

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 008.903/2018-2

Natureza(s): Embargos de declaração (Relatório de Auditoria)
Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Superior da Justiça do Trabalho
Interessado: Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01)
Recorrente: Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA INFORMATIZAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS, EM ESPECIAL DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJE) E DO MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE (MNI). DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ESCLARECIMENTOS COMPLEMENTARES AO ACORDÃO EMBARGADO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Dias Toffoli, contra o Acórdão 1.534/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, exarado em 3/7/2019, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria com o objetivo de avaliar a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais, em especial do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e do Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar ao Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.1.1 apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, plano de ação voltado ao aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação do Processo Judicial Eletrônico (PJe), indicando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos de implementação, abrangendo, no que couber, os objetivos específicos descritos no subitem 252 do Relatório que integra este Acórdão.

9.1.2 nos termos do art. 46 da Resolução-CNJ 185/2013, interrompa, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, as transferências voluntárias de ativos a tribunais que não tenham implantado efetivamente o PJe;

9.1.3 nos termos dos arts. 44, 45 e 46 da Resolução-CNJ 185/2013, identifique, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, os órgãos do Poder Judiciário que receberam doações de ativos de tecnologia de informação desse Conselho para a implantação do PJe, e que tenham posteriormente deixado de utilizar o sistema sem a aprovação do Plenário do CNJ, e, na sequência, adote as providências necessárias para reaver os recursos

materiais repassados;

9.2 recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e com base no princípio da eficiência, fincado no art. 37, caput, da Constituição Federal, que implemente no Processo Judicial Eletrônico (PJe) funcionalidade de monitoramento da frequência e duração dos períodos de indisponibilidade do sistema aos usuários, informando a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, as providências adotadas e os resultados alcançados ou, em caso de não acolhimento da recomendação, as respectivas justificativas;

9.3 determinar ao Conselho da Justiça Federal (CJF), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, plano de ação voltado ao aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação dos sistemas de processo judicial eletrônico sob sua responsabilidade, indicando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos de implementação, abrangendo, no que couber, os objetivos específicos descritos no subitem 253 do Relatório que integra este Acórdão;

9.4 determinar ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CJST), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência, plano de ação voltado ao aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação dos sistemas de processo judicial eletrônico sob sua responsabilidade, indicando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os respectivos prazos de implementação, abrangendo, no que couber, os objetivos específicos descritos no subitem 254 do Relatório que integra este Acórdão;

9.5 determinar à SecexAdministração que autue processo de monitoramento das determinações e recomendação ora expedidos, nos termos do art. 243 do Regimento Interno deste Tribunal, com enfoque especial nos planos de ação;

9.6 dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos:

9.6.1 Conselho Nacional de Justiça, incluindo cópia do Apêndice 2 do Relatório de Auditoria ora apreciado;

9.6.2 Conselho da Justiça Federal;

9.6.3 Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

9.6.4 Tribunais Regionais Federais;

9.6.5 Advocacia-Geral da União;

9.6.6 Defensoria Pública da União;

9.6.7 Conselho Nacional do Ministério Público;

9.6.8 Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. (Grifei).

2. Não consta dos autos a data em que o embargante tomou ciência do feito, o que prejudica o exame de admissibilidade quanto à tempestividade do recurso.

3. O embargante suscita a ocorrência de omissões, contradições e obscuridades relacionadas aos seguintes dispositivos da deliberação em foco:

- **subitens 9.1.1, 9.3 e 9.4**, no que tange a aspectos de “governança prevista na Resolução CNJ nº 185 de 2013 e na Portaria CNJ nº 26 de 2015” e da “formulação e execução estratégica da política de informatização do processo judicial”;

- **subitens 9.1.2 e 9.1.3**, quanto à interpretação a ser dada ao comando para interrupção das “transferências voluntárias de ativos a tribunais que não tenham implantado efetivamente o PJe”.

“OMISSÃO E DA OBSCURIDADE NA NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DE GOVERNANÇA E LIDERANÇA POR PARTE DO CNJ” – SUBITENS 9.1.1, 9.3 E 9.4

4. O primeiro questionamento é assim detalhado:

4.1 O primeiro questionamento refere-se à “interpretação dos comandos expressos nos itens 9.1.1, 9.3 e 9.4, que determinam respectivamente ao CNJ, ao CJF e ao CSJT a elaboração, de forma individual e particular, de planos de ação voltados ao aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação dos sistemas de processo judicial eletrônico sob a responsabilidade de cada um dos Conselhos”.

4.2 Segundo o embargante, a produção de três planos de ação distintos e aparentemente desvinculados operaria contra a “preponderância do CNJ como órgão superior responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira de todo o Poder Judiciário, inclusive daqueles subordinados ao CJF e ao CSJT, nos termos do art. 103-B da CF/88”.

4.3 Um dos objetivos do acórdão embargado foi “propiciar a unicidade de governança nas ações atinentes aos sistemas de processo judicial eletrônico, visando a sua uniformização em máximo grau”, conforme descrição do *Achado I*:

Achado I. Devido às lacunas no exercício de liderança, estratégia e controle institucional, ocorreu a fragmentação na implantação da versão nacional do Processo Judicial Eletrônico, ocasionando a sobreposição e duplicidade nas soluções, por meio de implantação de sistemas próprios, inclusive privados, sem adequada comunicação entre eles, o que impactou na burocratização do acesso ao Poder Judiciário, bem como no aumento de custos e dos tempos de tramitação para permitir a comunicação entre os órgãos operadores do processo judicial. O controle desenhado para mitigar os riscos de comunicação não foi adequadamente implementado.

4.4 Dessa forma, ao ordenar “a elaboração de três planos de ação distintos e desvinculados entre si não seria satisfatória para o saneamento dos problemas descritos”, o acórdão embargado incorre em contradição “em relação aos “objetivos da auditoria, seus achados e os comandos expressos no *decisum*.”

4.5 A par disso, “o acórdão faz referências a sistemas de processo judicial eletrônico utilizando formas distintas de menção e de especificação, segundo a responsabilidade do CNJ, do CJF ou do CSJT, reforçando a possibilidade de existência de fragmentação, de sobreposição e de duplicidade de soluções.” Ao fazer “menções de cunho genérico e pouco específico”, empregando, para o CJF e o CSJT, a terminologia aberta *sistemas de processo judicial eletrônico*”, o acórdão dá “nova margem interpretativa de que pode haver distintos sistemas de processo judicial eletrônico em operação na justiça brasileira”. Ocorre que, “ao mencionar o CNJ, o acórdão faz menção específica ao sistema PJe, desenvolvido e disseminado pelo CNJ como sistema processual a ser adotado por toda a Justiça brasileira”.

4.6 Assim sendo, assevera o embargante, “O acórdão poderia ter sido específico no sentido de **determinar a necessidade compulsória de alinhamento, de coerência e de vinculação entre os planos de ação a serem elaborados pelos órgãos auditados**” (grifei).

4.7 Ainda nesse diapasão, alega-se que a elaboração de planos de ação distintos e desvinculados prejudica o objetivo da auditoria de fortalecer a governança e a liderança do CNJ quanto ao tema enfocado (processo judicial eletrônico).

4.8 A efetiva implantação da estrutura de governança é prevista na Resolução CNJ nº 185 de 2013 e na Portaria CNJ nº 26 de 2015, “bem como a correção das falhas na formulação e execução estratégica da política de informatização do processo judicial, conforme apontado pelo Achado 2, resultante do processo de auditoria”, *verbis*:

Achado 2. Devido à ausência de implementação da estrutura de governança da forma prevista na Resolução-CNJ 185 de 2013 e Portaria-CNJ 26 de 2015, bem como às falhas na formulação da estratégia da política de informatização do processo judicial e às falhas nos processos de avaliação, acompanhamento e monitoramento, o atendimento dos interesses das diversas partes interessadas ficou prejudicado, resultando em sistemas informatizados de baixa qualidade, o que prejudica o acesso à justiça ao cidadão e não produz impactos significativos na economia de recursos e no aumento da celeridade do Poder Judiciário.

4.9 Em conformidade com esse achado, o “acórdão poderia ter sido explícito no sentido de apontar o CNJ como responsável pela análise, pela aprovação, pela correção e pela consolidação dos planos de ação a serem elaborados pelos órgãos auditados”.

4.10. Tais imprecisões “podem vir a comprometer a própria eficácia e a efetividade das decisões expressas, bem como dos objetivos do processo de auditoria praticado”.

“OMISSÃO NA DETERMINAÇÃO DE INTERRUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PERANTE OS TRIBUNAIS” – SUBITENS 9.1.2 E 9.1.3

5. Sobre esse questionamento, o embargante argumenta que:

No texto descrito no item 9.1.2, não resta claro se a interrupção determinada inclui ativos financeiros e orçamentários, ou se se limitam a ativos de tecnologia da informação, conforme, especificado no item 9.1.3 do mesmo acórdão.

Tal constatação configura situação de obscuridade e dificulta a correta interpretação e o consequente cumprimento efetivo da determinação contida no acórdão.

Demais disso, e talvez de forma mais gravosa, verifica-se que o acórdão não trata de recursos orçamentários obtidos por órgãos pelo Poder Judiciário da União, destinados exclusivamente ao desenvolvimento e/ou implantação do PJe, sem que tal destinação tenha sido efetivamente cumprida.

É cediço que diversos Tribunais receberam ativos e recursos, voltados à implantação do sistema PJe, tanto na forma de equipamentos, de licenças de software, dentre outros, bem como na forma de recursos orçamentários.

Entende-se que tal situação deva ser objeto de forma mais clara por parte do acórdão. (Grifêi).

6. Alfim, o recorrente formula os seguintes pedidos a esta Corte de Contas:

1. determinar, aos órgãos auditados, que os planos de ação a serem elaborados pelo CJF e pelo CSJT estejam alinhados com as estratégias de tecnologia da informação e com os ditames de governança preconizados pelo CNJ, na qualidade de órgão Governante Superior responsável pelo controle administrativo e financeiro de todo o Poder Judiciário, nos termos do art. 103-b, CF/88 e com vistas a sanar os aspectos apontados no Achado 1 da auditoria;

2. determinar, aos órgãos auditados, que os planos de ação a serem elaborados pelo CJF e pelo CSJT sejam submetidos à análise prévia, por parte do CNJ, atribuindo a

este último a prerrogativa de apresentar críticas e ajustes, além de efetuar a consolidação dos planos com vistas à uniformização da governança e ao fortalecimento da liderança, a fim de sanar os aspectos apontados no Achado 2 da auditoria;

3. esclarecer a obscuridade aventada no item 9.1.2, especificando-se quais tipos de ativos (financeiros, materiais, etc) devem ter sua transferência voluntária interrompida; e

4. incluir, dentre as determinações do acórdão, que o Conselho Nacional de Justiça proceda à identificação dos órgãos do Poder Judiciário que receberam recursos da União para a implantação do PJe e que tenham posteriormente deixado de utilizar o sistema sem a aprovação do Plenário do CNJ, e que adote as providências para reaver os recursos repassados.

É o Relatório.