

VOTO

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.

2. Quanto à admissibilidade, embora a aferição da tempestividade esteja prejudicada, fazem-se presentes os demais requisitos fixados no art. 34 da Lei 8.443/1992, cumprindo, assim, conhecer do recurso.

3. No mérito, acolho parcialmente as razões expostas pelo embargante, para dar provimento parcial ao feito, no sentido de esclarecer alguns pontos da deliberação em análise que podem suscitar dúvidas de interpretação.

4. Conforme visto no Relatório, o embargante alega a ocorrência de omissões e obscuridades assim resumidas:

a) omissão e obscuridade na necessidade de fortalecimento de governança e liderança por parte do CNJ – subitens 9.1.1, 9.3 e 9.4;

b) omissão na determinação de interrupção de transferências voluntárias e de recuperação de ativos perante os tribunais – subitens 9.1.2 e 9.1.3.

5. Em relação aos **subitens 9.1.1, 9.3 e 9.4**, o embargante sustenta, em síntese, que os comandos para elaboração de três planos de ação independentes, dirigidos, respectivamente, ao Conselho Nacional de Justiça (9.1.1), ao Conselho da Justiça Federal (9.3) e ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (9.4), podem ensejar projetos desvinculados entre si, sem os necessários requisitos de padronização e governança, cuja integração compete ao CNJ.

6. Para melhor compreensão, cabe reprimir as mencionadas determinações:

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;

9.3 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. (Grifei).

7. Em reforço a seu argumento, o embargante faz remissão aos dois achados de auditoria que

embasaram tais determinações, a saber:

Achado 1. 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.

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.

8. Assim, requer a este Tribunal, em relação ao ponto em comento, as seguintes providências:

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;

9. Sobre essa primeira questão, considero parcialmente procedentes os questionamentos externados pelo embargante.

10. É certo que o CNJ possui atribuições de governança e padronização do PJe no âmbito do Poder Judiciário. São competências que defluem do art. 103-B, §4º, da Constituição Federal, do art. 196 do Código de Processo Civil (Lei 13/105/2015), do art. 14 da Lei 11.419/2006 e das disposições da Resolução-CNJ 185/2013, *verbis*:

- Constituição Federal

Art.103-B (...)

*§ 4º **Compete ao Conselho [Nacional de Justiça] o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.** (Grifei).*

- Código de Processo Civil (Lei 13/105/2015)

*Art. 196. **Compete ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico e velar pela compatibilidade dos sistemas, disciplinando a incorporação progressiva de***

novos avanços tecnológicos e editando, para esse fim, os atos que forem necessários, respeitadas as normas fundamentais deste Código. (Grifei).

- Lei 11.419/2016 - dispõe sobre a informatização do processo judicial, entre outras providências)

Art. 14. Os sistemas a serem desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário deverão usar, preferencialmente, programas com código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores, priorizando-se a sua padronização. (...) (Grifei).

- Resolução-CNJ 185/2013 – **editada pelo CNJ**, institui “o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema informatizado de processo judicial no âmbito do Poder Judiciário e estabelecer os parâmetros para o seu funcionamento”

11. Não há dúvidas, portanto, de que, embora o acórdão embargado tenha determinado, individualmente, ao CNJ ao CJF e ao CSJT a elaboração de planos de ação para o “aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação” dos sistemas de processo judicial eletrônico sob suas responsabilidades, **as normas gerais acima citadas, notadamente as disposições do art. 103-B, §4º, da Constituição Federal, do art. 14 da Lei 11.419/2006 e do art. 196 do CPC, conferem ao CNJ a atribuição de coordenar esses esforços.**

12. Logo, mesmo que a deliberação em comento não mencione essa possibilidade – de atuação coordenadora do CNJ na elaboração dos planos de ação –, trata-se de uma competência que pode ser exercida de ofício, independentemente de eventual comando específico deste Tribunal.

