um sistema binário de pontuação: 0 para não cumprir e 1 para cumprir. Para que determinado critério de análise seja considerado cumprido, faz-se necessário o atendimento da maioria dos itens de observação que o compõe. As respostas foram avaliadas conforme roteiro de itens observados e seus respectivos critérios de análise, previstos no Apêndice D.

Essa quantificação não tem como propósito estabelecer uma ordem de classificação desses órgãos, mas sim permitir que as informações analisadas possam ser trabalhadas de maneira descritiva. Isso contribui para uma melhor identificação do nível de atendimento das exigências de transparência ativa previstas na legislação pelos Tribunais de Justiça. Cabe informar que a verificação dos itens do roteiro de observações foi realizada junto à página dos tribunais na Internet entre os dias 15 de janeiro e 12 de fevereiro de 2019.

3.1.2 Determinação dos pedidos de informações para verificação da transparência passiva e da técnica utilizada para análise das respostas

publicação da relação de membros e servidores dos Tribunais de Justiça que participam de conselhos e assembléias, externos à instituição (artigo 6º, VII, “f”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); vii) Obrigatoriedade da presença no sítio dos Tribunais de Justiça do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), por meio do qual possam ser enviados pedidos de informações de forma eletrônica (artigo 10 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015); e viii) Exigência de divulgação de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (artigo 8º, § 1º, VI, da LAI, c/c o artigo 6º, VIII, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

A verificação da transparência passiva teve como fundamento a LAI, que estabelece, nos artigos 10 a 14, o procedimento necessário para solicitação de informações junto aos diversos órgãos públicos. Buscou-se obter informações de natureza não sigilosas, cujo direito de acesso está previsto no artigo 7º da LAI. Os pedidos de informações direcionados aos Tribunais de Justiça Estaduais, formulados em linguagem simples e clara, abordam questões relacionadas às atividades realizadas pelos respectivos órgãos e seus representantes. Esses pedidos, relacionados no Apêndice A, foram elaborados com base em pesquisas realizadas anteriormente (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016) e encaminhados aos Tribunais de Justiça por meio do canal eletrônico disponibilizado na Internet, conforme previsto no artigo 10, § 2º, da LAI.

Dos cinco pedidos formulados, relacionados no Apêndice A, três (P1, P2 e P3) dispõem sobre informações que dispensam esforços adicionais dos Tribunais de Justiça para seu fornecimento, dado que são informações administrativas habituais, que necessariamente devem constar de seus registros, cuja necessidade de disponibilização está prevista no artigo 7º da LAI. Os outros dois pedidos (P4 e P5) tratam de informações cuja produção, apesar de não estar amparada por exigência legal, é de relevante interesse social, demonstrando comprometimento com o princípio democrático da publicidade máxima, incorporado no artigo 37, § 1º, da CF de 1988. A produção e disponibilização dessas informações é relevante para a sociedade, uma vez que fomenta os mecanismos de *accountability*, sobretudo, o sistema de controle.

Para análise das respostas recebidas em razão dos pedidos de informações encaminhados, utilizou-se, com as adaptações necessárias ao propósito deste estudo, a técnica desenvolvida pelo Artigo 19 (2014), que define níveis de acesso à informação. Utilizando essa técnica, é possível, a partir da identificação das respostas dadas aos pedidos de informações (acesso integral, acesso parcial, não possui informação e acesso negado), classificar o acesso à informação como satisfatório, parcialmente satisfatório e insatisfatório. Nos casos em que o pedido de informações não foi respondido dentro do prazo previsto no artigo 11, §§ 1º e 2º, da LAI, o acesso à informação foi classificado como insatisfatório.

A utilização dessa técnica de classificação permite identificar de modo mais adequado como os Tribunais de Justiça atendem às solicitações de informações. A classificação do acesso à informação adotada foi a seguinte:

i) acesso integral: a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Nesse caso o acesso à informação é classificado como satisfatório;

ii) acesso parcial: os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado. Caso o órgão tenha apresentado uma justificativa legal pertinente para o não fornecimento de parte da informação, o acesso parcial é classificado como satisfatório, caso contrário, o acesso parcial é classificado como parcialmente satisfatório;

iii) não possui a informação: o órgão alega que não possui a informação. Caso haja uma justificativa legal pertinente para a inexistência da informação, o acesso à informação é classificado como satisfatório, caso contrário é classificado como insatisfatório;

iv) acesso negado: o órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou qualquer outro motivo, ou impõe condições para o fornecimento da informação (por exemplo: necessidade de identificação ou de justificativa), ou a resposta não possui relação com a informação solicitada. O acesso à informação é classificado como satisfatório somente se houver justificativa legal para a negativa de acesso, caso contrário, é considerado insatisfatório; e

v) sem resposta: o órgão não respondeu ao pedido de informação no prazo estipulado pela LAI. Nesse caso, o acesso à informação é classificado como insatisfatório.

Deve-se destacar que, quando o acesso à informação foi negado, total ou parcialmente, foi interposto recurso contra a negativa, conforme previsto no artigo 15 da LAI e no artigo 18 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015. O artigo 18 da referida Resolução estabelece que, no caso de indeferimento total ou parcial do pedido de informações, o requerente poderá interpor recurso, no prazo de 10 dias contados da ciência da decisão, à autoridade hierárquica superior. Recebido o recurso, a autoridade deverá, no prazo de cinco dias, encaminhar ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) a informação solicitada pelo requerente (na hipótese de provimento do recurso) ou a decisão motivada que ampara o desprovimento do recurso (artigo 18, § 2º, I e II).

Diante disso, ficou definido que caso a autoridade hierarquicamente superior não cumprisse o prazo recursal deveria ser mantida a classificação inicial do acesso à informação. Por exemplo, em razão da negativa de acesso ao pedido de informação n.º 2 pelo TJES, foi apresentado recurso no dia 18 de fevereiro de 2019, o qual foi encaminhado pela ouvidoria à Comissão de Apoio ao Serviço de Informação ao Cidadão (CASIC), no dia seguinte. Todavia, somente no dia 26 de março de 2019 as informações foram encaminhadas pela CASIC à

ouvidoria, ou seja, após o prazo previsto na Resolução CNJ n.º 215 de 2015. Diante disso, manteve-se o acesso à informação classificado como insatisfatório.

Haveria ainda a possibilidade de interpor um segundo recurso, destinado ao Presidente do órgão, no caso de desprovimento do primeiro recurso (artigo 18, § 4º, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015). Todavia, essa interposição não foi realizada, pois a legislação não prevê prazo para resposta a tal recurso, o que inviabilizaria a análise.

Por fim, cabe ressaltar que, no momento das solicitações de informações aos respectivos tribunais, não houve qualquer menção ao fato de que os pedidos seriam utilizados para subsidiar uma pesquisa acadêmica. Entendemos que a referida menção poderia estimular o fornecimento das informações, prejudicando a imparcialidade da pesquisa, uma vez que o objetivo foi simular a solicitação de informações realizada por um cidadão comum.

3.2 Definição da amostra para realização da pesquisa

A população, objeto de verificação desta pesquisa, seria, a princípio, composta pelos Tribunais de Justiça de todas as Unidades da Federação (27 tribunais). Ocorre que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), em razão de suas características singulares, não irá compor a população objeto deste estudo. O TJDFT possui uma característica exclusiva, que o diferencia dos demais Tribunais de Justiça, qual seja, é organizado e mantido pela União (artigo 21, XIII, da CF de 1988), o que o torna um órgão federal com jurisdição local. Nesse sentido, a comparação deste Tribunal com os Tribunais de Justiça Estaduais não é adequada (TJDFT, 2018). Logo, o TJDFT deve ser excluído da população objeto de verificação.

Diante da diversidade de critérios a serem analisados e do volume de informações a serem trabalhadas, necessários para examinar o modo como o Judiciário Estadual cumpre as exigências legais de disponibilização de informações à sociedade, optou-se por estabelecer uma amostra estratificada proporcional para seleção de 50% (cinquenta por cento) dos Tribunais de Justiça do país, ou seja, 13 tribunais, a serem pesquisados. De acordo com Levine, Berenson e Stephan (2005), a amostra é definida como uma parcela da população selecionada para fins de análise, sendo que, na amostragem estratificada, a amostra é dividida em estratos de acordo com alguma característica comum, permitindo a representatividade de itens ao longo da população.

A amostra foi estratificada tendo como fundamento as cinco regiões do país (norte, nordeste, centro oeste, sudeste e sul). Para a definição da quantidade de estados de cada região

a serem selecionados, levou-se em consideração a proporção entre a quantidade de estados de cada região com relação ao total de estados da Federação. A presença de Tribunais de Justiça de todas as regiões do país na amostra representa, de modo mais adequado, as diversidades econômicas, políticas e sociais existentes no Estado brasileiro, que, em maior ou menor grau, podem refletir no nível de atendimento às exigências legais de divulgação de informações à sociedade.

O Quadro 1 demonstra o método utilizado para a seleção dos Tribunais de Justiça que integram a amostra objeto de análise. Sobre a quantidade total de Tribunais de Justiça a serem selecionados para compor a amostra estratificada (13 tribunais), aplicou-se a proporção apurada em cada região. Como o resultado encontrado foram números decimais, foi necessário definir um critério de arredondamento. O critério utilizado foi o de manter o número inteiro caso o número da primeira casa decimal seja < 5 (menor que cinco), ou aumentar em uma unidade o número inteiro caso o número da primeira casa decimal seja $=$ ou > 5 (igual ou maior que cinco).

Definida a quantidade de tribunais a ser selecionado por região, ou seja, para compor cada estrato, utilizou-se como critério para seleção o número de habitantes dos estados, conforme informação extraída do último censo realizado (Censo Demográfico 2010). A fim de obter uma amostra diversificada, capaz de representar diferentes realidades, optou-se pela seguinte seleção em cada região do país: i) o Tribunal de Justiça do Estado mais populoso e o do menos populoso das regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul; ii) os Tribunais de Justiça dos dois Estados mais populosos e o do menos populoso da região Norte; e iii) os Tribunais de Justiça dos dois Estados mais populosos e dos dois menos populosos da região nordeste.

Quadro 1 - Definição dos Tribunais de Justiça objeto de estudo

Regiões	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Estados	AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO	AL, BA, CE, MA, PB PE, PI, RN, SE	GO, MS, MT	ES, MG, RJ, SP	PR, RS, SC
Proporção de TJ por região	7/26	9/26	3/26	4/26	3/26
Porcentagem de TJ por região	26,9%	34,6%	11,6%	15,3%	11,6%
Amostra	3	4	2	2	2
TJ Selecionados	PA, AM, RR	BA, PE, RN, SE	GO, MS	SP, ES	RS, SC

Fonte: Elaboração própria

Os critérios utilizados para a seleção dos Tribunais de Justiça pesquisados permitem identificar, de maneira mais adequada, como o Poder Judiciário dos Estados cumpre as normas sobre transparência, uma vez que abrangem as diversidades econômicas, políticas e sociais das

diferentes regiões país. Definidos os Tribunais de Justiça objeto da pesquisa, foram analisados os itens de transparência ativa previstos no roteiro de observações e encaminhados os pedidos de informações formulados para verificação da transparência passiva.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

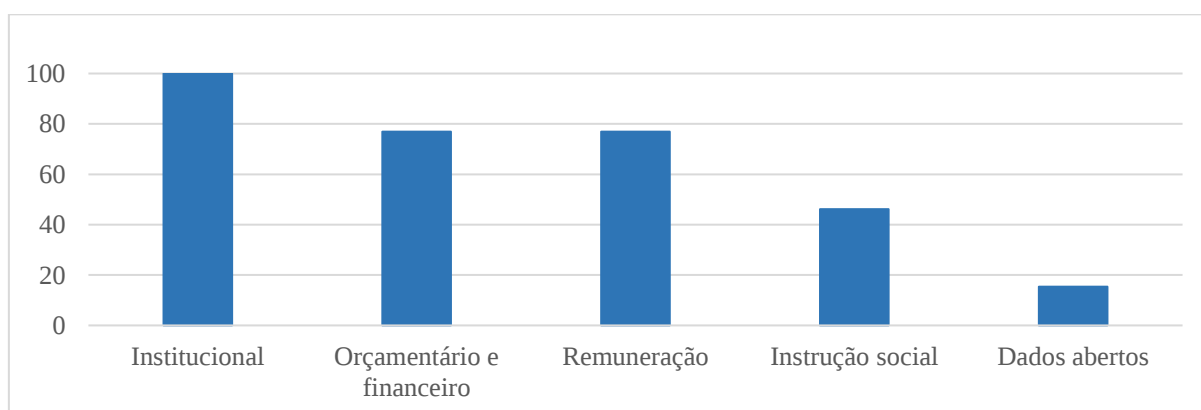
4.1 Verificação da transparência ativa

Conforme definido na metodologia, os cinco critérios de análise — institucional, orçamentário e financeiro, remuneração, instrução social e dados abertos — somente seriam considerados cumpridos caso a maior parte dos itens de observação que compõe cada critério fossem atendidos. Os resultados da pesquisa, detalhados por Tribunal de Justiça, estão previstos no Apêndice D.

Os Tribunais de Justiça Estaduais selecionados para compor a amostra estratificada, conforme requisitos definidos no capítulo sobre a metodologia, foram os seguintes: Tribunal de Justiça do Pará (TJPA), Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR), Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), Tribunal de Justiça de Sergipe (TJSE), Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS), Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) e Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Deve-se esclarecer que o exame da transparência ativa se concentrou na verificação do cumprimento ou não de requisitos previstos nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, sem considerar questões como a compreensibilidade e a acessibilidade das informações, o que provavelmente tornaria o resultado menos favorável. O Gráfico 1 demonstra a conduta desses Tribunais de Justiça com relação ao cumprimento dos critérios de análise definidos.

Gráfico 1 - Percentual de atendimento aos critérios de análise definidos



Fonte: Elaboração própria

4.1.1 Análise dos resultados: critério institucional

O critério institucional, formado por oito itens do roteiro de observações, foi o que apresentou o melhor desempenho. Os itens de transparência checados nesse critério estão relacionados com a divulgação de informações que contribuem para melhorar o conhecimento da estrutura administrativa dos tribunais e de sua organização.

Um das exigências de divulgação analisadas, que merece ser destacada, diz respeito à necessidade de informar o quantitativo de cargos efetivos e comissionados, indicando quais destes são ocupados por servidores sem vínculo efetivo com o respectivo órgão. Essa divulgação permite identificar, por exemplo, o percentual de cargos em comissão ocupados por servidores não efetivos. Outra exigência de divulgação verificada, digna de ênfase, dispõe sobre a necessidade de divulgação das informações inerentes aos empregados terceirizados e cedidos por outros órgãos do governo. Essas informações permitem conhecer e examinar quais tipos de serviços têm sido realizados por terceirizados e por servidores de outros órgãos.

O Quadro 2 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra que o critério institucional foi atendido por todos os Tribunais de Justiça investigados.

Quadro 2 - Verificação do critério institucional e respectivos itens de observação

(continua)

Critério Institucional	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Presença do ícone transparência na página do TJ, conforme previsto no artigo 1º, § 1º, da Resolução n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação do quantitativo de cargos efetivos e comissionados, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação de membros da magistratura e demais agentes públicos, na forma do Anexo V da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Divulgação da relação de empregados de empresas contratadas pelo TJ, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da relação de servidores e empregados, não integrantes dos quadros do TJ, cedidos por outros órgãos, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da relação de membros e servidores que participam de conselhos e assembléias, externos à instituição, conforme previsto no artigo 6º, VII, “F”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0

Quadro 2 - Verificação do critério institucional e respectivos itens de observação

(conclusão)

Critério Institucional	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação do organograma do Tribunal de Justiça e das respectivas competências, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Divulgação dos endereços, telefones e horários de atendimento dos órgãos do Tribunal de Justiça, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Pode-se constatar que quase todos os itens que compõe o parâmetro institucional foram amplamente atendidos por todos os Tribunais de Justiça. A exceção diz respeito à divulgação da relação de membros e servidores que participam de conselhos e assembléias, externos à instituição, exigência estabelecida pelo artigo 6º, VII, “f”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015, que foi atendida por apenas 38% (trinta e oito por cento) dos tribunais. Outro ponto a ser ressaltado é que, apesar desse critério ter sido atendido por todos os órgãos pesquisados, apenas três tribunais cumpriram todos os itens de observação que o compõe.

4.1.2 Análise dos resultados: critério orçamentário e financeiro

O critério orçamentário e financeiro é composto por itens de observação relacionados à necessidade de publicação pelo Judiciário Estadual de informações sobre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. Uma das exigências a serem divulgadas, previstas no roteiro de observações, dispõe sobre o dever de informar os recursos recebidos do tesouro federal ou estadual e as receitas diretamente arrecadadas.

Esse critério abrange também itens relacionados à divulgação de despesas com pessoal, permitindo identificar o gasto total com pessoal ativo e inativo. Outro item de observação aqui verificado diz respeito às despesas de custeio, que demonstram o total desembolsado com verbas indenizatórias (ajuda de custo e auxílio moradia), com passagens e despesas de locomoção. Outro item incorporado por esse critério trata da dotação e execução orçamentária por unidade orçamentária. O Quadro 3 (1-cumpriu e 0-não cumpriu) demonstra que o parâmetro orçamentário e financeiro foi satisfeito por 10 dos 13 Tribunais de Justiça examinados.

Quadro 3 - Verificação do critério orçamentário e financeiro e respectivos itens de observação

Critério Orçamentário e Financeiro	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1
Divulgação das despesas com pessoal e encargos sociais, e demais despesas com custeio, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Divulgação das despesas com investimentos e inversões financeiras, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação dos repasses do tesouro federal ou estadual e das receitas diretamente arrecadadas pelo TJ, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1
Divulgação da dotação e execução orçamentária, na forma do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Os resultados mostram que as despesas com investimentos e inversões financeiras foram adequadamente divulgadas por todos tribunais investigados. Entretanto, mostram também que menos da metade dos tribunais pesquisados divulgaram todas as informações estabelecidas no roteiro de observações. Verifica-se ainda que os recursos recebidos do tesouro estadual ou federal ou diretamente arrecadados pelos órgãos deixaram de ser divulgados, nos termos do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, por cinco tribunais.

4.1.3 Análise dos resultados: critério remuneração

Um dos itens observados que compõe o critério remuneração é o que trata da necessidade de divulgação da folha de pagamento de pessoal, na forma estabelecida pelo Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, o qual exige que a remuneração de cada servidor seja informada de forma detalhada (subsídios ou vencimentos, vantagens pessoais, indenizações e vantagens eventuais).

Os demais itens do roteiro de observações tratam da necessidade de disponibilizar informações sobre a estrutura remuneratória dos cargos efetivos, dos cargos em comissão e do subsídio dos magistrados. O parâmetro remuneração foi atendido por 10 dos 13 tribunais pesquisados, conforme apresentado no Quadro 4 (1-cumpriu e 0-não cumpriu).

Quadro 4 - Verificação do critério remuneração e respectivos itens de observação

Critério Remuneração	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da estrutura remuneratória dos quadros de pessoal, na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da estrutura remuneratória dos membros da magistratura, na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Divulgação do detalhamento da folha de pagamento de pessoal, na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Torna-se relevante destacar que todos os tribunais pesquisados disponibilizam a informação detalhada da folha de pagamento de pessoal. Por outro lado, apenas três divulgam a estrutura remuneratória dos membros da magistratura, nos termos exigidos no Anexo III, dado que não trazem as informações sobre o valor da gratificação pelo exercício na Justiça Eleitoral.

4.1.4 Análise dos resultados: critério instrução social

O critério instrução social abrange a divulgação de informações relacionadas às aquisições de bens e serviços, tais como os editais e resultados das licitações realizadas, e os contratos firmados pelo Tribunal. Conforme exposto no Quadro 5 (1-cumpriu e 0-não cumpriu), menos da metade dos Tribunais de Justiça Estaduais atenderam este critério. Inobstante o mal desempenho geral, o TJRS e o TJSP tiveram um desempenho de 100% (cem por cento) neste requisito, satisfazendo todos os itens do roteiro de observações.

Quadro 5 - Verificação do critério instrução social e respectivos itens de observação

(continua)

Critério Instrução Social	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
Divulgação das informações concernentes a procedimentos licitatórios, conforme previsto no artigo 6º, VII, “a”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
Divulgação das informações relativas aos contratos celebrados, conforme previsto no artigo 6º, VII, “a”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1

Quadro 5 - Verificação do critério instrução social e respectivos itens de observação

(conclusão)

Critério Instrução Social	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1
Divulgação das respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, conforme previsto no artigo 6º, VIII, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Presença do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), destinado a orientar o público sobre a forma de acesso às informações e por meio do qual possam ser protocolizados pedidos eletrônicos de informações, artigo 10 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0

Fonte: Elaboração própria

Um dos itens examinados, de extrema importância para a facilitação do acesso à informação pelo cidadão, diz respeito à presença do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em sua página na Internet. Buscou-se verificar se esse canal trazia orientações ao público sobre a forma de acesso às informações e se permitia a protocolização de pedidos eletrônicos de informações amparados pela LAI. O TJBA, por exemplo, possui o SIC, mas seu formulário eletrônico destinado às solicitações de informações não está habilitado. Dessa forma, consideramos que o referido Tribunal não cumpriu a exigência normativa. Verificamos que somente 5 dos 13 órgãos analisados possuem o SIC na Internet, conforme previsto na Resolução CNJ n.º 215 de 2015.

4.1.5 Análise dos resultados: critério dados abertos

O critério dados abertos reúne itens de observação que tratam da necessidade de divulgação, em formato aberto, de informações como: despesas de pessoal, investimentos e inversões financeiras; recursos recebidos do tesouro federal ou estadual ou arrecadados pelo próprio órgão; dotação e execução orçamentária; estrutura remuneratória de membros da magistratura e servidores do órgão; detalhamento da folha de pagamento de pessoal, entre outras.

A elaboração desses itens de observação justifica-se tanto pela exigência prevista na legislação (artigo 8º, § 3º, II, da LAI, e artigo 6º, § 4º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015) como pela sua relevância para o sistema de controle. De acordo com Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), a divulgação de dados em formato aberto pelo governo aumenta a transparência, pois permite a qualquer interessado criar novo conteúdo a partir da reutilização de dados, potencializando o controle social.

Este critério foi o que apresentou o pior desempenho por parte do Poder Judiciário Estadual. De acordo com os dados apresentados no Quadro 6 (1-cumpriu e 0-não cumpriu), todos os Tribunais de Justiça pesquisados, com exceção do TJES e TJRS, obtiveram uma performance insatisfatória neste quesito.

Quadro 6 - Verificação do critério dados abertos e respectivos itens de observação

Critério Dados Abertos	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P	A	R	B	P	R	S	G	M	S	E	R	S
	A	M	R	A	E	N	E	O	S	P	S	S	C
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos quadros de pessoal, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos membros da magistratura, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que dos 13 Tribunais de Justiça analisados, apenas 4 atenderam a pelo menos um item previsto no roteiro de observações, ou seja, divulgam algum tipo de informação em formato de dados abertos: TJRS, TJSC, TJSP e TJES. Conforme exposto na análise do critério remuneração, todos os Tribunais de Justiça verificados divulgam a folha de pagamento de pessoal de forma detalhada, porém, apenas três deles, ou seja 23% (vinte e três por cento), divulgam essas informações em formato aberto. De igual modo, todos os Tribunais de Justiça analisados divulgam a relação de empregados terceirizados e de servidores e empregados cedidos por outros órgãos, porém somente dois deles, isto é 15% (quinze por cento), divulgam tais informações em formato aberto.

4.1.6 Análise agregada dos resultados por Tribunal de Justiça

A seguir, foi elaborada a Tabela 2, que resume os resultados constantes do Apêndice D, quanto ao cumprimento ou não dos diferentes critérios de análise por cada um dos tribunais (1-cumpriu e 0-não cumpriu).

Tabela 1 - Comportamento dos Tribunais de Justiça com relação ao atendimento dos diferentes critérios de análise

TJ	Institucional	Orçamentário e Financeiro	Remuneração	Instrução Social	Dados Abertos
PA	1	1	1	0	0
AM	1	1	1	0	0
RR	1	1	0	1	0
BA	1	1	0	0	0
PE	1	1	1	0	0
RN	1	0	0	0	0
SE	1	0	1	1	0
GO	1	1	1	1	0
MS	1	1	1	0	0
SP	1	0	1	1	0
ES	1	1	1	0	1
RS	1	1	1	1	1
SC	1	1	1	1	0

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar o desempenho de cada Tribunal de Justiça, com relação aos critérios de análise, verifica-se a ocorrência de situações bastante antagônicas. Enquanto alguns tribunais (TJRS, TJSC e TJES) cumpriram quatro ou cinco critérios de análise, outros atenderam apenas um ou dois deles (TJRN e TJBA). Os demais tribunais cumpriram três dos cinco critérios definidos.

Quando o exame se volta para os itens de observação, que compõem os diferentes critérios de análise, verifica-se que todos os tribunais, sem exceção, deixaram de satisfazer parte deles. A fim de detalhar o nível de descumprimento do roteiro de observações, elaboramos a Tabela 3, a qual permite visualizar o percentual de itens que compõe cada critério de análise, não observado pelos Tribunais de Justiça pesquisados.

Tabela 2 - Razão entre os itens não observados pelos Tribunais de Justiça e o total de itens de observação constantes em cada critério de análise

TJ	Institucional	Orçamentário e Financeiro	Remuneração	Instrução Social	Dados Abertos
PA	12,5%	25%	33,33%	75%	100%
AM	12,5%	0%	33,33%	50%	100%
RR	0%	0%	66,67%	25%	100%
BA	12,5%	25%	66,67%	100%	100%
PE	0%	25%	0%	100%	100%
RN	37,5%	50%	66,67%	75%	100%
SE	12,5%	50%	33,33%	25%	100%
GO	12,5%	25%	33,33%	25%	100%
MS	0%	0%	33,33%	75%	100%
SP	25%	50%	33,33%	0%	87,5%
ES	0%	0%	0%	50%	25%
RS	25%	0%	33,33%	0%	25%
SC	12,5%	0%	0%	25%	87,5%

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que mesmo o critério institucional, cumprido por 100% (cem por cento) dos Tribunais de Justiça, não teve todos os seus itens de observação atendidos pela grande maioria destes. Apesar de todos os tribunais pesquisados não atenderem de forma plena as exigências de transparência, os resultados obtidos, seja pelo exame dos critérios de análise ou dos itens de observação, demonstram que o TJES, TJRS e TJSC tiveram melhor desempenho que os demais. Os fatores que determinam essa diferença de desempenho não foram identificados neste estudo, pois essa análise não possui relação com o objetivo proposto, ficando essa possibilidade aberta a futuras investigações.

4.1.7 Discussões dos resultados obtidos na verificação da transparência ativa

Com o intuito de comparar os resultados do estudo sob as duas perspectivas de análise, atendimento dos itens de observação e cumprimento dos critérios de análise definidos, foram construídas as Tabelas 4 e 5. Essas tabelas consideraram, conjuntamente, a verificação realizada em todos os Tribunais de Justiça pesquisados.

Tabela 3 - Frequência de atendimento dos itens de observação da transparência ativa

Itens observados	Freq. Absoluta	Freq. Relativa (%)
Cumpriu	200	57
Não cumpriu	151	43
Total	351	100

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4 - Frequência de atendimento dos critérios de análise da transparência ativa

Crítérios de análise	Freq. Absoluta	Freq. Relativa (%)
Cumpriu	41	63
Não cumpriu	24	37
Total	65	100

Fonte: Elaboração própria

As frequências relativas mostram que os resultados da verificação do cumprimento às normas de transparência ativa em termos de itens de observação e de critérios de análise são análogos. Isso confirma que o exame dos resultados por meio dos critérios de análise definidos mostra-se um instrumento eficaz para traçar um diagnóstico da transparência ativa no âmbito do Judiciário. Os resultados demonstram, inclusive, que, caso a verificação leve em consideração apenas os itens de observação, a insuficiência de transparência é ainda maior.

De qualquer forma, seja sob a óptica dos itens de observação ou dos critérios de análise, os resultados apresentados neste estudo certificam que há insuficiência de transparência ativa no Judiciário Estadual, pois os Tribunais de Justiça analisados não atendem de forma ampla as obrigações de transparência previstas nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, as quais regulamentam as exigências de divulgação de informação proativa previstas na legislação nacional (LRF e LAI). Essa divergência entre as exigências formalmente previstas e os fatos concretos evidencia a presença do formalismo no Poder Judiciário dos Estados, o qual, de acordo com Riggs (1964) é a divergência entre o que está estabelecido na legislação e os fatos realmente praticados.

Os resultados demonstram, ainda, a baixa quantidade de divulgação de dados em formatos abertos. A divulgação pelo governo de dados em formatos abertos, ao permitir a qualquer interessado a criação de novo conteúdo, possibilita o uso mais efetivo da informação

pública, o que aumenta a transparência e torna o controle social mais poderoso (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010; BRASIL, 2013). Diante disso, verifica-se que a divulgação de dados abertos é essencial para a efetividade do sistema de controle, pois permite a produção de novo conteúdo a partir dos dados disponibilizados.

Diante da análise realizada, constatou-se que a grande maioria dos Tribunais de Justiça Estaduais publica informações somente em formato pdf. Esse formato dificulta o processamento automatizado por máquinas, a visualização, a cópia e a indexação do conteúdo. Desse modo, a disponibilização de planilhas e de documentos em formatos abertos, tais como csv, xls, odt, rtf, htm e html, fomenta a transparência (BRASIL; 2013).

O fornecimento de informações em formato pdf além de demonstrar o descumprimento da LAI (artigo 8º, § 3º, II) e da Resolução CNJ n.º 215 de 2015 (artigo 5º, § 4º, II), que impõem a necessidade de divulgação de relatórios em formatos abertos e não proprietários, manifesta as especificidades do Judiciário apontadas pela literatura:

i) Representação burocrática: o Judiciário é representado por burocratas, os quais, segundo Weber (1999), incorporam a ideologia tecnocrata, o que contribui para a tentativa de afastar a participação e o controle social;

ii) Competência constitucional de proteção dos direitos individuais: o Judiciário, dentro da articulação do sistema de freios e contrapesos, possui a competência constitucional de proteção dos direitos individuais frente à vontade da maioria, limitando atos soberanos por meio do controle de constitucionalidade (ARANTES; KERCHÉ, 1999); e

iii) Traços culturais do autoritarismo: o Judiciário, após o processo constituinte brasileiro, que resultou na CF de 1988, manteve a mesma estrutura e os mesmos desembargadores e juízes do período militar, os quais tinham uma formação teórica não democrática (LIMA, 2005).

Essas especificidades, que expressam a insuficiência de cultura democrática no Judiciário, explicam o baixo índice de divulgação de dados em formato aberto pelo Judiciário Estadual. A divulgação de dados em formato aberto fomenta o sistema de controle (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010), logo, é essencial para a eficiência da *accountability*, pois esta incorpora a transparência e o sistema de controle (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012).

Diante dos resultados obtidos no exame da transparência ativa, pode-se concluir que a eficiência da *accountability* não tem sido priorizada pelo Estado brasileiro. Isso significa que a sociedade brasileira precisa avançar democraticamente, pois de acordo com Campos (1990), quanto mais avançado o estágio democrático de uma sociedade maior o interesse pela *accountability*. Na sequência, será analisado como os Tribunais de Justiça atendem à transparência passiva.

4.2 Análise da transparência passiva

A transparência passiva é diretamente provocada pela sociedade, ou seja, tem origem na demanda de informações específicas realizada por qualquer interessado. No Brasil, a LAI é o instrumento normativo que garante esse direito, definindo, inclusive, o procedimento necessário para encaminhamento dos pedidos de informações. Embora a LAI já possua aplicação direta e imediata em todos os Poderes de todas as Unidades da Federação, o CNJ, por meio da Resolução CNJ n.º 215 de 2015, regulamentou sua aplicação no âmbito do Poder Judiciário.

Neste estudo, a análise da transparência passiva do Judiciário Estadual foi amparada nos pedidos de informações detalhados no Apêndice A, os quais foram encaminhados aos Tribunais de Justiça durante o mês de fevereiro de 2019, seguindo o procedimento estabelecido pela LAI (detalhado no capítulo inerente aos métodos de análise). Esses pedidos, formulados em linguagem simples e clara, têm como propósito a obtenção de informações contidas nos registros e documentos desses órgãos.

Primeiramente, cabe registrar a dificuldade encontrada para envio dos pedidos de informações, dado que menos da metade dos Tribunais de Justiça pesquisados disponibilizam o SIC, contrariando a exigência prevista no artigo 10 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015. Esse canal, acessível pela Internet ou presencialmente, além de ser responsável por orientar o público quanto ao acesso a informações, permite a protocolização de pedidos de informações.

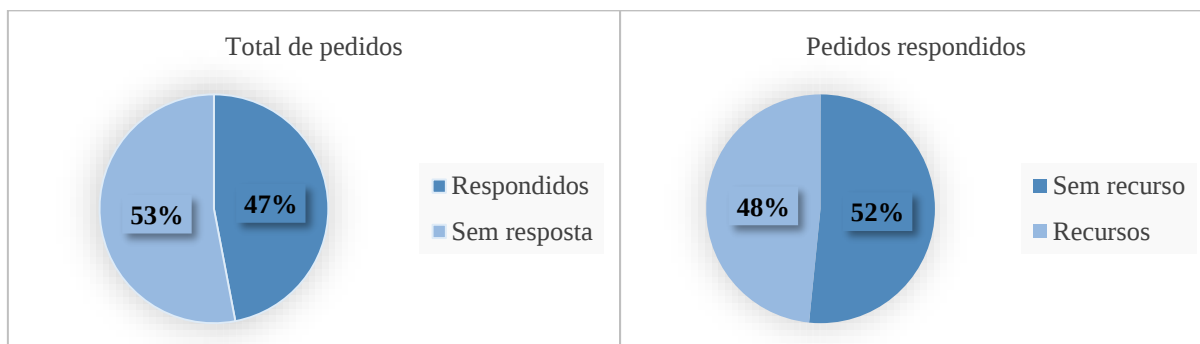
Alguns tribunais, apesar de não possuírem o SIC, disponibilizam formulário para envio dos pedidos de informações em suas páginas na Internet. Porém, com relação ao TJMS, TJPA, TJPE e TJRN, diante da impossibilidade de identificação de formulário para envio das solicitações, foi necessário registrar uma manifestação prévia junto às suas respectivas ouvidorias, com o propósito de tomar conhecimento do canal eletrônico a ser utilizado. Deve-se evidenciar o caso específico do TJBA, que, não obstante possua um canal denominado SIC, não é possível o envio eletrônico de pedidos de informações por meio deste. Sendo assim, foi

necessário realizar contato com a ouvidoria do órgão, a qual nos informou que as solicitações de informações via Internet deveriam ser encaminhadas à própria ouvidoria.

Outras dificuldades encontradas, relacionadas ao envio das solicitações de informações, presentes em boa parte dos Tribunais de Justiça pesquisados, que devem ser consideradas verdadeiros obstáculos à transparência, são as seguintes: i) limitação da quantidade de caracteres no campo destinado à descrição do pedido de informações; ii) impossibilidade de anexar arquivos e documentos junto ao pedido de informações; iii) exigência de outras informações de identificação do requerente, além daquelas previstas em lei (nome, documento e endereço para resposta); e iv) não disponibilização de número de protocolo no momento do envio do pedido de informações. Apesar das dificuldades operacionais enfrentadas, foi possível encaminhar todos os pedidos em meio eletrônico pela Internet.

Dos 13 tribunais pesquisados apenas 7 forneceram um protocolo de registro com os números das solicitações, o que dificulta o acompanhamento dos pedidos, inclusive a interposição de recursos quando necessário. Ao todo foram encaminhados 65 pedidos de informações, 5 pedidos para cada Tribunal de Justiça. Desse total, 34 foram considerados sem resposta, dado que não foram respondidos no prazo de 20 dias, prorrogáveis, mediante justificativa expressa, por mais 10 dias, conforme determinado pelo artigo 11, §§ 1º e 2º, da LAI. Esses pedidos identificados como sem resposta tiveram o acesso à informação classificado como insatisfatório. Ressalta-se que 21 dos 34 pedidos, isto é 62% (sessenta e dois por cento) deles, não foram respondidos nem mesmo após o prazo determinado pela LAI, ou seja, foram ignorados pelos tribunais.

Contra as 31 repostas recebidas dentro do prazo legal, foram interpostos 15 recursos, isto é, aproximadamente 50% (cinquenta por cento) das solicitações recebidas tiveram que ser contestadas. Os recursos foram apresentados contra as negativas de acesso integral ou parcial (inclusive quando as informações fornecidas não correspondiam àquelas solicitadas) e contra as justificativas apresentadas para a não disponibilização da informação, tudo conforme previsto no artigo 15 da LAI. O Gráfico 2 apresenta o percentual de respostas recebidas dentro do prazo legal e de recursos interpostos contra essas respostas.

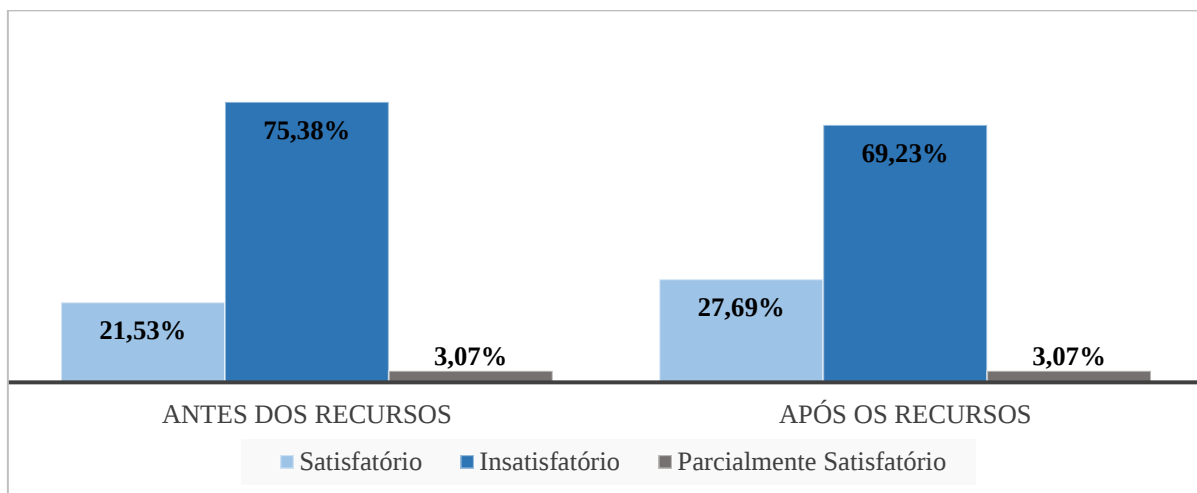
Gráfico 2 - Quantitativo de pedidos respondidos e de interposição de recursos

Fonte: Elaboração própria

Conforme já colocado, aqueles pedidos de informações não respondidos dentro do prazo legal tiveram o acesso classificado com insatisfatório, encerrando-se o processo de análise. Já os pedidos de informações respondidos no prazo legal passaram pelo processo de identificação da resposta (acesso integral, acesso parcial, não possui informação e acesso negado) e o acesso à informação classificado como satisfatório, parcialmente insatisfatório ou insatisfatório, segundo critérios definidos na metodologia.

Nos casos em que foi apresentado recurso à autoridade hierárquica superior, a classificação do acesso à informação como satisfatório, parcialmente satisfatório ou insatisfatório foi realizada somente após finalizada a fase recursal. Nos termos do artigo 18, §§ 1º e 2º, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015, apresentado recurso à autoridade hierarquicamente superior, esta deverá, no prazo de cinco dias contados do recebimento do recurso, encaminhar ao SIC a informação solicitada pelo requerente ou, no caso de desprovimento do recurso, a decisão motivada. Nas situações em que o prazo recursal não foi cumprido, foi mantida a classificação inicial do acesso à informação.

A partir da análise das respostas recebidas, incluídas aquelas submetidas a recurso, constata-se que apenas 28% (vinte e oito por cento) dos pedidos de informações (18 dos 65 encaminhados) tiveram o acesso à informação classificado como satisfatório. Quando a análise se restringe às respostas iniciais, desconsiderando os recursos interpostos, o índice de acessos classificados como satisfatórios foi ainda menor, representando apenas 21% (vinte e um por cento) dos pedidos realizados. Somente duas respostas (3% do total de pedidos) foram classificadas como parcialmente satisfatórias, tanto antes como depois da fase recursal. O Gráfico 3 permite visualizar a melhora da classificação do acesso à informação, decorrente da utilização do mecanismo recursal.

Gráfico 3 - Impactos da interposição de recursos na melhoria do acesso à informação

Fonte: Elaboração própria

Cabe frisar que nenhum dos Tribunais de Justiça investigados forneceu qualquer tipo de orientação a respeito da forma e dos prazos para interposição de recursos. Essa falta de orientação revela-se um verdadeiro complicador para o exercício deste direito, sobretudo, para requerentes leigos, que desconhecem tanto a possibilidade de apresentação de recursos como o procedimento necessário. Ademais, somente o TJSE disponibiliza a opção de recurso no formulário de envio de pedido de informações no SIC. Em razão disso, quando se fez necessário apresentar determinado recurso, este foi encaminhado pelo mesmo canal disponibilizado para envio das solicitações, deixando bem claro que se tratava de recurso ao pedido indeferido.

Apesar dos obstáculos processuais enfrentados, os recursos apresentados, ainda que em pequena escala, contribuíram para a melhoria do acesso à informação, pois 5 dos 15 interpostos foram capazes de reverter a classificação inicial. A situação apresentada a seguir comprova a eficácia do recurso como instrumento útil na melhoria do acesso à informação. O TJRS, em resposta ao pedido de informações n.º 2, que trata do procedimento realizado para a escolha da última vaga de desembargador forneceu apenas o número do processo e comunicou que as informações estariam disponíveis em sua página da Internet. Todavia, por meio de consulta à sua página não foi possível obter as informações solicitadas. Em razão do não atendimento do pedido, foi apresentado recurso e a informação foi fornecida integralmente, conforme havia sido solicitada.

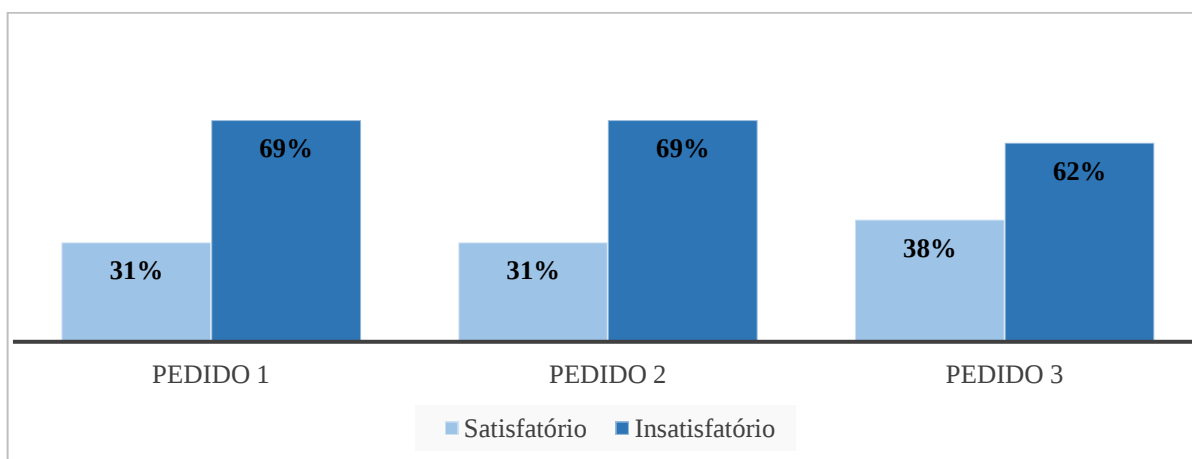
4.2.1 Análise dos resultados: pedidos de informações administrativas habituais

Dos cinco pedidos formulados, relacionados no Apêndice A, três (P1, P2 e P3) dispõem sobre informações que dispensam esforços adicionais dos Tribunais de Justiça para seu

fornecimento, dado que são informações administrativas habituais, que necessariamente devem constar de seus registros, cuja necessidade de disponibilização está prevista no artigo 7º da LAI. Essas informações tratam das seguintes questões: i) o total de processos administrativos disciplinares abertos contra juízes e desembargadores, iniciados, em trâmite e concluídos nos anos de 2017 e 2018; ii) o processo de escolha para ocupação da última vaga de desembargador disponibilizada pelo Tribunal; e iii) o quantitativo de pedidos de informações recebidos, respondidos e negados durante o ano de 2018, bem como as justificativas dadas para as rejeições.

O Gráfico 4 demonstra o comportamento dos Tribunais de Justiça pesquisados com relação ao atendimento das solicitações.

Gráfico 4 - Classificação do acesso à informação com relação aos pedidos sobre informações administrativas habituais (P1, P2 e P3)



Fonte: Elaboração própria

Esses três pedidos tiveram um alto índice de acessos às informações classificados como insatisfatórios. Isso demonstra que a LAI e a Resolução CNJ n.º 215 de 2015, que a regulamentou no âmbito do Poder Judiciário, não são respeitadas, pois são informações não sigilosas que necessariamente constam dos registros dos Tribunais de Justiça, logo, deveriam ter sido disponibilizadas. Esses resultados confirmam que o Judiciário Estadual não observa as exigências de transparência passiva previstas na LAI.

4.2.2 Análise dos resultados: pedidos de informações sobre questões de relevante interesse público

Os outros dois pedidos (P4 e P5) tratam de informações sobre a agenda oficial dos desembargadores pertencentes aos quadros dos Tribunais de Justiça, com o detalhamento dos

compromissos realizados no mês de dezembro de 2018, e da participação dos desembargadores dos tribunais em congressos e seminários, financiados por empresas privadas, que foram realizados em 2018. A produção dessas informações, apesar de não ser exigida legalmente, está amparada pelo princípio democrático da máxima publicidade dos atos públicos, incorporado no artigo 37, § 1º, da CF de 1988, pois tomar conhecimento de todos os atos praticados por seus representantes, com exceção daqueles protegidos pelo sigilo, é direito fundamental dos cidadãos.

Além de ser matéria de relevante interesse social, o conhecimento dos atos oficiais dos representantes é necessário para o aprimoramento dos mecanismos de *accountability*, sobretudo do sistema de controle. De posse das informações inerentes à agenda oficial dos desembargadores e à participação destes em congressos e seminários (patrocinados por empresas privadas) é possível, a partir do cruzamento de dados, verificar se há decisões proferidas por essas autoridades ou pelos tribunais que possam ter sido tomadas sob influência de algum desses segmentos da sociedade ou para beneficiá-los, o que afrontaria a moralidade e a imparcialidade dessas decisões. Diante disso, seria de extrema importância para o aprimoramento do sistema de controle a existência de normas de transparência que exigissem a produção dessas informações, inclusive, sua divulgação de forma proativa.

Com relação ao pedido de informações sobre a participação de desembargadores em congressos e seminários, financiados por empresas privadas, aqueles Tribunais de Justiça que responderam à solicitação, simplesmente informaram que não possuem tal registro, ou seja, nenhum dos órgãos pesquisados possui tais informações. Para fins de atribuição de critério de classificação, devido à falta de obrigação legal de produção de tal informação, consideramos que a justificativa foi suficiente para considerar o acesso à informação satisfatório, uma vez que, segundo esses tribunais, não há informação a ser fornecida. Todavia o registro de tais informações é essencial na medida em que permite identificar se um ou alguns desembargadores têm comparecido de forma mais incisiva em eventos patrocinados por determinados segmentos ou setores da sociedade.

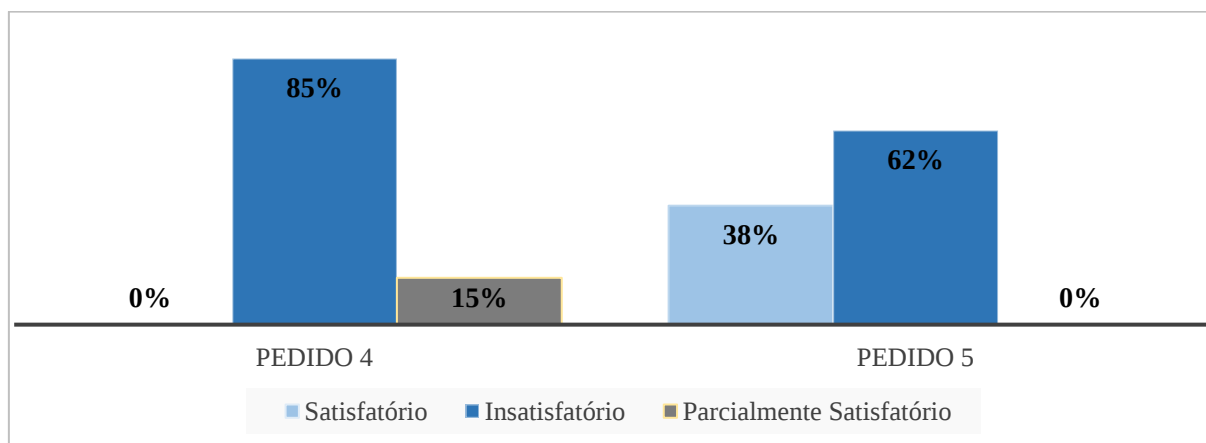
Deve-se destacar também, o baixo índice de fornecimento de informações sobre a agenda oficial dos desembargadores pertencentes aos quadros do respectivo Tribunal de Justiça, com o detalhamento dos compromissos realizados no mês de dezembro de 2018. Esse pedido foi atendido apenas por dois tribunais (TJSC e TJRR) e de forma parcial (apenas alguns

desembargadores destes órgãos forneceram essas informações), ou seja, nenhum tribunal divulgou a agenda de seus desembargadores na íntegra.

A justificativa para o não atendimento dessa solicitação foi, em geral a alegação de falta de tempo e de recursos humanos necessários para o levantamento das informações. Ocorre que os órgãos públicos devem ter uma estrutura administrativa capaz de atender as demandas de solicitação de informações da sociedade, sob pena de aniquilar o direito de acesso à informação previsto na LAI. A disponibilização da agenda oficial dos desembargadores permite identificar, por exemplo, quais segmentos ou setores da sociedade têm se reunido com as autoridades judiciais e quais interesses podem estar sendo priorizados.

O Gráfico 5 demonstra que esses dois pedidos de informações tiveram um elevado índice de acessos classificados como insatisfatório.

Gráfico 5 - Classificação do acesso à informação com relação aos pedidos de informações sobre questões de relevante interesse social (P4 e P5)



Fonte: Elaboração própria

Conforme já destacado, não há exigência legal quanto à produção dessas informações pelo Poder Judiciário. No entanto, a geração e disponibilização dessas informações à sociedade demonstra comprometimento com o princípio democrático da máxima publicidade e da soberania popular.

4.2.3 Análise do desempenho de cada Tribunal de Justiça pesquisado com relação aos diferentes pedidos

Realizada essa análise agregada de todos os Tribunais de Justiça, a qual permitiu identificar como o Judiciário Estadual atende à demanda de informações, será apresentado o

desempenho de cada Tribunal de Justiça pesquisado com relação aos cinco pedidos de informações. Diante disso, foi elaborada a Tabela 6 que resume a classificação do acesso à informação, no que diz respeito ao atendimento dos cinco pedidos de informações pelos tribunais, conforme consta no Apêndice B.

Tabela 5 - Desempenho dos Tribunais de Justiça com relação à classificação do acesso à informação

TJ	Pedido 1	Pedido 2	Pedido 3	Pedido 4	Pedido 5
PA	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
AM	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
RR	Insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	P. Satisfatório	Insatisfatório
BA	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
PE	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
RN	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
SE	Insatisfatório	Insatisfatório	Satisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
GO	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório
MS	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Satisfatório
SP	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Insatisfatório	Satisfatório
ES	Satisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Insatisfatório	Satisfatório
RS	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Insatisfatório	Satisfatório
SC	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	P. Satisfatório	Satisfatório

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar o comportamento individual de cada Tribunal de Justiça, verifica-se que o TJSC, TJRS e TJSP tiveram os três pedidos relacionados às informações administrativas habituais (P1, P2 e P3), cuja disponibilização aos interessados é determinada pela LAI, classificados como satisfatórios. Esse comportamento é completamente oposto ao adotado pela maioria dos tribunais, que tiveram esses três pedidos classificados como insatisfatórios. Essa constatação demanda a realização de estudos posteriores, destinados ao levantamento das razões determinantes desse comportamento antagônico.

Com relação aos pedidos de informações sobre questões de relevante interesse público (P4 e P5), esses três tribunais não tiveram o mesmo desempenho. Conforme já exposto, esses pedidos referem-se a informações cujo registro é discricionário. Nenhum deles teve o acesso às informações correspondentes ao P4 classificado como satisfatório. Já o acesso referente ao P5 foi classificado como satisfatório não porque as informações foram fornecidas, mas sim em

razão de uma conduta diligente desses e de outros tribunais no sentido de tentar justificar a ausência de tais informações.

Abaixo relatamos alguns fatos específicos, que refletem as diversas situações encontradas durante o desenvolvimento da pesquisa.

i) O TJRS não forneceu as informações solicitadas no P4 (agenda oficial dos desembargadores no mês de dezembro de 2018), alegando que o pedido é desproporcional, visto que a consolidação dos dados conforme pretendida inviabilizaria a rotina da unidade responsável pela resposta. Diante da negativa de acesso, foi interposto recurso, o qual foi indeferido pela vice-presidência do órgão sob as seguintes justificativas: não há dever legal de produção de tais informações, a demanda exige a produção de dados não disponíveis atualmente e o pedido é desarrazoado e desproporcional;

ii) O TJMS negou o acesso às informações requisitadas no P3 (pedidos de informações recebidos, respondidos e negados ao longo do ano de 2018, bem como as justificativas dadas para as rejeições). A justificativa dada para a negativa foi a seguinte: “impossível apresentar as informações requisitadas porquanto trata-se de pedido genérico e ininteligível.”. Diante da negativa de acesso, foi apresentado recurso, o qual não foi respondido;

iii) O TJPE ao invés de fornecer as informações solicitadas no P3, forneceu a cópia de todos os pedidos de informações que lhe foram encaminhados durante o ano de 2018. Seguindo a metodologia adotada, essa resposta foi identificada como acesso negado e o acesso à informação classificado como insatisfatório. Diante da negativa de acesso, foi interposto recurso, sendo novamente disponibilizada informação divergente da solicitada. Dessa vez, foi fornecido um *link* para acesso à sua página na Internet, em que não constavam as informações requisitadas;

iv) O TJRR informou que o P5 (participação dos desembargadores em eventos, congressos e seminários, financiados por empresas privadas), registrado sob o protocolo 2019020040 no dia 07 de fevereiro de 2019, foi respondido ao reclamante em 18 de março de 2019. Ocorre que, o arquivo recebido por e-mail do Tribunal somente fazia alusão ao registro do pedido de informações, isto é, não continha as informações solicitadas. Como a resposta foi fornecida após o prazo previsto na LAI, não foi apresentado recurso e o acesso foi classificado como insatisfatório;

v) O TJGO recebeu o P3 no dia 06 de fevereiro de 2019, registrado sob nº 197.988.163.278. Todavia a solicitação somente foi respondida no dia 18 de março de 2019. As razões alegadas para o atraso no envio das informações foram o grande volume de trabalho e o reduzido número de servidores. Ocorre que essas alegações não podem ser utilizadas para justificar o descumprimento do prazo legal, logo, o acesso à informação foi classificado como insatisfatório; e

vi) O TJBA negou o acesso à informação constante no P1 (total de processos administrativos disciplinares iniciados, em trâmite e concluídos, abertos contra juízes e desembargadores, referentes aos anos de 2017 e 2018), alegando que o pedido deveria ser encaminhado à Corregedoria Geral do TJBA. Diante disso, foi apresentado recurso informando que o canal de pedidos de informações disponibilizado pelo TJBA é a Ouvidoria. Mesmo diante do recurso apresentado a informação não foi divulgada.

4.2.4 Discussões dos resultados obtidos no exame da transparência passiva

Diante do estudo realizado, pode-se concluir que o atendimento às exigências legais de transparência passiva pelo Poder Judiciário dos Estados da Federação é precário. Até mesmo pedidos relacionados às informações administrativas habituais, cuja exigência de disponibilização aos interessados está prevista na LAI, foram insuficientemente atendidos. Quando se trata das solicitações de informações sobre questões de relevante interesse social, cuja produção não é exigida legalmente, mas que, caso realizada, demonstra comprometimento com os princípios da democracia, os resultados são ainda piores.

O baixo índice de classificação satisfatória dos pedidos de informações administrativas habituais (P1, P2 e P3) demonstra que as normas de transparência previstas na LAI não são cumpridas, evidenciando a presença de um formalismo excessivo no âmbito do Judiciário Estadual. Como já dizia Riggs (1964) o formalismo, divergência entre o que está estabelecido na legislação e os fatos realmente praticados, é potencializado pela ausência de sanção às infrações. Com relação à definição de infrações, verifica-se que o artigo 32 da LAI relaciona algumas condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade do agente público, dentre elas recusar-se a fornecer informação requerida, cujas sanções estão definidas nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo. Essas sanções podem ser: i) penalidades administrativas previstas na Lei n.º 8.112 de 1990, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão; e ii) penalidade de improbidade administrativa previstas na Lei n.º 8.429 de 1992.

De igual modo o artigo 21 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015 determina que as responsabilidades dos membros e servidores do Judiciário pelas infrações previstas no artigo 32 da LAI serão apuradas de acordo com os procedimentos administrativos regulamentados pelas leis aplicáveis. Todavia, o artigo 18, § 4º da referida Resolução, não obstante permita um segundo recurso ao Presidente do órgão, não prevê prazo para o provimento ou não deste recurso. Essa ausência de prazo para atendimento do segundo recurso mostra-se um verdadeiro obstáculo à materialização da infração, dado que a apuração de responsabilidades não pode ser realizada enquanto o processo não for esgotado. Diante disso, estudos posteriores poderão identificar como funciona o sistema de responsabilização por descumprimento das normas previstas na LAI, no âmbito do Judiciário, visto que a ausência de penalização pode ser um estímulo às práticas formalísticas.

Outro fator que fomenta o formalismo decorre da adoção das estruturas e regras institucionais típicas dos países desenvolvidos pelos países em desenvolvimento, as quais se revelam incompatíveis com sua realidade (MOTTA; ALCADIPANI, 1999; RAMOS, 1983; MACHADO-DASILVA *et al.*, 2003). Seguindo esse entendimento, a manifestação do formalismo, demonstrada pelo descumprimento da LAI, pode estar relacionada à adoção de um modelo de normas típico de países que se encontram em um estágio democrático mais evoluído que o brasileiro, com mecanismos de *accountability* mais efetivos, que se torna incompatível com a realidade nacional.

Os outros dois pedidos (P4 e P5) tratam de solicitações inerentes a atividades oficiais dos desembargadores não amparadas por exigência legal de produção e disponibilização. Apesar disso, a produção e, conseqüentemente, disponibilização desse tipo de informação, devido ao seu relevante interesse público, caracteriza comprometimento com princípios fundamentais da democracia (publicidade e soberania popular). Nesse sentido, o interesse público pelas informações, justificado pela necessidade que há de prestação de contas dos titulares do Poder Judiciário perante o povo soberano, deve se sobrepor à ausência de previsão legal. O baixo índice de classificação satisfatória desses pedidos revela a escassez de cultura democrática no Judiciário Estadual, a qual está diretamente associada às suas características específicas apresentadas pela literatura (representação burocrática, competência constitucional de proteção dos direitos individuais e traços culturais do autoritarismo).

Conforme demonstrado, a análise do modo como os Tribunais de Justiça atendem às exigências legais de transparência passiva, assim como estudos anteriores sobre o tema que

tiveram como objeto de análise o Poder Judiciário (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016), evidencia a presença do formalismo. Além disso, foi possível identificar a insuficiência de cultura democrática neste Poder, confirmando os pressupostos teóricos.

Vale ressaltar que a implementação do direito de solicitação de informações junto ao Estado é recente no país. Segundo Angélico (2012), a história de acesso à informação pública teve início no século XVIII, com a promulgação da primeira Lei de Acesso à Informação pela Suécia em 1766.

É inegável que a LAI, apesar de recente, trouxe avanços para a democracia brasileira. Contudo, esses avanços são incrementais, pois o baixo índice de pedidos de informações classificados como satisfatórios demonstra que a sociedade brasileira ainda não se assenhorou da posição de real proprietária das informações, indicando que ela não se encontra em um estágio democrático avançado. Conforme colocado por Stiglitz (2002), a criação de um Estado Democrático transparente depende tanto de normas que garantam o acesso às informações que estejam na posse do Estado quanto de uma mudança de mentalidade da sociedade, que deve se enxergar como real proprietária das informações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insuficiência de transparência revelada em estudos anteriores, que tiveram como objeto de análise não só o Judiciário mas também os demais Poderes da República (BRASIL, 2013; ARTIGO 19, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2016), aliada às particularidades do Poder Judiciário, que apontam para a insuficiência de cultura democrática (representação burocrática, competência constitucional de proteção dos direitos individuais e traços culturais do autoritarismo) instigaram a análise sobre como o Judiciário Estadual cumpre as exigências de disponibilização de informações previstas na legislação. Para realizar esse exame, buscou-se verificar o cumprimento das exigências legais sobre transparência ativa pelos Tribunais de Justiça e descrever como eles respondem à demanda por informações (transparência passiva).

Os resultados da transparência ativa, seja sob a ótica dos itens de observação ou dos critérios de análise definidos, demonstram que os Tribunais de Justiça investigados não atendem de forma ampla as obrigações de transparência previstas nas Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015, as quais regulamentam as exigências de divulgação proativa de informações previstas na legislação nacional (LRF e LAI). Essa escassez de transparência ativa traz prejuízos para o adequado processamento da *accountability*, sobretudo para a efetividade do sistema de controle como instrumento sancionador, que, conforme destacado por Arantes *et al.* (2010), depende da ampla divulgação das condutas dos agentes públicos e dos resultados de suas políticas públicas.

Quando a análise da transparência ativa se restringe à divulgação de dados em formato aberto, os resultados são ainda piores. A não divulgação de dados em formatos abertos impossibilita o uso mais eficiente da informação pública, o que reduz a transparência, prejudicando o sistema de controle (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010; BRASIL, 2013). O alto índice de fornecimento de informações em formato pdf além de demonstrar o descumprimento da LAI (artigo 8º, § 3º, II) e da Resolução CNJ n.º 215 de 2015 (artigo 5º, § 4º, II), que impõem a necessidade de divulgação de relatórios em formatos abertos e não proprietários, evidencia uma postura autoritária do Judiciário, pouco comprometida com a participação social, uma vez que impede a reutilização dos dados para criação de novo conteúdo.

O exame do modo como os Tribunais de Justiça respondem à transparência passiva não só expôs a dificuldade operacional enfrentada para formalização dos pedidos de informações

como apurou um baixo índice de classificação satisfatória desses pedidos. Foi observado um elevado índice de classificação insatisfatória tanto nos pedidos de informações administrativas habituais como nos pedidos de informações sobre questões de relevante interesse público.

Os resultados dos pedidos sobre informações administrativas habituais (P1, P2 e P3), cuja necessidade de disponibilização é determinada pela LAI, evidenciam um formalismo excessivo no âmbito do Poder Judiciário Estadual. O excesso de práticas formalísticas verificado nesta pesquisa pode estar associado à ausência de punição dos responsáveis. Apesar de a legislação (LAI e a Resolução CNJ n.º 215 de 2015) prever sanções para as autoridades que se recusem a fornecer as informações requeridas, o artigo 18, § 4º, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015, não obstante permita um segundo recurso ao Presidente do órgão, não prevê prazo para o provimento ou não deste recurso. Essa situação mostra-se um verdadeiro obstáculo à cominação de penalidades, visto que a apuração de responsabilidades depende do exaurimento do processo de solicitação de informações. Como o objetivo deste estudo não é verificar a eficácia do sistema de controle como instrumento de apuração de responsabilidades e de cominação de sanções, fica essa possibilidade aberta a futuras investigações.

Os outros dois pedidos (P4 e P5), que tratam de informações de relevante interesse social, inerentes às atividades oficiais dos desembargadores, cuja necessidade de divulgação, apesar de não exigida legalmente, demonstra comprometimento com os princípios democráticos da soberania popular e da ampla divulgação de informações (previstos na CF de 1988) tiveram um resultado ainda pior. Esses princípios impõem que os atos oficiais das autoridades públicas sejam divulgados à sociedade. A não disponibilização das agendas públicas dos desembargadores pelos tribunais impede que a sociedade tome conhecimento de eventuais capturas destes pelo poder econômico, fato que gera distorções no jogo democrático. Assim, os resultados da transparência passiva demonstram que o Judiciário é uma estrutura burocrática pouco comprometida com as questões democráticas.

A partir dos resultados obtidos na pesquisa, verifica-se que há uma insuficiência de transparência nos Tribunais de Justiça investigados, dado que não cumprem grande parte das exigências legais de transparência ativa e passiva. É notório que, quando se trata de atendimento de exigências de transparência não amparadas por leis específicas, mas por princípios fundamentais da democracia, incorporados pela CF de 1988, os resultados são ainda piores, confirmando os pressupostos teóricos inerentes à escassez de cultura democrática no Judiciário.

A insuficiência de transparência constatada prejudica a eficiência da *accountability*, dado que essa envolve a transparência e um sistema de controle capaz de atribuir sanções aos responsáveis (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012). Os avanços políticos, sociais e institucionais, ocorridos no Brasil após a CF de 1988, contribuíram para a melhoria da *accountability*, mas algumas questões ainda presentes na realidade brasileira (sociedade passiva, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, entre outras) prejudicam seu adequado processamento (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Além de contribuir para a literatura de transparência, o estudo realizado abre algumas janelas de oportunidades de pesquisas. Uma dessas janelas decorre da possibilidade de conhecer os detalhes das informações orçamentárias, financeiras e de pessoal, que devem ser divulgadas de forma proativa pelos Tribunais de Justiça, conforme exigido pelo CNJ. Diante do conhecimento dessas informações, pode-se investigar, por exemplo, a proporção dos cargos em comissão disponibilizados pelos tribunais que são ocupados por servidores não efetivos.

Outra janela de oportunidade de pesquisas, gerada por este estudo, diz respeito à análise da efetividade do sistema de controle no âmbito do Judiciário, como por exemplo apurar se os órgãos de controle têm acompanhado o cumprimento das normas de transparência e se, diante dos resultados apurados, têm sido atribuídos incentivos ou sanções aos responsáveis. De acordo com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), esse mecanismo é essencial para o adequado processamento da *accountability*, o que resulta em maior transparência. Além disso, a ausência de sanções aos infratores potencializa as práticas formalísticas (RIGGS, 1964).

Conforme apresentado na análise dos resultados, alguns tribunais tiveram melhor desempenho, quando verificado o atendimento de exigências de transparência estabelecidas pela legislação. Dessa forma, novos estudos também podem tentar identificar os motivos determinantes do maior comprometimento desses tribunais com as normas de transparência.

Quanto às limitações do estudo, cabe destacar que os resultados obtidos na verificação da transparência ativa estão circunscritos à realidade encontrada no período de análise, aos itens de observações elaborados, bem como aos respectivos critérios de análises definidos. De igual modo, a análise da transparência passiva está delimitada pelos tipos de informações solicitadas e pela metodologia utilizada para classificação das informações. Outra limitação foi a quantidade de Tribunais de Justiça pesquisados, ou seja, a análise ficou restrita à metade dos tribunais.

Apesar das limitações apresentadas, esta pesquisa demonstra que a insuficiência de transparência no Judiciário Estadual não decorre da ausência de normas, visto que há uma estrutura normativa robusta (CF de 1988, LRF, LAI, Resoluções CNJ n.º 102 de 2009 e n.º 215 de 2015), que impõe exigências tanto de transparência ativa como passiva. Dessa forma, essa insuficiência de transparência confirma os pressupostos teóricos levantados neste estudo, os quais se contrapõem à ampla divulgação de informações.

Por fim, entendemos que há um processo cíclico que envolve transparência, *accountability* e democracia, de forma que maior transparência acarreta o melhor processamento da *accountability*, que, conseqüentemente, aprimora a democracia, refletindo em maior transparência. Nesse sentido, o incremento da transparência depende tanto do aumento da participação social (principalmente por meio do engajamento em associações, conselhos, entidades de classe etc.) como da implementação de um sistema de controle efetivo, capaz de gerar sanções àqueles que desrespeitam a legislação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27–71.
- ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)- Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARANTES, R. B.; KERCHE, F. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAPE**. São Paulo, n. 54, p. 27-41, 1999.
- _____, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 109-147.
- ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: Article 19 e Open Society Foundations, 2014. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Infoma%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 out. 2018.
- _____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 out. 2018.
- _____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 15 out. 2018.
- _____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 19 out. 2018.
- _____. Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro**. 2013. Disponível em:

<https://www.cdes.gov.br/jspui/bitstream/11451/1046/1/Publicação-Diálogos-Sobre-a-Justiça.pdf>

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, A. de F.; LARA, E. de Á.; MARINELLO, L. N. A transparência na gestão pública: Um estudo de sua aplicabilidade no município de Vilhena. In: **Ensaio de Gestão Pública**. São Paulo: Academia Editorial, 2010, p. 17-37.

COMPARATO, F. K. O Poder Judiciário no regime democrático. **Revista Estudos Avançados**, v. 18, n. 57, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 102, de 15 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia>>. Acesso em: 30 out. 2018.

_____. **Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015**. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/transparencia>. Acesso em: 30 out. 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Editora Artmed, 2007.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 307-328.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

_____; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, p. 102-115, 2009.

DREHMER, A. F.; RAUPP, F. M. Comparando transparência passiva na esfera estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 28-46, 2018.

FERREIRA, C. D. *et al.* Accountability da gestão pública municipal na região sudeste e a adequação à lei complementar 131/2009. In: **Congresso USP de Contabilidade**, São Paulo, 2014.

FOX, J. Government transparency and policymaking. **Public choice**, v. 131, n. 1, p. 23-44, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HELAL, D. H.; DIEGUES, G. C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté–MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009.

HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency: the key to better governance?** New York: Oxford University Press for The British Academy, 2006.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 2015.
Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>.

JARDIM, J. M. A Lei de Acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. In: **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**. Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro, 2012.

KIM, P. S. *et al.* Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646–654, 2005.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística: teoria e aplicações**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005.

LIMA, M. M. B. Democracia no poder judiciário. **Revista Direito e Liberdade**, v. 1, n. 1, p. 317-330, 2005.

LIMA, M. H. T. F.; CORDEIRO, H. C. D. C.; GOMES, C. A. S. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, M. A. (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: conceito, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 47-70.

LOPES, C. A. Estado mínimo, segredo máximo: a reforma do aparelho do Estado e o acesso à informação pública no Brasil. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (INTERCOM)**, v. 29, Brasília, 2006.

_____. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 8, p. 5-40, 2007.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Coordenação do sistema de controle da administração pública federal. In: **Série Pensando o Direito**, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Brasília, 2009.

_____; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 73-108.

_____. *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. *et al.* Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.) **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 179-202.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Avaliação de transparência do Estado brasileiro e do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2016.

MILL, John Stuartigo **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: UNB, 1980.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 1, p. 6–12, 1999.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua nova**. CEDEC. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 277–305.

PAES, E. B. **O direito de saber: o acesso à informação governamental no Brasil a partir da Constituição de 1988 até a publicação da Lei no 12.527, de 2011**. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas)-Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PINHO, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n.3, p. 471-493, 2008.

_____.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, 2009.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas)-Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

_____; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora UFBA, 2012, p. 13-39.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 151-158, 2014.

_____. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 30, p. 34-52, 2016.

_____; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de administração**, v. 51, n. 3, p. 288-298, 2016.

RIBEIRO, A. P. O Judiciário como poder político no século XXI. **Estudos avançados**, v. 14, n. 38, p. 291-306, 2000.

Riggs, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

ROCHA, J. A. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultural, 1973. (Col. Os Pensadores).

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.

SILVA, D. B. da. **Transparência na esfera pública interconectada**. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação)-Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1992.

SILVA, R. L.; HOCH, P. A.; SANTOS, N. F. A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. In: **II Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**. Santa Maria. Anais...Santa Maria, 2013.

SOUZA, M. C. C. de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 7-40, 2006.

SPECK, B.; FERREIRA, V. M. **Sistemas de integridade nos estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos, 2012.

STIGLITZ, J. E. On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life. In: **Globalizing rights: The Oxford Amnesty Lectures**, 1999.

_____. Transparency in government. In: The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington DC: **The World Bank**, 2002, p. 27-44.

TJDFT. **Conheça o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**: uma justiça única. Disponível em:
<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2012/outubro/conheca-o-tjdft-uma-justica-unica>. Acesso em: 27 de out. de 2018.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos ppg-au/ufba**, v. 9, n. 1, 2010.

VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L. da; BARBOSA, L. O. O jeitinho brasileiro como um recurso de poder. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 2, p. 5-31, 1982.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. **Towards transparency in finance and governance**. 1999.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

_____. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.

ZAFFARONI, E. R. **Poder judiciário**: crises, acertos e desacertos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido**: evidências nos estados brasileiros. 2014. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

_____; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, 2017.

**APÊNDICE A - Solicitações de informações encaminhadas aos Tribunais de Justiça
para análise da transparência passiva**

P1) Solicito informações sobre os quantitativos de processos administrativos disciplinares iniciados, em trâmite e concluídos, abertos contra juízes e desembargadores no âmbito deste Tribunal de Justiça, referentes aos anos de 2017 e 2018.

P2) Solicito a lista de candidatos à última vaga para desembargador preenchida no Tribunal de Justiça, juntamente com o documento que contém as justificativas para a escolha realizada.

P3) Solicito o número de pedidos de informações recebidos, respondidos e negados pelo Tribunal de Justiça, ao longo do ano de 2018, bem como as justificativas dadas para as rejeições.

P4) Solicito informações inerentes à agenda oficial dos desembargadores pertencentes aos quadros do Tribunal de Justiça, contendo o nome das pessoas que cada um recebeu ou iria receber e também seus compromissos externos, durante o mês de dezembro de 2018.

P5) Solicito informações a respeito da participação dos desembargadores pertencentes aos quadros do Tribunal de Justiça em eventos, congressos e seminários, financiados por empresas privadas, realizados durante o ano 2018.

Conforme previsto no artigo 10, § 2º, da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos referidos no artigo 1º desta lei, os quais devem viabilizar o encaminhamento de pedidos de acesso à informação por meio de seus sítios oficiais na internet.

APÊNDICE B - Avaliação das respostas dos Tribunais de Justiça às solicitações de informações

Solicitação 1 – Quantitativo de processos administrativos disciplinares.				
Tribunal de Justiça	Solicitação Respondida dentro do prazo legal	Recurso	Identificação da Resposta	Classificação do acesso à informação
PA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
AM	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RR	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
BA	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
PE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RN	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
SE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
GO	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
MS	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
SP	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
ES	Sim	Sim	Acesso integral	Satisfatório
RS	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
SC	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
Solicitação 2 – Lista de candidatos à última vaga para desembargador juntamente com a justificativa de escolha.				
Tribunal de Justiça	Solicitação Respondida dentro do prazo legal	Recurso	Identificação da Resposta	Classificação do acesso à informação
PA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
AM	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RR	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
BA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
PE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RN	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
SE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
GO	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
MS	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
SP	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
ES	Sim	Sim	Acesso Negado	Insatisfatório
RS	Sim	Sim	Acesso integral	Satisfatório
SC	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
Solicitação 3 – Número de pedidos de informações enviados, recebidos e negados.				
Tribunal de Justiça	Solicitação Respondida dentro do prazo legal	Recurso	Identificação da Resposta	Classificação do acesso à informação
PA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
AM	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RR	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
BA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório

PE	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
RN	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SE	Sim	Sim	Acesso integral	Satisfatório
GO	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
MS	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SP	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
ES	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RS	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
SC	Sim	Não	Acesso integral	Satisfatório
Solicitação 4 – Informações inerentes à agenda oficial dos desembargadores.				
Tribunal de Justiça	Solicitação Respondida dentro do prazo legal	Recurso	Identificação da Resposta	Classificação do acesso à informação
PA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
AM	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RR	Sim	Sim	Acesso parcial	Parcialmente satisfatório
BA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
PE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RN	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SE	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
GO	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
MS	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SP	Sim	Não	Acesso negado	Insatisfatório
ES	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RS	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SC	Sim	Não	Acesso parcial	Parcialmente satisfatório
Solicitação 5 – Participação de desembargadores em eventos, congressos e seminários financiados por empresas privadas.				
Tribunal de Justiça	Solicitação Respondida dentro do prazo legal	Recurso	Identificação da Resposta	Classificação do acesso à informação
PA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
AM	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RR	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
BA	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
PE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
RN	Sim	Sim	Acesso negado	Insatisfatório
SE	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
GO	Não	Não	Sem resposta	Insatisfatório
MS	Sim	Não	Não possui a informação	Satisfatório
SP	Sim	Não	Não possui a informação	Satisfatório
ES	Sim	Não	Não possui a informação	Satisfatório
RS	Sim	Não	Não possui a informação	Satisfatório
SC	Sim	Sim	Não possui a informação	Satisfatório

APÊNDICE C - Itens de transparência ativa examinados

Itens constantes na Resolução CNJ n.º 102, de 15 de dezembro de 2009, e seus anexos (anexos I a VIII), e na Resolução CNJ n.º 215, de 06 de dezembro de 2015, que regulamentou a aplicação da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), no âmbito do Poder Judiciário. A verificação desses itens foi realizada para determinação do nível de transparência ativa dos Tribunais de Justiça dos Estados.

1) A página inicial do sítio do Tribunal de Justiça na internet contém o ícone transparência como caminho para acesso às informações referidas na Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 1º, § 1º, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

2) As despesas com pessoal e encargos sociais, relativas aos servidores ou empregados dos órgãos do Tribunal de Justiça, inclusive requisitados e comissionados, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? Observando o seguinte detalhamento: a) despesa com pessoal ativo; b) despesa com pessoal inativo e pensões; c) encargos sociais incidentes sobre a remuneração do pessoal; e d) despesa com sentença judicial transitada em julgado pagos a servidores ou empregados (precatórios, requisições de pequeno valor e débitos judiciais periódicos vincendos). (artigo 2º, inciso I, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

3) As demais despesas com custeio, necessárias à manutenção dos serviços anteriormente criados, referentes ao funcionamento da administração dos órgãos do Tribunal de Justiça, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? Observando o seguinte detalhamento: a) benefícios a servidores e empregados – auxílio transporte, auxílio alimentação, auxílio creche, assistência médica e odontológica; c) diárias pagas a membros da magistratura, agentes públicos, servidores, empregados e colaboradores; d) passagens e despesas com locomoção, indenizações de ajuda de custo, transporte e auxílio moradia; e) aluguel de imóveis, serviço de água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações, comunicação geral, informática, limpeza e conservação, vigilância, publicidade, treinamento e aquisições de serviços médicos e hospitalares; e f) aquisição de material de expediente, de material de processamento de dados e softwares, de material bibliográfico, de combustíveis e lubrificantes, de gêneros alimentícios e material de consumo. (artigo 2º, inciso II, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

4) As despesas com Investimentos, que são despesas de capital referentes à construção e ampliação da infraestrutura física e operacional do Tribunal de Justiça, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? Observando o seguinte detalhamento: construção e reforma de imóveis, aquisição de veículos, equipamentos e programas de informática e outros itens. (artigo 2º, inciso III, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

5) As despesas com Inversões Financeiras, que são despesas de capital que tem como contrapartida a aquisição de imóveis e participações em empresas ou empreendimentos, passíveis de alienação posterior, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? Observando o seguinte detalhamento: aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização e outras inversões. (artigo 2º, inciso IV, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

6) Os repasses recebidos, que são recursos recebidos ou colocados à disposição do Tribunal de Justiça pelo tesouro federal ou estadual, em cada mês, destinados aos seguintes pagamentos: pessoal e encargos sociais, despesas de custeio, investimentos e inversões financeiras, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 2º, inciso V, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).

- 7) As receitas, que são os ingressos de recursos diretamente arrecadados pelo Tribunal de Justiça em cada mês, são divulgadas na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? Observando o seguinte detalhamento: recursos a título de custas judiciais, de taxas judiciárias, de serviços extrajudiciários e demais recursos, conforme previsto em leis específicas. (artigo 2º, inciso VI, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 8) A dotação e execução orçamentária do Tribunal de Justiça é divulgada na forma prevista no Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 1º, inciso II, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 9) As estruturas remuneratórias dos cargos efetivos, dos cargos e funções comissionados, e dos subsídios dos membros do poder judiciário são divulgados pelo Tribunal de Justiça, na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso I, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 10) Os quantitativos de cargos efetivos e comissionados existentes no Tribunal de Justiça, discriminados da seguinte forma: a) cargos efetivos (vagos, ocupados por servidores estáveis e ocupados por não estáveis); b) cargos e funções comissionados (os vagos, os ocupados por servidores com vínculo com o respectivo órgão e os ocupados por servidores sem vínculo com o respectivo órgão), são divulgados na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso II, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 11) A relação dos membros da magistratura e demais agentes públicos, efetivos ou não, pertencentes aos quadros do Tribunal de Justiça é divulgada na forma do Anexo V da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso III, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 12) A relação dos empregados de empresas contratadas, em exercício no Tribunal de Justiça, é divulgada na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso IV, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 13) A relação dos servidores ou empregados não integrantes do quadro próprio do Tribunal de Justiça, que exercem suas funções no órgão mediante requisição, cessão, exercício temporário ou qualquer outra forma (excluídos os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança), é divulgada na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso V, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 14) As remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços, são divulgadas na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009? (artigo 3º, inciso VI, da Resolução CNJ n.º 102 de 2009).
- 15) A relação de membros e servidores que participam de Conselhos e assemelhados, externos à instituição, é divulgada pelo Tribunal de Justiça? (artigo 6º, VII, “f”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).
- 16) As informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, são divulgadas pelo Tribunal de Justiça? (artigo 8º, § 1º, IV, da LAI, c/c artigo 6º, VII, “a”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).
- 17) As informações relativas aos contratos celebrados são divulgadas pelo Tribunal de Justiça? (artigo 8º, § 1º, IV, da LAI, c/c artigo 6º, VII, “a”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

18) A estrutura organizacional do Tribunal de Justiça e as competências de seus diversos órgãos são divulgados? (artigo 8º, § 1º, I, da LAI, c/c conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

19) Os endereços, horário de atendimento e telefones dos órgãos do Tribunal de Justiça são divulgados? (artigo 8º, § 1º, I, da LAI, c/c o artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

20) Há divulgação pelo Tribunal de Justiça das repostas às perguntas mais frequentes da sociedade, relativas às informações por eles produzidas ou custodiadas? (artigo 8º, § 1º, VI, da LAI, c/c o artigo 6º, VIII, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

21) O Tribunal de Justiça possui um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), acessível pela Internet, destinado a orientar o público sobre a forma de acesso às informações e por meio do qual possam ser protocolizados pedidos eletrônicos de informações? (artigo 10 da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

22) Há divulgação dos dados em formato aberto de modo a facilitar a análise das informações? (artigo 8º, § 3º, II, da LAI, c/c artigo 6º, § 4º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015).

APÊNDICE D - Critérios de análise e respectivo roteiro de observações para verificação do cumprimento das exigências de transparência ativa (1-cumpriu e 0-não cumpriu)

Critérios de análise	Tribunal de Justiça (TJ)												
	P A	A M	R R	B A	P E	R N	S E	G O	M S	S P	E S	R S	S C
1 – Institucional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Presença do ícone transparência na página do TJ, conforme previsto no artigo 1º, § 1º, da Resolução n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação do quantitativo de cargos efetivos e comissionados, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação de membros da magistratura e demais agentes públicos, na forma do Anexo V da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Divulgação da relação de empregados de empresas contratadas pelo TJ, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da relação de servidores e empregados, não integrantes dos quadros do TJ, cedidos por outros órgãos, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Divulgação da relação de membros e servidores que participam de conselhos e assembléias, externos à instituição, conforme previsto no artigo 6º, VII, “F”, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Divulgação do organograma do Tribunal de Justiça e das respectivas competências, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Divulgação dos endereços, telefones e horários de atendimento dos órgãos do Tribunal de Justiça, conforme previsto no artigo 6º, II, da Resolução CNJ n.º 215 de 2015.	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
2 – Orçamentário e financeiro	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1
Divulgação das Despesas com pessoal e encargos sociais, e demais despesas com custeio, na forma do Anexo I da Resolução CNJ n.º 102 de 2009.	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1

de 2009, foram publicadas em formato aberto.													
As informações divulgadas, na forma do Anexo II da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos quadros de pessoal, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
A estrutura remuneratória dos membros da magistratura, divulgada na forma do Anexo III da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foi publicada em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo IV da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VI da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
As informações divulgadas, na forma do Anexo VIII da Resolução CNJ n.º 102 de 2009, foram publicadas em formato aberto.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1