

Conselhos do Poder Judiciário e controle interno: instrumentos de fiscalização e transparência

Francisco Sérgio Silva Rocha

Resumo: O presente artigo pretende discutir o surgimento e desenvolvimento de mecanismos de controle administrativo dos órgãos do Poder Judiciário, a partir de norma constitucional. Nesse sentido, trata da implementação do controle nos diversos ramos de Justiça, destacando o surgimento e a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no processo de consolidação do modelo. Abordamos a problemática da dualidade federativa dos órgãos do Poder Judiciário como óbice à execução do controle. Em seguida, desenvolvemos o argumento do Planejamento como atuação estatal necessária para a realização dos objetivos da Constituição e mecanismo de articulação das políticas dos tribunais, com relevo para a adoção do Planejamento Estratégico de cada setor do Poder Judiciário, nacionalmente articulado. A conclusão avança para ampliar o conceito de controle da atuação administrativa pelo desenvolvimento e execução do estabelecido no planejamento estratégico dos órgãos judiciais.

Palavras-Chave: Controle interno do Poder Judiciário; Planejamento na Constituição Federal; Planejamento Estratégico dos órgãos do Poder Judiciário; Vinculação interna à previsão do Planejamento Estratégico.

Abstract: Based on Constitutional norms, the Judiciary Branch has created and developed administrative controls within its different organs. This initiative is, partially, due to the creation and the role of the National Council for the Judiciary (CNJ) as an internal regulator. To limit the scope of this paper, the primary focus is on the implementation problems that arise from the fact that the Judiciary Branch has both federal and state level organs. Those organs, traditionally, did not suffer the same level of scrutiny and review, since state level judiciary has largely gained autonomy compared to its federal counterparts. Two instruments could promote broader control and achieve the goals that the Constitution has set out for the Judiciary Branch. The first is Strategic Planning; and second is a mechanism for articulating policies from all Courts, both determined by the CNJ. This approach tends to amplify the concept for internal review, through the development and full execution of the guidelines for the judiciary organs, as laid out by the CNJ.

Keywords: Internal control of the Judiciary Branch; Planning within the Federal Constitution; Strategic Planning for the Judiciary Branch; Internal review; Obligatory compliance with CNJ guidelines.

Introdução

A realidade normativa até 2004 evidenciava ausência de mecanismos efetivos de controle dos órgãos do Poder Judiciário, denotando falta de transparência, incompatível com a noção de República, inobstante expressa previsão constitucional. É objetivo deste estudo verificar o desenvolvimento dos controles internos do Poder Judiciário em observância à regra da legalidade e transparência, especificamente o modo como passaram a ser implementados a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça.

O controle dos atos do Poder Judiciário sempre foi objeto de muita preocupação e crítica pela sociedade. Havia e, em certa medida ainda persiste, um sentimento da inexistência de controle e transparência nos atos administrativos dos órgãos desse Poder. É de destacar notícia publicada na edição de 13 de janeiro de 2012 do jornal **Folha de S.Paulo**, em que é noticiada a existência de relatório do COAF com movimentação considerada “atípica” de 856 milhões de reais, envolvendo 3.426 juízes e servidores no período de 2000 até 2010.¹ O relatório fora encaminhado ao Conselho Nacional de Justiça, que abriu procedimento de investigação dos dados remetidos.¹ Como

se verifica, a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização, independentes, aptos ao cumprimento de suas funções e eficientes são uma necessidade ao órgão público Poder Judiciário e a qualquer estrutura da vida republicanaⁱⁱ.

Destaco não olvidar a existência de mecanismos externos de controle, como os Tribunais de Contas da União e dos Estados cuja existência e convivência com a regra da observância obrigatória das decisões dos Conselhos² conduz a interessante discussão de preponderância em última instância das decisões realizadas em controle de legalidade, com a superposição dos controles interno e administrativo. Todavia, não é esse nosso escopoⁱⁱⁱ.

O artigo 70 da Constituição Federal³ prevê que cada Poder organize um órgão de controle interno, de natureza administrativa, com a finalidade de acompanhar a execu-

no Mandado de Segurança nº 31.085, atualmente de relatoria do Ministro Fux, ainda sem julgamento.

² Conselho Nacional de Justiça – 103-B, 4§, II; Conselho Superior da Justiça do Trabalho – 111-A, § 2º, II e CJT Conselho da Justiça Federal – 105, § único, II, todos da CF

³ Nesse sentido, nossa atual Constituição difere das anteriores, cuja previsão de controle interno não abrangia os órgãos dos Poderes. Veja-se a título de exemplo os artigos 71 e 72 da Constituição de 1967/69, em que o controle interno estava restrito ao Poder Executivo. A Constituição de 1946 sequer previa a existência de um controle interno, sua disposição apenas fixava a competência do Congresso Nacional para exercer a fiscalização financeira, principalmente orçamentária, conforme artigo 22 da Constituição Federal de 1946.

¹ PP nº 0003245-34.2009.2.00.0000 e PP nº 0006288-08.2011.2.00.0000. Ambos os procedimentos foram suspensos pela decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal

ção do orçamento público, no particular, e a atividade financeira do órgão pertinente, no geral. A determinação para a criação do órgão se volta para cada um dos Poderes do Estado, pelo que não é possível considerar que a obrigatoriedade da sua existência esteja restrita ao Poder Executivo.

