



A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA COMO DIRETRIZ FUNDAMENTAL PARA OS SISTEMAS DE INTEGRIDADE NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: BREVES REFLEXÕES SOBRE A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

THE GOOD PUBLIC GOVERNANCE AS A FUNDAMENTAL GUIDELINES FOR INTEGRITY SYSTEMS IN THE BRAZILIAN JUDICIAL POWER: BRIEF REFLECTIONS ON RESOLUTION NO. 410/2021 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE

Monique Soares Leite⁴

Resumo

O presente trabalho objetiva a realização de reflexões acerca de como a boa governança se encontra contextualizada e abrangida pelo escopo e alcance da Resolução nº 410/2021, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece as normas gerais e diretrizes voltadas à instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. A abordagem do tema, que utiliza pesquisa doutrinária e de legislação, utiliza a definição e construção do conceito de boa governança na Administração Pública, bem como a pesquisa acerca da existência de outras bases normativas, que viabilizem o arcabouço jurídico necessário para o alcance das finalidades estabelecidas relativamente ao estímulo pretendido para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão e de boas práticas de governança pelo Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Integridade; Boa governança; Poder judiciário; Conduta ética.

Abstract

The present work aims to reflect how good governance is contextualized and covered by the scope of Resolution nº 410/2021, by National Council of Justice, relatives of integrity within the Judiciary. The approach to the topic, which uses doctrinal research and legislation, uses the definition and construction of the concept of good governance in Public Administration, as well as research on the existence of other normative bases, which enable the necessary legal framework to achieve the purposes established in relation to the intended stimulus for the development of a new management model and good governance practices by the Judiciary.

keywords: Integrity; Good governance; Judiciary; Ethical conduct.

⁴ Graduada em Direito. Especialista em Direito Administrativo (PUC/MG) e em Direito Processual Civil ANHANGUERA/UNIDERP). Profissional certificada em Compliance (CPC-A e CPC-PD) pela LEC/FGV. Membro CWC (*Compliance Women Committee*). E-mail: moniquesoaresleite@gmail.com Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-4301-2242>



1. INTRODUÇÃO

Ao editar a Resolução nº 410, em 23 de agosto do ano de 2021⁵, o Conselho Nacional de Justiça fixou normas gerais e diretrizes, em âmbito nacional, para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

Com essa iniciativa, consoante a própria motivação exposta na edição do normativo, é reconhecida a necessidade de se implementar um novo modelo de gestão e de boas práticas de governança no Poder Judiciário, aderente à legislação brasileira em vigor, em especial com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)⁶, e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Organização das Nações Unidas – Agenda 2030, em particular em relação ao objetivo 16.3, que preconiza a redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.

Considerando, porém, a inexistência de normatização específica que contemple as regras de governança pública no Poder Judiciário, à semelhança das iniciativas perpetradas por outros Poderes instituídos, sendo o exemplo mais relevante o Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, o presente artigo objetiva refletir especificamente sobre o conceito de boa governança trazida no bojo da Resolução nº 410/2021, cotejando referidas disposições com outros normativos já editados pelo CNJ anteriormente, a fim de investigar a existência de um terreno jurídico e organizacional mínimo e propício ao desenvolvimento do ambiente de integridade almejado, de acordo com os objetivos estabelecidos pelas normas vigentes.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO

2.1 Contextualização e conceito de governança pública

Embora o desenvolvimento e o enfrentamento do tema tenham seu nascedouro no setor privado, na busca por dirimir os denominados “conflitos de agência”, a governança corporativa teve seus contornos e diretrizes construídos ao longo dos anos em razão de escândalos financeiros, começando a receber forte atenção no Brasil com o crescimento econômico observado a partir da década de 1990, conforme lecionam Blanchet e Rego (2020), quando afirmam que:

⁵ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

⁶ Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm



“A governança corporativa ganhou maior atenção e mais força a partir das privatizações dos anos de 1990 em decorrência da abertura do mercado brasileiro. Em 1992 discutia-se, no mundo inteiro, o Relatório Cabury, considerado o primeiro documento a conter sugestões de boas práticas de governança corporativa como resposta aos escândalos financeiros da década anterior. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (‘IBGC’), publicou em 1999 o primeiro Código das Boas Práticas de Governança Corporativa, acompanhando a tendência mundial.” (pp. 41-42)

Vale destacar que, no referido período, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 3.878 de 30.11.2000⁷, estabelecendo que “cada parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.”

Em seguida, com o advento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, promulgada através do Decreto nº 5.678 de 31.01.2006, mais uma vez houve a incorporação de norma internacional reconhecadora da importância do fomento ao relacionamento ético entre as organizações públicas e privadas.

Para Blanchet e Rego (2020), no Brasil, o destaque à governança corporativa ganhou ainda maior força e destaque com a abertura para a discussão acerca da cultura empresarial ética, inclusive no setor público, tendo seu ápice com a Operação Lava Jato:

“A operação Lava Jato em seu apogeu, nos anos de 2014 e 2015, trouxe especial destaque para a governança corporativa e abriu espaço para a discussão acerca da cultura empresarial ética, principalmente no que diz respeito a integridade no trato com o poder público e aos programas de conformidade. Como dito anteriormente, ao longo dos anos e como resposta a grandes conflitos societários, escândalos e crises, as boas práticas de governança corporativa vêm sendo valorizadas e aprimoradas pelas organizações, não somente do setor privado como no setor público – com relação a este especialmente após a edição da Lei nº 13.303/2016), que além de buscar evitar a captação política das empresas estatais no Brasil, trouxe uma importante contribuição para a governança corporativa no setor público”. (pp. 45-46)

⁷ Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3678-30-novembro-2000-361096-norma-pe.html>



Assim, a definição conceitual do que seria governança corporativa é relevante. Para os fins do presente estudo, diante dos diversos conceitos possíveis de adoção doutrinária, válido trazer à baila o construído pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, disponível em seu site (2015), para quem a governança corporativa “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”⁸.

Ainda de acordo com o IBGC (2015), é de suma importância o fomento de boas práticas de governança, de forma a converter seus princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando os interesses das organizações com o intuito de preservar e otimizar seu valor econômico e sua perenidade.

Especificamente sobre a Governança Pública, a Federação Internacional de Contadores (IFAC) publicou o trabalho “Governança no Setor Público” (2001), no qual redefiniu os princípios da boa governança aplicáveis às organizações públicas, quais sejam:

“Transparência: necessidade de os altos dirigentes das organizações públicas exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.

Integridade: necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.

Prestação de contas: necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos.”

A IFAC, em conjunto com o *The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy - IPFA* (2013) publicou, ainda, um trabalho intitulado “Boa Governança no Setor Público” (*Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*), no bojo do qual definiu governança como “as estruturas postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”⁹.

⁸ Recuperado de <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>

⁹ Recuperado de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>



A IFAC, em conjunto com o *The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy - IPFA* (2013) publicou, ainda, um trabalho intitulado “Boa Governança no Setor Público” (*Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*), no bojo do qual definiu governança como “as estruturas postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”⁹.

Em julho de 2014, a IFAC, em complementação ao referido trabalho, assinalou como a função fundamental da boa governança no setor público, consiste na garantia de que as organizações públicas alcancem os resultados pretendidos, agindo em benefício do interesse da sociedade.

Ainda segundo o referido estudo, dentre os princípios-chave da boa governança, encontra-se a garantia do comportamento íntegro, com forte compromisso com os valores éticos e respeito às leis. Envolve, portanto, além da garantia da transparência, prestação de contas e engajamento das partes interessadas, ou mesmo a definição de resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis, determinando-se as intervenções necessárias para otimização dos resultados pretendidos. Sem compromisso com valores éticos e integridade, não há ambiente favorável à boa governança pública.

Como se observa, notadamente voltando-se ao setor público, a construção do conceito de governança não se desatrela do princípio maior que deve orientar, vinculando o modo de proceder da Administração Pública, qual seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Mello (2003) leciona que a indisponibilidade do interesse público, tratando-se de interesses da coletividade, significa que estes não estão à disposição, tratando-se de interesses inapropriáveis, e, por esse motivo, não pode o agente público dele se apossar, ou dispor, pois, ao contrário, existe o dever que é uma função ao Poder Público outorgada de apenas curá-los, efetivando tais interesses (p. 64).

Com efeito, os interesses públicos, correspondentes aos interesses da coletividade, da sociedade, validam a própria existência jurídica do Estado, vinculando sua atuação, pois como muito bem assinala Loubet (2009):

“(...) o Estado, enquanto órgão central diretor dos rumos sociais, só encontra legitimidade jurídica quando cumpre o seu papel básico: promover o bem- comum. De fato, é promovendo o bem-estar dos indivíduos que o aparelho estatal atinge os seus objetivos institucionais, na medida em que não só sua origem histórica e filosófica, mas, sobretudo, sua existência jurídica atribuída pelo direito positivo dá a pauta do agir estatal nesse sentido, sendo certo que carece de validade ontológica qualquer ação do Poder Público que se afaste dessa condição primária.” (p. 34)



Convergindo ao que até aqui foi exposto, o Tribunal de Contas da União – TCU (2021), que, de forma pioneira vem realizando estudos voltados à governança no setor público e seu fortalecimento no Brasil, define governança pública organizacional como “essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (pp.12-13).

A Corte de Contas Federal evidencia, no mesmo trabalho, as diferenças entre governança e gestão pública para que não restem dúvidas acerca das finalidades específicas e sua importância para o Poder Público pois “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora.”

A governança compreende, neste diapasão, as atividades de avaliação do ambiente, cenários, alternativas e resultados almejados como elementos direcionadores da preparação e coordenação de políticas e planos definidos pelo Poder Público, a fim de alinhar as denominadas “funções organizacionais” às necessidades de todas as partes interessadas, notadamente da sociedade, monitorando os resultados, desempenho e cumprimento das políticas e planos em cotejo com as metas previamente estabelecidas.

De outra banda, as atividades de gestão pública abrangem a execução dos planos, controle do desempenho com vistas ao alcance dos resultados almejados e monitoramento adequado dos riscos inerentes.

Como elementos norteadores ao desenvolvimento da boa governança, o TCU (2021) também indica a necessidade do desenvolvimento de 03 (três) mecanismos que devem ser adotados para que as funções de governança pública sejam executadas satisfatoriamente, a saber: liderança, estratégia e controle. Assinala acerca de cada um deles, em resumo, o seguinte:

“Liderança diz respeito às práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais;
- promoção de cultura de integridade na organização;
- e garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições

Estratégia envolve prover direcionamento estratégico à organização, de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo;

- lida adequadamente com os riscos relacionados;
- e monitora os resultados organizacionais.

Controle, por sua vez, abrange aspectos como transparência, accountability e efetividade da auditoria interna.” (pp. 12-13)



Feitas tais considerações, afigura-se possível o cotejamento dos conceitos e elementos da boa governança com as disposições trazidas pela Resolução nº 410 de 23 de agosto de 2021, na medida em que esta, conforme já assinalado, foi concebida com o objetivo claro de fazer face à disseminação da cultura de integridade no Poder Judiciário, possuindo, no escopo de sua motivação primordial, a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas no âmbito do Judiciário.

Identifica-se, de antemão, a estreita relação do normativo editado pelo CNJ com uma das premissas de governança indicadas pelo TCU, a saber: “liderança”, no escopo da qual se encontra inserida a disseminação da cultura de integridade, mediante o estímulo à conduta ética.

Nada obstante, pode surgir, a princípio, certa inquietação quanto à existência dos demais aspectos necessários à boa governança pública, segundo tais premissas já estabelecidas pelos estudos citados acima, o que, porém, pode ter sido contemplado em outras normas porventura já editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, aptas a demonstrar, conjuntamente, os elementos delineadores da boa governança preconizada pela novel normatização em comento, até porque, consoante se verifica, há interdependência entre tais elementos, funcionando de forma coordenada entre si.

2.2 Governança no Poder Judiciário e a Resolução 410 de 23 de agosto de 2021

Dentre os relevantes motivos expostos como fundamentos para edição da Resolução 410/2021 do CNJ consta, de forma expressa, a integridade, a qual, *verbis*: “é vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais como o compromisso com uma democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito dos direitos humanos”.

A integridade tem o seu lugar na referida norma como pedra angular do sistema geral de boa governança no Poder Judiciário, e o CNJ evidencia esse fato, inclusive, quando estabelece que “a orientação atualizada sobre a integridade pública deve, portanto, promover a coerência com outros elementos-chave da governança pública”. Reportando-se, assim, à coerência com outros elementos-chave da governança pública na Política de Integridade objeto da Resolução em comento, há sinalização muito forte acerca da existência, no contexto organizacional do Poder Judiciário, das demais características e premissas básicas, afetas e fundamentais à governança pública, em alinhamento com os estudos e diretrizes formulados pelo TCU.

Com efeito, tratando-se de ambiente organizacional bastante regulado, verifica-se a



presença do dever de transparência e *accountability* previamente contemplados pelo CNJ em outros regulamentos e diretrizes, anteriores à edição da Resolução 410/2021, podendo-se citar, como relevantes, os seguintes atos normativos, plenamente vigentes:

- a) Resolução nº 215 de 16 de dezembro de 2015, que dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁰;
- b) Resolução nº 221 de 10 de maio de 2016, que institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça¹¹;
- c) Portaria nº 209 de 19 de dezembro de 2019, que institui a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça¹²;
- d) Resolução nº 335 de 29 de setembro de 2020, que institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça¹³;
- e) Portaria 201, de 01 de outubro de 2020, que instituiu o Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da Política de Governança¹⁴; e
- f) Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021, que estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD)¹⁵.

Como se observa, a Política Nacional de Integridade, com diretrizes impostas ao Poder Judiciário nacionalmente através da Resolução 410/2021, não foi desenvolvida à revelia dos mecanismos de transparência e *accountability* pré-existentes, igualmente provenientes e editados pelo órgão administrativo de controle do Poder Judiciário.

¹⁰ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>

¹¹ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>

¹² Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/busca-atos-adm?documento=3140>

¹³ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>

¹⁴ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3503>

¹⁵ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>



Destaca-se o início de um novo capítulo, decisivo na construção da governança institucional pelo Poder Judiciário, quando, em janeiro do ano de 2016, foi publicada a Resolução 215/2015-CNJ, dispondo sobre as regras para o acesso à informação pelos cidadãos no âmbito do referido Poder, nos termos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), determinando-se, além das regras gerais para exercício dos direitos inerentes à transparência ativa e passiva, que cada Tribunal editasse ato normativo específico definindo a unidade administrativa responsável pelo atendimento das demandas, nos prazos assinalados.

Ainda, em 2016, a partir do reconhecimento dos princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, outro importante passo foi dado no sentido para viabilização de um ambiente ainda mais propício ao alinhamento com os interesses e anseios da sociedade, envolvendo a própria administração da Justiça, mediante a edição da Resolução 221/2016-CNJ, elencada acima, que trouxe as primeiras regras sobre gestão democrática e participativa na elaboração das metas e diretrizes norteadoras do Poder Judiciário.

Interessante notar, que, por esse aspecto, o Poder Judiciário reconhece a importância do fomento à participação social efetiva, plenamente possível no que tange à definição de regras destinadas ao funcionamento de sua função atípica (atividade-meio), fato esse que se apresenta de salutar relevância para o alinhamento de expectativas e prestação de contas com a sociedade. Afinal, o cumprimento da missão precípua do Poder Judiciário consistente na prestação do serviço público de entrega da tutela jurisdicional, viabilizando o acesso à Justiça, assegurado constitucionalmente, requer o estabelecimento de mecanismos de administração cada vez mais eficientes, céleres, transparentes e, sobretudo, efetivos.

Com a política de dados abertos, editada em 2019, e, em seguida, da política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico, em 2020, é possível observar o quanto a definição de um arcabouço jurídico com regras claras destinadas ao funcionamento das estruturas que se dirigem a uma administração da Justiça cada vez mais adaptada à sociedade da informação. Torna-se fator de central foco para o CNJ, o que é corroborado com o lançamento do Projeto “Justiça 4.0 – Inovação e Efetividade na Realização da Justiça para Todos”, desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), contando, ainda, com o apoio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).¹⁶

A Resolução nº 410/2021 já surgiu, portanto, quando se encontravam previamente definidos instrumentos de controle e de prestação de contas pelo Poder Judiciário, de modo a permitir que os



elementos mínimos aptos a viabilizar o arcabouço de uma boa governança pública estivessem presentes para a (re)formulação das ações do Poder Judiciário em alinhamento com as diretrizes internacionais que preconizam o dever de fomento à conduta ética e à integridade na Administração Pública.

Vale destacar que o CNJ constituiu e designou, conforme determina o art. 7ª da Resolução nº 410/2021, os respectivos integrantes do Comitê de Integridade do Poder Judiciário, através da Portaria nº 09 de 17 de janeiro de 2022¹⁷, fato esse que traz consigo, não somente em decorrência da imposição normativa, mas, sobretudo, a demonstração do primeiro e mais relevante pilar para o desenvolvimento de um sistema de integridade efetivo: *“tone from the top”*.

O comprometimento da alta direção, aliás, foi elencado como o primeiro dos cinco pilares de um programa de *compliance* efetivo segundo a Controladoria Geral da União¹⁸, nos termos do art. 42, I do Decreto Federal 8.420/2015¹⁹, na medida em que o apoio da alta direção da organização é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade, este já denominado de sistema de integridade na normativa do CNJ em alinhamento com a doutrina mais abalizada sobre a matéria, por se tratar de um mecanismo de gestão interna cíclico, sujeito a revisões periódicas em consonância com o gerenciamento dos riscos organizacionais, políticas, treinamentos, comunicação e denúncias recebidos. É cediço que o exemplo da liderança consiste em uma das principais (senão a mais relevante) força motriz apta a sustentar e direcionar um sistema de integridade, eis que permite a disseminação da cultura de integridade e da conduta ética, tendo como ponto de partida a conduta própria dos integrantes da Alta Administração, enquanto elemento fundamental ao exercício e fortalecimento da boa governança. Essa é a lição de Giovanini (2014), quando ensina que:

¹⁶ Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/1anodej4-0.pdf>

¹⁷ Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4315>

¹⁸ Conforme o guia *Programa de Integridade – Diretrizes para empresas privadas*. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

¹⁹ Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm



“A liderança é um fator crítico de sucesso, pois dela depende o estabelecimento da direção a ser seguida e, mais do que isso, a conquista de adeptos na busca de objetivos comuns. Muitos são os ‘jargões’ utilizados por ‘gurus’ em gestão: ‘o exemplo vem de cima’, ‘walk the talk’ e outros. Na verdade, independentemente da expressão idiomática usada, para valorizar o assunto, a organização precisa, na realidade viver esse objetivo. Tudo isso necessita ser incorporado na crença da empresa e ser expresso, de maneira clara, nas suas declarações de visão, missão e objetivos. O mais alto grau na hierarquia da organização deverá ser o primeiro a querer, de fato, ‘ter o Compliance no DNA da empresa’. A partir dele, a cultura irá permear toda a companhia.” (pp. 53-54)

Assim, voltando à análise da norma objeto do presente estudo, a iniciativa específica do CNJ constituir comitê voltado à implementação do sistema de integridade, por se tratar do órgão de controle administrativo externo do Poder Judiciário, consubstancia decisão clara acerca da busca pela concretização das regras estabelecidas pela Resolução 410/2021, notadamente diante do que expressamente estabelece seu art. 3º, I. Note-se que um dos aspectos de destaque consiste no fato de que o comitê atuará, ainda, em auxílio aos tribunais do país, sempre que solicitado, visando a estruturação dos sistemas de integridade, por força do que estabelece o art. 6º da Resolução em referência, de forma expressa.

Nada obstante, outro ponto que merece atenção consiste na eventual falta de caráter impositivo e vinculativo das disposições da Resolução nº 410/2021, na medida em que o seu art. 2º, estabelece a estruturação dos sistemas de integridade como uma possibilidade e não de forma obrigatória aos órgãos do Poder Judiciário.

Ocorre, porém, que a necessidade e imperiosidade das organizações públicas instituírem seus sistemas de integridade decorre da impositividade constante na Lei nº 12.843/2013 (Lei Anticorrupção), haja vista ser defeso ao Poder Público esquivar-se da avaliação dos sistemas ou programas de integridade das empresas com as quais mantêm relacionamento contratual, *ex vi* do art. 5º, §4º, quando estatui que, uma vez instaurado o processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica (PAR), caso esta “apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.”

Ora, avaliar programas, ou sistemas, de integridade de empresas privadas, sem que essa realidade esteja inserida na prática e rotinas do Poder Público, não parece guardar coerência com o escopo e objetivos de todo o arcabouço jurídico existente no cenário nacional e internacional acerca da prevenção e combate às práticas de corrupção.

Ademais, a estruturação e funcionamento dos sistemas de integridade encontra-se afeta ao



exercício da autonomia organizacional, administrativa, financeira e operacional de cada órgão integrante do Poder Judiciário. Dessa sorte, o Conselho Nacional de Justiça, na qualidade de órgão de natureza constitucional-administrativa do Poder Judiciário brasileiro, dotado de autonomia relativa e que desempenha o papel de órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, conforme as atribuições constitucionais que lhe foram previamente fixadas (art. 103-B, § 4º, da CF), não possuindo atuação legislativa ou jurisdicional, razão pela qual não poderia impor limites, formas, tempo, prazos e estrutura específica para o funcionamento dos sistemas de integridade dos órgãos do Poder Judiciário. Há que ser observada a organização judiciária de cada órgão, de acordo com a legislação vigente respectiva.

Neste contexto, cada órgão judiciário, nas esferas federal e estadual, sendo dotado de estrutura e autonomia administrativa que lhe é própria, cada um criado e regulado por lei específica, deve ter seu respectivo sistema de integridade moldado em conformidade com sua correlata realidade e ambiente organizacional, observadas, ainda, as especificidades locais e regionais, a fim maximizar o atingimento dos objetivos precípuos fixados pela própria Resolução nº 410/2021.

Com efeito, ao CNJ, por intermédio de medidas administrativas/normativas revestidas de abstração e generalidade, é vedada a adoção de medidas que pretendam regulamentar matérias inovando o ordenamento jurídico (ADI 3367), o que, porém, não retira a importância do escopo e alcance da Resolução 410/2021, por restar evidenciado o cumprimento do papel de órgão central do controle interno de natureza administrativo do Poder Judiciário quanto ao estabelecimento de diretrizes e orientações de sua competência, alinhadas com o ordenamento jurídico pátrio e as melhores práticas estabelecidas por normas internacionais já incorporadas internamente.

Assim, ao editar o ato normativo contemplando as motivações expostas e ressaltando a importância da integridade como pilar fundamental à boa governança pública, o próprio CNJ demonstra objetivamente aos órgãos integrantes do Poder Judiciário como e quais diretrizes podem e devem ser estruturados para o regular funcionamento e fortalecimento da boa governança pública. Do mesmo modo, deixa clara a relevância do fomento à cultura de integridade e do comportamento ético a ser disseminado administrativamente.

Note-se que alguns tribunais brasileiros foram vanguardistas na edição de seus regulamentos próprios relativos à implementação da Lei Anticorrupção e estruturação dos seus sistemas de integridade, mesmo antes da edição da Resolução 410/2021 pelo CNJ, podendo-se citar o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e, ainda, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região²⁰.

Quanto aos modelos já em funcionamento, válido salientar a experiência do Tribunal de



Justiça do Estado de Minas Gerais, o qual, ainda em 2018, editou ato normativo específico regulamentando a Lei nº 12.846/2013 e estruturou seu programa de integridade, pautado nos seguintes mecanismos: 1) Comprometimento da Alta Direção; 2) Código de Conduta; 3) Canal de Comunicação; 4) Gestão Periódica de Riscos; 5) Treinamentos Periódicos; 6) Comunicação; e 7) Monitoramento Contínuo²¹.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também instituiu, desde o ano de 2020, o seu Manual de Gestão de Riscos, bem como um Código de Conduta e políticas específicas de integridade nas contratações e de integridade para o recrutamento de servidores²².

Cotejando-se a estrutura em funcionamento no TJMG com o texto da Resolução nº 410/2021-CNJ, é possível constatar simetria e compatibilidade, eis que a normativa nacional preconiza a estruturação dos sistemas de integridade pelos órgãos do Poder Judiciário mediante 04 (quatro) eixos fundamentais estabelecidos pelo seu art. 2º, parágrafo único, incluindo, além do necessário comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos, a existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e a coordenação em cada tribunal. Não menos importante, foi fixada a existência e necessidade de análise, avaliação e gestão dos riscos bem como o monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

Convém mencionar, outrossim, que os eixos descritos na Resolução 410/2021- CNJ sintetizam os parâmetros para avaliação dos programas de integridade pelo Poder Público já fixados pela própria Lei nº 12.846/2013, *ex vi* do seu art. 42, pelo que se verifica coerência e convergência normativa, sem os quais nenhum sistema de integridade instituído teria perenidade.

²⁰ Um dos Tribunais que regulamentou de forma pioneira a Lei Anticorrupção no âmbito do Judiciário Estadual, ainda no ano de 2017, foi o TJSP (recuperado de <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=47338>). Já em 2020, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais lançou seu programa de integridade (recuperado de <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-de-integridade.htm>). O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por seu turno, editou meses após a Resolução do CNJ, já em 15 de outubro de 2020, a Resolução PRESI 11416629 instituindo o sistema de governança e gestão da Justiça Federal da 1ª Região (recuperado de <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/comunicacao-social/imprensa/avisos/instituido-o-sistema-de-governanca-e-gestao-da-justica-federal-da-1-regiao.htm>).

²¹ Recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08802018.pdf>

²²Respectivamente: Portaria 4714/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47142020.pdf>); Portaria 4715/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47152020.pdf>); Portaria 4717/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47172020.pdf>); Portaria 4716/PR/2020 (recuperado de <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47162020.pdf>).



O texto da Resolução nº 410/2021-CNJ é, aliás, conciso e denso o suficiente ao aprimoramento dos mecanismos de combate à corrupção sob uma perspectiva preventiva e responsiva, nos termos da Lei Anticorrupção, não se podendo olvidar a perspectiva de tornar-se um aliado importante ao aumento e fortalecimento da cadeia de valor público, bem como o compromisso do Poder Judiciário em estabelecer relacionamento com a sociedade cada vez mais transparente e comprometido com os comportamentos e condutas éticas.

A bem da verdade, o alinhamento com o combate preventivo da corrupção, também no aspecto de atuação do Poder Judiciário no exercício de sua atividade administrativa, por se tratar de um dos Poderes Públicos instituídos, apenas corrobora e agrega maior valor público à atuação ética, fortalecendo a imagem dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, já que a estruturação dos sistemas de integridade evidencia e torna transparente, através de aspectos objetivos, a existência do alinhamento e disseminação da conduta ética que deve ser adotada administrativamente pelos agentes públicos com todas as partes relacionadas, importando, assim, na prestação de contas esperada e construída perante a sociedade civil.

Em se tratando de governança pública, com a edição da Resolução dispendo acerca das diretrizes para os sistemas de integridade dos órgãos do Poder Judiciário, observa-se, portanto, que o CNJ demonstra atuação ainda mais propositiva, recomendando e indicando as melhores práticas para o recrudescimento da transparência e prestação de contas.

O fortalecimento da atuação do CNJ, como órgão de controle administrativo no fomento e disseminação da visão e valores específicos, observa, aliás, a definição contemplada no seu planejamento estratégico nacional, em vigor de 2021 a 2026, cujo mapa direcionador contempla sua visão organizacional como “órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, a garantir eficiência, transparência e responsabilidade social da Justiça Brasileira”, e, ainda, consigna dentre os valores contemplados, a conduta ética²³.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estabelecimento de bases elementares e precípuas no texto da Resolução 410/2021 editada pelo CNJ trouxe os elementos e diretrizes para definição, organização e funcionamento dos programas de integridade de todos os tribunais pelo país, corroborando e convergindo às iniciativas já existentes em alguns órgãos do Poder Judiciário no que tange à instituição e funcionamento dos programas ou sistemas de integridade dentro do escopo contemplado pela Lei nº 12.846/2013.

Trata-se de um marco importante que merece reflexão, dado seu caráter orientativo quanto



à observância obrigatória (decorrente da Lei Anticorrupção) e execução do processo administrativo de responsabilização pelos órgãos do Poder Judiciário, viabilizando, assim, o desenvolvimento sistematizado das ações destinadas à disseminação da conduta e do comportamento ético, como elementos fundamentais à boa governança no Poder Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

Blanchet, Gabriela; Rego, Anna Lygia (2020). A governança corporativa do futuro: Tendências e Desafios. In G. A. Saavedra (Org.). *Governança Corporativa, Compliance e Gestão de Riscos* (1ª ed.). São Paulo: ESENI.

Brasil. Tribunal de Contas da União (2021). *Dez passos para a boa governança* (2ª. ed.). Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf

Brasil. Controladoria Geral da União (2015). *Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas*. Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (2020). Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF. Recuperado em 26 julho, 2023, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3678-30-novembro-2000-361096-norma-pe.html>

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (2015). Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm

Di Pietro, M. S. Z. & Marrara, T. (Coords.) (2018). *Lei Anticorrupção comentada* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum.

Giovanini, Wagner (2014). *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: sem editora.

Cunha, M. & El Kalay, M. (Orgs.) (2019). *Manual de Compliance: Compliance Mastermind* (vol. 1). São Paulo: LEC Editora.

IFAC (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International Public Sector – Study 13*. Nova York, Estados Unidos da América. Recuperado de https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf



IFAC (2013). *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*. Londres, Reino Unido. Recuperado de <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

Justiça 4.0 (2022). *1 ano de justiça 4.0: resultados e avanços do programa que vem transformando o judiciário brasileiro com inovação e tecnologia*. Brasília, DF. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/1anodej4-0.pdf>

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (2013). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Loubet, Wilson Vieira (2009). *O princípio da Indisponibilidade do Interesse Público e a Administração Pública Consensual* (1ª ed.). Brasília: Ed. Consulex.

Mello, Celso Antônio Bandeira de (2003). *Curso de Direito Administrativo* (15ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Nascimento, Juliana Oliveira (2018). *A função social da empresa e a efetividade prática da conduta de integridade: o compliance vivo*. Recuperado de: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o-JULIANA-OLIVEIRA-NASCIMENTO.pdf>.

Portaria nº 9 de 17 de janeiro de 2022 (2022). Designa os integrantes do Comitê de Integridade do Poder Judiciário (CINT). Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4315>

Portaria nº 201 de 1º de outubro de 2020 (2020). Dispõe sobre a instituição de Comitê de Governança Estratégica para assessorar o Presidente do Conselho Nacional de Justiça na implementação da Política de Governança. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3503>

Portaria nº 209 de 19 de dezembro de 2019 (2019). Institui a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/busca-atos-adm?documento=3140>

Resolução nº 215 de 10 de maio de 2016 (20156). Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>

Resolução nº 221 de 16 de dezembro de 2015 (2015). Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2279>

Resolução nº 335 de 29 de setembro de 2020 (2020). Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>



Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021 (2021). Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>

Resolução nº 410 de 23 de agosto de 2021 (2021). Dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Recuperado de <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

Editor Científico: Hélcio Kronberg
Revista Pan-Americana de Direito **ISSN: 2764-2305**
Organizado pelo Dr. Fabrizio Bon Vecchio Presidente do
Instituto Ibero-americano de Compliance - IIAC
Data de aceite: 25.12.2022
<https://doi.org/10.37497/RPD.v3i1.77>