13. Não obstante, para melhor clareza na interpretação do acórdão embargado, reconheço oportuna a preocupação externada pelo Presidente do CNJ, no sentido de que:

- os planos de ação determinados nos subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.534/2019-TCU-Plenário devam ser alinhados com as estratégias de tecnologia da informação e com os ditames de governança preconizados pelo Conselho Nacional de Justiça, com vistas a sanar os aspectos apontados no “Achado 1” do relatório de auditoria objeto da referida deliberação;

- em face do “Achado 2” do mesmo relatório de auditoria, os referidos planos de ação estão sujeitos à análise prévia pelo Conselho Nacional de Justiça, para críticas, ajustes e consolidação, em conformidade com os requisitos de governança, padronização, interoperabilidade e outros cuja definição é incumbida ao CNJ.

14. Nessa esteira, ressalvo apenas que, dada a natureza essencialmente aclaratória da presente espécie recursal, a solução mais adequada ao caso não é veicular novas determinações, mas apenas **esclarecer** aos destinatários acerca desses requisitos inerentes à elaboração dos planos de ação, cuja coordenação, para fins de críticas, ajustes e consolidação, compete ao Conselho Nacional de Justiça, conforme amplamente demonstrado.

15. Nesse ponto, portanto, dou provimento parcial aos embargos.

16. No que tange à alegada omissão (ou obscuridade) relacionada aos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão embargado, considero-a improcedente.

17. Repriso os comandos questionados:

*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; (grifei).

18. Segundo o embargante, “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.”

19. Aduz 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**”. E arremata assinalando que “tal situação deva ser objeto de forma mais clara por parte do acórdão”.

20. Nesse diapasão, o embargante requer deste Tribunal as seguintes providências:

*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**.*

21. Não há obscuridade nem omissão a ser sanada.

22. A uma, porque ambas as determinações incluem expressamente, entre seus fundamentos, o art. 46 da Resolução-CNJ 185/2013. Tal dispositivo é claro ao dizer que “As doações **de ativos de tecnologia da informação** pelo CNJ serão direcionadas, exclusivamente, aos Tribunais que implantaram ou estão em fase de implantação do PJe”. Assim, não há margem a dúvidas quanto ao alcance desses comandos: apenas ativos de tecnologia da informação.

23. A duas, porque o próprio escopo do relatório de auditoria, ao analisar a transferência de recursos ao órgãos do Poder Judiciário para a implementação do PJe, limitou-se às disposições do precitado art. 46 da Resolução-CNJ 185/2013, ou seja, somente ativos de tecnologia da informação, sem considerar os eventuais recursos financeiros transferidos. Em outras palavras, **a ação de controle não enfocou a transferência de recursos financeiros**. Daí não caber determinação nesse sentido, pois não foi reportado no relatório encaminhado à apreciação do Tribunal nenhum achado de auditoria que dê suporte a eventual determinação nesse sentido.

24. Importa consignar que se trata de uma limitação procedimental inerente ao rito aplicável ao relatório de auditoria, no sentido de que todas as determinações devam estar apoiadas em achados devidamente reportados. Isso não significa, portanto, que este Tribunal esteja a negar o fato alegado pelo embargante – de que também foram transferidos recursos orçamentários para outros órgãos do Poder Judiciário com o objetivo de implantação do PJe –, mas apenas que não cabe expedir determinações sobre questões não analisadas pela equipe de auditoria.

25. Entretanto, sem prejuízo dessas conclusões, considero oportuno esclarecer na presente assentada – em redundância de intuito pedagógico – que os subitens 9.1.2 e 9.1.3 do acórdão embargado referem-se apenas a ativos de tecnologia da informação e que o relatório de auditoria não abrangeu alocações de recursos orçamentários. Tais elucidações visam a afastar qualquer laivo de obscuridade dos comandos assinalados.

26. Seguem-se, assim, os esclarecimentos que proponho à questão em exame:

- esclarecer que as determinações descritas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.534/2019-TCU-Plenário, ao fazerem remissão ao art. 46 da Resolução-CNJ 185/2013, têm seu escopo limitado “às doações de ativos de tecnologia da informação”, conforme disposição expressa da referida norma;

- esclarecer que o escopo do relatório de auditoria apreciado por meio do Acórdão



1.534/2019-TCU-Plenário não abrangeu alocações de recursos orçamentários a órgãos do Poder Judiciário da União destinados ao desenvolvimento e/ou implantação do PJe.

27. À luz dessas considerações, considero parcialmente procedentes os presentes embargos.
Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator