

### TRANSPARÊNCIA NO JUDICIÁRIO: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO E SISTEMÁTICO.

**Bruno César Juliatti**<sup>1</sup>.

Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Goiás.

<http://lattes.cnpq.br/5374915175168691>

**RESUMO:** desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a busca pela Transparência nos atos da Gestão Pública aumentou significativamente, não sendo diferente no Poder Judiciário. O presente artigo buscou identificar, por meio da Bibliometria e análise de alguns estudos mais relevantes, o nível de transparência da justiça brasileira e seu comprometimento por uma maior responsabilização dos gestores e inserção do controle social, sendo esses pilares importantes para a democratização do acesso à informação e implementação da *Accountability*. Também foram discutidos possíveis gargalos em relação a peculiaridade do Judiciário em não ter seus membros definidos pelo voto popular e a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão de controle.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Accountability*. Justiça. Bibliometria.

### TRANSPARENCY IN THE JUDICIARY: A BIBLIOMETRIC AND SYSTEMATIC STUDY.

**ABSTRACT:** since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, the pursuit of Transparency in Public Management acts has significantly increased, and the Judiciary is no exception. This article sought to identify, through Bibliometrics and analysis of some of the most relevant studies, the level of transparency of the Brazilian judiciary and its commitment to greater accountability of managers and the inclusion of social control, which are important pillars for the democratization of access to information and the implementation of *Accountability*. Possible bottlenecks were also discussed in relation to the peculiarity of the Judiciary not having its members defined by popular vote and the role of the National Council of Justice (CNJ) as a control body.

**KEYWORDS:** *Accountability*. Justice. Bibliometry.

## INTRODUÇÃO

A transparência decorre do princípio da publicidade, impondo que todos os atos praticados pelos agentes públicos sejam amplamente divulgados, viabilizando o controle da Administração. Adentrando no Poder Judiciário, Speck (2002) comenta que um dos grandes problemas em sua estrutura é a falta de controle e transparência, comprometendo subsequentemente o controle disciplinar interno, externo e a publicidade e transparência dos julgamentos.

Indo ao encontro do exposto acima, Oliveira (2019) analisa que a criação do próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não constituiu a primeira forma em se estabelecer um controle sobre o Judiciário. Em meados do ano de 1992, alguns parlamentares solicitaram uma maior transparência e fiscalização sobre a magistratura brasileira, envolvendo até mesmo a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Ainda que a temática da transparência no setor público venha à baila em diversos estudos, Cruz e Zucolotto (2020) apontam que as pesquisas foram realizadas maciçamente nos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados e dos municípios, com pouco enfoque no Poder Judiciário.

Colocando em perspectiva a importância de se ter transparência e *Accountability* no Poder Público, ainda mais considerando a função da Justiça como garantidora de direitos e solucionadora de conflitos, faz-se necessária uma análise mais sistemática sob esse prisma. Mattos (2017) concebeu que ao avaliar os procedimentos de transparência em alguns tribunais brasileiros e a efetivação de sua transparência ativa e passiva, chegou-se ao resultado que na maioria dos casos encontrou-se a dificuldade e obstáculos criados pelo próprio sistema. Logo, muitos tribunais no Brasil ainda não apresentam transparência em seus portais de acesso à informação.

Diante do cenário de poucos trabalhos realizados abordando o Poder Judiciário e nos entraves decorrentes das disfunções burocráticas envolvendo esse ramo quanto à disponibilização de suas informações, tem-se o seguinte problema de pesquisa: como a Justiça no país tem respondido às demandas quanto à sua transparência?

## OBJETIVO

O seguinte trabalho tem como objetivo compreender o comportamento do Poder Judiciário brasileiro quanto à divulgação de suas informações em seus Portais da Transparência. Ademais, é salutar entender como a Justiça se posiciona diante a demanda dos cidadãos e de outros órgãos governamentais e se efetivamente ocorre o controle externo.

## METODOLOGIA

Este estudo realiza uma abordagem quantitativa e descritiva ao utilizar, como método de pesquisa, a Bibliometria. A área de Bibliometria, na Ciência da Informação, é constituída por um conjunto de leis e princípios emíricos, que contribuem para o esabecimento da fundamentação teórica da Ciência da Informação (Gudes, 2012). O termo utilizado aqui, vindo originalmente de *Statistical Bibliography* (cunhado por Edward Wyndham Hulme), possui a conotação de esclarecimento dos processos científicos e tecnológicos por meio da contagem de documentos.

Pritchard (1969) corrobora que a Bibliometria, ao aplicar métodos matemáticos e estatísticos a livros e outros meios de comunicação, orienta os estudos que buscam quantificar o processo, envolvendo a comunicação científica escrita. Considerando tal característica, este trabalho buscou identificar as tendências e o crescimento do conhecimento quanto à transparência e *Accountability* no âmbito do Poder Judiciário nacional, além de analisar sua disseminação junto à comunidade acadêmica. Complementando a fase metodológica, foi realizada a recomposição/interpretação dos dados, concluindo em categorias que fornecem informação simplificada dos dados brutos (Yin, 2016).

Para o presente artigo, o procedimento metodológico se sustentou em três fases. No primeiro momento, utilizou-se da busca na base de dados do Google Acadêmicos pelo *software* Publish or Perish 8. A razão por esta escolha se ancora na possibilidade do uso operadores booleanos como *AND*, *OR* ou *NOT*, não sendo aceita esta forma de busca em outras plataformas. Aliás, Soares, Filho e Casa Nova (2020) expõem que o Google Acadêmico se apresenta como uma opção relativamente segura para a análise de citações nas pesquisas contábeis brasileiras à medida que a taxa de artigos não encontrados pela plataforma diminuiu ao se comparar o ano de 2016 com 2014. Não obstante, Harzing (2013) concluiu em seu estudo preliminar que o Google Acadêmico apresenta pontos positivos como estabilidade, abrangência e um resultado em sua busca menos tendencioso quando comparado com a plataforma *Web of Science*.

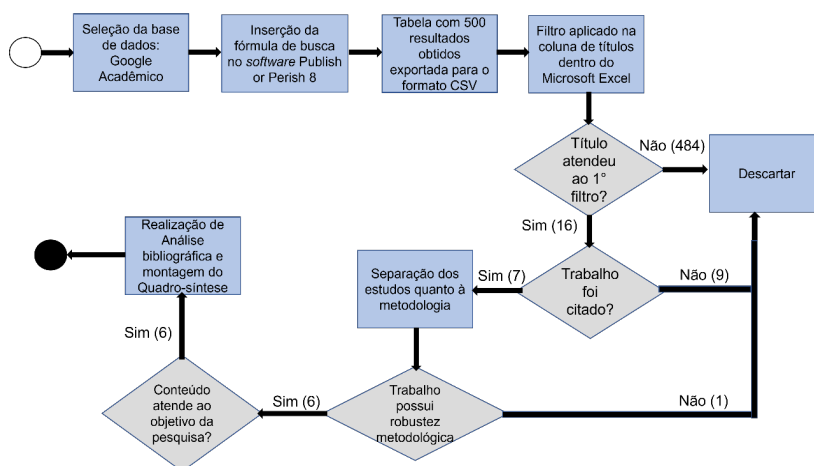
Como primeiro passo, realizou-se a busca utilizando palavras-chave e operadores booleanos através da seguinte fórmula: transparência *AND* *Accountability* *AND* Judiciário. Com o resultado obtido, exportaram-se os dados obtidos em CSV para o formato XLSX, permitindo o manuseio do arquivo pelo *software* Microsoft Excel.

Em seguida, utilizando-se das ferramentas de filtragem do programa de planilhas eletrônicas, inseriu-se a fórmula: transparência *AND* Judiciário na coluna onde estavam contidos os títulos dos artigos publicados. Dos 500 resultados anteriores, obtiveram-se 16 artigos após a primeira filtragem. O próximo passo foi eliminar as pesquisas cujo número de citações foi nulo, resultando em sete trabalhos restantes. Cardoso e Kato (2015) externalizam que, frequentemente, se utilizam da análise de citações para se obter a notoriedade de estudiosos através da contagem da quantidade de citações recebidas durante determinado período, considerando um determinado conjunto de documentos. Por

fim, excluiu-se um ensaio acadêmico, por este não consistir em uma pesquisa que adote procedimento metodológico, resultando em seis estudos finais para a síntese.

As etapas referentes à metodologia estão ilustradas na Figura 1.

**Figura 1- Fluxograma da metodologia**



Fonte: Elaborado pelos autores

As seis pesquisas separadas, relacionadas ao tema proposto pelo artigo, foram utilizadas para a realização da análise sistêmica e encontram-se no Quadro 1.

**Quadro 1 – Relação Bibliográfica**

<b>Pesquisa</b>	<b>Título</b>	<b>Autor (es)</b>	<b>Ano de publicação</b>
P1	Avaliação de transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário.	Gregory Michener Luiz Fernando Marrey Moncau Rafael Velasco	2016
P2	Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça.	Gustavo Juliano Leitão da Cruz Robson Zuccolotto	2020
P3	Tempo, custo e imparcialidade do processo judicial e a transparência do Poder Judiciário brasileiro.	Igor Vidal Araújo	2012
P4	Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da lei de acesso à informação nos Tribunais de Justiça estaduais.	Gustavo Juliano Leitão da Cruz Robson Zuccolotto	2021

P5	A transparência no poder judiciário: aspectos de um novo paradigma.	Simone Brilhante de Mattos	2017
P6	A rendição do sigilo: Transparência Passiva e o Poder Judiciário Brasileiro, uma verdade inconveniente.	Bruna Armonas Colombo	2018

Fonte: Elaborado pelos autores

A seguir, veremos quais os principais pontos apontados pelos dados obtidos quanto à temática da Transparência no Judiciário.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para melhor organização na análise quanto ao conteúdo dos estudos selecionados, elaborou-se o Quadro 2. Elencaram-se as categorias e subcategorias que indicam aspectos essenciais para o funcionamento da Transparência no Poder Judiciário (de forma a permitir a *Accountability* dos seus atos e os problemas apresentados quando as instituições recorrem ao mero formalismo) e a frequência em que aparecem nas publicações analisadas, além da transcrição dos trechos que exemplificam sua categoria.

**Quadro 2 – Síntese**

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Frequência</b>	<b>Trecho exemplificativo</b>
Elementos da Transparência (13)	<i>Accountability</i> e controle social	5 P1, P2, P4, P5, P6	P5 – “Uma das concepções da democracia remete à possibilidade de os cidadãos exercerem, de alguma forma, controle social sobre as ações do poder público e, neste sentido, <i>accountability</i> vem sendo traduzido para o português como “responsabilidade”, envolvendo hoje conceitos como transparência e fiscalização de instituições públicas” (Mattos, 2017)
	Transparência Passiva	4 P1, P4, P5, P6	P4 – “A verificação da transparência passiva teve como fundamento a LAI, que estabelece, nos artigos 10 a 14, o procedimento necessário para solicitação de informações aos diversos órgãos públicos do país. Buscou-se obter informações não sigilosas, cujo direito de acesso está previsto no artigo 7º da LAI” (Cruz e Zuccolotto, 2021).
	Transparência Ativa	4 P1, P2, P5, P6	Entre os principais obstáculos apontados, houve destaque para os burocráticos, como os relacionados aos procedimentos disponibilizados na transparência ativa da administração que dificultam a comunicação com o cidadão” (Mattos, 2017).
Obstáculos à Transparência (6)	Assimetria de informações	4 P2, P3, P4, P5	P3 – “Os problemas da agência demonstram que quanto maior a assimetria de informações, maior a aversão dos agentes ao controle” (Araújo, 2012).
	Excesso de Formalismo	2 P2, P4	P4 – “Os resultados dos pedidos sobre informações administrativas habituais (P1, P2 e P3), que necessariamente constam nos registros dos tribunais, evidenciam um formalismo excessivo no âmbito do Poder Judiciário Estadual” (Cruz e Zuccolotto, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores

O primeiro trabalho (P1) apresenta a avaliação da transparência do Poder Judiciário promovida pelo Programa de Transparência Pública (PTP) coordenado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Através do envio de pedidos a diversos tribunais, constatou-se que alguns órgãos se utilizam das exceções dispostas na LAI para não dispuserem as informações, causando óbices ao acesso à informação.

Percebe-se que existe uma preocupação meramente formal, por parte de alguns tribunais, em apenas atender o prazo estabelecido na LAI sem se atentar à qualidade da informação prestada, visando atender efetivamente o cidadão.

Os autores de P2 tiveram como resultados apresentados a insuficiência de transparência ativa no Poder Judiciário Estadual, haja vista que a análise dos Tribunais de Justiça do país, excetuando-se o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios por fazer parte do Judiciário Federal, não atendem amplamente as obrigações quanto à disponibilidade de informações como preconizam as Resoluções CNJ N° 102 de 2009 e N° 215 de 2015. Cruz e Zucolotto (2020) indicam que a discrepância do que é previsto em lei para aquilo realmente fornecido corrobora o formalismo na justiça. Logo, a maioria dos Tribunais Estaduais, por publicarem o arquivo somente no formato PDF, inviabiliza o processamento automático dos dados, dificultando o manuseio das informações pela sociedade. Isso compromete o controle social e abala a confiança da sociedade brasileira quanto às instituições.

