

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.903/2018-2

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Superior da Justiça do Trabalho
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CJF. CNJ. CSJT. STM. INFORMATIZAÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO (PJE) E MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE DOS SISTEMAS JUDICIAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO (MNI). DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA RELACIONADAS AO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO DO PJE E DO MNI, À FRAGMENTAÇÃO DOS SISTEMAS, A SUA EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE E AOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA, ENTRE OUTROS ASPECTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria com o objetivo de avaliar a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais, em especial o Processo Judicial Eletrônico (PJe), e sua contribuição na desburocratização do Poder Judiciário federal (Tribunais Superiores, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios), as estruturas de governança, os ganhos de eficiência, bem como duplicidades, sobreposições e/ou fragmentações.

2. Em síntese, a referida ação de controle obteve os seguinte achados:

***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.*

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório produzido pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), cujas conclusões e propostas de encaminhamento foram endossadas pela direção da unidade técnica (peças 88 a 90):

I. OBJETO DE AUDITORIA E TRANSFORMAÇÃO PRETENDIDA

1. *O objeto da auditoria é a informatização dos processos judiciais, sejam eles cíveis, criminais ou trabalhistas, que tramitam nos órgãos do Poder Judiciário da União: Tribunais Superiores, Justiça Federal; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.*

2. *Espera-se que esta auditoria operacional contribua decisivamente para o aumento da eficiência do Poder Judiciário, ajudando-o a ser menos burocrático, mais célere, mais acessível e menos oneroso.*

3. *Para atingir a transformação pretendida, foram realizados procedimentos de auditoria para responder a seguinte questão:*

a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais realizados pelos órgãos do Poder Judiciário da União a partir da edição da Resolução-CNJ 185/2013 estão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade?

4. *Os resultados estão neste relatório, construído com o propósito de sintetizar os achados e priorizar a comunicação com o leitor. O detalhamento dos procedimentos de auditoria, fontes de informação, metodologia, evidências coletadas e análises realizadas estão nos apêndices do relatório ou em peças do processo.*

II. VISÃO GERAL DA INFORMATIZAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS

II.1 Objetivos da informatização dos processos judiciais

5. *A informatização dos processos judiciais tem por objetivo uniformizar e automatizar os trâmites judiciais, possibilitando ganhos significativos em eficiência, efetividade e redução de custos, visando agregar atributos de valor para a sociedade como celeridade, modernidade, acessibilidade, imparcialidade, transparência, controle social e responsabilidade socioambiental.*

6. *Vários são os benefícios potenciais advindos da informatização dos processos judiciais. Do ponto de vista da celeridade, podemos citar a redução de tarefas cartorárias e dos tempos perdidos com o deslocamento dos autos físicos entre as partes. No que tange ao acesso, temos a possibilidade de acessos aos autos em qualquer horário, o acesso por múltiplas partes simultaneamente, o uso da tecnologia no auxílio por pessoas com deficiências, a redução da necessidade do deslocamento físico de advogados e partes ao fórum.*

7. *Também há vários benefícios potenciais com relação à economicidade: redução do consumo de papel, otimização dos espaços nos tribunais, maior alocação da força de trabalho em atividades finalísticas e automatização de tarefas manuais são apenas alguns exemplos.*

8. *Por fim, temos os benefícios advindos das várias possibilidades de acompanhamento e monitoramento da atividade jurisdicional, já que a informatização do processo judicial produz dados essenciais à gestão das informações necessárias aos diversos órgãos de supervisão, controle e uso do sistema judiciário.*

II.2 Usuários dos sistemas informatizados

9. *Os sistemas de tramitação processual são úteis a todo o sistema de justiça, e não apenas ao Poder Judiciário. São diversas as partes interessadas: advogados privados que usam o sistema para defender seus clientes; membros do ministério público que oferecem denúncias*

contra suspeitos de crimes; advogados públicos na defesa do Estado; as partes dos processos no acompanhamento de ações de seu interesse; corregedorias na obtenção de informações para a avaliação do desempenho de órgãos judiciais; delegacias de polícia na requisição de mandados judiciais urgentes.

10. O contingente de usuários é gigantesco. Considerando todos os ramos do Poder Judiciário, com seus 92 tribunais, temos 18.168 magistrados, 272.093 servidores dentro do Poder Judiciário, 13.087 membros do MP, 6.059 defensores públicos e 1.107.481 advogados. Além desses, há servidores nas carreiras do MP, autoridades policiais, estagiários, juristas, cidadãos com interesse em determinados processos.

II.3 A informatização do processo judicial como política pública

11. A informatização do processo judicial deve ser examinada sob a ótica de uma política pública, e não como apenas um procedimento de modernização tecnológica.

12. O conceito de política pública, ainda que possua várias vertentes, normalmente é reduzido a uma interação estatal frente a um problema social. Para os fins da presente análise, tem destaque o conceito de políticas públicas apresentado pela ENAP:

*Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é **um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.***

13. Nesse contexto, de modo mais simplificado, pode-se entender as políticas públicas como “um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...)”. Importa definir que problemas, para políticas públicas, devem ser entendidos como “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

14. Se o conceito de política pública apresenta diferentes vertentes no meio acadêmico, o mesmo não acontece com as cinco características-chaves que servem como elementos de definição de uma política. São elas:

- a. conjunto de medidas concretas;*
- b. decisões ou formas de alocação de recursos;*
- c. inserida em um ‘quadro geral de ação’;*
- d. tenha um público-alvo (ou vários públicos);*
- e. apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores.*

15. Uma vez compreendido o que se entende por política pública, e qual seu objeto, faz-se necessário especificar quem pode atuar na produção das políticas. Tipicamente, em um

conceito de tripartição pura dos poderes, as políticas públicas são exercidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Porém, no sistema brasileiro, todos os três poderes exercem, ainda que atipicamente, as funções administrativa e legislativa. Nesse sentido, o Poder Judiciário também atua ativamente frente às políticas públicas, direta ou indiretamente.

16. Na modalidade de atuação indireta, o Poder Judiciário avalia a ação ou inação de outros poderes na concretização dos direitos constitucionalmente previstos. Tal modalidade subdivide-se na análise da judicialização das políticas, atuando como agente de veto, e no ativismo judicial, atuando como garantidor dos direitos fundamentais.

17. Na modalidade de atuação direta, o Poder Judiciário atua no exercício da competência atípica de autoadministração, solucionando problemas sociais relacionados a direitos fundamentais cujo atendimento direto seja-lhe vinculado, como é o caso dos direitos de inafastabilidade jurisdicional e celeridade processual (art. 5º, inc. XXXV c/c art. 5º, inc. LXXVIII, ambos da CF/88).

18. A exemplo da modalidade de atuação direta, verificam-se, de modo explícito, as políticas de Priorização do 1º Grau de Jurisdição (Res. CNJ 194/2014) e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse (Res. CNJ 125/2010).

19. A informatização do processo judicial, institucionalizada pela Lei 11.419/2006, Resolução-CNJ 185/2013 e Resolução Conjunta CNJ/CNMP 3/2013, ainda que tenha sido interpretada como um projeto de execução descentralizada, cumpre os vários requisitos para ser entendida como uma política pública: prevê um conjunto de medidas concretas para conferir celeridade ao processo judicial, ampliando o acesso à jurisdição; prevê alocações específicas de recursos, como é o exemplo da designação específica de elemento de despesa relacionado à informatização do processo judicial; insere-se em um 'quadro geral de ação', conjuntamente a outras medidas adotadas para alcançar os referidos objetivos; tem os usuários internos e externos do sistema judicial como público-alvo; possuem, em algum nível, metas definidas em atos normativos.

II.4 A informatização do processo judicial aumenta a eficiência do Estado

20. A atuação do Poder Judiciário acontece por provocação. Sempre que há um processo judicial, há ao menos uma parte interessada, externa ao Poder Judiciário. Quando há um aumento da eficiência da prestação jurisdicional, ocorre o aumento direto ou indireto da eficiência da atuação de todas as partes interessadas.

21. Alguns setores são impactados de forma direta pela informatização do processo judicial. Escritórios de advocacia, por exemplo, podem atuar sem a necessidade de deslocamento até o fórum. A causa de um cidadão residente no interior pode ser defendida por um advogado local, também residente no interior, sem que ele precise necessariamente subcontratar um escritório especializado em representação nas capitais. Estagiários indo a fóruns fazer carga de processos físicos, servindo como transportadores de papel, torna-se coisa do passado.

22. Na mesma linha estão os órgãos de representação judicial do Estado, como a Advocacia-Geral da União (AGU). São órgãos compostos por membros (advogados públicos) e servidores, que têm como objetivo defender órgãos e entidades da União, a maior litigante do Poder Judiciário. A AGU recebe cinquenta mil intimações judiciais por dia útil de trabalho.

23. A informatização do processo judicial, além favorecer os trâmites internos ao Poder Judiciário, permite que órgãos como a AGU desenvolvam sistemas que interajam diretamente com o Poder Judiciário, de forma automática. Assim, as intimações judiciais podem navegar eletronicamente, sem que um advogado público tenha de se deslocar ao fórum, sem que um servidor precise cadastrar a intimação manualmente em um sistema, sem a necessidade de

envio de processos via malote pelos correios.

24. Frisa-se: além do potencial de aumento da eficiência internos ao Poder Judiciário, a informatização do processo judicial pode, de forma direta, reduzir custos e acelerar os procedimentos em todos os outros órgãos que participam do sistema de justiça. Assim, a atuação de todos esses órgãos pode ser mais rápida, favorecendo o atendimento ao cidadão.

25. A título de exemplo de aumento de eficiência de outros órgãos ligados ao sistema de justiça, desde meados de 2018 a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher da Polícia Civil do Distrito Federal faz a tramitação de pedidos de medidas protetivas de urgência de forma eletrônica, com conexão ao sistema informatizado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT). Com isso, é possível que o Poder Judiciário avalie o pedido da autoridade policial imediatamente – antes desse modelo, o pedido era levado em mãos por um agente de polícia, em papel, e a análise poderia demorar até quatro dias. Neste exemplo, a informatização do processo judicial permitiu o aumento da eficiência do Estado no combate à violência doméstica contra a mulher.

26. Tornar o Poder Judiciário mais eficiente também produz efeitos indiretos, pois traz segurança jurídica às relações entre particulares. A redução da burocracia do Poder Judiciário, com maior acesso à justiça e maior previsibilidade das decisões, favorece a execução de contratos entre particulares e atrai investimentos estrangeiros.

II.5 Sistema único VS. sistemas múltiplos

27. A adoção de um sistema único por parte do Poder Judiciário implicaria todos os 92 Tribunais e Conselhos utilizando o mesmo sistema de tramitação processual. Dessa forma, órgãos de diferentes ramos da Justiça, Eleitoral, Trabalhista, Militar, Federal, Tribunais Superiores e Estadual, utilizariam o mesmo software, a mesma modelagem de dados, e o mesmo modelo de arquitetura para a prática de atos processuais, assim como o acompanhamento desses atos.

28. Essa unicidade de sistema, por sua vez, também significa a implementação de uma estrutura de governança centralizada, composta por usuários de diferentes órgãos e cuja atribuição seria a de supervisionar o gerenciamento, a especificação, o desenvolvimento, a implantação, o suporte e a manutenção corretiva e evolutiva desse sistema único. Ademais, essa estrutura nacional teria a atribuição de deliberar sobre questões como a definição de requisitos funcionais e não funcionais, autorização de mudanças, proposição de normas e coordenação de reuniões. Ou seja, conciliaria as necessidades dos diversos segmentos do Poder Judiciário e dos usuários externos.

29. Essa estratégia tem algumas vantagens, como, por exemplo, a uniformidade no Poder Judiciário, além da racionalização da utilização dos recursos orçamentários pelos Tribunais, uma vez que todos os esforços seriam concentrados no desenvolvimento de uma única solução de software. Ademais, não há a preocupação com a compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito Justiça. A padronização também é uma vantagem do sistema único, porque os usuários, servidores internos e externos, como os advogados, teriam apenas um sistema para interagir.

30. A adoção de múltiplos sistemas, por outro lado, implica replicar essa estrutura de TI (estrutura de governança, equipe de desenvolvimento, suporte, etc.) com a finalidade de desenvolver diferentes sistemas de software. Essa estratégia demanda o estabelecimento e a implementação de padrões para intercâmbio de informações entre esses diversos sistemas. No entanto, possui algumas vantagens: os diferentes ramos da justiça possuem realidades muito diferentes uns dos outros. Dessa forma, poder-se-ia utilizar um sistema mais adequado a sua

realidade. Outra vantagem é que estruturas de governança locais são mais ágeis, facilitando na tomada de decisão.

II.6 Contexto histórico da informatização dos processos judiciais

31. O surgimento das práticas processuais eletrônicas se deu pela admissão da utilização de fac-símile para citações (Lei 8.245/1991) e peticionamentos (Lei 9.800/1999). Em todo caso, ainda havia necessidade de apresentação das petições originais, frente à dificuldade de garantir os atributos de autenticidade, integridade, validade jurídica.

32. Nesse esteio, visando às falhas nos atributos, editou-se a Medida Provisória 2.200-2/2001 que criou a infraestrutura de chaves públicas do Brasil (ICP BRASIL) e regulamentou a assinatura e certificação digital. Nesse mesmo ano, iniciou-se a tramitação do Projeto de Lei 5.828/2001, que regulamenta a tramitação virtual de processos no Brasil (posteriormente tornou-se a Lei 11.419/2006).

33. No ano de 2004, o princípio da celeridade processual foi constitucionalizado. Conforme a Constituição Federal, art. 5º, inciso LXXXVIII, a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

34. As Leis 11.280/2006 e 11.341/2006 tornaram facultativa a prática de comunicações processuais por meio eletrônico e possibilitaram a utilização de jurisprudência obtida na internet com o fim de demonstrar a divergência entre julgados de tribunais distintos, respectivamente.

35. Ainda em 2006, instituiu-se a Lei 11.419/2006, regulamentadora da informatização do processo judicial em todo território nacional. Essa norma não estipulou prazo para a implantação das providências que determinava, deixando a cada tribunal a opção de adotar ou não um sistema de procedimento eletrônico e a total informatização dos autos. Diversos tribunais iniciaram a construção de seus próprios sistemas sem, entretanto, haver padronização entre eles. Como consequência, surgiram dezenas de sistemas diversos voltados à informatização do processo judicial, acarretando em situação caótica para todo o sistema de operadores do direito em âmbito nacional. Em resposta ao quadro, o Conselho Nacional de Justiça passou a buscar a oferta de um sistema unificado e padronizado a ser disponibilizado a todos os tribunais.

36. Em 2009, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica 58, entre STF, CNJ, STJ, CJF, TST, CSJT e AGU. O acordo tinha como objeto a elaboração e implementação do padrão nacional de integração de sistemas de processo eletrônico. Observa-se que esse é o marco inicial para a busca da comunicação entre os sistemas, quebrando as deficiências de interoperabilidade então existentes.

37. Nos anos de 2012 e 2013 foram elaboradas várias normas regulamentando sistemas de tramitação processual. A Justiça do Trabalho publicou a Resolução-CSJT 94/2012; a Justiça Federal, a Resolução-CJF 202/2012 e a Justiça Eleitoral, a Resolução-TSE 23.393/2013.

38. Em abril de 2013, passados quatro anos do Acordo 58, foi editada a Resolução Conjunta-CNJ/CNMP 3/2013, que instituiu o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) entre o Poder Judiciário e o Ministério Público. A norma determinou a implantação do MNI nos sistemas de tramitação e controle processual existentes, no prazo de dois anos. Assim, a busca pela integração dos sistemas passou a ser obrigatória, fomentada pela alta cúpula administrativa do Poder Judiciário e Ministério Público.

39. No final de 2013, a Resolução-CNJ 185/2013 instituiu o Sistema Processo Judicial

Eletrônico (PJe), que seria um sistema único para todo o Poder Judiciário. Conforme a norma, os órgãos julgadores de 1º e 2º Grau deveriam atingir 100% de implantação nos anos de 2016, 2017 ou 2018, a depender do porte do Tribunal no relatório Justiça em Números (pequeno, médio ou grande porte, respectivamente).

40. Passados quase cinco anos da edição da Resolução-CNJ 185/2013, o sistema único ainda não é uma realidade. Em pesquisa com usuários de sistemas do Poder Judiciário realizada pelo CJF em março de 2018, foram observados diversos sistemas: PJe, e-SAJ, e-Proc, Projudi, e-STF, e-STJ e outros.

41. Mesmo os sistemas denominados PJe não são necessariamente iguais. Há diversas versões em funcionamento, cada qual com suas peculiaridades.