Dessa forma, os órgãos da estrutura do Poder Judiciário devem estabelecer mecanismos de controle. A definição constitucional do controle interno determina sua criação em um sistema integrado, de sorte a permitir uma troca de dados entre os diversos órgãos e a atuação compartilhada na tarefa de fiscalização da atividade administrativa, com ciência obrigatória ao Tribunal de Contas da União, na ocorrência de irregularidade ou ilegalidade. A finalidade do controle interno consiste em:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (Constituição Federal, artigo 74)

O presente trabalho tem por objetivo a discussão a respeito dos mecanismos de controle interno dos órgãos do Poder Judiciário e a função dos Conselhos Nacionais na realização desse controle, com ênfase para a função de planejamento e da possibilidade da complementação do escopo do controle para o alinhamento da atuação estratégica dos Tribunais em função da ordenação a partir das orientações emanadas dos Conselhos.

1. Controle Interno na administração pública

a normatização a respeito do controle interno da execução orçamentária aparece explicitamente com o advento da Lei nº 4.320/64⁴, atribuindo, em coerência com a disposição constitucional da Constituição Federal de 1967/69, ao Poder Executivo a tarefa de sua execução. O próprio texto da Constituição de 1967⁵ passou a prever a existência do organismo de controle interno, organizado em dualidade com o controle externo que persistia sendo efetuado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas, trazendo a

4 Conforme artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/64, todavia, à época, limitado ao Poder Executivo.

5 Conforme artigos 71/73 da Constituição Federal de 1967.

possibilidade da avaliação do cumprimento das metas previstas na execução orçamentária⁶. O sistema de controle, fiscalização e auditoria evolui na atual Constituição, abrangendo todos os órgãos dos Poderes do Estado.

Parece claro que o procedimento de controle interno auxilia no correto desenvolvimento da atividade administrativa, sob o ponto de vista do cumprimento das metas especificadas e o proceder conforme os ditames da legalidade. No específico cumprimento da tarefa de fiscalização dos atos, o controle interno não é posto em posição de subordinação hierárquica na estrutura administrativa, mas aparta-se da subordinação para garantir autonomia no cumprimento do dever funcional. Essa preocupação é absolutamente vital para que o controle interno possa ser adequadamente desenvolvido. A autonomia dos sistemas internos de controle corresponde ao critério de boa governança⁷ e previne o órgão em face de ocorrências danosas. Observa-se tal ao constatar a obrigação de representar ao Tribunal de Contas na ocorrência de ilegalidade ou irregularidade, independentemente de autorização hierárquica, sob pena de responsabilidade civil e administrativa, sendo a primeira de forma solidária com o gestor público responsável pelo cometimento da ilegalidade⁸.

Dessa forma, é importante destacar a necessidade da independência e autonomia funcional do servidor ou servidores encarregados do controle interno, sua vinculação às normas jurídicas instituidoras do controle e as resoluções e determinações do órgão responsável pelo controle externo, a quem deve apoiar no cumprimento da missão institucional. Isso significa livre acesso aos documentos e bancos de dados do órgão controlado e requisição de documentos, afastando a possibilidade da consideração de sigilo em documento ou informação pertinente à atuação financeira do órgão ou entidade submetida à fiscalização interna em relação ao servidor ou setor encarregado do controle interno.

Coube aos Poderes a organização de seus órgãos de controle interno. Em termos do Poder Executivo foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU)⁹, com a denominação de Corregedoria-Geral da União (CGU/

6 Ver a redação do artigo 72 da CF de 1967, a seguir transcrito: "Artigo 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos."

7 Neste sentido ver artigo 19 do Decreto nº 9.203/2017.

8 Artigo 74, § 1º da CF.

9 Conforme a Medida Provisória nº 2.216-37/2001.

PR), vinculada diretamente à Presidência da República. A CGU teve, originalmente, como propósito declarado de realizar, no âmbito do Poder Executivo Federal, o controle dos atos administrativos, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. A avaliação do cumprimento de metas foi transferida para a competência do Ministério da Economia, permanecendo na órbita da CGU a atribuição de controle de legalidade, cabendo-lhe a adoção das "... providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal".¹⁰

A Câmara dos Deputados criou uma Secretaria de Controle Interno¹¹, a quem compete exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos, no âmbito da Câmara dos Deputados. O Senado Federal também estabeleceu organismo de controle interno¹², com atribuições de: "...avaliar a boa e regular aplicação dos recursos públicos do Senado Federal, sob os critérios da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da efetividade, da eficiência e da eficácia, por meio de auditorias, fiscalizações e demais ações de controle..."

Observa-se o foco realizado no controle de legalidade do ato administrativo e, no que concerne aos órgãos de controle interno das Casas Parlamentares, a inclusão do controle finalístico da despesa, destacando a preocupação com a observância das metas previstas e o controle da implementação do planejamento (artigo 31, XV e 51, I da Lei nº 13.844/19; artigo 3º, I, da Resolução nº 69/1994 da Câmara dos Deputados e artigo 218 da Resolução nº 13/2018 do Senado Federal).

2. Controle Interno no âmbito do poder judiciário

Com relação aos órgãos do Poder Judiciário os mecanismos de controle ganham importância com a Emenda à Constituição nº 45 de 2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça. Este órgão, com participação de integrantes e elementos externos do Poder

Judiciário tem a incumbência de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.¹³

O sistema normativo que contempla o Poder Judiciário brasileiro implica na convivência, dentro de uma estrutura de Poder Nacional, de órgãos vinculados às esferas federal e estadual, com a existência de normatização geral da União para definir a estrutura e o estatuto comum da magistratura nacional. Essa dualidade de órgão levou ao questionamento a possibilidade da própria existência do CNJ em razão da intangibilidade do pacto federativo.¹⁴

Porém, é certo que apenas a partir do surgimento do CNJ, temos a paulatina implementação de mecanismos de controle interno¹⁵ dos órgãos da magistratura. Surge a Resolução nº 86 do CNJ¹⁶, de conteúdo determinante aos tribunais integrantes do Poder Judiciário, prevendo a criação de unidades ou núcleos de controle interno, com as atribuições a seguir enumeradas:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; II - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; III - verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos. IV - examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado; V - subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

Em 2013 foi editada a Resolução nº 171/2013, que disciplinou e padronizou as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização aplicáveis às unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça e criou dois tipos de plano de autoria: Plano de Auditoria de Longo Prazo (PALP), quadrienal, e Plano Anual de Auditoria (PAA), consoante aprovação do Presidente do Tribunal ou do Conselho respectivo.

As resoluções do CNJ aplicam-se também às serventias autônomas ou privadas e às entidades que percebam ou arrecadem recursos em nome do Poder Judiciário. Assim,

¹³ Artigo 103-B, § 4º da CF.

¹⁴ ADI nº 3.367-DF

¹⁵ A referência ao CNJ como mecanismo de controle interno da magistratura decorre da própria decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 3.367-DF.

¹⁶ Datada de 6 de setembro de 2009, sendo substituída pela Resolução nº 308, de 11/3/2020

¹⁰ Ver Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

¹¹ Resolução nº 69/1994 da CD, posteriormente alterada pela Resolução nº 32 de 2002.

¹² Resolução nº 13 do SF de 25/06/2018.

as normas são aplicáveis a todos os órgãos do Poder Judiciário, sujeitos à atuação do CNJ. Todavia, é importante destacar que esses instrumentos normativos padecem do defeito de desconsiderar a integração determinada pelo citado artigo 74 da Constituição Federal –CF, deixando de dispor organicamente em relação aos órgãos que lhes são afetos. A questão parece fundamental ao CNJ, que possui por função constitucional o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário¹⁷, porém não possui estrutura bastante para harmonizar os mecanismos de controle interno dos órgãos vinculados a ele ou mesmo para normatizar procedimentos de execução financeira, como seria desejável.

Constata-se esforço para disciplinar e padronizar os mecanismos de controle interno dos Tribunais, visando estabelecer padrão de transparência e de acesso às informações dos órgãos judiciários, com especial destaque à preocupação com padronização na atuação das auditorias internas de cada órgão¹⁸. No mesmo sentido, a inspetoria nos diversos órgãos do Poder Judiciário, realizada pela Corregedoria-Geral de Justiça, em cumprimento à atividade correcional do CNJ.

Todavia, a contraposição entre a tarefa a ser realizada e os meios disponíveis para essa execução conduz à incerteza quanto a sua efetividade. Os órgãos do Poder Judiciário estão assim divididos¹⁹:

| Ramos do Poder Judiciário | Número de tribunais | Número de varas |
|--|---------------------|--------------------------|
| Tribunais de Justiça Estaduais / Tribunais Militares Estaduais | 27 / 3 | 9.627 / 13 ²⁰ |
| Tribunais Regionais Federais | 5 | 988 |
| Tribunais Regionais do Trabalho | 24 | 1587 |
| Tribunais Regionais Federais | 27 | 2.643 |
| Tribunais Superiores | 4 | |
| Justiça Militar da União | | 19 |

20 Este número apenas se refere aos Estados que possuem Tribunal Militar Estadual, não computando as Vara de Auditoria Militar Estaduais incorporadas às estruturas dos Tribunais de Justiça – artigo 125, § 3º, da Constituição Federal.

As inspeções e correções realizadas pela Corregedoria-Geral de Justiça nesses órgãos do Poder Judiciário possuem a seguinte evolução²¹:

| | |
|------|----|
| 2014 | 8 |
| 2015 | 0 |
| 2016 | 6 |
| 2017 | 37 |
| 2018 | 74 |
| 2019 | 28 |

Esses quantitativos, em relação aos órgãos judiciários passíveis de correção denota a dificuldade da execução da tarefa de fiscalização, o que dificulta a normatização nacional fixada pelo CNJ. Vale citar, apenas a título de exemplo, a maior estrutura entre os Tribunais de todo o Brasil, que é o Tribunal de Justiça de São Paulo. Esse órgão judiciário conta com: 358 Desembargadores, 64 Juizes Auxiliares de Segundo Grau; 450 Juizes de Direito Auxiliares; 1.646 Juizes de Direito; 17 Juizes Substitutos; 42.220 servidores efetivos; 363 servidores comissionados sem vínculo; 1.229 servidores cedidos ao TJ; 160 servidores cedido do TJ; 3.599 servidores terceirizados; 272 policiais militares e 11.134 estagiários. Sua estrutura e complexidade é, com certeza, ponto de destaque entre os órgãos do Poder Judiciário. Todavia, mercê dessa relevância, foi objeto de inspeção apenas nos anos de 2012, 2018 e 2019, por meio de documentos selecionados por amostragem e a partir de informações prestadas pela equipe do Tribunal inspecionado, com o levantamento de ocorrências constantes no relatório^{iv}, sem informações posteriores quanto à resolução dos “achados” da Inspeção, quer em um ano, quer em outro.

Como se vê, apenas uma ínfima parte dos órgãos judiciais são efetivamente sujeitos à auditoria do CNJ, com prolongado intervalo de tempo entre suas ocorrências. No geral, são apenas controlados pelos organismos internos de auditoria e fiscalização descritos no artigo 70 da CF²².

Parece claro que a tarefa de compatibilizar órgãos submetidos a esferas diferenciadas (estadual e federal) representa um desafio adicional, até mesmo pela disparidade de normas aplicáveis, além da resistência decorrente da novidade da implementação de mecanismos de controle interno, que se pode verificar pela simples demora na regulamentação do controle interno no CNJ (Resolução nº 86/2009 e nº 171/2013). A dificuldade se torna mais aguda em relação aos Tribunais de Justiça

dos estados²³, observada a dimensão territorial e própria diversidade da situação local. Os órgãos da Justiça dos estados possuem variações importantes, quer de procedimento, quer da simples nomenclatura dos cargos e estruturas, o que dificulta o sistema de padronização, fiscalização e controle.

Todavia, isso parece ser a tarefa do porvir, até mesmo em face da existência relativamente recente do órgão de coordenação e controle nacional do Poder Judiciário.

Com relação à magistratura da União, temos a existência de mecanismos de controle complementares ao exercido pelo CNJ. É a situação do Conselho de Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

O Conselho da Justiça Federal tem a atribuição da supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais, com decisões vinculantes para todas as unidades da Justiça Federal de primeiro e segundo graus²⁴. Existe normativo de controle interno e realização periódica de relatório de auditoria no Conselho da Justiça Federal e nos Tribunais Regionais Federais²⁵, sob o ponto de vista da: execução orçamentária e financeira; contratação da manutenção preditiva, preventiva e corretiva; governança em gestão de tecnologia da informação; governança e gestão de pessoas com foco em riscos; auditoria contábil/patrimonial; auditoria de avaliação do cumprimento das metas da gestão estratégica e passivos de pessoal ativo e inativo.

O exame dos normativos e relatórios disponíveis permite constatar a existência de mecanismos de controle interno em profundidade no âmbito da Justiça Federal, com a atuação de seu conselho específico destinado à uniformização e padronização das atividades administrativas e de controle, o que permite a valorização da transparência das contas públicas nesse ramo do Poder Judiciário, seja no âmbito da auditoria do Conselho da Justiça Federal, seja em relação à ocorrência de auditoria realizada pelos Tribunais Regionais Federais, com a disponibilização dos arquivos pertinentes ao relatório realizado pela auditoria interna²⁵.

Cabe ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT exercer a supervisão

administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, o que compreende estender suas atribuições para 24 Tribunais Regionais do Trabalho e 1.587 Varas do Trabalho.

A atuação centralizada do CSJT, que consiste na supervisão da gestão e da administração dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e de segundo graus, tem proporcionado plano de fiscalização alinhado com o Plano Estratégico do Conselho no âmbito deste e dos Tribunais. Desde 2010 temos a edição de diversos normativos²⁶ que estabelecem e regulam, de modo unificado, a estrutura e os procedimentos relativos à gestão dos órgãos judiciários.

No ano de 2013 é criado o sistema de gestão estratégica da Justiça do Trabalho, que prevê a medição, o monitoramento e a análise dos dados judiciários para definição e acompanhamento da execução da gestão estratégica da Justiça do Trabalho. Em 2019 é criado o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira da Justiça do Trabalho²⁷, como sistema único de processamento de informações relacionadas ao planejamento, à execução e ao acompanhamento orçamentário e financeiro da Justiça do Trabalho. Os sistemas criados alinham os procedimentos de planejamento estratégico e execução financeira e orçamentária, com previsão de possibilidade de invalidação de atos e apuração de responsabilidade pela execução de atividades em desconformidade de sua disposição.

O sistema de auditoria consolidado nesse Conselho desenvolve suas atividades em relação aos atos dos juízos e tribunais, com divulgação das atas de auditoria periódica, com enumeração dos “achados” nas inspeções realizadas, com documentação publicada. A atuação normativa, conjugada com a aplicação de auditoria periódica, conduz a um amoldamento do sistema de planejamento e gestão, padronizando estruturas e procedimentos de modo a facilitar a tarefa de fiscalização e aplicação das normas nacionalmente estabelecidas.

Contudo, para além da tarefa necessária e relevante para cumprimentos dos preceitos constitucionais da observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, temos a existência

23 Não existe disposição constitucional vinculando os órgãos estaduais à necessidade de criação de organismos de controle interno, aplicando-se, a meu ver, a disposição do artigo 25 da CF para fixar a obrigatoriedade da instituição. Contudo, pelo menos em relação ao Poder Judiciário, a disposição é desnecessária ante a redação do § 4º do Artigo 103-B da CF.

24 Conforme art. 105, parágrafo único, II, da CF e art. 3º da Lei n. 11.798/2008.

25 No TRF1 desde 2016; no TRF2 desde 2014; no TRF3 desde 2017; e no TRF4 desde 2017.

26 Resolução CSJT nº 63/2010 (padronização da estrutura organizacional e de pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus) e nº 70/2010 (planejamento, execução e monitoramento de obras).

27 SIGEST-JT criado pela Resolução CSJT nº 122/2013 e SIGEO-JT criado pela Resolução CSJT nº 245/2019.

de tarefa igualmente necessária para uma correta e constitucionalmente adequada gestão pública, a necessidade da atuação dos mecanismos de controle internos dos órgãos do Poder Judiciário para cumprimento da legalidade ordenada em função do planejamento da atuação governamental.

3 O sistema constitucional do planejamento e o controle interno dos órgãos do poder judiciário

É fato que, a partir do movimento de superação do constitucionalismo que dava arcabouço ao Estado liberal, os textos que surgem no primeiro quartel do século XX passam a reconhecer direitos vinculados a uma perspectiva de inclusão, superados os limites anteriores de mera regulação da estrutura do Estado e a enunciação dos direitos individuais. A preocupação é o modo como as camadas da sociedade, situadas à margem do sistema legal, possam ser por este absorvidas, incorporando-as a uma sociedade de direitos, vinculados a uma noção de igualdade, que ultrapassa a visão anterior de igualdade de todos perante a lei, para uma noção de isonomia material, com a redução das desigualdades sociais e econômicas.

Exemplo dessa preocupação é a redação do artigo 3º de nossa Constituição de 1988²⁸. Eleva ao nível de objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Essa preocupação do texto constitucional reconhece a necessidade da atuação do Estado para a construção de um valor que se afigura como relevante, revelando uma conexão entre o presente e futuro. Ou seja, para satisfazer os valores considerados relevantes por esse modelo constitucional, é necessário absorver os membros da sociedade para que possam usufruir das benesses que o nível de desenvolvimento do país lhe pode oferecer, elevando suas condições de vida, atenuando uma situação de desigualdade.

Contudo, esse compromisso não é uma tarefa reduzida ou pode ser solvida em curto ou médio prazo. É uma missão de longo prazo e permanente da Constituição atuando sobre dois polos: a erradicação da pobreza, incorporando os excluídos à rede de proteção social, e a redução das desigualdades como um projeto para o presente e o futuro, fixando um

norte para a sociedade e o Estado, vinculando suas ações no rumo do objetivo traçado (Coutinho, 2002).

Essa é a tarefa a que se propõe a Constituição. Todavia, não é possível a qualquer pessoa que se proponha a pensar o direito constitucional desconsiderar que essa proposta está sendo discutida e questionada. Contesta-se o papel do Estado^{vi} perante a sociedade, como se Estado e sociedade fossem nichos estanques, concebendo a possibilidade da retomada de um momento histórico que altere as bases da construção do Estado Social^{vii}. Porém, é certo que a pobreza existe e a desigualdade persiste, sendo sua erradicação e atenuação respectivas os encargos que a Constituição nos lega.

Compreendida a necessidade da atuação do Estado e da sociedade na redução das desigualdades, vemos que nossa Constituição a comporta em duas ordens: desigualdades sociais e regionais. Parece clara a interligação, pois não se mostra viável o desenvolvimento da condição específica do homem sem afetar o local ou região onde vive. Não existe a possibilidade de atender à primeira sem considerar a segunda. O Estado deverá realizar esse objetivo, quer diretamente, quer orientando a sociedade na sua implementação, porém sempre utilizando o planejamento para tanto.

O Planejamento se impõe como atuação estatal necessária para a realização dos objetivos da Constituição, entre os quais os constantes do artigo 3º da CF são um importante e significativo exemplo.

No dizer de José Celso Cardoso Jr. (2014), o desafio é compatibilizar planejamento (ação deliberada do Estado sobre o mercado como domínio do econômico) com democracia representativa (isto é, ampliação e garantia de liberdades políticas, civis e sociais), em contexto de reconstrução de países e nacionalidades após a Segunda Guerra Mundial. Essa experiência do pós-guerra, desenvolvidas nos países que compõem a Europa Ocidental e os Estados Unidos da América, foi extraordinariamente bem-sucedida, dando aso ao período que veio a ser caracterizado como os trinta anos gloriosos da história do capitalismo ocidental — 1945-1950 a 1975-1980 (Belluzzo, 2009).

O planejamento possui, nas sociedades que visam à transformação econômica e social, um conteúdo fundamentalmente político, evidenciando a interligação entre a estrutura política e econômica, pelo que começa e termina no âmbito das relações

28 Art. 3º "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

políticas (Bercovici, 2005). Nossa Constituição utiliza o planejamento como instrumento da transformação das bases do País no sentido de objetivos previamente estabelecidos.

A redução das desigualdades regionais (art. 3º, III); a igualdade material entre homens e mulheres (art. 5º, I); a soberania nacional (art. 170, I); o direito à saúde (art. 196, *caput*); e o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 170, VI e 225, todos da CF), entre outras tantas, são tarefas que devem ser realizadas pela adoção do planejamento como ferramenta para orientar a atuação do Estado em suas ações próprias e no modo como deverá induzir determinado comportamento querido na sociedade²⁹.

Para tanto, atribuiu-se a necessidade da criação de Plano Nacional e Regionais, mediante iniciativa do presidente da República. Parece claro, pelas disposições constitucionais relativas ao planejamento, que esse é parte de um sistema que envolve um conjunto de normas e ações que direcionam a atuação do Estado em seu cumprimento³⁰.

O planejamento deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional³¹ e deverá guardar consonância recíproca com o Plano Plurianual. A reciprocidade decorre do estabelecimento da distinção existente entre o plano de desenvolvimento, como previsto no artigo 174, §1º, da CF, e o plano plurianual. Ambos são instrumentos da atuação planejada do Estado. O Plano Nacional é planejamento do desenvolvimento econômico e social, constituído de normas-objetivo (Grau, 2012), compreendendo as normas de atuação governamental, mas igualmente as normas que visaram induzir comportamento sobre o setor privado. É norma de longo prazo que serve de orientação para a elaboração dos planos de médio prazo (Silva, 1973). O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo^{viii} do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As normas possuem vinculação na medida da impossibilidade constitucional de sua elaboração de modo divergente (art. 165, § 4º da CF). Dessa forma, a compatibilidade é obrigatória, dentro do período específico de sua validade respectiva.

O Plano Plurianual é de iniciativa privativa do Presidente da República e não pode ser editado ou modificado pelo uso de Medida Provisória, sendo de insusceptível delegação pelo Congresso Nacional ao Executivo³². Sua função é permitir atuação concatenada no período de quatro anos de sua vigência³³, de sorte a estabelecer vinculação recíproca com as demais normas do sistema orçamentário: lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Nenhuma emenda à lei de diretrizes orçamentárias ou à lei orçamentária anual pode ser aprovada sem a compatibilidade estabelecida (art. 166, §§ 3º e 4º, da CF).

Conquanto o plano plurianual não seja especificamente ato de planejamento de desenvolvimento econômico e social, possui importante função dentro do sistema de planejamento, permitindo articulação de despesas entre mandatos presidenciais e gestores sucessivos, de sorte a prevenir a ocorrência de descontinuidade na aplicação das normas orçamentárias anuais, em observância à necessidade da atuação ordenada dos entes estatais no sentido de uma finalidade, que não é estabelecida por um único presidente ou gestor público, mas sim decorre de conjunção de vontade que possui a aptidão de direcionar as ações do Estado e, por conseguinte, dos órgãos públicos que o compõe para a realização da concepção posta na norma de planejamento.

4 Planejamento no Poder Judiciário

No que concerne especificamente aos órgãos do Poder Judiciário, não custa tornar a destacar que, entre outras funções cometidas constitucionalmente ao CNJ, temos a de elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário e elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Essa atribuição do CNJ é assumidamente o fundamento básico para a implementação

de uma política de planejamento estratégico para o Poder Judiciário^{ix}. A partir da determinação constitucional é erigido um sistema de controle e avaliação que abrange todo o Judiciário.

O nascimento do sistema ocorre com a edição das Resoluções nº 4/2005 e nº 15/2006³⁴ do CNJ, que criam e modificam o sistema de estatística que passa a apurar não apenas a quantidade de processos, mas também outros dados³⁵ que permite visão mais ampla da atuação dos órgãos judiciais. O acesso a informações desse tipo permitiu a evolução do sistema que passa a prever e incentivar a criação de mecanismos de planejamento. Nesse sentido é a Resolução nº 49/2007 que assume ser função do CNJ o planejamento estratégico do Poder Judiciário e determina aos tribunais que criem estrutura administrativa para elaboração da estatística e plano de gestão estratégica do Tribunal.

Esse conjunto normativo cria uma base de dados estatísticos confiáveis que possibilita o uso do planejamento estratégico e o monitoramento de ações voltadas à melhoria da prestação jurisdicional. A efetiva adoção do planejamento estratégico ocorre com a edição da Resolução nº 70/2009.

A norma que dá origem ao sistema foi posteriormente revogada pela Resolução nº 198/2014 e, em seguida, pela Resolução nº 325/2020, que passa a determinar a elaboração do planejamento estratégico nos tribunais e vincula seu alinhamento com o Plano Estratégico Nacional. O sistema de planejamento se desdobra em três níveis a partir do CNJ, por segmento da Justiça e por órgão do Poder Judiciário, com o desenvolvimento do planejamento estratégico como diretriz interna de cada órgão.

Nessa norma destaca-se a determinação de alinhamento da proposta orçamentária de cada tribunal com o plano, de sorte que o orçamento garanta sua implementação³⁶. Assim sendo, o planejamento, com duração mínima de seis anos, passa a vincular a elaboração da proposta orçamentária no seu período de vigência, permitindo estabilidade na implementação da política estratégica de cada tribunal, alongada para além dos limites de cada gestor³⁷.

34 Posteriormente revogada pela Resolução nº 76/2009 do CNJ, que passou a regular a matéria.

35 Quantidade de servidores, de magistrados, total das despesas por elemento, número de pessoas atendidas, taxa de congestionamento, quantidade de computadores etc.

36 Resolução nº 198/2014. Art. 3º, § 4º As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução.

37 Lei Complementar nº 35/1979, art. 102.

A norma do CNJ também criou uma vinculação para cada tribunal na forma da adoção de sistema de metas, elaboradas a partir de encontros anuais e com o cumprimento controlado pelo órgão de estatística do Conselho. Os índices e seus critérios definidores, que representam o cumprimento dessas metas, passam a ser nacionalmente unificados e definidos por um Comitê Nacional³⁸, como órgão integrante do CNJ.

O sistema de planejamento é alterado para incentivar e permitir o alinhamento de todos os segmentos da Justiça com o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, com a criação de comitê gestor nacional e comitês por segmento e por região geográfica, como integrante de uma Rede de Governança Colaborativa³⁹, no âmbito do CNJ. Esse organismo é criado para proceder ao alinhamento dos tribunais com o plano nacional, definindo padrões e elaborando diretrizes para o monitoramento do planejamento estratégico.

O monitoramento do planejamento estratégico e dos atos realizados para sua ocorrência é tarefa a ser cumprida pelos instrumentos de controle interno dos órgãos do Poder Judiciário, obrigatoriamente. Note-se que o mandamento que fundamenta a existência dos organismos de controle interno no âmbito dos Poderes da República é a norma do artigo 70 da CF. Todavia, o mandamento se aperfeiçoa ao ser atribuído ao órgão de controle interno de qualquer dos Poderes a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento do plano ao qual se vinculou o órgão controlado.

A norma prevista no artigo 74 da Constituição Federal⁴⁰ guarda perfeita harmonia com a criação de identidade entre os objetivos nacionais e o contido no planejamento estratégico de cada tribunal, de modo a orientar o proceder dos órgãos judiciais em políticas consideradas pelo Conselho Nacional de Justiça. Dessa forma, ficam uniformizados critérios, metas e definições entre todos os tribunais e nos diversos segmentos de Justiça e afirmada a aplicação obrigatória da estratégia nacional⁴¹.

A referência normativa a metas, plano plurianual e execução de programas e

38 Ver Portaria nº 615 de 10 de setembro de 2009 da Presidência do CNJ.

39 Portaria nº 138 de 23 de agosto de 2013.

40 "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União".

41 Ver Resolução CNJ nº 198/2014, que revisa o planejamento estratégico nacional para 2015/2020 e determina o alinhamento do planejamento de cada tribunal, fixando prazo de implementação até 31 de março de 2015.

orçamentos, dentro de um quadro normativo de planejamento estratégico, dá uma dimensão maior aos mecanismos de controle interno e permite a implementação de controle finalístico da gestão administrativa e da execução orçamentária. Não se trata de controle limitado à legalidade estrita do ato praticado, verificando a correspondência legal entre a norma e o ato para validação da despesa. O controle proposto, com amparo na norma constitucional, é controle da finalidade do ato, verificando sua pertinência com as normas de planejamento do órgão, validadas dentro de sistema para alinhamento com o Plano Estratégico Nacional do Poder Judiciário, nos termos da citada Resolução nº 198/2014.

Dessa, constato inexistir conflito entre a disposição administrativa normativa do CNJ e a regra constitucional que proclama a autonomia dos tribunais (arts. 96, I e 99 da CF). A edição da Emenda à Constituição nº 45/2004, incorporando à constituição a norma do artigo 103-B, § 4º, que atribui ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, em harmonia com o citado artigo 74 da CF, valida a adoção do sistema de planejamento e permite sua normatização pelo Conselho Superior de Justiça. Igualmente deve ser lembrada a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 3367, que julgou improcedente a ação de controle concentrado que questionava a compatibilidade constitucional da norma do art. 103-B da EC nº 45/2004, afastando, entre outros, argumento à afirmada ofensa ao princípio da autonomia dos tribunais. Assim, temos por estabelecido ser harmônica com a Constituição a capacidade regulatória do CNJ, em sede de controle administrativo e financeiro dos órgãos do Poder Judiciário.

No mesmo sentido, temos a evolução da percepção das normas constitucionais que informam o orçamento público. A formação do orçamento é ato conjunto do Executivo e do Parlamento, cabendo ao último a preponderância na sua formação. Todavia, não se trata de um ato de vontade anual, sujeito aos humores do Parlamento a cada exercício, trata-se de uma norma que integra um sistema articulado, desenvolvido ao longos dos anos, de modo a direcionar a atividade econômica decorrente da atuação dos órgãos públicos e sugerir a iniciativa privada, para a realização de determinados objetos elencados pela Constituição^x.

Tanto é assim que temos visto uma evolução do entendimento do Supremo

Tribunal Federal a respeito da controlabilidade na formação e na execução do orçamento público, partindo de uma posição de pleno acatamento da doutrina de Paul Laband, de modo a negar o caráter normativo à lei orçamentária, para admissão da possibilidade de amplo controle da compatibilidade constitucional da lei orçamentária com a Constituição, e permitindo a atuação do Poder Judiciário na formação do orçamento^{xi}.

A superação da noção de orçamento como mera autorização de despesa e lei em sentido meramente formal é significativo na alteração do procedimento de controle. A execução do orçamento passa a ser um poder/dever do gestor público, comprometido com a viabilização dos objetivos decorrentes da alocação de recursos na norma orçamentária.

5 Conclusões

Parece perfeitamente compatível com a noção de controle da atividade a verificação do desenvolvimento das atividades em consonância com as normas que informam o planejamento estratégico das instituições públicas. A Constituição prevê um sistema complexo e articulado de desenvolvimento de atividades ao longo de um ciclo de tempo, com articulação entre os planos de desenvolvimento (nacional e regionais), com plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, de implemento e cumprimento obrigatório para o Poder Público (artigo 174 da CF).

Esse sistema de planejamento é desenvolvido no interior dos Poderes, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça, nos limites do Poder Judiciário, coordenar o controle das atividades administrativas dos tribunais vinculados à União e aos estados (artigo 103-B, §4º da CF), definindo as diretrizes e metas de cumprimento obrigatório.

Igualmente compatível com o sistema de controle é a atuação de verificação da compatibilidade entre as ações dos tribunais e os respectivos documentos que materializam o Planejamento Estratégico, articulados, em cada ramo do sistema de Justiça, com os respectivos Conselhos (Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Conselho da Justiça Federal e Conselho Nacional de Justiça). A verificação da conformidade é realizada pelo sistema de controle interno dos tribunais e dos Conselhos, em cumprimento à norma do artigo 70 da CF.

Dessa feita, admitir o controle da finalidade da atuação do órgão administrativo vinculado ao contido no Planejamento

Estratégico e alinhado com o estabelecido pelo segmento de Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça implica em uma mudança de paradigma de atuação do sistema de auditoria e controle interno, evoluindo para um mecanismo que pode auxiliar a garantir a uniformidade ao sistema na busca da obtenção dos objetivos eleitos por cada um e por todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário, com a finalidade de cooperar para a entrega do objeto de nossos sonhos – uma prestação jurisdicional rápida e de qualidade, voltada para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Referências

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os antecedentes da tormenta**. Campinas: FACAMP; São Paulo: UNESP, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **A constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CARDOSO JR, José Celso. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. 2014 Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 1990.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, org. **Canotilho e a Constituição Dirigente**. São Paulo: Renovar, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento.
- ROCHA, Francisco Sérgio Silva. SCAFF, Fernando Facury. **O sistema constitucional de planejamento e o Poder Judiciário**. In **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. Coordenado por José Maurício Conti. São Paulo: Almedina, 2017, p. 50 e seguintes.
- ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff. (Org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. 1 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011, v. 1, p. 729-749.
- SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- Scaff, Fernando; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal**. In: Carlos Alexandre de Azevedo Campo; Gustavo da Gama Vital de Oliveira; Marco Antonio Ferreira Macedo. (Org.). **Direitos Fundamentais e estado Fiscal**. 01ed.Salvador: JusPodium, 2019, v. 1, p. 327-352.
- SILVA, José Afonso da. **O Orçamento-programa no Brasil**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1973.

Notas De Referência

i <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=19007&anchor=5743141&origem=busca>

ii A respeito do controle como instrumento tipicamente republicano remeto para SCAFF, Fernando Facury, 2018 – pg. 423.

iii Para tratar da problemática da superposição dos controles interno e administrativo, fruto da convivência da atuação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados com a regra da observância obrigatória das decisões do Conselho do Poder Judiciário, para definição da preponderância em última instância, ver SCAFF, 2018 - pg. 507

iv Para consulta ver <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/217-tribunal-de-justica-do-estado-de-sao-paulo>

v Resolução nº 206/1998 do Conselho da Justiça Federal que cria o Comitê Técnico de Controle Interno – CTCL.

vi “Desta feita, é durante a década de 1990 que a primazia do planejamento sobre a gestão se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental conforme haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.”. Cardoso Jr, José Celso. 2014.

vii A respeito da crise do Estado de Bem-Estar e o processo de “captura” do Estado Social pelo Capital ver: Belluzzo, 2009.

viii Definido como tal pelo Manual Técnico do Orçamento (Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal) Ao lado do PPA temos várias previsões constitucionais para a elaboração

de planos nacionais, regionais e setoriais que devem ser elaborados em consonância com o PPA. Neste sentido ver as seguintes disposições da Constituição Federal: Art. 21, IX; Art. 43, § 1º, II; Art. 48, IV; Art. 49, IX; Art. 58, § 2º, VI; Art. 159, I, “c”; Art. 165, § 4º; Art. 166, II e Art. 174, § 1º.

ix Para o desenvolvimento do tema, que não é o escopo principal do presente estudo, ver Rocha, 2011.

x Para um melhor desenvolvimento dos argumentos e uma justificada abordagem do desenvolvimento da noção do orçamento e sua integração ao sistema constitucional do orçamento ver Scaff e Rocha, 2017

xi Tese aprovada no julgamento da ADI nº 5.468. Para uma compreensão da evolução da jurisprudência do STF sobre a possibilidade de controle legislativo e parlamentar do orçamento público, ver: “A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal” (Scaff e Rocha, 2019).

Francisco Sérgio Silva Rocha

Doutor em Direito. Professor da Universidade Federal do Pará. Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região