O estudo P3, ao se utilizar da Teoria da Agência, avaliou a atividade dos tribunais comparando os controles e resultados estabelecidos por essa teoria com os controles efetuados sobre o tempo, custo e imparcialidade dos processos judiciais, que podem vir a influenciar a transparência no Judiciário brasileiro. Constatou-se uma assimetria de informações em relação ao custo de se utilizar o Poder Judiciário, pois se divulga apenas a receita orçamentária do órgão, restando obscura a forma em como se utiliza do valor das custas judiciais. Os autores levantam a discussão da carência da sociedade em saber dos demonstrativos que relacionem os valores das custas com os diferentes tipos de processo, além de destacarem que a imparcialidade dos tribunais deveria apresentar estatísticas de diversos processos, de maneira que se pudesse revelar tendências nas decisões, e permitir visualizar os interesses concretos dos agentes jurídicos, seus conflitos e as soluções ofertadas por aqueles que julgam.

Focando no artigo em P4, implementou-se uma pesquisa descritiva nos Tribunais de Justiça a fim de se averiguar a transparência passiva mediante pedidos de informações sobre as atividades administrativas. Como conclusão, percebeu-se uma grande inconformidade com a legislação quanto à divulgação dos dados públicos e um baixo comprometimento do Judiciário Estadual em atender os pedidos realizados. Além do não cumprimento das normas tipificadas na LAI quanto à transparência, denota-se que o formalismo excessivo está alicerçado na falta de responsabilização e nas regras que a própria instituição cria

e adota que vai de encontro ao contexto brasileiro. Explicando melhor: a LAI incorporou diversos dispositivos típicos em países que se encontram em um estágio democrático mais consolidado, enquanto no Brasil as condições institucionais ainda necessitam de adequação para o melhor atendimento da legislação.

A pesquisa bibliográfica em P5 demonstra o não cumprimento pelo Poder Judiciário da concretização da transparência ativa no portal de acesso à informação. Em relação à transparência passiva, por mais que alguns órgãos ofereçam atendimento e respostas às solicitações e perguntas feitas, o controle social ainda está longe de ocorrer no campo da justiça. A autora ainda expõe que o acesso à discriminação detalhada dos gastos ainda é limitado e que o Decreto N° 7.724/2012 (que regulamente ambas as formas de transparência) é utilizado como barreira legal para inviabilizar a prestação de dados requeridos e o acompanhamento da sociedade civil por meio de seus protocolos dos recursos.

O estudo P6 teve como objetivo geral avaliar a transparência passiva do Judiciário elencada na LAI e na Resolução N° 215/2015 do CNJ. Desta feita, foram enviados pedidos de acesso à informação para os 91 tribunais brasileiros (desde os Tribunais Superiores até os tribunais pertencentes à justiça federal e estadual), obtendo-se que apenas 32 deles regulamentaram atos normativos próprios para aplicação da LAI. Adentrando a análise, dos 32 apenas 22 divulgam de forma acessível e clara. Percebe-se que os Tribunais Regionais do Trabalho tiveram um melhor desempenho comparados aos demais, porém mais da metade dos tribunais não chegaram nem a 50% de desempenho considerando o atendimento da metodologia Escala Brasil Transparente (EBT).

Ademais, Colombo (2018) pondera em P6 que a própria LAI possui em ser arcabouço a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e a realização de audiências ou públicas, o que não é promovido pelos tribunais a busca pela participação popular ao tema da Transparência. Notou-se, também, que o SIC foi adotado dentro da própria estrutura da Ouvidoria dos órgãos, o que demonstra uma preocupação de ficar relegado em segundo plano, haja vista que os formulários para se requisitar o acesso à informação foram meramente adaptados daqueles que já existiam nas Ouvidorias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou verificar, considerando o panorama do período pós-promulgação da Lei da Transparência em 2009, se o Poder Judiciário implementou medidas destinadas a cumprir efetivamente a legislação atinente ao tema, além da viabilização do controle social mediante os atos administrativos e judiciais.

Percebe-se que o Poder Judicante apresenta muitas fissuras em relação à divulgação de seus atos, sobretudo quando as informações são solicitadas mediante formulários, culminando em um ponto a ser melhorado relacionado à transparência passiva. Aliás, em sua atipicidade por não ter seus membros eleitos através do voto popular, a atividade



jurisdicional demonstra um isolamento ainda maior quando comparada às funções típicas dos Poderes Executivo e Legislativo em relação à imersão social. Sadek (2010), diante das várias propostas para a reforma do Poder Judiciário, assinala que um dos denominadores em comum dessas propostas seria a ampliação do acesso à justiça, com o intuito de democratizar as instituições e tornar republicana a atuação da justiça.

Embora a justiça tenha se tornado mais *accountable* com o processo de democratização no Brasil, ainda se enxerga um longo caminho pela frente. Nos estudos comparativos de Sauerbronn, Lourenço e Sauerbronn (2019) e Sauerbronn e Sauerbronn (2015), nota-se que o corpo dos serventuários da justiça brasileira estão mais alinhados às expectativas do CNJ, além de oferecer menos resistência à reforma gerencial quando comparado ao corpo dos Magistrados.

Com a análise sistêmica dos trabalhos selecionados, entende-se que o perfil bibliométrico tendencia, no campo da Transparência, para um sistema judicial que se encontra fechado e impassível de uma forma de controle, a não ser pela atuação do CNJ que, inclusive, constitui um dos órgãos dentro do Poder Judiciário, conforme art. 92 da Constituição Federal.

Ressalta-se que o material aqui apresentado apenas traçou um perfil bibliométrico das pesquisas até então realizadas quanto à área da Transparência e *Accountability* no Poder Judiciário, englobando uma análise sistêmica dos seis trabalhos destacados para tal fim. Contudo, urge a necessidade de uma investigação mais rigorosa no âmbito judicial a fim de se averiguar como práticas patrimonialistas ainda coexistem com outros paradigmas da Administração Pública, confrontando o termo “macrocefálica trilateralidade” (Pinho, 2016) com a real situação da justiça sob o contexto de sua reforma.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. V. **Tempo, custo e imparcialidade do processo judicial e a transparência do Poder Judiciário brasileiro**. 2012. 1–124 f. Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto N° 7.724 de 2012. , 2012.

BRASIL. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CARDOSO, A. L. J.; KATO, H. T. Análise das publicações sobre capacidades dinâmicas entre 1992 e 2012: discussões sobre a evolução conceitual e as contribuições dos autores de maior notoriedade na área. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 3, p. 201–237, jun. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712015000300201&lng=pt&tling=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712015000300201&lng=pt&tling=pt)>.

CARNEIRO, L. M.; CHEROBIM, A. P. M. S. Teoria de Agência em Sociedades Cooperativas:

Estudo Bibliométrico a Partir da Produção Científica Nacional. **XVIII Congresso Brasileiro de Custos – Rio de Janeiro - RJ, Brasil.**, 2011.

COLOMBO, B. A. **A rendição do sigilo: transparência passiva e o poder judiciário brasileiro, uma verdade inconveniente.** 2018. 112 f. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução N° 102 de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.. Resolução N° 215 de 2015.

CRUZ, G. J. L. da ZUCCOLOTTO, R. Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 82, p. 1–21, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/80149/78217>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CRUZ, G. J. L. da; ZUCCOLOTTO, R. Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da lei de acesso à informação nos Tribunais de Justiça estaduais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 3, p. 159–177, 2021.

GUEDES, V. L. da S. A bibliometria e a gestão da informação e do conhecimento científico e tecnológico: uma revisão da literatura. **Ponto de Acesso**, v. 6, n. 2, p. 74, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/5695/4591>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

HARZING, Anne-Wil. A preliminary test of Google Scholar as a source for citation data: a longitudinal study of Nobel Prize winners. *Scientometrics*, 2013.

MATTOS, S. B. de. **TRANSPARÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO : ASPECTOS DE UM NOVO PARADIGMA.** 2017. 2017.

OLIVEIRA, L. G. L. A gestão do Poder Judiciário sob a ótica de ex-conselheiros: análise da relação entre o CNJ e a Justiça Estadual de 2004 a 2013. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 6, n. 3, p. 194–211, 2019. Disponível em: <<https://reedrevista.org/reed/article/view/407/233>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PINHO, J. A. G. de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 11, n. 3, p. 118–132, 2016.

PRITCHARD, A. Statistical Bibliography or Bibliometrics? **Journal of Documentation**, v. 25, p. 348–349, 1 jan. 1969.

SADEK, Maria Tereza. *Reforma do Judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L.; SAUERBRONN, J. F. R. Reforma do Judiciário e sua Representação Social nas Perspectivas de Magistrados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, p. 1–19, 1 jul. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5537>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R. Representações sociais da reforma do Judiciário — Um estudo baseado nas perspectivas dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 719–737, 2015.

SOARES, S. V.; FILHO, R. N. L.; CASA NOVA, S. P. de C. **Google acadêmico: uma opção para análise de citações dos periódicos brasileiros de contabilidade?** p. 140–160, 2020.

SPECK, B. W. (Coordenador). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. **Caminhos da transparência**, p. 224, 2002. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Caminhos+da+transpar?ncia#0>>.