42. Para utilizar outros sistemas, que não o PJe, os órgãos do Poder Judiciário devem solicitar ao CNJ que relativize a aplicação da Resolução-CNJ 185/2013 quanto à obrigatoriedade de implantação do sistema, o que é possível quando o Conselho entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais.

43. Em maio de 2017, foi veiculada notícia no site do CNJ informando que a então presidente do Conselho, Ministra Carmem Lúcia, anunciou que o órgão investiria na integração entre os sistemas usados pelos tribunais para a tramitação eletrônica dos processos e que flexibilizaria a exigência para que os tribunais adotassem o PJe.

44. É de se destacar que, apesar da notícia, a Resolução-CNJ 185 não sofreu qualquer alteração no que tange à obrigatoriedade até a presente data (outubro de 2018).

45. Tem sido observado o início de uma tendência de migração para outros sistemas que não o PJe unificado nacional. O TRF2, por exemplo, decidiu sair de seu sistema Apolo, de propriedade de empresa privada, para adotar o e-Proc, de propriedade da União. Já o TJ de Rondônia iniciou procedimentos internos com o objetivo de migrar do PJe para o e-SAJ, sistema privado utilizado por outros TJ estaduais.

46. Atualmente, existem diversos sistemas informatizados em uso.

II.7 Sistemas de tramitação processual utilizados

47. O Conselho da Justiça Federal, em seu portal Observatório da Estratégia, traz pesquisa com os sistemas de processo judicial eletrônico em uso, por órgão da justiça. A lista foi atualizada em março de 2018 e contempla 90 órgãos.

48. Conforme a pesquisa:

- *Supremo Tribunal Federal*
 - *Sistema próprio: e-STF*
- *Superior Tribunal de Justiça*
 - *Sistema próprio: e-STJ*
- *Justiça Federal (5 TRF)*
 - *TRF1: usa o PJe associado a outros 4 sistemas legado (e-JUR, JEF virtual, PJD e Juris)*
 - *TRF2: e-Proc e Apolo*
 - *TRF3: PJe*
 - *TRF4: e-Proc*

- TRF5: PJe e Creta
- *Justiça do Trabalho*
 - *Versão própria do PJe: PJe-JT*
- *Justiça Eleitoral*
 - *PJe-JE*
- *Justiça Militar da União*
 - *e-Proc*
- *Justiça Militar Estadual*
 - *MG: PJe e e-Proc*
 - *RS: e-Proc*
 - *SP: PJe*
- *Justiça Estadual*
 - *AC, AL, AM, MS, RN, SC, SP: e-SAJ*
 - *AM, BA, DF, ES, MA, PE, PI, RO, SE: PJe*
 - *CE, PR: PJe, e-SAJ e Projudi*
 - *MG, MT, PA, PB, RR: PJe e Projudi*
 - *RN: PJe e e-SAJ*
 - *AP: Tucujuris*
 - *GO, MT, PR, RJ, RR: Projudi*
 - *PB: E-JUS*
 - *RS, TO: e-Proc*

49. É de se notar que há tribunais que utilizam mais de um sistema, fato que geralmente ocorre em períodos de transição. O sistema antigo permanece em uso, mas sem receber novos casos, até que ele possa ser extinto. Esses sistemas são chamados de “legado”.

50. Outro ponto importante a frisar é que a lista contém apenas o tipo de sistema, mas não a versão. Assim, pouquíssimos são os tribunais que utilizam a última versão do PJe. A maioria usa versões mais antigas.

51. A título de exemplo, foi realizada pesquisa no dia 20/9/2018 para verificar a versão utilizada do PJe por órgãos judiciais selecionados aleatoriamente. O resultado está a seguir:

- *CNJ: Versao 2.0.0.7_cnj - Atualizado em 18/09/2018 - 16:54*
- *TJDFT: Versao 2.1.0.0-snapshot - Atualizado em 19/09/2018 - 22:40*
- *TJBA: Versao 2.0.1-snapshot - Atualizado em 17/09/2018 - 18:41*
- *TRT5: 2.1.5 [pje05-jb-ext-g1]*
- *TRE-GO: Versao 2.0.0.0.27 - Atualizado em 16/09/2018 - 21:01*
- *TJMG: Versao 2.0.0.6.10pe - Atualizado em 17/08/2018 - 17:22*
- *TJPE: Versao master.2.x_wf_tjpe_c638ca54.49.1g - Atualizado em 31/08/2018 - 18:12*

52. *A quantidade de sistemas informatizados utilizados pelos Tribunais é ainda mais expressiva quando considerados todos os sistemas relacionados à tramitação processual, e não apenas os sistemas centrais. Em informação prestada pelo CNJ durante a auditoria, chegou-se ao número de 155 sistemas utilizados pelos órgãos do Poder Judiciário, excluindo o STF, em setembro de 2017. A lista completa de sistemas está ao final do Apêndice Dois deste relatório.*

III. ABORDAGEM DE AUDITORIA

III.1 Metodologia

53. *A auditoria teve início com uma abordagem baseada em risco, tendo sido inventariados 97 riscos. Para cada um deles, foram listadas possíveis causas, consequência e critérios utilizados.*

54. *Concluída essa etapa, observaram-se causas e consequências levantadas que eram coincidentes ou interligadas entre si. Passou-se então a uma representação gráfica dos riscos, conectando-os às suas causas e consequências de modo a agrupar elementos similares. Essa representação gráfica se assemelhou a um mapeamento de processos, mas com natureza de árvore de problemas.*

55. *Como resultado, observou-se que todos os riscos levantados formavam um verdadeiro ecossistema, com três núcleos de causas: liderança, estratégia e controle. A partir desses aglomerados, os nós convergiam para um problema central: a fragmentação da política, com coexistência de múltiplos sistemas. Tal problema possui um controle bem definido, que é a implementação efetiva de um modelo de interoperabilidade entre os diversos sistemas.*

56. *Assim, constatou-se que a abordagem baseada em riscos não era a mais adequada, sendo melhor tratar a auditoria com base no problema central identificado. A auditoria operacional baseada em problemas está descrita na ISSAI 3000/44:*

Uma abordagem orientada a problema examina, verifica e analisa as causas de problemas específicos ou de desvios dos critérios de auditoria. Pode ser usada quando há um consenso claro sobre um problema, mesmo que não haja uma definição clara dos impactos ou produtos desejados. As conclusões e recomendações baseiam-se principalmente no processo de análise e confirmação das causas, em vez da comparação das evidências com os critérios de auditoria.

57. *Optou-se, assim, por tratar os riscos levantados como causas de um problema central, identificado assim:*

Devido a 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.

58. *Para validar o problema de auditoria proposto e definir as questões de auditoria, foi realizado painel de referência em junho de 2018 com representantes dos órgãos auditados, representantes da advocacia pública e privada e auditores federais de controle externo. Houve consenso acerca do problema de auditoria proposto. As informações coletadas foram utilizadas no ajuste das questões de auditoria, bem como na definição de procedimentos adicionais de auditoria necessários.*

59. *Foi então montado um Plano de Auditoria (peça 21), no qual foram descritos os*

procedimentos de auditoria necessários, a serem realizados na fase de execução da auditoria.

III.2 Objetivos da Auditoria

60. O **objeto** da auditoria é a informatização dos processos judiciais, sejam eles cíveis, criminais ou trabalhistas, que tramitam nos órgãos do Poder Judiciário da União: Tribunais Superiores, Justiça Federal; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

61. É importante frisar que não integram o objeto da auditoria os sistemas informatizados utilizados por órgãos do Poder Judiciário que não estão na jurisdição do TCU. Assim, não será feita análise direta dos sistemas usados pelos Tribunais de Justiça Estaduais. Apesar disso, haverá citação a tais sistemas, bem como eles serão utilizados como insumo em determinadas análises, pois a política de informatização do processo judicial é de competência do CNJ, órgão fiscalizado nesta auditoria. Em suma, a condução da política por aquele Conselho produz efeitos tanto em órgãos da União, jurisdicionados ao TCU, quanto em órgãos estaduais.

62. O **objetivo** da auditoria é avaliar a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais, em especial o Processo Judicial Eletrônico (PJe), e sua contribuição na desburocratização do Poder Judiciário, as estruturas de governança, os ganhos de eficiência, bem como duplicidades, sobreposições e/ou fragmentações.

III.3 Questão de auditoria

63. Com base nas informações coletadas, no potencial problema de auditoria constatado e nos objetivos da auditoria, foi formulada a seguinte questão central de auditoria:

A implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais realizados pelos órgãos do Poder Judiciário da União a partir da edição da Resolução-CNJ 185/2013 estão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade?

III.4 Execução da auditoria e montagem do relatório

64. A natureza da auditoria, operacional e baseada em problema, buscou a confirmação do problema de auditoria considerado, bem como a busca das causas. Conforme será descrito no decorrer deste relatório, foram identificadas duas grandes situações relacionadas ao problema de auditoria avaliado, e ambas são reflexos de uma mesma realidade, com causas e efeitos iguais.

65. Assim, o relatório foi escrito de forma a inicialmente relatar as duas situações para, depois, tratar conjuntamente das causas e efeitos, bem como propor encaminhamentos que possam afastar as causas, mitigar os efeitos ou incorporar boas práticas.

III.5 Transformação pretendida

66. Espera-se que esta ação de controle contribua decisivamente para o aumento da eficiência do Poder Judiciário ao atingir quatro objetivos específicos:

- tornar o Poder Judiciário mais célere;
- universalizar o acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário;
- reduzir os custos do Poder Judiciário; e
- desburocratizar o Poder Judiciário.

IV. A FRAGMENTAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA VERSÃO NACIONAL DO PJE, SEM A ADEQUADA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE, TORNA O PODER JUDICIÁRIO BUROCRÁTICO, PREJUDICA O ACESSO À JUSTIÇA AO CIDADÃO E AUMENTA OS CUSTOS DO ESTADO

67. A Lei Federal 11.419/2006 admitiu em nosso ordenamento jurídico o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais:

Art. 8º Os órgãos do Poder Judiciário poderão desenvolver sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas.

68. Ao Poder Judiciário é assegurada a autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 99 da Constituição Federal de 1988. Assim, caso determinado órgão decidisse adotar sistema eletrônico de processamento de ações judiciais, poderia fazer o desenvolvimento por conta própria.

69. Não houve por parte do legislador, em princípio, qualquer preocupação sistemática quanto à integração entre os sistemas que viessem a ser desenvolvidos. Entretanto, em seu art. 14, a Lei do Processo Judicial Eletrônico ressaltou o seguinte:

*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**.*

70. No final de 2013, foi publicada a Resolução-CNJ 185/2013, que trata do sistema PJe, um sistema informatizado gratuito desenvolvido pelo próprio CNJ e que nasceu com a pretensão de ser o único sistema de tramitação processual de todo o Poder Judiciário. Conforme a norma, os órgãos julgadores de 1º e 2º Graus deveriam atingir 100% de implantação nos anos de 2016, 2017 ou 2018, a depender do porte do Tribunal no relatório Justiça em Números (pequeno, médio ou grande porte, respectivamente).

71. No entanto, passados quase cinco anos da edição da Resolução-CNJ 185/2013, o sistema único ainda não é uma realidade. Diversos sistemas são utilizados nos órgãos do Poder Judiciário da União, como mostrado no item II.7 deste relatório.

72. A situação encontrada é que a política de informatização do processo judicial está fragmentada, sobreposta e com duplicidades. Para iniciar a compreensão do tema:

- Fragmentação ocorre quando há múltiplas estruturas de governança, múltiplas unidades de desenvolvimento ou múltiplas fábricas de software dedicadas ao mesmo objetivo, que é a informatização do processo judicial.
- Sobreposição ocorre quando há múltiplos sistemas, com naturezas semelhantes, que concorrem entre si. É o caso das várias versões do PJe existentes.
- Duplicidade ocorre quando múltiplos sistemas, de origem distintas, desempenham a mesma função.

73. Ainda com base nas informações constantes da tabela 1, nota-se que a quebra da política de informatização do processo judicial se deu em três níveis.

74. O primeiro nível é a fragmentação da política dentro do Poder Judiciário como um todo. Reflete a situação de determinado tribunal utilizar um sistema, e outro tribunal utilizar, para a mesma função, um outro sistema. Como exemplo, o STF usa o e-STF, o TRF4 utiliza o e-Proc e o TJDFT utiliza o PJe nacional.

75. O segundo nível de quebra é a sobreposição de versões de um mesmo sistema. É o caso do PJe, que se quebrou de tal forma que atualmente existem quatro diferentes sistemas utilizando a mesma nomenclatura PJe, mas que, na verdade, são sistemas diferentes, seja em relação a arquitetura de software e tecnologias utilizadas, seja em relação ao modelo de dados. Assim, apesar de terem o mesmo nome, é prejudicado o compartilhamento de funcionalidades entre esses diferentes PJe. A seguir, tabela com as diferentes variações de sistemas com o nome PJe.

Tabela 1 – diferentes arquiteturas de sistemas com o nome PJe.

SISTEMA PJe	LOCAL INSTALADO
Processo Judicial Eletrônico - PJe / Desenvolvido pelo CSJT	TST e TRTs
Processo Judicial Eletrônico PJe / Desenvolvido pelo CNJ	TRF-1, TRF-3 e TJDFT
Processo Judicial Eletrônico - PJe (Desenvolvido pelo TRF5)	TRF da 5ª Região
Processo Judicial Eletrônico - PJe (Desenvolvido pelo CNJ e adaptado pelo TSE)	TSE e TRES

76. O mesmo acontece com o e-Proc, que possui duas implementações diferentes, uma desenvolvida e mantida pelo TRF da 4ª Região e outra pelo TJ do Tocantins. O trecho abaixo, extraído de estudo realizado pelo TJRS, explica melhor essa sobreposição:

No que tange ao sistema e-Proc adotado pelo TJTO, não há como compará-lo com a solução proposta pelo TRF4. Na verdade, o TJTO recebeu o código fonte em 2011 e, a partir de então, passou a desenvolver o seu sistema (sem qualquer vinculação com a equipe do TRF4). Logo, em que pese o sistema do TJTO funcione muito bem (sem instabilidades e problemas de performances e a contento de todos os usuários), as funcionalidades desenvolvidas pelo TRF4 após esta data não foram implementadas ao sistema do TJTO. Aliás, este é outro ponto relevante e que somente a visita presencial permitiu a verificação: segundo análise da equipe técnica da DTIC do TJRS, infelizmente não é possível utilizar o sistema do TRF4 e integrar as customizações feitas pela equipe do TJTO

77. O terceiro nível de quebra da política de informatização do processo judicial ocorre quando um mesmo órgão utiliza mais de um sistema. A título de exemplo, o TRF da 1ª Região utiliza os seguintes sistemas de tramitação processual: PJe, Juris, Processual, JEF-Virtual, PFD-EF e e-Jur. Já o TRF da 5ª Região utiliza outros cinco sistemas, dentre os quais duas variações distintas do PJe.

78. A quebra da política de informatização do processo judicial é conhecida. O próprio relatório “Justiça em Números 2018” traz a informação de que há outros sistemas de tramitação eletrônica em uso no Poder Judiciário:

Durante o ano de 2017 apenas 20,3% do total de processos novos ingressaram fisicamente. Em apenas um ano entraram 20,7 milhões casos novos eletrônicos. Nem todos esses processos tramitam no PJe, pois a Resolução-CNJ 185/2013, que instituiu o PJe, abriu a possibilidade de utilização de outro sistema de tramitação eletrônica em caso de aprovação de requerimento proposto pelo tribunal, em plenário.

Na Justiça Estadual, segundo levantamento de 2017, existiam outros oito sistemas eletrônicos em uso nos tribunais e unidades judiciárias vinculadas (SAJ, Themis, Tucujuris, e-Proc, SCPV, UDI, PROJUD, EJUD).

No 1º grau, nove tribunais utilizam o PJe na primeira instância: TJBA, TJCE, TJDFT, TJMT, TJMG, TJPA, TJPE, TJRN e TJRS.

No 2º grau, apenas 3 tribunais informaram não utilizar sistema eletrônico de tramitação processual (TJES, TJPA e TJPI).

79. Uma das razões para a existências de vários sistemas diferentes é a possibilidade prevista na Resolução-CNJ 185/2013 de utilização de outro sistema de tramitação eletrônica em caso de aprovação de requerimento proposto pelo tribunal, em plenário. Segundo o art. 45 dessa resolução: “O Plenário do CNJ pode, a requerimento do Tribunal, relativizar as regras

previstas nos arts. 34 e 44 desta Resolução quando entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais”.

80. *Ou seja, apenas Tribunais autorizados pelo Plenário do CNJ podem deixar de cumprir o disposto no artigo 34, que trata da implantação em todo o Judiciário até o fim de 2018, e no artigo 44, que veda o desenvolvimento de outro sistema de tramitação processual que não o PJe:*

Art. 34. As Presidências dos Tribunais devem constituir Comitê Gestor e adotar as providências necessárias à implantação do PJe, conforme plano e cronograma a serem previamente aprovados pela Presidência do CNJ, ouvido o Comitê Gestor Nacional.

§ 1º Os Tribunais encaminharão à Presidência do CNJ e, quando houver, à do Conselho de seu segmento do Poder Judiciário, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, cópias do ato constitutivo do Comitê Gestor, do plano e do cronograma de implantação do PJe.

§ 2º O plano deve descrever as ações e contemplar informações sobre os requisitos necessários à implantação, como infraestrutura de tecnologia da informação e capacitação de usuários, observado modelo a ser disponibilizado pelo CNJ.

§ 3º O cronograma deve relacionar os órgãos julgadores de 1º e 2º Graus em que o PJe será gradualmente implantado, a contar do ano de 2014, de modo a atingir 100% (cem por cento) nos anos de 2016, 2017 ou 2018, a depender do porte do Tribunal no relatório Justiça em Números (pequeno, médio ou grande porte, respectivamente).

§ 4º No ano de 2014, o PJe deve ser implantado em, no mínimo, 10% (dez por cento) dos órgãos julgadores de 1ª e 2ª Graus.

Art. 44. A partir da vigência desta Resolução é vedada a criação, desenvolvimento, contratação ou implantação de sistema ou módulo de processo judicial eletrônico diverso do PJe, ressalvadas a hipótese do art. 45 e as manutenções corretivas e evolutivas necessárias ao funcionamento dos sistemas já implantados ou ao cumprimento de determinações do CNJ.

Parágrafo único. A possibilidade de contratação das manutenções corretivas e evolutivas referidas no caput deste artigo não prejudica o integral cumprimento do disposto no art. 34 desta Resolução.

81. *Logo, o critério normativo é a obrigatoriedade de uso da versão do PJe nacional, exceto quando autorizado formalmente pelo Plenário do CNJ. Passou-se, então, a se verificar quais sistemas informatizados, diferentes do PJe nacional, receberam a autorização.*

82. *Com base nos dados enviados pelo CNJ, observa-se que, dos Tribunais que usam outros sistemas que não o PJe nacional, apenas o TRF4 obteve autorização junto ao Plenário do CNJ.*

83. *A primeira conclusão extraída da auditoria é formal: os tribunais que não tiveram os pedidos de relativização julgados pelo Plenário do CNJ e que não estão utilizando o PJe nacional como sistema de tramitação processual estão descumprindo os arts. 34 e 44 da Resolução-CNJ 185/2013.*

84. *A fragmentação, sobreposição e duplicidade de sistemas de tramitação processual, além de representar uma falha formal de descumprimento de norma do CNJ, produz efeitos práticos. Para continuarmos o tema, é importante lembrar que os processos judiciais não são estáticos e nem sempre permanecem toda sua vida em um mesmo órgão judicial. Os processos trafegam entre órgãos judiciais de primeira e segunda instância, são deslocados para outros tribunais caso haja o declínio de competência e vão aos tribunais superiores em sede recursal. Esses processos são acessados por partes externas: advogados públicos e privados e membros do ministério público, por exemplo.*

85. *Nota-se que é necessário que os sistemas instalados nos diversos órgãos conversem entre si, bem como possibilitem a troca de informações com sistemas externos. Para que haja a adequada troca de informações, os sistemas devem adotar protocolos de comunicação que*

permitam a troca de informações entre eles. O Modelo Nacional de Interoperabilidade do Poder Judiciário e do Ministério Público (MNI) estabelece os padrões para intercâmbio de informações de processos judiciais entre os órgãos do Poder Judiciário e entre eles e sistemas externos (como sistemas do Ministério Público e da Advocacia Pública).

86. O MNI foi instituído pela Resolução Conjunta 3/2013 e, de acordo com o art. 2º, os órgãos deveriam tê-lo implementado no prazo de dois anos, ou seja, até 2015:

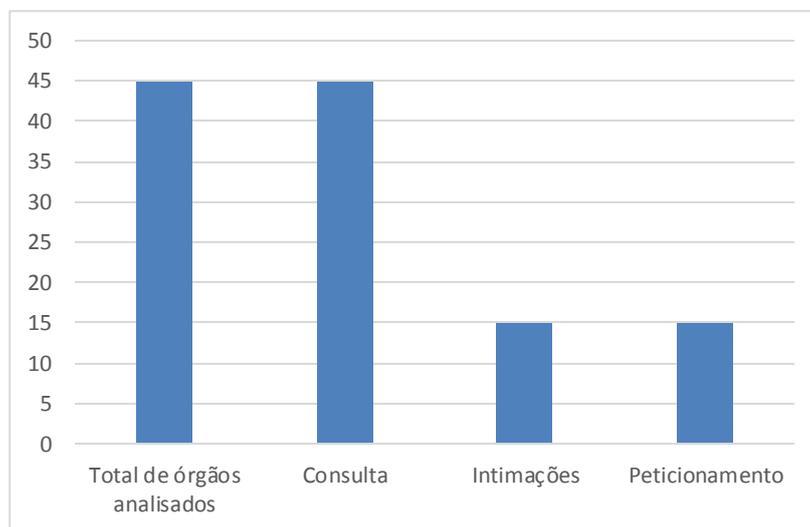
Art. 2º Os órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92, I-A a VII, da Constituição Federal, e do Ministério Público, conforme o art. 128, I e II da Constituição Federal, deverão implementar o Modelo Nacional de Interoperabilidade nos sistemas de tramitação e controle processual judicial hoje em utilização, no prazo de dois anos.

§ 1º Na hipótese de utilização de vários sistemas de tramitação e controle processual judicial, o tribunal poderá escolher um ou mais sistemas que serão mantidos em uso, deverá nele(s) implementar o MNI, no prazo do caput e descontinuará os demais sistemas no prazo máximo de três anos.

87. O MNI foi desenvolvido pelo CNJ, mas até o momento a comunicação entre os sistemas do Poder Judiciário, do Ministério Público e das demais instituições e órgãos componentes do Sistema de Justiça não é perfeita.

88. A AGU, por meio de seu sistema informatizado, denominado Sapiens, busca a integração com todos os órgãos do Poder Judiciário. Em consulta à advocacia, verificou-se que, dos 45 órgãos judiciais que fazem interoperabilidade com o Sapiens, nem todos implementam as operações necessárias. Apesar de a totalidade dos sistemas permitirem a operação “consulta”, apenas quinze (um terço deles) permite as operações “intimações” e “peticionamento”.

Figura 1 – órgãos judiciais e operações com interoperabilidade com o Sapiens.



89. A versão 2.2.2 do MNI, atualmente vigente, prevê a oferta de seis serviços para possibilitar a comunicação processual: entregarManifestaçãoProcessual; consultarProcesso; consultarAvisosPendentes; consultarTeorComunicacao; consultarAlteracao; confirmarRecebimento.

90. A incompletude da implementação do MNI é conhecida. De acordo com o tutorial do MNI encontrado na Wiki do PJe desenvolvido pelo CNJ, apenas quatro das seis operações previstas pelo modelo são utilizadas atualmente no PJe:

Atualmente o PJe possui 4 serviços dos 6 previstos no MNI. Os 4 serviços implementados atendem as necessidades comuns de interoperabilidade das informações processuais como

Peticionamento Eletrônico, Entrega Avulsa, Consulta de Processo, Consulta de Avisos Pendentes e Ciência de Comunicação:

- 1. entregarManifestaçãoProcessual*
- 2. consultarProcesso*
- 3. consultarAvisosPendentes*
- 4. consultarTeorComunicacao*

91. Em complemento, observou-se que, mesmo não implementando todas as operações do MNI, muitos Tribunais são considerados aderentes ao MNI, como é o caso dos Tribunais Regionais Federais, uma vez que o CJF considera aderente ao MNI se for utilizada ao menos uma operação do modelo de interoperabilidade, conforme memória de reunião realizada no CJF em agosto de 2018:

META 13: Atingir, até 2018, 80% dos sistemas judiciais aderentes ao Modelo Nacional de Interoperabilidade - MNI. Alteração proposta: Incluir no Glossário a observação: A aderência ao MNI estará atendida se for utilizada pelo menos uma operação em qualquer versão do MNI. Justificativa: Houve divergências quanto ao entendimento de aderência ao MNI e o Conselho Nacional de Justiça foi consultado para os esclarecimentos. Todas as propostas de alteração foram aprovadas por unanimidade. (grifo nosso)

92. Assim, observa-se que os critérios adotados para verificar se houve ou não a adoção do MNI pelos Tribunais Regionais Federais são falhos, pois não são suficientes para garantir a efetiva e completa interoperabilidade entre os sistemas. A não adoção do MNI, além de falha formal, produz efeitos práticos, que serão posteriormente descritos.

93. Para avaliar a qualidade da interoperabilidade entre os sistemas, a equipe de auditoria solicitou ao CNJ, CSJT, CJF, TRF, OAB, DPU, AGU e MPU informações sobre os problemas de interoperabilidade com as diferentes instâncias do Poder Judiciário.

94. As informações recebidas indicam que, na visão dos atores ouvidos, há problemas de interoperabilidade que levam a erros tanto transacionais quanto não transacionais. Os erros transacionais são os intermitentes, em que a comunicação via MNI entre os órgãos fracassa por uma condição momentânea, como lentidão do sistema, timeouts, sistema fora ar. Já os erros não transacionais persistem em todas as tentativas de comunicação, e normalmente necessitam de intervenção humana por parte do judiciário. Usualmente são erros de programação.

95. A partir dos erros não transacionais relatados, observa-se que os múltiplos sistemas existentes, por não serem padronizados, violam, em algum grau, o modelo, criando ou suprimindo parâmetros e formatos de dados. Há falha na obediência às tabelas nacionais de classes, assuntos e movimentos, bem como à obediência à numeração única do processo judicial. Faltam, ainda, tabelas nacionais de órgãos julgadores e tipos de documentos. Sem tais parâmetros, a tramitação de processos entre esses sistemas fica prejudicada.

96. Outro erro citado é a falta de padronização quanto ao formatos e tamanhos permitidos de arquivos. A título de exemplo, se um órgão opta por limitar os arquivos PDF ao tamanho máximo de 20 mb, enquanto outro órgão limita o mesmo tipo de arquivo ao tamanho máximo de 10 mb, a transmissão de processos entre os órgãos fica bastante dificultada. Por extensão, a falta de padronização do formato de arquivos de áudio e vídeo representa, igualmente, obstáculo à tramitação de processos.

97. Falta, também, padronização quanto aos diversos aspectos da assinatura digital: formato (PADES, CADES, XADES, atachada, desatachada) algoritmo hash, formato da cadeia de certificados, política de assinatura. Como os sistemas são construídos para entender um tipo específico de assinatura, elas não podem ser migradas de um sistema para outro.

98. Outro aspecto citado é a ausência de acordo de nível de serviço (SLA) que defina um

tempo de atendimento para os incidentes, ou mesmo de uma política para a indisponibilidade da integração. Por força legal, sempre que o sistema estiver indisponível, os prazos judiciais são suspensos e/ou devolvidos. Todavia, caso a interface esteja operacional e o MNI esteja indisponível, não há o reconhecimento desse direito, o que prejudica os órgãos que recebem processos via MNI, como é o caso da AGU e MPF, por exemplo.

99. A lista completa de erros não transacionais, bem como a referência de qual ator citou cada problema, está no Apêndice Dois deste relatório.

100. Já com relação aos problemas de interoperabilidade transacionais, a AGU informou que “utiliza o modelo nacional de interoperabilidade em larga escala, realizando cerca de **16 milhões de operações por mês**, englobando recebimento de intimações, ciências, consultas, download de documentos, peticionamento, etc. Infelizmente, a quantidade de erros nas operações também é muito grande, cerca de **4 milhões de operações por mês resultam em erros**”.

101. A AGU apresentou um demonstrativo dos problemas de interoperabilidade entre o sistema Sapiens e os sistemas do Poder Judiciário ocorridos em julho de 2018:

Tabela 2 – Erros de interoperabilidade entre o sistema da AGU (Sapiens) e os sistemas do Poder Judiciário em junho 2018

Tipo de erro	Quantidade de erros
Recuperação de Documento	4.207.331
Recuperação de Processo	128.277
Timeout Processo	81.234
Violação do Modelo de Dados	10.640
Ciência Intimação	7.488
Peticionamento	3.916
soapConsultarProcesso	1.824
Cadastro Entidade	841
sincronizaPastas	98
Documento Inválido	10
TOTAL	4.441.659

102. A AGU também enviou consolidação dos erros transacionais ocorridos por órgão do Poder Judiciário:

Tabela 3 – Erros de interoperabilidade entre o sistema da AGU (Sapiens) e os sistemas do Poder Judiciário da União em junho de 2018

Órgão	Quantidade de erros de interoperabilidade
STF	7.591
TJDFT	1.684
TNU	142
TRF-1	126.047
TRF-2	7.842
TRF-3	4.041.698
TRF-4	12.652
TRF-5	19.690
TRT-3	2.530
TRT-4	12
TRT-9	331
TSE	22
TOTAL	4.220.241

103. Da análise das informações enviadas pela AGU, observa-se que, do total de operações realizadas com o Poder Judiciário, cerca de 25% resultaram em erro. As falhas concentram-se na operação “recuperação de documento”, bem como em operações realizadas entre a AGU e o TRF3, tribunal com jurisdição no Estado de São Paulo, com grande volume de ações previdenciárias.

104. Recapitulando, observou-se até o momento que houve a fragmentação, sobreposição e duplicidade na política de informatização do processo judicial, bem como as regras de interoperabilidade entre os sistemas existentes não foram adequadamente implementadas. Com isso, temos que a movimentação processual entre sistemas do Poder Judiciário, bem como a conexão com sistemas externos, fica prejudicada.

105. A multiplicidade de sistemas traz também prejuízos aos advogados privados que atuam em mais de um órgão. O acompanhamento e a atuação nos processos dependem de acesso a diferentes sistemas, com interfaces e regramentos diferentes. Para minimizar essas dificuldades, o CNJ buscou, como solução, o chamado Escritório Digital.

106. O Escritório Digital do Processo Eletrônico é um software desenvolvido pelo CNJ para integrar os sistemas processuais dos tribunais brasileiros e permitir ao usuário centralizar em um único endereço eletrônico a tramitação dos processos de seu interesse no Judiciário. A ideia é que o advogado não precise acessar diretamente o PJe ou outros sistemas de controle processual dos diversos tribunais. As informações de todos os processos estariam reunidas em um único endereço na internet, facilitando a busca e o acompanhamento por advogados, procuradores, defensores públicos, membros do Ministério Público e pela população em geral.

107. Dessa forma, o Escritório Digital funcionaria como um mensageiro, usando o MNI para buscar novas intimações ou comunicações nos processos dentro dos tribunais conectados.

108. No entanto, em consulta realizada ao portal do CNJ em 17/8/2018, há a informação de que esse software está sendo utilizado em produção apenas no TJDF, e apenas para parte de seus órgãos (os juizados especiais de Brasília e Ceilândia). Sobre os planos de expansão, é informado que:

... há planos para expansão. Além do TJDF, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) possuem o modelo MNI 2.2.2 implementado e estão prontos para integração. O sistema Projudi, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), também já possui MNI 2.2.2 funcionando e está pronto para integração, assim como o sistema SAJ, que roda no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

109. Assim, observa-se que a quase totalidade dos Tribunais não estão integrados ao Escritório Digital.

V. A POLÍTICA DE INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL FOI IMPLEMENTADA SEM O ADEQUADO ATENDIMENTO AOS INTERESSES DAS DIVERSAS PARTES INTERESSADAS, 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

110. Por meio da Resolução-CNJ 91/2009, foi instituído o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário (MoReq-Jus), disciplinando a obrigatoriedade de sua utilização no desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados para as atividades judiciárias e administrativas no âmbito do Poder Judiciário.

111. *A ideia era criar um padrão uniforme de elaboração de sistemas processuais e de gestão documental capaz de atender às necessidades e de se adaptar às particularidades dos diferentes órgãos da justiça brasileira.*

112. *Segundo o art. 2º dessa resolução, os novos sistemas a serem desenvolvidos ou adquiridos para as atividades judiciárias e administrativas do CNJ e dos órgãos integrantes do Poder Judiciário deveriam aderir integralmente aos requisitos do MoReq-Jus.*

113. *A relação dos requisitos do MoReq-Jus foi organizada em capítulos, dentre eles usabilidade, interoperabilidade, disponibilidade e desempenho.*

114. *Quanto à usabilidade, o MoReq-Jus estabelece que o projeto de um sistema de software com boa usabilidade exige preocupação com a facilidade de utilização. A objetividade de apresentação de informações pelo sistema deve possibilitar a realização segura e eficiente das tarefas, ao mesmo tempo em que oferece interação agradável com o usuário. Boa parte do sucesso de um sistema depende de sua aceitação. Um sistema desenvolvido objetivando facilidade de utilização tem mais chance de satisfazer os usuários. Além disso, exigirá menores custos de manutenção, treinamento e suporte.*

115. *O modelo estabelece também requisitos mínimos para que um sistema informatizado de gestão de processos e documentos possa interoperar com outros sistemas de informação, inclusive sistemas legados, respeitando normas de segurança de acordo com padrões abertos de interoperabilidade. O modelo define interoperabilidade como: “intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas. A interoperabilidade deve possibilitar a substituição de qualquer componente ou produto usado nos pontos de interligação por outro de especificação similar, sem comprometimento das funcionalidades do sistema”.*

116. *Também são estabelecidos os requisitos de desempenho, que, segundo o MoReq-Jus, enfocam a eficiência no atendimento às requisições de usuários, de acordo com suas expectativas quanto aos tempos de resposta. O tempo de resposta tanto é influenciado por requisitos de qualidade do software quanto por fatores externos, como, por exemplo, infraestrutura de rede, volume de tráfego de dados e dimensionamento dos servidores e das estações de trabalho. O desempenho é medido avaliando-se a velocidade de processamento, o tempo de resposta e o consumo de recursos.*

117. *Por fim, é definido um requisito de disponibilidade. Segundo o modelo, os sistemas devem garantir disponibilidade de operação durante o período definido pela instituição, ressalvadas as falhas causadas por problemas de infraestrutura.*

118. *Requisitos de disponibilidade também foram estabelecidos pela Resolução-CNJ 185/2013. Segundo o art. 8º dessa resolução, o PJe estará disponível vinte e quatro horas por dia, ininterruptamente, ressalvados os períodos de manutenção do sistema.*

119. *Ademais, segundo a Resolução-CNJ 230/2016, em seu art. 7º, os órgãos do Poder Judiciário deverão, com urgência, proporcionar aos seus usuários processo eletrônico adequado e acessível a todos os tipos de deficiência, inclusive às pessoas que tenham deficiência visual, auditiva ou da fala.*

120. *A preocupação quanto à qualidade de softwares é universal, não sendo restrita ao judiciário. A norma ISO/IEC 9126, que descreve um modelo de qualidade de produto de software, especifica as seguintes características de qualidade: usabilidade, interoperabilidade, acessibilidade e eficiência.*

121. *Essa norma descreve um modelo de qualidade de produto de software, composto de duas partes: a) qualidade interna e qualidade externa e b) qualidade em uso.*

122. *A primeira parte do modelo especifica seis características para a qualidade interna e*

externa, as quais são, por sua vez, subdivididas em sub-características. A segunda parte específica, o que é, para o usuário, o efeito combinado das seis características de qualidade do produto de software.

123. A **usabilidade** é uma das características da qualidade de um sistema e é definida como a capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e atraente ao usuário, quando sob condições especificadas.

124. As sub-características da usabilidade do produto de software são:

- a. Inteligibilidade: capacidade de possibilitar ao usuário compreender se o software é apropriado e como ele pode ser usado para tarefas e condições de uso específicas;
- b. Apreensibilidade: capacidade de possibilitar ao usuário aprender sua aplicação;
- c. Operacionalidade: capacidade de possibilitar ao usuário operá-lo e controlá-lo;
- d. Proteção frente a erros de usuários: como consegue prevenir erros dos usuários;
- e. Estética/Atratividade: capacidade de atrair um potencial usuário para o sistema, o que pode incluir desde a adequação das informações prestadas para o usuário até os requintes visuais utilizados na sua interface gráfica;
- f. Acessibilidade: possibilidade de ser utilizados por todas as pessoas que tenham deficiência ou não. Quando os softwares são corretamente concebidos, desenvolvidos e editados, todos os usuários podem ter igual acesso à informação e funcionalidades.

125. São ainda características de qualidade do produto de software:

- a. **Funcionalidade**, que é a capacidade de prover funcionalidades que satisfaçam o usuário em suas necessidades e é composto pelas seguintes sub-características:
 - i. Adequação: capacidade de prover um conjunto apropriado de funções para tarefas e objetivos do usuário especificados;
 - ii. Acurácia: capacidade de prover, com o grau de precisão necessário, resultados ou efeitos corretos ou conforme acordados;
 - iii. Interoperabilidade, capacidade de interagir com um ou mais sistemas especificados;
 - iv. Segurança: capacidade de proteger informações e dados.
- b. **Confiabilidade**: capacidade do produto de software de manter um nível de desempenho especificado, composto pelas seguintes sub-características:
 - i. Maturidade: capacidade de evitar falhas decorrentes de defeitos no software;
 - ii. Tolerância a falhas: capacidade de manter um nível de desempenho especificado em casos de defeitos no software ou de violação de sua interface especificada;
 - iii. Recuperabilidade: capacidade de restabelecer seu nível de desempenho especificado e recuperar os dados diretamente afetados no caso de uma falha.
- c. **Eficiência**: o tempo de execução e os recursos envolvidos são compatíveis com o nível de desempenho do software;

- d. **Manutenibilidade:** capacidade (ou facilidade) de ser modificado;
- e. **Portabilidade:** capacidade de ser transferido de um ambiente para outro.

126. A segunda parte do modelo, *Qualidade em Uso do produto de software*, é agrupada em quatro características:

- a. **Eficiência:** capacidade de permitir que usuários atinjam metas especificadas com acurácia e completitude
- b. **Produtividade:** capacidade de permitir que seus usuários empreguem quantidade apropriada de recursos em relação à eficácia obtida.
- c. **Segurança:** capacidade de apresentar níveis aceitáveis de riscos de danos.
- d. **Satisfação:** capacidade de satisfazer usuários.

127. A qualidade tem seu preço, mas a falta de qualidade também. O preço da falta de qualidade é custeado tanto pelos usuários finais, que terão que conviver com um software com erros, quanto pela organização que o desenvolveu e terá de fazer a manutenção. Neste último caso, há os chamados custos de falhas externas, que são associados a defeitos encontrados após o produto ter sido concluído como, por exemplo, resolução de reclamações e suporte.

128. Além disso, um software que não apresenta alta qualidade é mais fácil de ser copiado e, como consequência, o software de baixa qualidade pode aumentar indiretamente o risco de segurança. Logo, a construção de um sistema seguro depende do foco na qualidade.

129. Também segundo a Cartilha de Usabilidade em Governo Eletrônico (e-PWG), problemas de usabilidade ocorrem quando pessoas encontram dificuldades para realizar alguma coisa que precisam ou querem fazer com uma interface. Tais dificuldades podem ter origens variadas e ocasionar perda de dados, diminuição da produtividade, não exploração de seções ou serviços, podendo chegar ao abandono do sítio. O desenvolvimento de sítios utilizando a usabilidade tem como consequência comum uma redução nos custos e, posteriormente, uma diminuição no número de correções nas funcionalidades do sítio. Sítios e serviços com boa usabilidade também requerem menos treinamento, suporte e manutenção.

130. Nota-se que o investimento na qualidade de software, apesar de representar custos imediatos, é capaz de reduzir os custos de manutenção, suporte e treinamento.

131. No capítulo anterior, já se tratou dos erros transacionais e não transacionais relacionados ao MNI, os quais são exemplos de baixa qualidade de software verificada em sistemas de tramitação processual. Além deles, os atores ouvidos durante a auditoria relataram outros problemas e demandas não satisfatoriamente ou integralmente resolvidas pelo PJe, como:

- a. Precariedade na visualização do processo;
- b. Impossibilidade de uso do PJe em smartphones pela necessidade de token com certificado digital;
- c. Prejuízos à acessibilidade para deficientes visuais, pois o PJe necessita de tradutor externo ao emprego dessa funcionalidade;
- d. Exigência de prévio acerto de eventual inconsistência do CPF/CNPJ na Receita Federal para confirmar o cadastro, comprometendo a propositura de uma medida de urgência;
- e. Ausência de funcionalidade de cadastramento e envio de precatórios e RPV ao Tribunal;
- f. Ausência de funcionalidade de contagem e certificação automática de prazos e de trânsito em julgado;
- g. Ausência de lista de checagem automática de validação e alerta ao usuário sobre eventuais pendências no processo como, por exemplo, o depósito judicial;
- h. Ausência de fórum de conciliação eletrônica;
- i. Impossibilidade de pagamento de fiança em meio eletrônico.

132. Merece destaque a manifestação negativa relacionada à qualidade de software feita pelo CJF em seu Provimento CJF-PRV-2017/00002, em que informou incontáveis problemas e dificuldades técnicas no PJe. Segundo o órgão, alguns dos problemas se revelavam intransponíveis, nada obstante o empenho da equipe responsável pelo seu desenvolvimento e implantação, criando óbices que dificultavam e retardavam a tramitação processual e a própria prestação jurisdicional. Por fim, com base neste relato, concluiu que a manutenção e o aprimoramento do PJe demandavam elevado dispêndio de tempo e investimento de recursos financeiros e determinou a instalação e utilização do e-Proc na Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais.

133. Logo, com base na justificativa da baixa qualidade de software do sistema PJe, o CJF optou por migrar para outro sistema (o e-Proc), fragmentando a política pública de informatização do processo judicial.

134. Em linha parecida, o TRF2 optou pela não adesão ao PJe. O órgão utilizava sistema de propriedade privada, denominado Apolo, e optou por migrar para algum outro sistema mais universal e de propriedade da União. Para isso, realizou análise comparativa para decidir qual sistema deveria substituir o Apolo, examinando o funcionamento do PJe (versões 1.7 e 2.0) e do e-Proc 2.0. Na conclusão do estudo, o TRF2 apontou que o PJe exibe histórico de inconsistências e crônicas deficiências em vários tribunais. Citou, inclusive, o caso do TJ/RR que, após experimentá-lo no Juizado Especial da Fazenda Pública, decidiu retornar a utilizar o sistema Projudi. Ressalte-se que as listas de problemas apontados pelos atores ouvidos estão no Apêndice Três deste relatório.

135. Assim, novamente com base na justificativa da baixa qualidade de software do sistema PJe, o TRF2 optou por não aderir a ele, escolhendo outro sistema (novamente o e-Proc) para substituir o Apolo.

136. Frente ao quadro, o CJF realizou, em 2018, pesquisa de satisfação para avaliar os sistemas de tramitação de processos na Justiça Federal, tendo 10.598 respondentes. A tabela abaixo retrata o resultado do índice de qualidade de uso avaliado:

Tabela 4 – resultado da pesquisa de satisfação

ITEM	e-Proc	PJe
Facilita o peticionamento à distância	85,6%	59%
É fácil realizar a movimentação de processos	90,5%	52,9%
Permite o adequado cumprimento de prazos	82,3%	51,5%
É fácil consultar o andamento dos processos	82,8%	46,9%
É fácil anexar documentos	81,3%	43,2%
Oferece adequado suporte da equipe de TI	81,1%	42,9%
Possui alertas para impedir uso indevido das funcionalidades do sistema	79,8%	43,8%
É fácil localizar documentos	79,3%	42,2%
É de fácil utilização	81,3%	40,3%
Mantém adequado serviço de informação sobre disponibilidade do sistema no portal	76,6%	42,8%
Tem alto índice de disponibilidade/estabilidade	81,1%	39,2%
Mantém adequado serviço de atendimento ao usuário sobre a utilização do sistema	75,3%	38,6%

<i>É fácil realizar procedimentos em bloco</i>	76,8%	37%
TOTAL	79,5%	41,9%

137. Outro resultado da pesquisa foi o índice de satisfação, e a tabela abaixo resume o resultado obtido:

Tabela 5 – resultado da pesquisa de satisfação

SISTEMA	ÍNDICE
<i>PJe</i>	37,9%
<i>e-Proc</i>	78,3%
<i>Creta</i>	74,3%
<i>Apolo</i>	57,3%
<i>Juris</i>	41,8%
<i>JEF Virtual</i>	50,6%
<i>e-Jur</i>	40,5%
<i>PJD</i>	42,2%

138. Também foi avaliado o índice de satisfação por atributo, tendo o seguinte resultado:

Tabela 6 – resultado da pesquisa de satisfação

ATRIBUTO	SISTEMA	ÍNDICE
<i>Disponibilidade</i>	<i>PJe</i>	41%
	<i>e-Proc</i>	81%
<i>Suporte ao usuário</i>	<i>PJe</i>	36%
	<i>e-Proc</i>	74%
<i>Desempenho</i>	<i>PJe</i>	37%
	<i>e-Proc</i>	80%

139. Outra avaliação realizada considerou aspectos relacionados aos benefícios trazidos por cada sistema:

Tabela 7 – resultado da pesquisa de satisfação

ITEM	e-Proc	PJe
<i>Reduz despesa com infraestrutura predial</i>	93,7%	83,3%
<i>Permite trabalho remoto</i>	89,6%	74%
<i>Reduz gasto com material, pessoal, deslocamento</i>	88,1%	74,2%
<i>Elimina procedimentos cartorários</i>	90%	68,7%
<i>Promove padronização de rotinas de trabalho, facilitando a atuação do operador do direito</i>	91,6%	66%
<i>Aumenta a produtividade de secretaria</i>	91%	66,3%
<i>Facilita a distribuição de tarefas e organização da unidade judicial</i>	90,7%	63%
<i>Aumenta a produtividade da atividade do magistrado</i>	88,2%	63,4%
<i>Reduz o número de atendimentos presenciais</i>	83,5%	65,8%
<i>Permite ser adaptado às rotinas de trabalho específicas da minha unidade (fluxo processual)</i>	91,1%	59,8%
<i>Garante transparência na prática de atos judiciais</i>	83%	62,9%
<i>Reduz o tempo do atendimento presencial</i>	82%	63%
<i>Reduz o tempo de tramitação processual</i>	80,7%	56,8%
<i>Melhora a qualidade da atividade judicial</i>	85,7%	65,1%
TOTAL	85,7%	65,1%

140. Assim, observou-se que a pesquisa realizada pelo CJF para avaliar a satisfação dos usuários frente aos diversos sistemas utilizados pela Justiça Federal apontou para uma baixa qualidade do PJe nacional, em especial quando comparado ao e-Proc.

141. A avaliação de satisfação é um importante indicador da qualidade de software. Na Justiça do Trabalho, que utiliza o PJe-JT, versão derivada do PJe, os índices de satisfação interna e externa são monitorados anualmente com o objetivo de contribuir para a melhoria da prestação jurisdicional.

142. O Índice de Satisfação Interna com o Sistema do Processo Judicial Eletrônico – ISIPJe avalia o grau de satisfação de magistrados e servidores com o sistema, enquanto o Índice de Satisfação Externa com o Sistema do Processo Judicial Eletrônico – ISEPJe avalia o grau de satisfação dos usuários externos.

143. Na avaliação realizada em 2017, o ISIPJe era **71,98%**, correspondente a 4.690 avaliações satisfatórias dentre as 6.516 respondidas. Dos 24 tribunais regionais, 20 avaliaram o sistema com percentual igual ou superior a 70% de satisfação. Já o ISEPJe era de **61,07%**, o que corresponde a 9.639 avaliações satisfatórias dentre as 15.781 respondidas.

144. Dessa forma, verifica-se que os sistemas processuais utilizados no Judiciário apresentam vários problemas relacionados à qualidade de software, como, por exemplo, em relação à usabilidade, [frequência de] indisponibilidade, interoperabilidade, acessibilidade e ausência de funcionalidades relevantes, levando a dificuldades na execução das tarefas pelos usuários do sistema.

145. Além disso, observa-se uma tendência de tribunais que eram usuários do PJe versão nacional abandonarem o sistema para migrar para outros, sejam públicos (produzidos por outro tribunal) sejam privados (contratados da iniciativa privada).

VI. ANÁLISE DAS CAUSAS E EFEITOS

146. Conforme descrito no capítulo III, referente à abordagem de auditoria, foram identificadas duas grandes situações relacionadas ao problema de auditoria avaliado, e ambas são reflexos de uma mesma realidade, com causas e efeitos iguais. Essas situações foram descritas nos dois capítulos anteriores, sendo uma relacionada à fragmentação da política e a outra relacionada à qualidade de software.

147. Passa-se, então, à análise das causas e descrição dos efeitos.

VI.1 Causas

148. No cenário atual, a execução da política acabou por fragmentar o sistema PJe-Nacional, criando seus sistemas variantes, ou havendo partes que sequer aderiram ao PJe. Além disso, o MNI não foi efetivamente implementado, de modo que os vários sistemas possuem dificuldades de interoperabilidade.

149. Tais fatos decorrem, principalmente, dos seguintes aspectos:

- a. a estrutura de governança formalizada através da Resolução-CNJ 185/2013, e posteriormente detalhada na Portaria-CNJ 26/2015 não foi efetivamente implementada, de modo a não conseguir dar vazão às necessidades das partes interessadas, o que favoreceu a fragmentação e a não adesão;
- b. as falhas na formulação da estratégia da política, com participação insuficiente das partes interessadas externas, conduziram à definição de metas e indicadores focados exclusivamente na entrega do produto (sistema de processo judicial eletrônico), sem mensurar se houve ou não modificação dos problemas objeto

de intervenção. Tal fato, associado à ausência de critérios objetivos de avaliação dos responsáveis pela política, faz com que a política não seja vinculada ao alcance de resultados, como alcançar um determinado nível de celeridade, satisfação ou economicidade. Nesse contexto, não há responsável ou responsabilizável pelo alcance da estratégia estabelecida, tornando inviável a accountability;

- c. as citadas dificuldades nos aspectos de liderança e estratégia da política impactam na ausência/insuficiência no monitoramento e controle dos resultados da política pelo CNJ. Ressalta-se que, em decorrência dos fracionamentos e não adesões, as estruturas internas de governança dos órgãos judiciais passam a assumir responsabilidades anteriormente do CNJ.*

150. Frente aos aspectos de lacunas na liderança, estratégia e controle por parte do CNJ, verificou-se que a implantação de sistemas processuais eletrônicos efetivamente dependeu do grau de importância atribuído ao tema pelas altas administrações dos Tribunais, pelo CSJT e pelo CJF.

151. Nesse sentido, os órgãos judiciais que atribuíram maior grau de importância à política de informatização do processo judicial acabaram por se afastar, em maior ou menor grau, do arcabouço normativo e estrutural do CNJ. Como resultado, fragmentaram a versão nacional do PJe (como é o caso da Justiça do Trabalho ou do TRF5), ou não aderiram desde o início (como é o caso do TRF4). Esses órgãos avocaram a governança, implantando o processo eletrônico aos novos processos recebidos, com foco no grau de satisfação dos usuários dos sistemas. Nos órgãos em que a alta administração não priorizou o tema, a implantação não aconteceu de modo efetivo.

152. O detalhamento das análises das causas que embasam as afirmações aqui expostas está no Apêndice 1 deste relatório. Porém, é válido trazermos as principais considerações.

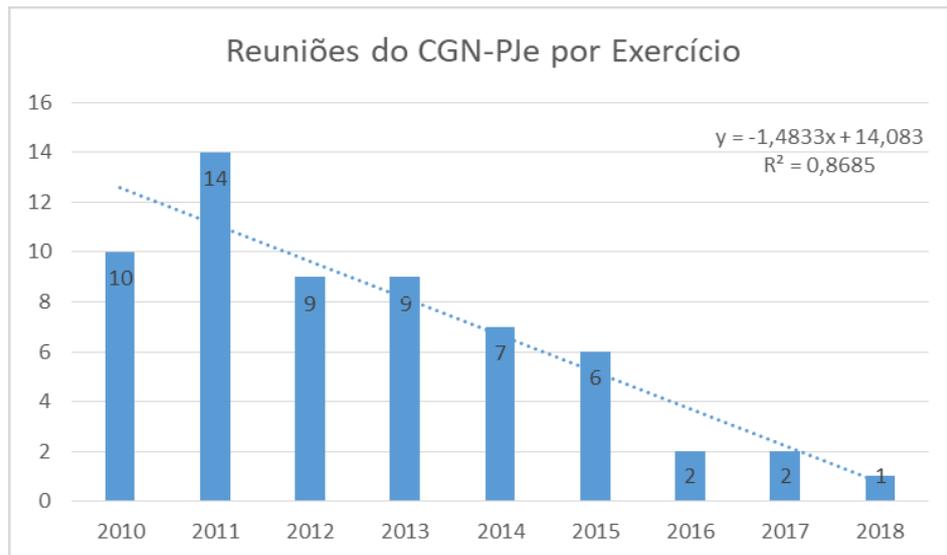
VI.1.1 Estrutura de governança

153. A primeira constatação reflete a capacidade da estrutura de governança de atender suficientemente aos usuários. Inicialmente, é importante saber que as normas do processo judicial eletrônico trouxeram regras fundamentais sobre a estrutura de governança a ser montada.

154. Frisa-se: a estrutura de governança central da política de informatização do processo judicial, formalizada pelo CNJ através da Resolução 185/2013 e Portaria 26/2015, atenderia aos diversos usuários.

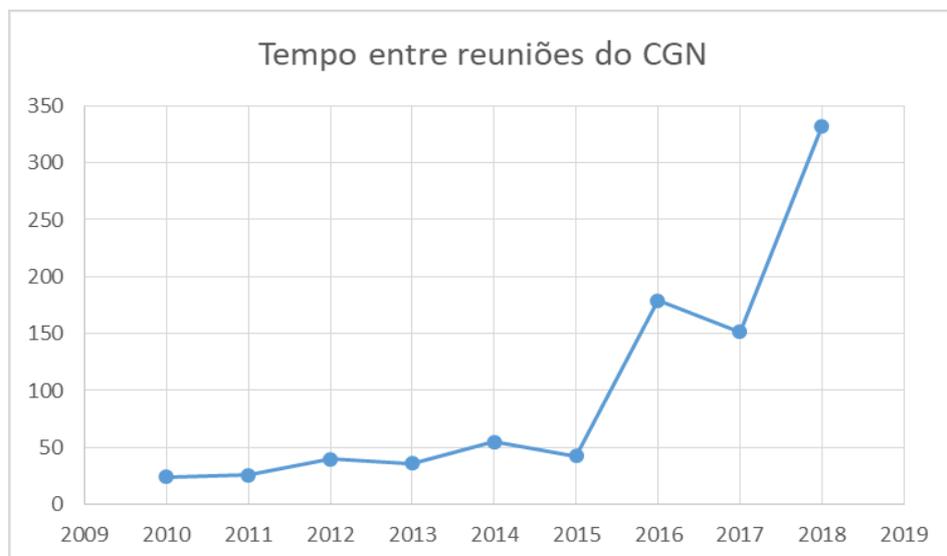
155. Apesar de suficientemente desenhada, a estrutura de governança central não foi efetivamente implementada, tendo sua atuação consistentemente reduzida no atendimento aos interesses das diversas partes interessadas, conforme se depreende dos gráficos abaixo que evidenciam o tempo médio entre reuniões e a quantidade de reuniões por exercício do Comitê Gestor Nacional do PJe (CGN-PJe).

Figura 2 – Quantidade de reuniões realizadas pelo CGN-PJe entre os exercícios de 2010 e 2018.



Fonte: Atas do CGN

Figura 3 – Quantidade média de dias entre duas reuniões consecutivas, por exercício. Dados entre 2010 e 2018.



Fonte: Atas do CGN-PJe

156. Desta feita, verifica-se que a estrutura efetivamente existente não conseguiu dar vazão às necessidades das partes interessadas.

VI.1.2 Participação de partes interessadas

157. Ainda na análise da política de informatização do processo judicial, observou-se a participação insuficiente das partes interessadas externas ao Poder Judiciário. Foi constatado que o modelo de construção da solução política de informatização do processo judicial apresentou fragilidades na transparência e na comunicação entre os usuários externos e internos e a cúpula da governança.

158. A título de exemplo, o processo de elaboração da Resolução-CNJ 185/2013 desconsiderou mais de 80% das contribuições apresentadas em sede de consulta pública, sem evidenciações das causas destas desconsiderações.

159. A falta de comunicação também foi verificada no CJF, onde não houve a adequada

priorização às demandas das partes interessadas externas ao Poder Judiciário.

160. Cabe aqui citar que há exemplos de boas práticas, como o TRF4, órgão judicial responsável pela implementação do e-Proc e que possui ampla comunicação com os usuários do sistema, tendo uma política direcionada ao relacionamento com as partes interessadas internas e externas. Como reflexo, obteve bom nível de satisfação dos usuários nas avaliações realizadas.

161. Já o CSJT, em que pese ter alcançado um aumento no nível de satisfação dos usuários internos e externos, possui baixo grau de participação externa na definição dos requisitos do sistema, ou seja, é possível que o nível de satisfação pudesse ser ainda maior caso houvesse um incremento da participação dos usuários.

VI.1.3 Definição de metas e indicadores

162. Todo projeto ou política deve, em sua formulação, definir objetivos, metas e indicadores.

163. Na formulação da política de informatização do processo judicial, houve a definição de metas e indicadores focados exclusivamente na entrega do produto (sistema de processo judicial eletrônico), sem mensurar se houve ou não modificação dos problemas objeto de intervenção.

164. Em síntese, a política de informatização do processo judicial não possui metas e indicadores que permitam identificar e avaliar seus resultados na transformação social. Não há avaliação, por exemplo, do quanto a informatização do processo judicial contribuiu para tornar a justiça mais célere ou mais acessível ao cidadão. Também não há metas e indicadores relacionadas à possível redução de custos do Poder Judiciário.

165. Conforme dito, as metas e indicadores concentram-se na entrega do produto como, em um exemplo hipotético, “implantação do sistema em 60% das varas até o ano 2017”. Esse formato de metas, além de não refletir a mudança esperada na prestação jurisdicional, permite diferentes metodologias de avaliação, prejudicando a transparência. Como exemplo, na implantação do PJe e do MNI na Justiça Federal, capitaneado pelo CJF, o objeto avaliado é considerado integralmente cumprido quando qualquer funcionalidade estiver ativa. No caso do PJe, caso ele funcione em qualquer das classes processuais de uma vara, esta vara é listada como integralmente aderente ao PJe, para cálculo da meta de adesão ao sistema. Da mesma forma, caso apenas uma das operações do MNI seja implementada, aquela unidade é relacionada como aderente ao MNI, para fins de cálculo da meta.

166. Como exemplo de boas práticas, merece destaque o CSJT que, ainda que não possua indicadores de eficiência correlacionando os insumos aos produtos, possui indicador de efetividade vinculado ao grau de satisfação dos usuários, com metas bem definidas.

167. Assim, verifica-se que o CNJ e demais integrantes da política de informatização do processo judicial, ressalvado o CSJT, não possuem metas e indicadores que permitam identificar e avaliar seus resultados na transformação social.

VI.1.4 Monitoramento

168. Conforme dito, a implantação do PJe, em que pese ter sido relacionada como iniciativa vinculada às metas nacionais, e que impacta no macro desafio de celeridade, não foi objeto de metas ou indicadores de eficiência e efetividade, a serem mensurados pelo CNJ.

169. As metas relacionadas à política foram previstas na Resolução-CNJ 185/2013 e referiam-se à medição do grau de implantação do sistema (eficácia). Além disso, não houve garantia de uniformidade no critério empregado para ateste de que o sistema havia sido implantado.

170. Além do fato de o CNJ monitorar apenas metas relacionadas à implantação, há outro ponto que merece destaque: a frequência das avaliações. O acompanhamento da Resolução-CNJ 185 é feito por meio do Processo de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão 681-09.2014.2.00.0000. Segundo o processo, o CNJ não atua na avaliação e monitoramento do cumprimento dos cronogramas de implantação, de modo direto, desde 25/5/2016, data anterior ao vencimento das respectivas metas.

171. Além disso, conforme informações disponíveis no site do CNJ, os mapas de avaliação da implantação do sistema, nos termos da Resolução 185/2013, datam de 26/6/2014, não havendo evidência de análise posterior.

172. Por fim, é de se destacar que a única evidência objetiva acerca da contribuição que a informatização dos processos judiciais teve em relação à melhoria do tempo de tramitação (celeridade judicial) é o estudo realizado pela FGV a pedido do CNJ. O estudo, entretanto, baseou-se em tribunais que utilizam versões do PJe diferentes da Versão Nacional preconizada pelo CNJ, o que prejudica a extrapolação das observações obtidas.

173. Nesse contexto, em que pese os resultados do PJe apontados pelo estudo da FGV, verifica-se que estes resultados não possuem condição de refletir a política como um todo, haja vista a não homogeneidade da população, com diferentes versões e variações do mesmo sistema, em cada tribunal.

174. Nestes termos, frente aos resultados apresentados no referido documento, não há como se monitorar os impactos da informatização do processo judicial frente aos resultados alcançados pelo Poder Judiciário.

VI.2 Efeitos

175. Como visto, ocorreu a fragmentação na implantação da versão nacional do PJe, ocasionando a sobreposição e duplicidade nas soluções, por meio de implantação de sistemas próprios, inclusive privados, sem adequada comunicação entre eles.

176. Os efeitos decorrentes são a 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.

VI.2.1 Burocracia

177. A burocratização do Poder Judiciário pode ser entendida como um obstáculo ao acesso à justiça.

178. Inicialmente, é importante lembrar que há várias partes interessadas que atuam junto ao Poder Judiciário. Há casos em que cidadãos comuns ingressam com ações sozinhos, mediante o *jus postulandi*, como em juizados especiais e na justiça trabalhista. Há cidadãos representados por advogados privados que integram pequenos escritórios, localizados distantes das capitais, enquanto há advogados que participam de grandes bancas, que atuam em diversos órgãos do Poder Judiciário. Há, ainda, os defensores públicos e membros do ministério público, que integram órgãos públicos que litigam em benefício de partes necessitadas ou da própria sociedade. Por fim, há os órgãos de representação judicial do Estado, como a AGU, que defendem os interesses dos entes federativos junto a todos os órgãos judiciais.

179. A fragmentação de sistemas prejudica a usabilidade dos usuários que atuam em mais de um órgão judicial, desde a necessidade de múltiplos cadastros até a dificuldade de obter treinamento adequado em cada um deles.

180. A fragmentação prejudica, ainda, a disseminação do conhecimento acerca dos sistemas de forma mais geral. Como exemplo, um tutorial elaborado por um advogado de um determinado estado e publicado na internet não pode ser aproveitado por outro advogado que atue em outro ente da federação. Isso impacta, de forma direta, o cidadão comum que pretenda ingressar com ação judicial sozinho, sem o suporte de um advogado.

181. Outro obstáculo gerado pela fragmentação é o aumento na dificuldade de interligar sistemas. As falhas na implementação do MNI dificultam que órgãos públicos que atuam em múltiplos órgãos judiciais, como é o caso do MPF e da AGU, realizem a conexão dos seus sistemas aos do Poder Judiciário.

182. Assim, a dificuldade de acompanhar os processos pelos advogados públicos e privados, bem como pelos cidadãos e demais partes interessadas, representa um aumento da burocracia, resultando na redução do acesso à justiça.

VI.2.2 Custos

183. Nesses termos, os 155 sistemas que foram passíveis de identificação apresentaram um dispêndio decorrente de falhas de interoperabilidade e duplicidade de esforços da ordem de, pelo menos, 374 milhões de reais, entre os exercícios de 2013 e 2017. A cifra apresentada refere-se apenas à faceta federal da política de informatização do processo judicial.

184. Caso a política fosse analisada de modo integral, inserindo-se os dispêndios da esfera estadual, o montante seria expressivamente superior de acordo com informações apresentadas pelo CNJ. A título de exemplo, dos custos da duplicidade em âmbito estadual, levando-se em conta apenas o exercício de 2017, o TJSP teve dispêndios da ordem de R\$ 110.763.959,40 relativos à utilização do e-SAJ [gasto dos cofres estaduais], software de tramitação processual eletrônica da SOFTPLAN.

185. Há que se notar que os custos citados referem-se aos prejuízos tangíveis. Entretanto, há prejuízos não tangíveis, usualmente arcados pelos usuários de pequeno porte frente às dificuldades de uso decorrentes de falhas na padronização dos sistemas.

186. Apenas no Judiciário Federal, há mais de uma dezena de sistemas diferentes de tramitação processual sendo utilizados pelos Tribunais.

187. Ademais, além da existência de sistemas diferentes, verificou-se que a comunicação entre eles não é efetiva, dado a quantidade de problemas relatados pelos órgãos fiscalizados. Também não é efetiva a comunicação entre os sistemas utilizados no Poder Judiciário e os sistemas de entidades externas, como, por exemplo, AGU e OAB.

188. Da mesma forma, o Escritório Digital, devido a sua baixa implementação pelos Tribunais, não tem se mostrado um caminho eficiente para promover a interoperabilidade entre esses diversos sistemas.

189. A padronização dos sistemas ou a implementação efetiva da interoperabilidade possibilita, ainda, que haja um melhor controle das ações impetradas em duplicidade – a chamada litispendência. Esse tema já foi abordado pelo TCU em outras ações de controle, onde foi observado que a criação de controles voltados à prevenção da litispendência pode reduzir custos, pois promove a extinção de processos indevidos já na origem.

190. O acórdão 2732/2017-TCU – Plenário, relatoria Min. Benjamin Zymler, por exemplo, trouxe a seguinte determinação ao CJF:

9.4.1.3. implementar o padrão nacional de integração de sistemas de processos eletrônicos, em alinhamento ao Modelo Nacional de Interoperabilidade, de modo a permitir ações voltadas à integração das bases de dados de toda a Justiça Federal, inclusive contendo medidas para prevenção de litispendência (pesquisa nas bases de dados

de todos os Tribunais Regionais Federais, emissão de relatórios que facilitem a decisão dos magistrados etc), em atendimento ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88)

191. O tema foi revisitado no processo 022.354/2017-4, relativo ao levantamento da judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS, ação de controle da relatoria do Min. Subs. André Luís de Carvalho. Nos debates ocorridos em audiência pública realizada para discutir o relatório da unidade técnica, mostrou-se que a prevenção da litispendência pode contribuir para a redução dos problemas identificados.

192. Fica claro que a fragmentação dos sistemas de tramitação processual, ao dificultar a interoperabilidade entre as informações constantes das bases de dados, dificulta o cruzamento de dados e a verificação da litispendência, seja por parte do próprio Poder Judiciário ou pelo estado, enquanto parte. Com isso, há um aumento na carga de trabalho, pois processos com nulidades demoram a ser identificados, além do risco de haver o pagamento em duplicidade, também onerando o poder público.

VI.2.3 Celeridade

193. A política de informatização do processo judicial automatiza procedimentos antes feitos manualmente. Assim, ao reduzir os tempos ociosos do processo e ao acelerar os procedimentos que foram automatizados, é certo que a informatização do processo judicial é capaz de contribuir para reduzir o tempo de tramitação dos processos, ou seja, é capaz de aumentar a celeridade do Poder Judiciário.

194. Porém, como descrito nos itens anteriores, o aumento da celeridade não constava de uma meta específica, nem há indicadores voltados especificamente para isso. Dessa forma, o aumento da celeridade, ao invés de ser um dos objetivos primordiais a serem perseguidos, tornou-se uma espécie de externalidade positiva. Essa inexistência de metas e indicadores relacionados à celeridade impede que o Poder Judiciário reavalie a política e, assim, a aprimore.

195. A fragmentação da política prejudica a celeridade, em especial quanto à atuação das partes externas ao Poder Judiciário. Segundo a DPU, há sistemas, como o PJe, que exigem a instalação de navegadores desatualizados. Existe a perda dos dados já digitados, mesmo sem abandonar a tela e mesmo sem transcorrer tempo significativo, obrigando o uso de editores de texto em separado. Por fim, as frequentes indisponibilidades do sistema exigem que os usuários peticionem ao juízo a verificação do problema.

VII. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

196. Foram expedidas mensagens eletrônicas oportunizando comentários ao CNJ, CJP, CSJT, TRF1, TRF2, TRF3, TRF4, TRF5, DPU, AGU e representante da OAB. Todos os órgãos responderam às mensagens. A íntegra das respostas está no Apêndice Quatro – Comentários dos Gestores.

197. Os tópicos a seguir trazem a síntese dos comentários e o posicionamento da equipe de auditoria frente a eles.

VII.1 Comentários do CNJ

198. O CNJ fez comentários com relação ao contexto histórico, melhor indicando a participação do órgão na busca por um sistema unificado e padronizado.

199. Com relação ao Achado 1, pontuou que o CNJ busca o sistema único, de modo que o MNI teria a função primordial de interligar o sistema do poder judiciário com sistemas externos, e

não fazer a interligação entre os diversos sistemas do judiciário. Como a Resolução-CNJ 185/2013 estabelece o PJe como sistema único de tramitação processual, não haveria sentido em enfatizar esforços para a integração entre os diversos sistemas atualmente existentes.

200. Com relação ao Achado 2, o CNJ citou que há participação de representantes dos operadores do Direito, bem como informou que, quanto à conclusão da não produção de impactos significativos na economia de recursos e no aumento da celeridade do Poder Judiciário, o relatório carece de dados objetivos ou de metodologia mais precisa, o que dificulta a presente resposta.

201. Por fim, o CNJ informou que não reconhece a pesquisa conduzida pelo CJF, a qual avaliou os sistemas de tramitação processual, em especial e-PROC e PJe, e solicitou a retirada dos resultados da pesquisa citada do relatório preliminar de auditoria, bem como de todas as conclusões dela decorrentes.

VII.1.1 Análise do comentário

202. O contexto histórico deste relatório foi complementado de modo a contemplar as informações trazidas pelo CNJ.

203. Com relação ao comentário relacionado ao Achado 1, a equipe considera louvável a intenção do CNJ de buscar o sistema único de tramitação judicial. Porém, é fato que isso ainda não é uma realidade, de modo que controles podem e devem ser aplicados para atenuar os impactos da fragmentação existente – nesse aspecto destaca-se o MNI. Por outro lado, a equipe não pretende, em suas propostas de encaminhamento, apontar a ação exata a ser adotada pelos gestores, para não haver intromissão no mérito administrativo. As propostas feitas apontam apenas para o aprimoramento da estratégia e dos procedimentos de monitoramento, avaliação e controle, e seguem válidos tanto para a adoção de um sistema único quanto para a implementação de um protocolo de comunicação entre sistemas múltiplos.

204. Com relação aos comentários relacionados ao Achado 2, a equipe opta por pautar-se nas evidências coletadas, mantendo o relatório inalterado.

205. Já com relação à pesquisa conduzida pelo CJF, considera-se que, apesar de o CNJ não ter tido acesso à metodologia, amostragem ou critérios utilizados, ela segue válida como indicativo de tendência. Considerando que as propostas de encaminhamento não são exclusivamente dependentes dos resultados da pesquisa, a equipe opta por mantê-la como evidência, mantendo o relatório inalterado.

VII.2 Comentários do CJF

206. Com relação ao Achado 1, o CJF contestou a consequência registrada no Relatório Preliminar que informa haver tendência de os tribunais que eram usuários do PJe versão nacional abandonarem o sistema para migrar para outros, sejam públicos ou privados, em especial no âmbito da Justiça Federal. Citou que os TRF1, TRF3 e TRF5 estão expandindo o uso da versão nacional.

207. Com relação ao Achado 2, o CJF informou que a rede de governança do PJe está implantada e em funcionamento, e que as demandas externas são registradas para os devidos encaminhamentos.

208. O CJF também apresentou comentários às propostas de encaminhamento, nas quais aponta ações já implementadas.

209. Por fim, o CJF manifestou-se em relação à proposta de encaminhamento na qual se dá ciência ao CJF de que as avaliações do andamento da implantação do PJe e do MNI, ao

classificar resultados parciais como integrais, induz os usuários das informações a erros de entendimento, indo de encontro aos princípios da transparência e prejudicando o processo contínuo de revisão da estratégia. O Órgão apontou que os maiores esforços investidos na implantação (configuração do sistema, treinamento dos usuários, etc.) ocorrem até que ao menos uma classe processual tramite no Sistema PJe, sendo menos trabalhoso a expansão para as demais classes processuais.

VII.2.1 Análise do comentário

210. Com relação ao comentário relativo ao Achado 1, a equipe considera que, apesar de haver órgãos da Justiça Federal comprometidos com o sistema unificado produzido pelo CNJ, as evidências indicam que há também o movimento contrário. Assim, por existir o risco de aumento da fragmentação, optou-se por manter o relatório inalterado, destacando a tendência verificada.

211. Com relação ao comentário relativo ao Achado 2, a equipe considera que a implantação da rede de governança não atendeu integralmente ao previsto na Resolução-CNJ 185/2013, ou seja, não foi suficiente para efetivamente atender às partes interessadas. A equipe reconhece o esforço de diversos órgãos para aprimorar a rede de governança, mas isso não prejudica a proposta de encaminhamento contida no relatório, que apenas busca fomentar esse esforço.

212. Com relação ao comentário feito às propostas de encaminhamento, consideramos que o fato de já haver ações positivas no sentido das propostas não as invalida – ao contrário, indica que as propostas são positivas e contribuirão para a melhoria da política. Por este motivo, optamos por manter o relatório inalterado nesse ponto.

213. Com relação ao último comentário, referente à proposta de dar ciência ao CJF sobre a forma de avaliação utilizada, a equipe considera que a metodologia informada nos comentários prejudica o processo contínuo de revisão da estratégia, uma vez que embora haja um maior esforço na implantação do PJe na primeira classe processual em uma vara, é fato que nem todos os processos daquela vara passariam a ser eletrônicos, dificultando uma visão efetiva da implantação do sistema, de modo que se optou por manter a proposta inalterada.

VII.3 Comentários do CSJT

214. O CSJT sugeriu a segregação das recomendações, antes agrupadas com às relativas ao CJF, devido às diversas diferenças entre os conselhos. Em seguida, fez considerações sobre cada um dos itens das propostas, com sugestões de redação mais adequadas ao caso concreto.

VII.3.1 Análise do comentário

215. A equipe acatou as sugestões e alterou o relatório.

VII.4 Comentários do TRF1

216. Nos comentários do TRF1, há informações acerca do avanço na construção da tabela única de documentos, bem como de melhorias trazidas pela versão 2.0 do PJe. Frisou que as demais questões estão sendo sanadas gradativamente pelo CNJ colaborativamente com os tribunais que utilizam o PJe.

217. Por fim, o TRF1 contestou a metodologia da pesquisa realizada na Justiça Federal.

218. Em outra manifestação, o TRF1 aponta novamente melhorias que estão sendo implementadas, bem como indica que a rede de governança no âmbito do TRF1 está implementada com sucesso.

VII.4.1 Análise do comentário

219. *As ponderações do TRF1 apontam para as melhorias que estão acontecendo na política de informatização do processo judicial, bem como para o sucesso na implementação da rede de governança naquele tribunal. As propostas de encaminhamento, entretanto, seguem válidas, pois criam sinergia para a continuidade das melhorias externadas. Assim, optou-se por manter o relatório inalterado.*

220. *Já com relação à pesquisa realizada na Justiça Federal, e considerando que as propostas de encaminhamento não são exclusivamente dependentes dos resultados da pesquisa, a equipe opta por mantê-la como evidência, mantendo o relatório inalterado.*

VII.5 Comentários do TRF2

221. *O TRF2, em suas considerações iniciais, apontou motivos pela sua opção de uso do e-PROC, ao invés do PJe. Citou que suas motivações se pautaram pelo interesse público.*

222. *Em seguida, fez ponderações sobre o corpo do relatório, oferecendo redações alternativas que melhor explicam o contexto visualizado, além de corrigir erro material. Apresentou retificação de informação previamente prestada (número de profissionais).*

VII.5.1 Análise do comentário

223. *A equipe acatou as sugestões e alterou o relatório.*

VII.6 Comentários do TRF3

224. *O TRF3 apresentou propostas de complementação de redação, para deixar claro que a customização realizada no sistema contava com o aval do CNJ e era aderente ao PJe nacional.*

225. *Em seguida, frisou que o PJe apresenta maior segurança do que o e-PROC, em especial quanto ao modelo de assinatura. Citou, ainda, as diversas vantagens existentes na versão 2.0 do PJe.*

226. *Por fim, o TRF3 explicou que o relatório de erros de integração com sistemas externos, no qual são apontados mais de 4 milhões de falhas ocorridas quando da integração com o sistema do TRF3, ocorreu em um momento de transição e ajustes, antes da efetiva estabilização e da consolidação da integração entre os sistemas.*

VII.6.1 Análise do comentário

227. *As propostas de alteração de redação foram acatadas pela equipe.*

228. *Com relação aos comentários relativos às vantagens do PJe frente ao e-PROC, a equipe optou por não agregar ao relatório, pois não há intenção de apontar qual sistema é melhor. As propostas de encaminhamento visam apenas robustecer a estratégia do poder judiciário frente à política de informatização do processo judicial, e isso independe do sistema a ser utilizado. Por este motivo, não alteramos a redação nessa parte.*

229. *Com relação aos erros de integração, optamos por mantê-los no relatório, pois refletem a dificuldade dos operadores do direito. Porém, para não sugerir que tal dificuldade é reponsabilidade exclusiva do TRF3, adicionamos parágrafo explicando que tais falhas ocorreram em momento de transição e ajustes.*

VII.7 Comentários do TRF4

230. *O TRF4 retificou informação relativa à força de trabalho envolvida com o e-PROC. Com*

relação ao MNI, informou lista com órgãos com os quais possuem integração.

231. Apresentou também informações complementares acerca da existência de duas versões do e-PROC (TRF4 e TJTO), bem como esclareceu a importância da tabela única de documentos para a efetiva integração entre sistemas.

VII.7.1 Análise do comentário

232. O relatório foi retificado quanto à informação da força de trabalho.

233. Com relação aos demais itens, a equipe entendeu que não alteram as evidências coletadas e conclusões decorrentes, nem estão em desacordo com as propostas de encaminhamento. Tais informações apenas complementam e corroboram os achados. Assim, optou-se pela manutenção do texto original.

VII.8 Comentários do TRF5

234. O TRF5 ressaltou que solicitou ao Conselho Nacional de Justiça a relativização das regras que impõem a adoção da versão nacional do Sistema de Processo Judicial Eletrônico – PJe, tendo em vista circunstâncias e especificidades locais da Justiça Federal da 5ª Região.

235. Pontou que há dificuldade em realizar plenamente a operação 4 (entregar manifestação) na integração junto ao Escritório Digital por causa da incompatibilidade dos tipos de dados do sistema, projetado para a versão nacional, com a versão do TRF5.

236. O TRF5 retificou informação trazida em tabelas do relatório, especificamente quanto ao MNI.

237. Por fim, o TRF5 demonstrou o avanço da implantação do PJe Nacional naquele tribunal, frisando que o caminho para o uso de um sistema único na Quinta Região, PJe-CNJ, já está traçado e em execução.

VII.8.1 Análise do comentário

238. Com relação aos comentários realizados acerca do pedido de relativização e quanto à dificuldade de integração da operação 4 no Escritório Digital, a equipe entendeu que não alteram as evidências coletadas e conclusões decorrentes, nem estão em desacordo com as propostas de encaminhamento. Tais informações apenas complementam e corroboram os achados. Assim, optou-se pela manutenção do texto original.

239. O relatório foi retificado quanto às tabelas de integração.

240. Já com relação ao avanço da implantação do PJe Nacional no TRF5, a equipe considera que isso corrobora as propostas de encaminhamento apresentadas, não havendo necessidade de retificação do relatório quanto ao tema.

VII.9 Comentários da DPU, AGU e representante da OAB

241. Os comentários das diferentes vertentes da advocacia pública e privada indicam que o relatório atendeu às expectativas dessas partes interessadas.

242. A representante da OAB fez sugestões quando ao encaminhamento ao CNJ, para que haja instalação de monitoramento de indisponibilidade dos sistemas e da acessibilidade imediatamente, independentemente das versões do PJe, bem como ponderou sobre custos que os advogados têm devido às falhas no MNI.

VII.9.1 *Análise do comentário*

243. *A proposta de instalação de monitoramento de indisponibilidade, em nosso entendimento, é uma das opções possíveis a serem adotadas pelo órgão competente. As propostas de encaminhamento visam orientar os órgãos a melhor identificar a forma como atingirão seus objetivos, mas sem adentrar no mérito administrativo. Por este motivo, optou-se por não adicionar a proposta aos encaminhamentos. Já com relação ao MNI, considerou-se que tais os prejuízos causados pelas falhas do MNI que foram mostrados no relatório já são suficientes para o entendimento do leitor, motivo pelo qual também se optou por não alterar a redação original.*

VIII. CONCLUSÃO

244. *Com base no exposto, chegou-se aos seguintes achados de auditoria:*

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.*

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.*

245. *Quanto a questão de auditoria – A implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais realizados pelos órgãos do Poder Judiciário da União a partir da edição da Resolução-CNJ 185/2013 estão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade? – avaliamos que, conforme os achados descritos, os três princípios não foram adequadamente atendidos.*

246. *Quanto à economicidade, observou-se a fragmentação na implantação da versão nacional do Processo Judicial Eletrônico, ocasionando a sobreposição e duplicidade de soluções, o que demanda uma maior alocação de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.*

247. *Além disso, destacamos que a política de informatização dos processos judiciais, da forma como foi implementada, não foi eficiente. Isso porque, apesar de ter contribuído para o aprimoramento do poder judiciário, o fez de forma fragmentada, o que maximizou os esforços alocados, reduzindo a eficiência geral da política. Frisa-se, inclusive, que as propostas de encaminhamento contidas neste relatório buscam justamente reduzir a fragmentação e maximizar a eficiência*

248. *Por fim, observamos que a efetividade da política deixou de ser atendida, em especial, devido às falhas no atendimento dos interesses das diversas partes interessadas, o que tornou a política auto-referenciada. Com isso, os objetivos centrais – dar maior celeridade, aumentar o acesso dos cidadãos ao poder judiciário e reduzir custos – não foram potencializados.*

249. *Espera-se que esta auditoria operacional contribua decisivamente para o aumento da eficiência do Poder Judiciário, ajudando-o a ser menos burocrático, mais célere, mais*

acessível e menos oneroso.

IX. BENEFÍCIOS ESPERADOS

250. Em atenção à Portaria-TCU 82/2012 e à Portaria-Segecex 10/2012, configuram benefícios potenciais advindos dos encaminhamentos propostos, aumentar a eficiência do Poder Judiciário, com aumento da celeridade, redução de custos e melhoria na qualidade dos serviços prestados.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

251. Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior com as propostas de encaminhamento descritas a seguir.

252. Determinar ao CNJ, com fundamento no art. 250, inc. II, do RI/TCU, que:

252.1. apresente a este Tribunal, fundamentado nos princípios republicanos de transparência ativa, prestação de contas e planejamento (art. 70, parágrafo único da CF/88 c/c art. 6º, inc. I, do Decreto-Lei 200/1967 e art. 3º, inc. II, da Lei 12.527/2011), bem como nas boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, 1ª Ed, no prazo de 180 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação com vistas a:

252.1.1. aprimorar a estratégia da política pública de informatização do processo judicial por meio das seguintes práticas:

252.1.1.1. identificar e garantir a ampla participação das partes interessadas externas (MPU, AGU, DPU, OAB, Sociedade Civil, ONG etc);

252.1.1.2. definir um conjunto conciso e efetivo de metas e indicadores estratégicos que, além de monitorarem a implantação dos sistemas de processo judicial eletrônico, mensurem os resultados alcançados pela implantação dos sistemas, frente à celeridade, acessibilidade, usabilidade e economicidade;

252.1.1.3. identificar as similaridades e as diferenças entre as necessidades dos diversos órgãos do Poder Judiciário no que tange aos sistemas de tramitação processual e fomentar a articulação entre eles, de modo a favorecer a padronização, o intercâmbio de tecnologias, o desenvolvimento conjunto e o ganho de escala por meio do compartilhamento de funcionalidades, objetivando eliminar a fragmentação e duplicidade da política de informatização do processo judicial;

252.1.1.4. dar ampla transparência ao processo contínuo de revisão da estratégia, registrando as propostas das partes interessadas, internas e externas, bem como a priorização dada a cada proposta;

252.1.2. aprimorar a liderança da política pública de informatização do processo judicial por meio das seguintes práticas:

252.1.2.1. designar agente público para ser responsável pela condução da política de informatização do processo judicial;

252.1.2.2. designar agente público para ser responsável pela condução da implantação do MNI no Judiciário Brasileiro;

252.1.2.3. instituir critérios de avaliação da adequação e suficiência da estrutura de governança da política de informatização do processo judicial;

252.1.2.4. prover os meios necessários à efetiva interoperabilidade entre os sistemas

judiciais de tramitação processual, bem como entre eles e os sistemas de outros órgãos, regulamentando formatos e tamanhos de arquivos, modelo de assinatura, tabelas e demais informações necessárias à implantação efetiva do MNI;

252.1.2.5. garantir, enquanto existir a fragmentação da política pública de informatização do processo judicial, o acesso facilitado aos usuários por meio de interface única e padronizada para todo o Poder Judiciário;

252.1.3. aprimorar o controle da política pública de informatização do processo judicial por meio das seguintes práticas:

252.1.3.1. monitorar, acompanhar e avaliar efetivamente o processo de implantação do MNI;

252.1.3.2. uniformizar o critério de avaliação do grau de implantação do MNI, de modo a prevenir falhas de compreensão dos resultados;

252.1.3.3. avaliar e acompanhar periodicamente:

252.1.3.3.1. a estrutura de governança, frente aos critérios estipulados, dando ampla transparência aos resultados da avaliação;

252.1.3.3.2. o efetivo cumprimento dos cronogramas de implantação do PJe;

252.1.3.3.3. as metas e indicadores relacionados aos resultados da política frente aos ganhos de celeridade, acessibilidade, usabilidade e economicidade, dentre outros;

252.1.4. aprimorar a transparência da política pública de informatização do processo judicial, divulgando, no sítio do CNJ, os diversos desdobramentos relacionados à Política de Informatização do Processo Judicial, nos termos da Lei 11.419/2006, em especial:

252.1.4.1. sistemas de tramitação processual em uso, por cada órgão do Poder Judiciário, detalhando o escopo de abrangência de cada sistema;

252.1.4.2. relatório de fragmentações, especificando os Tribunais que não adotem PJe, especificando, no mínimo, se houve pedido de relativização, nos termos do art. 45 da Resolução-CNJ 185/2013, bem como se a relativização foi concedida, e se o tribunal se encontra regular frente às exigências da citada resolução;

252.1.4.3. metas e indicadores relacionados à política de informatização do processo judicial, informando de modo claro a metodologia de cálculo de cada indicador, bem como o responsável por sua medição;

252.1.4.4. relatórios de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados da política de informatização do processo judicial eletrônico;

252.1.4.5. relatório de avaliação do grau de cumprimento do cronograma de implantação do PJe, apresentados nos termos do art. 34 da Resolução-CNJ 185/2013;

252.1.4.6. relatórios de avaliação da adequação e suficiência da estrutura de governança da política;

252.1.4.7. prestação de contas pelos agentes públicos responsáveis pela condução da política de informatização do processo judicial;

252.1.4.8. informações de cada um dos cargos que compõe a estrutura de governança do PJe, especificando o atual ocupante, bem como o ato normativo de designação e o tempo que o cargo tenha ficado vago antes da respectiva nomeação;

252.1.4.9. atas do Comitê Gestor Nacional do PJe;

- 252.1.4.10. *relatório periódico sumarizando as principais atividades do CGN;*
- 252.1.4.11. *relatórios de monitoramento, acompanhamento e avaliação da implantação do MNI, especificando o critério de avaliação do grau de implantação do MNI, bem como garantindo que o referido critério foi o mesmo em todas as medições, ou detalhar eventuais especificidades e os respectivos efeitos;*
- 252.2. *interrompa as transferências voluntárias de ativos, pelo CNJ, a tribunais que não tenham implantado efetivamente o PJe, nos termos do art. 46 da Resolução-CNJ 185/2013;*
- 252.3. *identifique os órgãos do Poder Judiciário que tenham recebido doações de ativos de tecnologia de informação pelo CNJ, para a implantação do PJe, e que tenham posteriormente evadido do sistema, sem a aprovação do plenário, em descumprimento ao disposto dos art. 44, caput e parágrafos únicos, 45 e 46. da Resolução-CNJ 185/2013, reavendo os montantes repassados;*
253. *Determinar ao CJF, com fundamento no art. 250, inc. II, do RI/TCU, que apresente a este Tribunal, fundamentado nos princípios republicanos de transparência ativa, prestação de contas e planejamento (art. 70, parágrafo único da CF/88 c/c art. 6º, inc. I, do Decreto-Lei 200/1967 e art. 3º, inc. II, da Lei 12.527/2011), bem como nas boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, 1ª Ed, no prazo de 180 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação com vistas a aprimorar a estratégia da política pública de informatização do processo judicial por meio das seguintes práticas:*
- 253.1. *identificar e garantir a ampla participação das partes interessadas externas (MPU, AGU, DPU, OAB, Sociedade Civil, ONG etc.);*
- 253.2. *definir um conjunto conciso e efetivo de metas e indicadores estratégicos que, além de monitorarem a implantação dos sistemas de processo judicial eletrônico, mensurem os resultados alcançados pela implantação dos sistemas frente à celeridade, acessibilidade, usabilidade e economicidade;*
- 253.3. *identificar as similaridades e as diferenças entre as necessidades dos órgãos do Poder Judiciário vinculados a eles, no que tange aos sistemas de tramitação processual, e fomentar a articulação entre eles, de modo a favorecer a padronização, o intercâmbio de tecnologias, o desenvolvimento conjunto e o ganho de escala por meio do compartilhamento de funcionalidades, objetivando eliminar a fragmentação e duplicidade da política de informatização do processo judicial;*
- 253.4. *dar ampla transparência ao processo contínuo de revisão da estratégia, registrando as propostas das partes interessadas, internas e externas, bem como a priorização dada a cada proposta;*
254. *Determinar ao CSJT, com fundamento no art. 250, inc. II, do RI/TCU, que apresente a este Tribunal, fundamentado nos princípios republicanos de transparência ativa, prestação de contas e planejamento (art. 70, parágrafo único da CF/88 c/c art. 6º, inc. I, do Decreto-Lei 200/1967 e art. 3º, inc. II, da Lei 12.527/2011), bem como nas boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, TCU, 1ª Ed, no prazo de 180 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação com vistas a aprimorar a estratégia da política pública de informatização do processo judicial por meio das seguintes práticas:*
- 254.1. *adotar medidas de fomento ao desenvolvimento colaborativo com o Conselho Nacional de Justiça, de modo a permitir o compartilhamento de funcionalidades desenvolvidas para o PJe, no âmbito da Justiça do Trabalho, com os demais ramos de justiça;*

- 254.2. *identificar e garantir a ampla participação das partes interessadas externas (MPU, AGU, DPU, OAB, Sociedade Civil, ONG etc.);*
- 254.3. *definir um conjunto conciso e efetivo de metas e indicadores estratégicos que, além de monitorarem o grau de satisfação do usuário do PJe, mensurem os resultados alcançados frente à celeridade, acessibilidade e economicidade.*
- 254.4. *identificar as similaridades e as diferenças entre as necessidades dos órgãos do Poder Judiciário vinculados a eles, no que tange aos sistemas de tramitação processual, e fomentar a articulação entre eles, de modo a favorecer a padronização, o intercâmbio de tecnologias, o desenvolvimento conjunto e o ganho de escala por meio do compartilhamento de funcionalidades, objetivando eliminar a fragmentação e duplicidade da política de informatização do processo judicial;*
- 254.5. *garantir ampla transparência ao processo contínuo de revisão da estratégia, conferindo maior publicidade aos registros das partes interessadas, internas e externas, bem como quanto à priorização atribuída a cada proposta.*
255. *Dar ciência ao CNJ que a ausência de designação efetiva da estrutura de governança, a exemplo do Comitê Gestor Nacional, se configura em infração à norma legal de natureza operacional com reflexos graves para a continuidade da política pública de informatização do processo judicial e vai de encontro ao princípio da eficiência e às boas práticas de governança pública, nos termos do art. 37, caput, da CF/88, e do Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas.*
256. *Dar ciência ao CNJ dos problemas transacionais e não transacionais referentes ao MNI relacionados no Apêndice Dois do presente relatório.*
257. *Dar ciência ao CJF de que as avaliações do andamento da implantação do PJe e do MNI, ao classificar resultados parciais como integrais, induz os usuários das informações a erros de entendimento, indo de encontro aos princípios da transparência e prejudicando o processo contínuo de revisão da estratégia.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais, em especial o Processo Judicial Eletrônico (PJe), e sua contribuição para a desburocratização do Poder Judiciário federal.

2. A questão central que norteou a presente auditoria pode ser assim resumida:

A implementação e o funcionamento da informatização dos processos judiciais realizados pelos órgãos do Poder Judiciário da União a partir da edição da Resolução-CNJ 185/2013 estão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade?

3. Em síntese, a ação de controle obteve os seguintes achados:

***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.*

4. Ao pontuar, desde logo, minha concordância, no essencial, com as análises e proposições da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), passo a comentar os pontos que considero de maior relevância na auditoria sob exame.

5. Para melhor compreensão do tema, apresento breve histórico dos esforços legislativos e institucionais para a racionalização e automatização dos procedimentos judiciais no Brasil, elaborado a partir das informações coletadas pela unidade técnica:

2001 - criação da infraestrutura de chaves públicas do Brasil (ICP BRASIL) e regulamentação da assinatura e certificação digitais, por meio da Medida Provisória 2.200-2/2001;

2004 - constitucionalização do princípio da celeridade processual, por meio da Emenda Constitucional 45/2013, que inseriu o inciso LXXXVIII no art. 5º da Lei Maior, assegurando, como direito fundamental, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” no “âmbito judicial e administrativo”;

2006 - regramentos iniciais sobre as comunicações processuais por meio eletrônico, mediante as **Leis 11.280/2006 e 11.341/2006**;

- regulamentação da informatização do processo judicial, por meio da **Lei 11.419/2006**, quando, então, o CNJ passou a buscar um sistema **unificado e padronizado** a ser **disponibilizado a todos os tribunais**;

2009 - iniciativa conjunta para elaborar e implementar o **padrão nacional de integração de sistemas de processo eletrônico**, mediante o **Acordo de Cooperação Técnica 58/2009**, firmado entre o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, o Tribunal Superior do Trabalho, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e a Advocacia-Geral da União, fato considerado marco inicial da interligação entre os diversos sistemas;

2012 e 2013- regulamentação dos sistemas de tramitação processual, mediante as Resoluções CSJT 94/2012 (Justiça do Trabalho), CJF 202/2012 (Justiça Federal), TSE 23.393/2013 (Justiça Eleitoral);

2013 - regulamentação do sistema de “**Processo Judicial Eletrônico**” (PJe), por meio da **Resolução-CNJ 185/2013**, com o fito de unificar o sistema de tramitação processual em todo o Poder Judiciário nacional, observando-se que **tal sistema** foi desenvolvido pelo próprio CNJ;

- instituição do **Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI)** entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, mediante a **Resolução Conjunta-CNJ/CNMP 3/2013**;

2015 - disciplina dos atos processuais eletrônicos no Código de Processo Civil, mediante a Lei 13.105/2015 (referência não mencionada pela unidade técnica, mas aqui incluída por sua relevância).

6. Conforme visto no Relatório, a equipe de auditoria utilizou como critérios norteadores de suas verificações os marcos legais e regulamentares assentados principalmente nos seguintes estatutos sobre o tema:

- **Lei 11.419/2006**, que, ao dispor sobre “a informatização do processo judicial”, ao estabelecer diretriz de padronização e acessibilidade dos sistemas (art. 14¹), motivou o CNJ a construir um sistema unificado e padronizado a ser disponibilizado a todos os tribunais;

- **Resolução-CNJ 185/2013, que disciplina o “Processo Judicial Eletrônico” (PJe);**

- **Resolução Conjunta-CNJ/CNMP 3/2013, que dispõe sobre o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI).**

7. Importante frisar que essas próprias normas, principalmente as duas resoluções assinaladas, definem as regras e objetivos cujo grau de atendimento foi aferido na presente auditoria, resumidos nas seguintes premissas:

- padronização dos sistemas;
- interoperabilidade (ou interconexão dos diferentes sistemas)
- unificação dos sistemas (PJe nacional, a cargo do CNJ);
- celeridade processual;
- facilitação do acesso à Justiça;
- qualidade da prestação jurisdicional;
- transparência e divulgação aos usuários sobre os recursos disponíveis;

¹ 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.**

Parágrafo único. Os sistemas devem buscar identificar os casos de ocorrência de prevenção, litispendência e coisa julgada.

- coordenação centralizada pelo CNJ e pelo CNMP.

8. Parte expressiva desses parâmetros está assinalada nos considerandos da mencionada **Resolução Conjunta-CNJ/CNMP 3/2013**, entre os quais, destaco:

*CONSIDERANDO os benefícios advindos da **substituição da tramitação de autos em meio impresso pelo meio eletrônico**, como instrumento de **celeridade, de qualidade da prestação jurisdicional e de acesso à justiça**;*

*CONSIDERANDO a atual **multiplicidade de sistemas** de tramitação processual, seja em meio físico ou eletrônico, o que **implica replicação de gastos e investimentos** pelos tribunais e **dificuldade de aprendizado para os usuários**, notadamente os advogados que atuam perante tribunais diferentes;*

*CONSIDERANDO o termo de cooperação nº 58/2009, que resultou na construção de um **modelo nacional de interoperabilidade** de sistemas do Poder Judiciário;*

*CONSIDERANDO o papel de **coordenação, uniformização e harmonização dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público** quanto às políticas que envolvem demandas na área de tecnologia da informação;*

*CONSIDERANDO a necessidade da criação de instrumentos que **auxiliem e simplifiquem** a atividade de administração da Justiça e possibilitem **tornar o processo mais célere e efetivo**;*

*CONSIDERANDO a **necessidade de diversos participantes do sistema de justiça** – Ministério Público, advocacia pública e privada e defensoria pública, entre outros – **de interagir com os sistemas informatizados dos órgãos do Poder Judiciário**, preferencialmente mediante métodos padronizados e previsíveis;*

*CONSIDERANDO o contido na Resolução nº 12, de 14 de fevereiro de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que prevê a criação de **padrões de interoperabilidade para o Poder Judiciário** (grifei).*

9. Tais considerações preambulares atestam que os critérios utilizados pela unidade técnica para identificar falhas e oportunidades de melhoria e, por conseguinte, nortear a proposta de encaminhamento, foram postos pelas próprias unidades jurisdicionadas auditadas – por meio das resoluções assinaladas –, além, é óbvio, da força normativa das regras constitucionais e legais que regem a matéria. Portanto, são normas que vinculam a execução da política pública de automatização dos processo judicial.

10. Pontuadas essas premissas, passo a resumir alguns achados de maior relevo que justificam a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria, salientando-se que **as verificações foram realizadas no ano de 2018**, ou seja, cerca de **cinco anos após** as resoluções que estabeleceram o Processo Judicial Eletrônico (PJe), com o objetivo de ser padronizado e unificado, e o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI), que visa à interligação de sistemas.

11. A primeira anotação refere-se ao **atraso na implementação do PJe**:

*... o **sistema único ainda não é uma realidade**. Em pesquisa com usuários de sistemas do Poder Judiciário realizada pelo CJF em março de 2018, foram observados diversos sistemas: PJe, e-SAJ, e-Proc, Projudi, e-STF, e-STJ e outros.*

12. As dificuldades operacionais para a plena implementação do PJe e do MNI pode sem ser justificadas, em princípio, pela dimensão do desafio: 92 tribunais, 18.168 magistrados, 272.093 servidores, 13.087 membros do MP, 6.059 defensores públicos e 1.107.481 advogados, além das autoridades policiais, estagiários, juristas, cidadãos com interesse em determinados processos.

13. Também são anotadas informações relevantes trazidas pela **Advocacia-Geral da União**, colhidas por meio de seu **sistema Sapiens**, que busca “a integração com todos os órgãos do Poder Judiciário”, a revelar dificuldades operacionais na busca de informações confiáveis:

*103. Da análise das informações enviadas pela AGU, observa-se que, **do total de operações realizadas com o Poder Judiciário, cerca de 25% resultaram em erro**. As falhas concentram-se na operação “recuperação de documento”, bem como em operações realizadas entre a AGU e o TRF3, tribunal com jurisdição no Estado de São Paulo, com grande volume de ações previdenciárias.*

14. Quanto ao **Escritório Digital do Processo Eletrônico**, software desenvolvido pelo CNJ para “integrar os sistemas processuais dos tribunais brasileiros e permitir ao usuário centralizar em um único endereço eletrônico a tramitação dos processos de seu interesse no Judiciário”, é anotado que “a quase totalidade dos Tribunais **não estão integrados** ao Escritório Digital”.

15. A unidade técnica também pontua a **fragmentação do sistema PJe-Nacional**, com “sistemas variantes” e “partes que sequer aderiram ao PJe”, e, ainda, que “o MNI não foi efetivamente implementado, de modo que os vários sistemas possuem dificuldades de interoperabilidade”.

16. Também são anotadas outras deficiências e oportunidades de melhoria no processo de implementação gradual do PJe unificado e do MNI, entre as quais, destaco:

Governança - há indicadores de progressiva redução das atividades do Comitê Gestor Nacional do PJe (CGN-PJe)”, demonstrados nos gráficos produzidos pela equipe de auditora (§§ 153 a 156, do relatório de auditoria);

Participação das partes interessadas - “o processo de elaboração da Resolução-CNJ 185/2013 desconsiderou mais de 80% das contribuições apresentadas em sede de consulta pública, sem evidenciação das causas destas desconsiderações. (§158 do relatório de auditoria);

Definição de metas e indicadores – ausência ou insuficiência de “metas e indicadores que permitam identificar e avaliar a efetividade ou o impacto da política pública de informatização do processo judicial sobre os macro-objetivos esperados, a exemplo da ausência de avaliação de impacto das ações sobre a celeridade processual, a acessibilidade à Justiça pelos cidadãos e a redução de custos do Poder Judiciário (§§162 a 167, idem);

Potencial de ganho de eficiência e redução de custos com a plena implementação do PJe e do MNI:

- “os 155 sistemas que foram passíveis de identificação apresentaram um dispêndio decorrente de falhas de interoperabilidade e duplicidade de esforços da ordem de, pelo menos, 374 milhões de reais, entre os exercícios de 2013 e 2017”, apenas na esfera da União (§183), onde há “mais de uma dezena de sistemas diferentes de tramitação processual sendo utilizados pelos Tribunais” (§186).

- merece destaque a determinação deste Tribunal vazada no Acórdão 2732/2017-TCU – Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler), dirigida ao Conselho da Justiça Federal (§190), com o objetivo de melhorar a eficiência do PJe por meio da padronização e integração de sistemas na Justiça Federal, inclusive quanto aos mecanismos de prevenção de litispendências:

*9.4.1.3. implementar o padrão nacional de integração de sistemas de processos eletrônicos, em alinhamento ao Modelo Nacional de Interoperabilidade, de modo a permitir ações voltadas à **integração das bases de dados de toda a Justiça Federal**, inclusive contendo medidas para prevenção de litispendência (pesquisa nas bases de dados de todos os Tribunais Regionais Federais, emissão de relatórios que facilitem a decisão dos magistrados etc), em atendimento ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88)*

-“Segundo a DPU, há sistemas, como o PJe, que exigem a instalação de navegadores desatualizados. Existe a perda dos dados já digitados, mesmo sem abandonar a tela e mesmo sem transcorrer tempo significativo, obrigando o uso de editores de texto em separado. Por fim, as frequentes indisponibilidades do sistema exigem que os usuários peticionem ao juízo a verificação do problema (§ 195).

17. Em relação aos comentários dos gestores, concordo com a unidade técnica quanto ao fato de que as observações e objeções ofertadas pelas unidades jurisdicionadas sobre os achados de auditoria não afastam a necessidade de prosseguir e intensificar os esforços para a plena implementação do PJe e do MNI, respeitadas, obviamente, as eventuais dificuldades ou mesmo impedimentos operacionais que porventura sejam identificados em um caso ou outro.

18. Reforço que o objetivo principal da presente auditoria é identificar falhas e oportunidades de melhoria na eficiência e na efetividade do PJe, o que envolve ações de amplo espectro, conforme se verifica no detalhamento dos planos de ação propostos pela unidade técnica.

19. Nessa passo, permito-me algumas observações relacionadas aos comentários dos gestores.

20. Segundo a administração do CNJ,

*“o MNI teria a função primordial de **interligar o sistema do poder judiciário com sistemas externos, e não fazer a interligação entre os diversos sistemas do judiciário.** Como a Resolução-CNJ 185/2013 estabelece o PJe como sistema único de tramitação processual, não haveria sentido em enfatizar esforços para a integração entre os diversos sistemas atualmente existentes. (§199; Grifêi).*

21. Em que pese essa ressalva dos gestores, ressalto que os esforços para a interligação entre os sistemas do Poder Judiciário como um todo estão inseridos dentro da diretriz posta no artigo 14 da Lei 11.419/2006, um dos marcos legais que fundamentam as propostas ora apresentadas, *verbis*:

*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.***

*Parágrafo único. **Os sistemas devem buscar identificar os casos de ocorrência de prevenção, litispendência e coisa julgada.** (Grifêi).*

22. Conforme registrado pela equipe de auditoria, a **interligação dos sistemas** é extremamente útil para a eficácia e a eficiência dos controles de prevenção, litispendência e coisa julgada, previstos no parágrafo único do artigo supracitado. Ademais, o *caput* do referido artigo legal é claro ao **abarc**ar os **“órgãos do Poder Judiciário” como um todo.**

23. Obviamente, cabe repetir, é necessário reconhecer as eventuais limitações operacionais e de recursos disponíveis à plena interligação dos sistemas. Por isso, compreende-se que esse esforço de interligação deve produzir resultados paulatinos rumo à integração plena, como um objetivo a ser alcançado em algum momento futuro, sem pressões desmedidas, embora com esforço constante.

24. O CNJ ainda refuta a conclusão da unidade técnica quanto à ausência de “impactos significativos na **economia de recursos** e no aumento da **celeridade do Poder Judiciário**”, asseverando que o “relatório carece de dados objetivos ou de metodologia mais precisa, o que dificulta a presente resposta”.

25. Rejeito essa objeção, em concordância com a unidade técnica, por considerar que as evidências obtidas, ainda que por meios indiretos, provêm de fontes confiáveis. Ademais, conforme bem assinala a equipe de auditoria, as propostas de encaminhamento fundamentam-se nas convicções extraídas da análise conjunta de todos os achados, a convergir para a conclusão de que realmente há

deficiências no grau de implementação do PJe e do MNI, e nos respectivos mecanismos de governança, com impactos negativos no alcance das premissas que norteiam a política do processo judicial eletrônico, assinaladas no parágrafo 7 deste Voto.

26. O CNJ aduz também não reconhecer “a pesquisa conduzida pelo CJF, a qual avaliou os sistemas de tramitação processual, em especial e-PROC e PJe”, solicitando, assim, “a retirada dos resultados da pesquisa citada do relatório preliminar de auditoria, bem como de todas as conclusões dela decorrentes” (§ 201).

27. Sobre essa ressalva, alinho-me às considerações da unidade técnica, por considerar, conforme já assinali, sua fonte confiável: o Conselho da Justiça Federal. Ademais, tais pesquisas tiveram universos significativos. Uma delas, atualizada em março de 2018, abrangeu noventa órgãos de todas as esferas de justiça (federal, militar, trabalho, eleitoral e estaduais). A pesquisa de satisfação, incluindo a comparação entre os sistemas PJe e e-Proc, realizada 2018, obteve respostas de 10.598 usuários. Em vista disso, não vejo como acolher a objeção de que tais pesquisas não seriam confiáveis.

28. Sobre os comentários dos gestores do CJF, a anotação que nos parece mais relevante é a contestação da assertiva da equipe de auditoria de que haveria “tendência de os tribunais que eram usuários do PJe versão nacional abandonarem o sistema para migrar para outros, sejam públicos ou privados, em especial no âmbito da Justiça Federal” (§206). Ao fundamentar sua ressalva, o CJF assinalou que os TRF-1, TRF-3 e TRF-5 estariam expandindo o uso da versão nacional. Ocorre que, segundo a unidade técnica, as adesões ao PJe ocorrem em paralelo a um movimento contrário, a exemplo do TRF-2 e do TRF-4, que teriam optado por não utilizar o PJe (§§ 48 e 134), e do próprio CJF, que migrou para o sistema e-Proc (§133). Alinho-me, assim, à posição da unidade técnica, pelas próprias evidências apresentadas.

29. No que se refere às ações de governança, o CJF alega que essa rede já está implantada e operacional para o PJe, e que as demandas externas são registradas e encaminhadas para os setores responsáveis (§207). Sobre essa questão, a unidade técnica pontua, com razão, que esse fato não afasta a necessidade de prosseguir com os esforços para reduzir as deficiências de governança apontadas, principalmente porque as medidas até aqui implementadas ainda não cumpriram “integralmente ao previsto na Resolução-CNJ 185/2013”, quanto ao efetivo atendimento às partes interessadas (§211).

30. Quanto aos comentários dos demais órgãos auditados, a equipe de auditoria acolheu parcialmente as sugestões. Nada a ressaltar.

31. Os últimos comentários advieram das entidades e órgãos usuários dos sistemas do Poder Judiciário consultados pela equipe de auditoria: a Defensoria Pública da União (DPU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Em geral foi informado que o relatório atendeu às expectativas.

32. Destaco a sugestão da OAB, para que o CNJ instale módulo de “monitoramento de indisponibilidade dos sistemas e da acessibilidade imediatamente, independentemente das versões do PJe”. O órgão assinala os custos que os advogados têm devido às deficiências de sistemas (§242). A unidade rejeitou a proposta, por considerar que “As propostas de encaminhamento visam orientar os órgãos a melhor identificar a forma como atingirão seus objetivos, mas sem adentrar no mérito administrativo” (§243).

33. Divirjo da unidade técnica, pois a sugestão da OAB pode ser acolhida sob a forma de **recomendação**, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU. Isso porque tal proposição representa um indicador de eficiência do sistema, o que a torna legítima. Note-se, ademais, que o instrumento da recomendação, em si, é precisamente um meio de especificar oportunidades de melhoria **sem força cogente**, ou seja, a unidade jurisdicionada não é obrigada a implementá-la. Dessa forma, incorporo a sugestão da OAB como recomendação ao CNJ.

34. Em relação às **determinações propostas**, acolho-as, no essencial, com ajustes de forma principalmente para obter maior concisão à parte dispositiva do Acórdão.

35. Ressalvo também que as dezenas de objetivos listados pela unidade técnica para os planos de ação ora determinados apresentam nível de detalhamento muito elevado. Isso gera **risco de invasão, pelo controle externo, ao poder discricionário** das unidades jurisdicionadas **quanto à escolha das melhores formas de alcançar o objetivo principal desses planos, qual seja: o aprimoramento da eficiência, da efetividade e da transparência das ações de implementação e operação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e do Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI).**

36. Portanto, considero mais apropriado assinalar no Acórdão **apenas o objetivo principal** dos planos de ação, fazendo remissão aos itens do Relatório que detalham os respectivos objetivos específicos, **os quais devem ser atendidos “no que couber”**. Tal solução garante o respeito ao poder discricionário das unidades jurisdicionadas quanto à forma e às possibilidades operacionais de implementação dos respectivos plano de ação.

37. Acolho igualmente, com ajustes de forma, as propostas de determinações ao Conselho Nacional de Justiça para sanear o problema das transferências de ativos, pelo CNJ, a tribunais que não implementaram efetivamente o PJe. Trata-se da aplicação efetiva das regras dispostas nos arts. 44 a 46 da Resolução-CNJ 185/2013, *verbis*:

Art. 44. A partir da vigência desta Resolução é vedada a criação, desenvolvimento, contratação ou implantação de sistema ou módulo de processo judicial eletrônico diverso do PJe, ressalvadas a hipótese do art. 45 e as manutenções corretivas e evolutivas necessárias ao funcionamento dos sistemas já implantados ou ao cumprimento de determinações do CNJ.

Parágrafo único. A possibilidade de contratação das manutenções corretivas e evolutivas referidas no caput deste artigo não prejudica o integral cumprimento do disposto no art. 34 desta Resolução.

Art. 45. O Plenário do CNJ pode, a requerimento do Tribunal, relativizar as regras previstas nos arts. 34 e 44 desta Resolução quando entender justificado pelas circunstâncias ou especificidades locais.

Art. 46. 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. (Grifei).

38. Sobre a proposta de ciência ao CNJ de que “a ausência de designação efetiva da estrutura de governança, a exemplo do Comitê Gestor Nacional, configura infração à norma legal de natureza operacional...” (§ 255), deixo de acolhê-la. Trata-se de questão de contornos complexos, condicionada por diversas peculiaridades da gestão da política pública a cargo do CNJ, o que recomenda cautela a este Tribunal para não invadir a esfera de discricionariedade do jurisdicionado. Ademais, o órgão receberá o teor integral do Relatório que integra este Acórdão, o que supre a necessidade de incluir tal alerta na parte dispositiva da deliberação.

39. A mesma ponderação aplica-se ao alerta proposto pela unidade técnica ao CFJ, no sentido de que “as avaliações do andamento da implantação do PJe e do MNI, ao classificar resultados parciais como integrais, induz os usuários das informações a erros de entendimento, indo de encontro aos princípios da transparência e prejudicando o processo contínuo de revisão da estratégia” (§257). O CJF terá conhecimento dessa compreensão da equipe de auditoria por meio do Relatório ora apresentado, sem categorizá-la como alerta na parte dispositiva do acórdão.

40. Para finalizar, reitero que as informações e análises consignadas no relatório de auditoria



sob exame não negam os esforços e avanços dos órgãos do Poder Judiciário no aprimoramento do Processo Eletrônico Judicial (PJe) e do Modelo Nacional de Interoperabilidade do Poder Judiciário e do Ministério Público (MNI). O que se busca, aqui, é estimular a intensificação das ações de aperfeiçoamento desse modelo.

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 3 de julho de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1534/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.903/2018-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
4. Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Conselho Superior da Justiça do Trabalho.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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.

10. Ata nº 24/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1534-24/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral