

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO

TC-024.704/2014-8

Natureza: Relatório de Levantamento

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidade: Poder Judiciário Federal

Sumário: RELATÓRIO SISTÊMICO DA FUNÇÃO JUDICIÁRIO. PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INDICADORES DE DESEMPENHO. AÇÕES DO TCU. TEMAS EM DESTAQUE. AUTORIZAÇÃO À SECEXADMINISTRAÇÃO PARA INCLUSÃO EM SEU PLANEJAMENTO DE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO FORMULADAS COM BASE NAS INFORMAÇÕES DO RELATÓRIO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, encarregada da elaboração deste relatório sistêmico da Função Judiciário - Fisc Judiciário (peça 34):

“(...)

INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização na modalidade Levantamento, autorizada no Acórdão 2409/2014-TCU-Plenário, realizada nas unidades do Poder Judiciário Federal para elaboração do relatório sistêmico da função Judiciária (Fisc Judiciário).

2. *O objetivo do trabalho é apresentar uma visão sistêmica do Poder Judiciário, por meio da análise qualitativa e quantitativa da alocação dos recursos financeiros dos órgãos; da indicação dos principais problemas concernentes aos seus indicadores e ao sistema de monitoramento dos seus projetos; da enumeração dos problemas e dos principais riscos; e da apresentação das mais significativas fiscalizações realizadas por esta Corte nas unidades dessa esfera de Poder.*

3. *O Relatório Sistêmico da Função Judiciária (FISC – Judiciário) pretende oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e, sobretudo, à sociedade brasileira, um panorama da Função Judiciária. O resultado do presente trabalho constitui também insumo para a definição da estratégia de controle externo a ser adotada pelo TCU, de modo que as próximas edições anuais do Fisc Judiciário sirvam de fonte de informação para avaliar a evolução e o impacto das ações adotadas para a melhoria da gestão e da governança do Poder Judiciário.*

Metodologia

4. *O presente relatório foi estruturado em quatro capítulos, assim distribuídos: (i) panorama orçamentário e financeiro; (ii) indicadores de desempenho; (iii) grandes temas acompanhados pelo TCU; e (iv) temas em destaque.*

5. *Para análise qualitativa e quantitativa da aplicação dos recursos destinados ao Judiciário, foram demandadas informações orçamentárias e financeiras ao Conselho Nacional de Justiça, que é responsável pelo acompanhamento financeiro e orçamentário de todo o Poder Judiciário; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral, que são os órgãos que consolidam as propostas orçamentárias de seus respectivos ramos. Também foram utilizadas informações extraídas do Siafi; do Siga Brasil; e dos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas integrantes do Judiciário.*

6. A análise dos indicadores baseou-se na metodologia apresentada pela Portaria TCU 33/2010. Foram utilizados os dados informados pelo CNJ, CJF, CSJT e TSE sobre o acompanhamento e monitoramento de toda a Justiça, da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, respectivamente, além dos dados do anuário 'Justiça em Números' e do 'Planejamento Estratégico do Poder Judiciário'. Ademais, foi realizada pesquisa na rede mundial de computadores a respeito das melhores práticas internacionais que poderiam ser utilizadas pelo Judiciário Brasileiro.

7. Para a prospecção das questões que demandam acompanhamento pelo TCU, assim como para a eleição dos temas em destaque, foi realizada ampla pesquisa no sistema de jurisprudência desta Corte de Contas, identificando-se e analisando-se todos os processos autuados entre 2009 e 2014 que tratam de órgãos do Poder Judiciário. Posteriormente, com base nos critérios de risco, materialidade e relevância, foram selecionados os assuntos tratados no capítulo 3 e 4 do presente relatório.

Visão Geral do Poder Judiciário

8. A estrutura organizacional da justiça brasileira está disposta no Título IV, Capítulo III, Seção I, artigo 92 da Constituição Federal (CF):

‘Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A - o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.’

9. Tecnicamente, no que tange ao exercício da função judicante, não existe hierarquia entre os diversos órgãos do Poder Judiciário, devendo, portanto, serem respeitadas as competências exclusivas de cada um, porquanto decorrentes diretamente do texto constitucional.

10. O órgão de cúpula do Judiciário brasileiro é o Supremo Tribunal Federal, cujas competências e atribuições insculpem-se nos artigos 102 a 103-A da Constituição.

11. Ao Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela Emenda Constitucional 45/2004, que promoveu a reforma do Poder Judiciário, compete, basicamente, não obstante a autonomia administrativa dos tribunais, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º CF), não estando a ele submetido, no entanto, o Supremo Tribunal Federal.

12. Quanto ao funcionamento do Poder Judiciário, ordinariamente, as lides são conhecidas no primeiro grau de jurisdição, composto, em regra, pelos juízes singulares (exceção: justiça militar), existindo, contudo, demandas que devem ser conhecidas originariamente por um Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal, Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal.

13. As decisões judiciais, em regra, se não transitadas em julgado, são recorríveis, exceto, obviamente, as do Supremo Tribunal Federal, por ser a última instância (exceção: embargos infringentes).

14. Na esfera federal, encontram-se todos os tribunais superiores, em número de cinco: o Supremo Tribunal Federal (arts. 101 a 103); o Superior Tribunal de Justiça (arts. 104 e 105); o Tribunal Superior do Trabalho (art. 111-A); o Tribunal Superior Eleitoral (art. 119); e o Superior Tribunal Militar (art. 123). A Justiça Federal propriamente dita possui cinco unidades responsáveis pelos 27 estados da Federação, divididas em seções judiciárias, cada qual com sua própria estrutura administrativa. Já a Justiça Federal do Trabalho possui 24 unidades nos estados. No total, há 34 unidades distintas na esfera federal, desconsideradas as seções judiciárias da Justiça Federal.

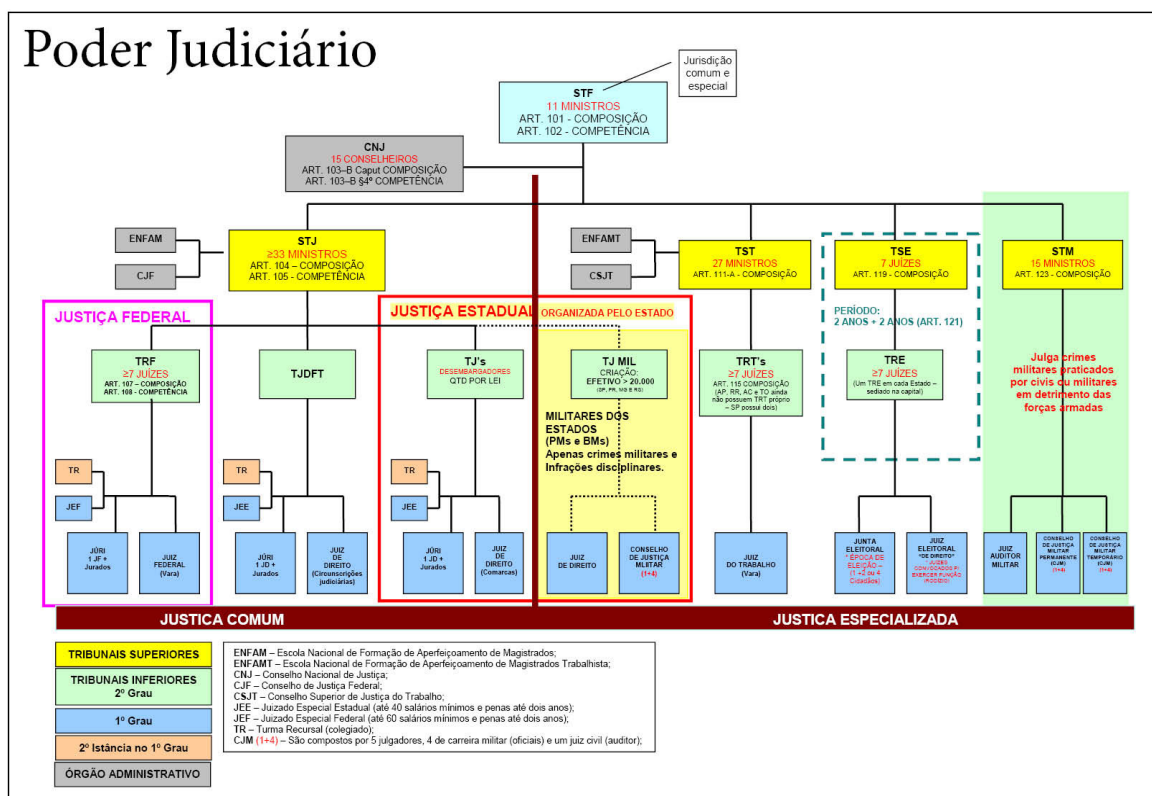
15. A Justiça Eleitoral (arts. 120 e 121 da CF) possui a mesma quantidade de unidades listadas para a Justiça Estadual (27). Além disso, em geral, tem em seu comando (mais alto cargo de direção) magistrado egresso da própria Justiça Estadual. Contudo, sua estrutura organizacional e quadro de

peçoal são próprios, fazendo-se valer de peçoal de outras esferas, em regra, somente no período eleitoral, devido ao grande fluxo temporário de serviço.

16. A Justiça Militar, por sua vez, pode ser tanto federal quanto estadual. A Justiça Militar da União tem competência para julgar os militares integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Já a Justiça Militar dos Estados julga os membros das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. A Justiça Militar da União de primeira instância existe em todos os estados, mas a de segunda instância apenas em 12 dos 27 estados da federação. A Justiça Militar Estadual de primeira instância existe em todos os estados, incorporada ou não à estrutura das próprias justiças estaduais, junto às quais funcionam, ou ao Tribunal Militar, caso este exista. Contudo, a Justiça Militar Estadual de segunda instância só existe nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Nos demais estados, os julgamentos dos recursos são feitos pela segunda instância dos tribunais estaduais. Com isso, há, então, apenas 15 unidades autônomas da justiça militar no país (desconsiderando-se aqui o Superior Tribunal Militar que já foi contabilizado no rol dos tribunais superiores).

17. Somados todos os campos de atuação, é possível dizer que o sistema judiciário brasileiro possui mais de 100 unidades distintas e autônomas, cada qual com sua própria competência e, mais importante para o presente trabalho, relativa autonomia administrativa, que lhe permite possuir organização interna e procedimentos próprios. Consideradas as seções judiciárias da Justiça Federal, chega-se a 130 unidades distintas e autônomas. Abaixo é mostrada a estrutura da justiça brasileira. Na verdade, trata-se de uma estrutura funcional, na medida em que mostra a competência para julgar recursos dos tribunais inferiores pelos tribunais superiores.

Figura 1: Estrutura do Poder Judiciário



Reforma do Judiciário e a criação do Conselho Nacional de Justiça

18. Qualquer análise que se faça acerca do Poder Judiciário, pós edição da Constituição de 1988, deve levar em conta o aspecto dual a ele conferido pela atual Carta Magna. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o modelo de presidencialismo adotado imprimiu ao Judiciário uma

dupla personalidade: a de Poder de Estado e, alter facie, a de instituição prestadora de serviços essenciais à paz social. Na vertente Poder, assumiu a competência para deliberar politicamente, quer questionando, quer paralisando a aplicação de leis e atos administrativos pelos poderes (Executivo e Legislativo), ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa (destes). Noutra vertente, a instituição possui atribuições de um serviço público encarregado da prestação jurisdicional, arbitrando conflitos e garantindo direitos.

19. *O novo papel do Judiciário na distribuição tripartite dos poderes, aliado à constitucionalização dos direitos e garantias individuais e coletivos e à conscientização da sociedade acerca do tema, resultou no incremento das demandas judiciais para garantir o exercício desses direitos, encontrando, porém, uma estrutura carente de meios para responder aos anseios de grande parte da população, que passou a percebê-lo como um poder moroso, de reduzida eficácia e de difícil acesso.*

20. *Foi neste contexto que, ainda no ano de 1998, com o advento da Emenda Constitucional 19, ocorreu a chamada Reforma Administrativa do Estado, determinando que a administração pública direta e indireta obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja proposta básica era transformar a administração pública brasileira de burocrática para gerencial, foi um esforço no sentido de melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal. Significou, ainda, uma tentativa de ruptura com o velho modelo de administração pública, voltada majoritariamente aos interesses do aparelho de Estado e uma mudança de foco para o atendimento ao cidadão e melhoria na qualidade dos serviços ofertados/prestados.*

21. *Mais adiante, a edição da Emenda Constitucional 45/2004 alterou a organização, a estrutura e as competências dos órgãos do Poder Judiciário, tornando-se a mais significativa reforma daquele Poder desde a entrada em vigor da Constituição de 1988. Com o propósito de reestruturar o Poder Judiciário Brasileiro para fazer face aos novos desafios, foram promovidas alterações legislativas constitucionais e infraconstitucionais e reformas gerenciais voltadas a seu aperfeiçoamento. Tais medidas visaram o resgate de princípios como acesso à justiça, maior celeridade no trâmite dos processos judiciais e efetividade da tutela jurisdicional, alinhados à busca do aprimoramento da gestão do sistema judicial.*

22. *Com as inovações trazidas pela emenda, houve uma mudança de paradigma na gestão do Poder Judiciário brasileiro, mediante a implantação de ações estratégicas, as quais visaram o planejamento, o controle e a implantação de novas políticas judiciárias. Outro aspecto importante da reforma foi dotar o Judiciário de mecanismos administrativos que resultassem em maior eficiência e celeridade processual, além de assegurar a autonomia e independência dos magistrados e ampliar o acesso da população à justiça.*

23. *Ao remodelar a estrutura do Poder Judiciário e promover mudanças nas carreiras da magistratura e do Ministério Público, o legislador explicitou a preocupação em conferir celeridade à tramitação processual, facilitar o acesso dos jurisdicionados e dar maior efetividade à justiça. Dentre as modificações introduzidas no texto constitucional, destaca-se a inserção, no rol dos direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição, do inciso LXXVIII, do princípio da razoável duração do processo e da tempestividade das decisões judiciais: ‘a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação’. Além disso, foi relevante também a instituição do mecanismo da súmula vinculante, pelo STF, bem como a racionalização do julgamento de demandas repetitivas.*

24. *Foi assim, no sentido de incrementar a produtividade e a transparência do exercício da função jurisdicional, que a mesma Emenda criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e ampliou as competências do Conselho da Justiça Federal (CJF). Tais conselhos atuam como órgãos de planejamento, com funções administrativas, financeiras e de*

correição no sistema judiciário brasileiro, cabendo ao CNJ, como órgão central de articulação e integração do Poder Judiciário, a elaboração de sua estratégia.

25. Instalado em meados de 2005, o CNJ desempenha atribuições de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, tendo por missão coordenar o planejamento e a gestão estratégica daquele Poder e balizar políticas públicas nacionais a ele referentes. Tem, portanto, a missão constitucional de aprimorar o trabalho do sistema judiciário brasileiro e contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício de toda a população a partir do diálogo institucional, que abrange a totalidade dos tribunais brasileiros, nos termos do disposto no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal.

26. Em síntese, o CNJ, órgão colegiado composto por 15 conselheiros com mandato de dois anos, sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, presidido pelo Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, tem por missão constitucional o controle interno administrativo, a correição e a supervisão financeira do Poder Judiciário, bem como a atribuição, de acordo com o inciso XIII do art. 4º de seu Regimento Interno, de ‘definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça’.

CAPÍTULO 1 – PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

1.1 Evolução do orçamento dos órgãos do Poder Judiciário na esfera federal

27. A dotação orçamentária autorizada para os órgãos do Poder Judiciário Federal, incluindo os créditos adicionais, ultrapassaram o montante de R\$ 34,8 bilhões no exercício de 2014. Tal valor representou 1,998% do Orçamento Geral da União para aquele exercício, autorizado pela Lei 12.952/2014 (valor do orçamento excluindo o refinanciamento da dívida mobiliária federal). A seguir demonstra-se a evolução das despesas autorizadas nos últimos 5 anos, assim como a sua evolução em relação ao Produto Interno Bruto.

Tabela 1: Evolução do Orçamento do Poder Judiciário Federal

EXERCÍCIO	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA JUDICIÁRIO (R\$ milhares)	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (R\$ milhares)*	%	PRODUTO INTERNO BRUTO (R\$ milhares)	%
2014	34.858.549	1.744.363.708	1,998	5.242.913.000	0,665
2013	31.077.966	1.557.992.512	1,995	4.973.600.000	0,625
2012	30.074.946	1.498.220.814	2,007	4.537.500.000	0,663
2011	27.475.739	1.291.521.997	2,127	4.086.600.000	0,672
2010	27.354.727	1.181.926.599	2,314	3.770.084.872	0,726

*Excluindo refinanciamento da dívida mobiliária federal.

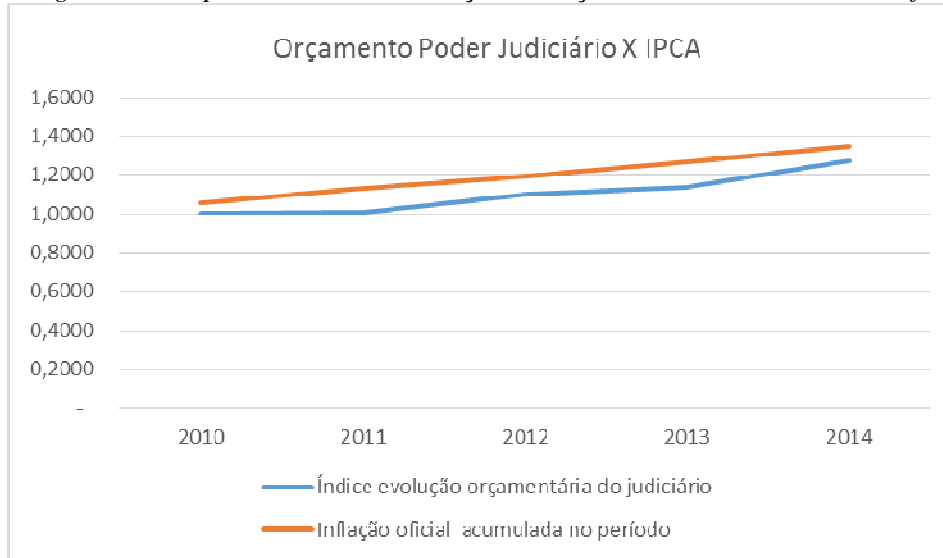
Fonte: CNJ

28. Analisando-se os dados extraídos da tabela, verifica-se que a dotação orçamentária do Poder Judiciário cresceu 27,4% nos últimos 5 anos, em valores nominais. No entanto, no mesmo período o Orçamento Geral da União, que representa o total de despesas autorizadas para toda a esfera federal, excluindo o refinanciamento da dívida mobiliária federal, cresceu 47,9%. O PIB do Brasil, em contrapartida, apresentou um crescimento de 39% de 2010 a 2014, sendo de se concluir, portanto, que as despesas autorizadas para o Poder Judiciário Federal cresceram em menor proporção que o OGU e o PIB.

29. Em comparação com a inflação oficial do período acima, medida pelo IPCA, os gastos autorizados para o Judiciário ficaram ligeiramente abaixo da inflação acumulada, o que demonstra

ter havido decréscimo do valor total das despesas autorizadas, em termos reais. Isso se deveu, principalmente, às despesas de pessoal, que no período aumentaram 19,33%, contra uma inflação oficial acumulada, no período de 2010 a 2014, de 34,53%. O aumento nas despesas de vencimentos e vantagens fixas decorreu, em grande parte, dos aumentos concedidos pela Lei 12.771/2012, que dispôs sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, e pela Lei 12.774/2012, que alterou a Lei 11.416/2006, a qual dispôs sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União.

Figura 2: Comparativo entre a evolução do orçamento do Judiciário e a inflação oficial



30. Os recursos destinados às outras despesas correntes foram de R\$ 7,02 bilhões, que representam 20,2% do orçamento do Judiciário Federal. Desse valor, 94,5% foram empenhados, 84,4% foram liquidados e 83,9% foram pagos.

31. Em comparação com o exercício de 2010, houve um aumento de 68% nas despesas correntes, frente a uma inflação acumulada no período de 34,53%, o que demonstra ter havido aumento real nesse grupo de despesas. Um dos motivos para esse aumento reside no fato de o número de prestadores de serviços auxiliares ter sofrido um acréscimo de 27% entre os anos de 2010 e 2013. Segundo dados apresentados nos Relatórios de Gestão dos órgãos do Poder Judiciário, em 2010, esses órgãos possuíam 37.869 contratados, divididos em 12.288 estagiários e 25.581 terceirizados. Em dezembro de 2013, esse número subiu para 47.897, sendo 17.746 estagiários e 30.151 terceirizados. Os dados referentes ao exercício de 2014, ainda não estão disponíveis. A tabela abaixo, mostra a alocação de estagiários e terceirizados por órgão e ramo de justiça.

Tabela 2: Variação da força de trabalho auxiliar de 2010 a 2013, por ramo/órgãos do Poder Judiciário

Força de Trabalho Auxiliar	Qauntidade	Quantidade	variação
	2010	2013	
Terceirizados (JT)	6414	8.931	39,24%
Estagiários (JT)	3180	4.438	39,56%
Terceirizados (JF)	7721	10.436	35,16%
Estagiários (JF)	5244	7.578	44,51%
Terceirizados (JE)	5909	5.599	-5,25%
Estagiários (JE)	1530	3.014	96,99%
Terceirizados (STJ)	2007	1.551	-22,72%
Estagiários (STJ)	694	523	-24,64%
Terceirizados (TST)	855	912	6,67%
Estagiários (TST)	554	492	-11,19%
Terceirizados (TSE)	584	1.207	106,68%
Estagiários (TSE)	42	55	30,95%
Terceirizados (STM)	196	401	104,59%
Estagiários (STM)	1	151	15000,00%
Terceirizados (TJDFT)	1562	987	-36,81%
Estagiários (TJDFT)	1023	1468	43,50%
Terceirizados (CNJ)	333	127	-61,86%
Estagiários (CNJ)	20	27	35,00%

32. No exercício de 2014, foi destinado para investimentos o montante de R\$ 1,5 bilhão em dotação orçamentária. Tal valor representa 4,48% do orçamento daquele ano. No entanto, apenas 76,4% do total foram empenhados e 21% liquidados e pagos.

33. Os valores contingenciados foram de R\$ 102.094.555,00, correspondentes a 0,003% do inicialmente autorizado na Lei 12.952/2014 (Lei Orçamentária Anual). A maior parte dos valores contingenciados foram de investimentos, uma vez que as despesas com pessoal e despesas correntes apresentam maior rigidez por se tratar de despesas de natureza contínua, essenciais ao funcionamento da justiça. Esse fato justifica, em parte, o menor índice de execução orçamentária dos investimentos, conforme detalhamento apresentado na tabela do Anexo I.

34. Em relação ao total da execução orçamentária pelos órgãos do Poder Judiciário integrantes do OGU, 97,7% da dotação disponível foram empenhados, 92,4% foram liquidados e 92,2% foram pagos, conforme demonstrado no Anexo I deste relatório. De modo geral, o Poder Judiciário apresenta alta taxa de execução orçamentária, com baixo índice de contingenciamento, de onde nos parece lícito concluir que não há, ao menos em tese, falta de recursos para execução de suas ações.

35. Quanto à divisão dos recursos, a maior parcela do orçamento do Poder Judiciário é destinada à Justiça do Trabalho. Em 2014, a dotação orçamentária para aquele ramo da justiça foi de R\$ 15,4 bilhões, o que representa 44,2% do orçamento total do Poder. Em segundo lugar, está a Justiça Federal, com dotação autorizada no valor de R\$ 8,9 bilhões, ou 25,8% do orçamento total do Judiciário. Os demais valores alocados por órgão estão discriminados na tabela a seguir:

Tabela 3: Orçamento dos órgãos do Poder Judiciário da União

Exercício de 2014					R\$ milhares
ÓRGÃO	Dotação Autorizada na Lei Orçamentária Anual - Lei 12.952, de 20.01.2014.				
	Por Grupo de Natureza da Despesa - GND				
	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Total
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E) = (A) + (B) + (C) + (D)
Supremo Tribunal Federal	324.159	200.630	39.358	-	564.146
Superior Tribunal de Justiça	793.217	293.234	46.704	-	1.133.155
Justiça Federal	6.843.474	1.757.821	377.043	20.296	8.998.633
Justiça Militar da União	326.476	88.736	19.498	-	434.710
Justiça Eleitoral	3.769.968	1.999.883	307.270	-	6.077.121
Justiça do Trabalho	12.482.390	2.284.326	644.021	-	15.410.738
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.642.556	321.378	56.851	-	2.020.785
Conselho Nacional de Justiça	47.825	101.839	69.598	-	219.262
TOTAL	26.230.064	7.047.847	1.560.342	20.296	34.858.549
Participação Percentual	75,25%	20,22%	4,48%	0,06%	100,00%

Obs.: Fundo Partidário (R\$ 364.335.253 - Outras Despesas Correntes) incluso na dotação da Justiça Eleitoral.

ÓRGÃO	Participação Percentual		
	Em relação ao Orçamento Geral da União - OGU		Em relação ao Produto Interno Bruto - PIB
	Excluído Refinanciamento Dívida Mobiliária Federal	Incluído Refinanciamento Dívida Mobiliária Federal	
	(F) OGU = 1.744.363.708	(G) OGU = 2.383.177.997	(H) PIB = 5.242.913.000
	(E) / (F)	(E) / (G)	(E) / (H)
Supremo Tribunal Federal	0,032%	0,024%	0,011%
Superior Tribunal de Justiça	0,065%	0,048%	0,022%
Justiça Federal	0,516%	0,378%	0,172%
Justiça Militar da União	0,025%	0,018%	0,008%
Justiça Eleitoral	0,348%	0,255%	0,116%
Justiça do Trabalho	0,883%	0,647%	0,294%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0,116%	0,085%	0,039%
Conselho Nacional de Justiça	0,013%	0,009%	0,004%
TOTAL	1,998%	1,463%	0,665%

Fontes:

Elaborado por: CNJ / Departamento de Acompanhamento Orçamentário.

1. PIB - PLOA 2014 (C/MO)

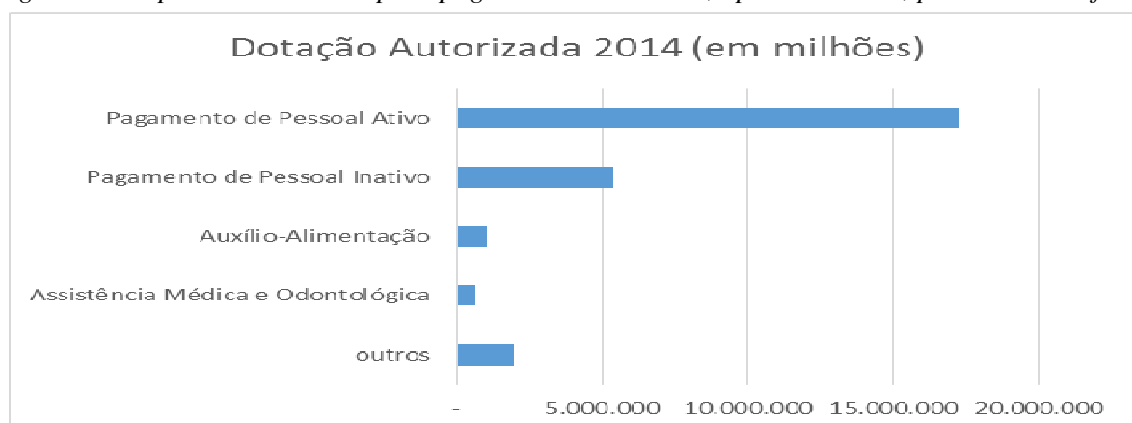
2. Dados Orçamentários - LOA 2014

3. A partir de 2010, as dotações de Precatórios não mais compõem o Orçamento do Poder Judiciário da União.

As dotações de Precatórios estão contidas no Órgão 71000 - Encargos Financeiros da União.

36. Nota-se que as despesas de pessoal responderam, em 2014, por 75,25% do orçamento destinado ao Poder Judiciário. Estão incluídos nessas despesas o pagamento de pessoal ativo da União, de aposentadorias, pensões e contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos federais.

Figura 3: Despesas autorizadas para pagamento de salários, aposentadorias, pensões e benefícios



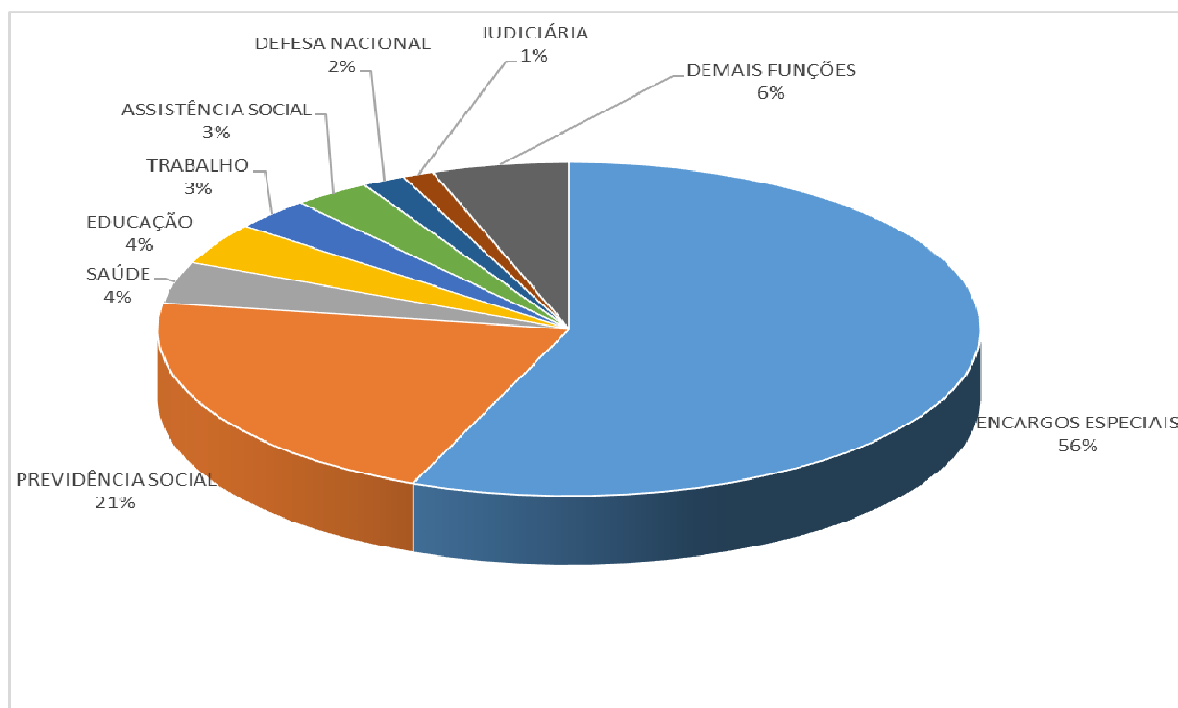
A função Judiciária

37. A Função Judiciária faz parte da classificação funcional, conforme rol de funções e subfunções descritas na Portaria SOF 42/1999. Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão. No caso do presente relatório, da Função Judiciária.

38. No exercício de 2014, foram empenhados R\$ 28,3 bilhões na Função Judiciária, o que representa 1,22% do total de valores empenhados pelos órgãos federais naquele exercício. Excluindo-se os gastos da função encargos especiais, esse percentual representa 2,78% das despesas empenhadas pela União. Cabe ressaltar, no entanto, que os gastos do Poder Judiciário não se limitam àqueles classificados na função Judiciária. Dos valores liquidados (referentes ao exercício e a restos a pagar não processados), 19% estão classificados nas funções Previdência e Encargos Especiais, referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao cumprimento de sentenças e débitos judiciais.

39. A tabela abaixo demonstra o total de despesas empenhadas, por função, com destaque para a função Judiciária, que engloba os gastos com o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Figura 4: Valores empenhados por função de governo no exercício de 2014



40. Subfunção é o nível imediatamente inferior à função e evidencia cada área da atuação governamental. São subfunções da função judiciária a 061 – Ação Judiciária, 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário. No entanto, aproximadamente, 77% dos recursos da função foram alocados na subfunção Administração Geral (função Administração), cuja principal ação é o pagamento de pessoal ativo. Cabe lembrar que as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

41. Em relação aos programas governamentais, o Poder Judiciário Federal possui apenas Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Cabe ressaltar que, atualmente, o Plano Plurianual é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os Programas Temáticos retratam apenas a agenda do Governo Federal (Poder Executivo) organizada pelos temas das políticas públicas, razão pela qual o Poder Judiciário não possui programas temáticos no PPA.

Execução dos Programas da Função Judiciária

42. Os principais programas realizados em 2014, dentro da função do Poder Judiciário, refletem os ramos de justiça mantido pela União, conforme demonstrado no detalhamento a seguir.

1389 – Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Poder Judiciário

43. O valor empenhado nesse programa foi de R\$ 144.409.967,71. O programa está sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e apresenta relevantes ações com impacto em todo o Poder Judiciário, a saber:

43.1 2B65 - Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares e Administrativos. Foram gastos nessa ação R\$ 51,1 milhões visando a garantir os recursos necessários à manutenção e ao funcionamento do CNJ para o desenvolvimento da prestação jurisdicional a ele atribuída, a partir do julgamento de processos disciplinares e administrativos. São elencadas nessa ação as despesas administrativas do órgão necessárias para sua manutenção e gestão, assim como recursos utilizados para fornecimento de insumos que possibilitem o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a prestação jurisdicional, instalação e manutenção de banco de dados relativo às pesquisas realizadas e selecionadas, realização de eventos e difusão de resultados de estudos e pesquisas, contratação de instituições de estudo e pesquisa, pesquisadores e auxiliares, bem como fomento à pesquisa por intermédio de instituições acadêmicas. Também são investidos recursos para a capacitação dos servidores do Poder Judiciário em temas estratégicos, de forma a dar efetividade às políticas públicas para aquele Poder propostas pelo CNJ e visando ao aperfeiçoamento necessário ao cumprimento de suas atribuições.

43.2 1K27 - Modernização da Infraestrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira. Foram investidos nessa ação, no exercício de 2014, R\$ 38,7 milhões para o provimento de meios aos órgãos do Poder Judiciário Estadual para viabilizar a transparência dos atos, decisões e informações de interesse da sociedade. Tal ação envolve o desenvolvimento, a implantação e a consolidação de infraestrutura, processos e soluções de gestão da informação jurisdicional com a aplicação de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC; a promoção de interligação entre os órgãos do Poder Judiciário Estadual e os órgãos a ele relacionados e a integração de bases de dados; a capacitação em soluções de gestão da informação e governança de TIC; a garantia de disponibilidade e de segurança dos sistemas e informações.

0571 – Prestação Jurisdicional Trabalhista

44. Esse programa engloba os valores destinados ao pagamento de despesas correntes e de capital do Tribunal Superior do Trabalho e dos 24 Tribunais Regionais do Trabalho. Em 2014, foram empenhados R\$ 12,1 bilhões nesse programa. O maior dispêndio do programa é para pagamento de pessoal ativo e contribuição para o custeio da previdência social, totalizando R\$ 9,5 bilhões.

45. Foi empenhado na ação 4265 - Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho o valor de R\$ 1.248.874.131,20. Os recursos alocados para essa atividade foram utilizados com o objetivo de assegurar as condições necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços desenvolvidos nas áreas administrativa e judiciária, garantindo, assim, o cumprimento das competências constitucionais da Justiça Trabalhista.

46. Destaca-se, ainda, as ações referentes à Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, que consumiu o valor total de R\$ 125.223.846,16. Esses recursos foram destinados ao pagamento de honorários devidos a defensores dativos, peritos, intérpretes e curadores especiais no âmbito do Judiciário, que atuaram em processos em que foi reconhecida a carência do requerente, garantindo a assistência jurídica gratuita a pessoas carentes, mediante a contratação de serviços especializados realizados por terceiros, indispensáveis ao reconhecimento do direito requerido e ao deslinde da controvérsia legal.

47. Os gastos com obras, isto é, construção e reforma de edifícios para acolher a Justiça Trabalhista no país, ascenderam ao montante de R\$ 123.339.212,58. As despesas com tecnologia da informação estão refletidas na ação de 2C73- Manutenção do sistema nacional de tecnologia da informação, no montante de R\$ 93.265.684,37, acrescidos de R\$ 9.692.074,48 para o desenvolvimento e a implantação do sistema processo judicial eletrônico na Justiça do Trabalho – PJe. Observa-se, no entanto, que as despesas com tecnologia da informação não estão restritas a essas ações, pois tais gastos também permeiam a ação 4256 – Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho.

0569 – Prestação Jurisdicional na Justiça Federal

48. Visa a custear as despesas correntes e de capital do Conselho da Justiça Federal, dos cinco Tribunais Regionais Federais e das 27 seções judiciárias. No exercício de 2014, foram empenhados R\$ 8,05 bilhões nesse programa, dos quais 63,6% alocados para pagamento de pessoal ativo e custeio da previdência social. Em seguida, vieram os valores destinados às ações de julgamento de causa na Justiça Federal, que consumiram, em 2014, R\$ 1,7 bilhão, concernentes ao pagamento de despesas relativas à administração, transporte, reparos e reformas de imóveis, capacitação de recursos humanos, modernização de instalações e despesas com informática, de forma a assegurar as condições necessárias para as atividades finalísticas do órgão, bem como para a manutenção e o funcionamento dos serviços.

49. A exemplo da Justiça do Trabalho, a Justiça Federal também possui ação específica para custear a assistência jurídica a pessoas carentes. No exercício de 2014, foram empenhados R\$ 144.446.474,70 nessa ação.

0570 – Gestão do Processo Eleitoral

50. O programa de Gestão do Processo Eleitoral destina-se a custear as despesas correntes e de capital do Tribunal Superior Eleitoral e dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais. O valor total empenhado no exercício de 2014 foi de R\$ 4,93 bilhões. Entre as principais ações do programa estão:

50.1. 4269 - Pleitos Eleitorais: Esta ação custeia a mobilização e provisão de pessoal, insumos, infraestrutura física, logística e tecnológica com vistas à realização de eleições em nível local, estadual e nacional, inclusive plebiscitos e referendos. Total empenhado no exercício: R\$ 711.149.233,99

50.2 20GP - Julgamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Eleitoral: Agrega as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa, que compreendem os gastos com investimentos e demais custos de manutenção e funcionamento do órgão. Foi gasto em toda Justiça Eleitoral o montante de R\$ 791.157.164,39 para prover a estrutura administrativa necessária ao desenvolvimento das atividades administrativas e jurisdicionais no ano de 2014.

50.3 7832 - Implantação do Sistema de Automação de Identificação do Eleitor. Foram empenhados R\$ 148.692.586,68, no exercício de 2014, destinados à aquisição de equipamentos com tecnologia para captura das imagens das impressões digitais, das fotos dos eleitores e de sua assinatura digitalizada, os quais formarão a base cadastral biométrica do eleitorado. Esses dados serão utilizados para a automação da identificação do eleitor no dia da votação através da urna eletrônica e poderão integrar o cadastro do Registro Nacional de Identidade Civil. A implementação tem a participação da Justiça Eleitoral e do Instituto Nacional de Identificação - INI, envolvendo ações para prover a infraestrutura operacional necessária para o cadastramento, como serviços de suporte técnico, treinamento e divulgação.

0566 – Prestação Jurisdicional Militar

51. Foi empenhado nesse programa o valor de R\$ 257.505.677,30, no exercício de 2014, para custear a Justiça Militar, que inclui, além do Superior Tribunal Militar, as Auditorias Militares, que são os órgãos de primeira instância. A ação mais onerosa do programa, excluindo o pagamento de pessoal ativo, refere-se ao processamento de causas na Justiça Militar da União, onde foram gastos R\$ 54.770.852,71, no exercício de 2014. A ação tem por objetivo o desenvolvimento e acompanhamento das ações da Justiça Militar da União pertinente a sua função judicante, como justiça especializada que jurisdiciona os militares federais, por meio das despesas administrativas, despesas com locação de mão-de-obra ou contratação de serviços de despesas com manutenção, conservação, reformas e adaptações de imóveis; aquisições de equipamentos e móveis de escritório, de ar condicionado, elevadores, escadas rolantes; despesas com informática de apoio ao desenvolvimento dos serviços técnicos e administrativos.

0568 – Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça

52. Esse programa tem por objetivo fornecer os insumos necessários à atuação do Superior Tribunal de Justiça. Sua ação principal é a 4236 - Apreciação e Julgamento de Causas, que visa à

garantia dos recursos para pagamento das despesas de natureza administrativa, tais como: despesas com serviços administrativos, com a manutenção e uso da frota veicular, com a manutenção e conservação de imóveis sob a responsabilidade do órgão e com a manutenção e desenvolvimento de aplicativos e serviços diversos de informática. O valor empenhado nessa ação no último exercício foi de R\$ 870.487.632,79.

0567 – Prestação Jurisdicional no Distrito Federal

53. *O custeio das despesas correntes e de capital do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no exercício de 2014 atingiram o valor de R\$ 1.708.343.555,02, dos quais 66% foram destinados ao pagamento de pessoal ativo e 12,3% como contribuição para o custeio da previdência dos servidores públicos federais.*

54. *Foram empenhados, ainda, 13,5% dos recursos do programa na ação 4234 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, para pagamento dos serviços administrativos; contratação de serviços de caráter continuado para a manutenção da Justiça do Distrito Federal e Territórios; aquisição de material de consumo, mobiliário, veículos e equipamentos, diárias e passagens; expansão do parque computacional; e capacitação de recursos humanos.*

CAPÍTULO 2 – INDICADORES (MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO)

2.2 O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário

55. *A esse respeito, cabe registrar que o tema já foi tratado no âmbito do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, no qual se recomendou que o Poder Judiciário, na figura do CNJ, promovesse ações visando a disseminar a importância do Planejamento Estratégico e induzisse os órgãos de Justiça a efetuar medidas para a elaboração, implementação e aperfeiçoamento do planejamento estratégico institucional.*

56. *O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, válido para o quinquênio de 2010-2014, foi instituído pela Resolução CNJ 70/2009 e estabeleceu 15 objetivos estratégicos divididos em oito temas.*

57. *O Plano Estratégico Nacional (PEN) tem como diretriz a eficiência operacional na prestação dos serviços à sociedade e estabelece temas e objetivos estratégicos nacionais, de forma a alinhar os diferentes segmentos do Judiciário no cumprimento da Visão 2014. Para assegurar essa unidade, a estratégia nacional foi desdobrada aos Tribunais e Conselhos Superiores e às unidades regionais. Foram estabelecidos indicadores de desempenho e metas plurianuais, definidos em todos os órgãos da Justiça. Sobre o assunto, cabe o registro de que, anteriormente à criação do CNJ, os tribunais, em razão de sua autonomia administrativa, realizavam seu planejamento de forma isolada. Os planos não se comunicavam, resultando em dificuldades de alinhamento e de integração para enfrentar problemas comuns.*

58. *Para tanto, foi utilizada a metodologia **Balanced Scorecard** de gestão da estratégia, que preconiza a observação e interpretação do padrão de comportamento dos indicadores de desempenho e de suas relações causais. Os propósitos desse processo de análise são identificar e reduzir as lacunas entre os valores estimados (metas) e os valores observados (realizados) ao longo da execução da estratégia no horizonte de planejamento definido. Assim, o estabelecimento de indicadores de desempenho permite a tradução da estratégia para o conjunto de processos e ações cotidianas dentro da organização. A mensuração de desempenho é ferramenta básica para o processo de comunicação junto à alta direção, para estabelecer papéis e responsabilidades, alocar recursos, monitorar e avaliar a execução da estratégia e tomar decisões para o redirecionamento. Sem indicadores, os gestores da organização não têm subsídios para avaliar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos estabelecidos.*

59. *Conforme determina o art. 2º da Resolução CNJ 70/2009, os órgãos do judiciário devem elaborar os seus planejamentos estratégicos, alinhados ao PEN, incluídas suas respectivas especificidades, com abrangência mínima de cinco anos, contendo pelo menos um indicador de resultado para cada objetivo estratégico, para metas de curto, médios e longos prazos associados aos*

indicadores de resultado e projetos e ações para o atingimento das metas fixadas. Ainda de acordo com a Resolução, os Tribunais que já dispusessem de planejamento estratégicos deveriam adequá-los ao PEN, assim como suas propostas orçamentárias, de forma a garantir os recursos necessários a sua execução.

60. *Complementarmente ao CNJ, o Conselho da Justiça Federal (CJF) define as linhas básicas do planejamento estratégico no que se refere à Justiça Federal. Com sede em Brasília e criado pela Lei 5.010/1966, suas competências estão dispostas no art. 105, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 11.798/2008, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais e decisões de caráter vinculante para todas as unidades da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.*

61. *No que se refere à Justiça do Trabalho, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) é responsável por elaborar as linhas básicas do planejamento estratégico e correccionais desse segmento da justiça. Da mesma forma que o CNJ, foi criado pela EC 45/2004 com o acréscimo do art. 111-A, exercendo a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial de suas unidades jurisdicionadas com decisões de efeito vinculante.*

62. *O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo da Justiça Eleitoral, tem as competências fixadas pela Constituição Federal e pelo Código Eleitoral (Lei 4.737/1965). O TSE tem ação conjunta com os tribunais regionais eleitorais (TREs), que são os responsáveis diretos pela administração do processo eleitoral nos estados e nos municípios.*

63. *É importante ressaltar que, ao contrário do que ocorre nos demais segmentos, a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar e as justiças estaduais não possuem um órgão setorial que define as diretrizes estratégicas que vinculam as demais unidades jurisdicionadas. Nesses ramos do Judiciário, cada tribunal elabora seu planejamento estratégico, devendo, estes, contudo, estar necessariamente alinhados com o Plano Estratégico Nacional, conforme determinado pela Resolução CNJ 70/2009.*

2.2 Os indicadores do Poder Judiciário

64. *De acordo com o art. 14 da Resolução CNJ 76/2009, que dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, que estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências, o CNJ tem a competência para, em âmbito nacional, lançar diretrizes, elaborar instrumentos e operar o sistema de mensuração de desempenho do Poder Judiciário brasileiro. Esse sistema abrange os indicadores presentes no Planejamento Estratégico Nacional (PEN) e no relatório Justiça em Números.*

2.2.1 Indicadores do Plano Estratégico Nacional

65. *A Resolução CNJ 70/2009, além de lançar um Plano Estratégico Nacional para o Judiciário, determina que cada tribunal do país elabore um planejamento estratégico próprio, com abrangência mínima de cinco anos e alinhado ao Plano Nacional. Em seu art. 2º, define que o planejamento estratégico deve conter pelo menos um indicador de resultado para cada um de seus objetivos; metas de curto, médios e longos prazos associados aos respectivos indicadores de resultado; e, projetos e ações julgados suficientes e necessários para o alcance das metas fixadas. Além de lidar com mensuração, operam também com noções sobre ‘quando’ e ‘o que’ se precisa atingir. Embora os indicadores sejam bastante específicos quanto aos temas das medições às quais se propõem, o planejamento estratégico dos tribunais não é rigidamente limitado por esses indicadores.*

66. *Por meio da Resolução CNJ 70/2009, foram estabelecidos quinze objetivos estratégicos, distribuídos em oito temas, a saber: Eficiência Operacional; Acesso ao Sistema de Justiça; Responsabilidade Social; Alinhamento e Integração; Atuação Institucional; Gestão de Pessoas; Infraestrutura e Tecnologia; e, Orçamento. Atrrelados aos objetivos, foram instituídos 46 indicadores. Os indicadores são medidos em cada tribunal de cada região e por ramo da justiça, detalhando-se ainda 1º e 2º graus, turmas recursais, juizados, fase de conhecimento e de execução, nos casos que permitam tal desdobramento.*

67. *A tabela constante do Anexo III deste relatório demonstra os indicadores do PEN, com a ressalva de que nem todos estes indicadores foram implementados e que a maioria destes não são*

utilizados como informação gerencial para monitoramento e revisão da implantação dos programas e ações voltadas ao Poder Judiciário. Um dos problemas identificados na revisão do PEN foi o fato de ser um número grande de indicadores que efetivamente não estavam adequados às principais ações que precisavam ser acompanhadas e monitoradas para atingimento dos objetivos propostos no plano.

Figura 5: Temas e Objetivos Estratégicos do Judiciário



2.2.2 Indicadores do Justiça em Números

68. O CNJ disponibilizou o relatório *Justiça em Números* pela primeira vez no ano de 2003, a partir do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ). Em 2005, foi criado o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), por meio da Resolução CNJ 4/2005.

69. A Resolução CNJ 76/2009 é o normativo que regulamenta os indicadores e fórmulas presentes nos relatórios *Justiça em Números*. De acordo com o seu art. 1º, o SIESPJ abrange todos os tribunais do país, nos termos dos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal, sendo os dados apresentados separadamente por segmento de justiça: estadual, do trabalho, federal, eleitoral, militar e tribunais superiores.

70. Os dados estatísticos dos tribunais são informados ao Conselho Nacional de Justiça por meio de transmissão eletrônica. Os dados referentes à litigiosidade são informados semestralmente e os demais informados anualmente, sendo que a presidência dos tribunais é responsável pela fidedignidade da informação apresentada ao Conselho Nacional de Justiça. A presidência de cada tribunal poderá delegar a magistrado ou a serventário especializado integrante do Núcleo de Estatística definido pela Resolução CNJ 49/200, a função de gerar, conferir e transmitir os dados estatísticos, credenciando-os por meio de ofício dirigido à presidência do CNJ.

71. Basicamente, os relatórios do Justiça em Números possuem indicadores estatísticos divididos nas categorias: i – insumos, dotações e graus de utilização: a) receitas e despesas; b) estrutura; ii – litigiosidade: a) carga de trabalho; b) taxa de congestionamento; c) recorribilidade e reforma de decisões; iii – Acesso à Justiça. iv – perfil das demandas.

72. Por meio desses indicadores, o SIESJP pretende identificar, em relação ao item i (insumos, dotações e graus de utilização), os dados sobre as despesas, o pessoal, os recolhimentos e as receitas, a infraestrutura informática e a área física. Em relação ao item ii (litigiosidade), pretende calcular o quantitativo de casos novos, a carga de trabalho do magistrado, a taxa de congestionamento da Justiça, a taxa de recorribilidade externa e interna e a taxa de reforma da decisão. Quanto ao item iii (acesso à Justiça), pretende avaliar a despesa com assistência judiciária gratuita e o quantitativo de pessoal atendido. Finalmente, o item iv (perfil das demandas) pretende levantar a participação governamental nas demandas judiciais.

73. Os relatórios, a partir de 2010, apresentaram novidades em sua metodologia: houve novos dados sobre litigiosidade, especificamente para as fases processuais de conhecimento e execução, assim como o quantitativo de processos criminais e de execução fiscal. Houve também, de maneira inovadora, a coleta de dados sobre o grau de implantação do processo eletrônico. Com a finalidade de elucidar as matérias motivadoras dos processos em tramitação, as informações sobre as variáveis foram subdivididas em criminal, não criminal, fiscal e não fiscal.

74. A seguir, são apresentadas as principais informações dos Tribunais Regionais Federais (TRFs). Os dados fornecidos são de responsabilidade exclusiva dos tribunais que integram o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), conforme o disposto no art. 4.º da Resolução CNJ 76/2009.

75. A Justiça Federal é composta pelos Tribunais Regionais Federais e por juízes federais e é competente para processar e julgar as causas em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autor ou réu, além de outras questões de interesse da federação previstas no art. 109 da Constituição Federal.

76. A primeira instância é composta por juízes federais que atuam em varas federais ou nos Juizados Especiais Federais (JEFs). Os JEFs são competentes, em regra, para processar e julgar causas de até 60 salários mínimos e feitos relativos às infrações de menor potencial ofensivo, cabendo recurso de suas decisões para as Turmas Recursais Federais e para Turma Nacional de Uniformização.

77. A segunda instância é formada pelos TRFs, cuja jurisdição encontra-se distribuída em cinco regiões judiciárias com abrangência em todo o território nacional, havendo sedes em Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS e Recife/PE. Cada região é dividida em seções judiciárias que abrangem os respectivos estados componentes.

78. Os TRFs têm competência para processar e julgar, em grau de recurso, as sentenças proferidas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal e possuem, ainda, competência originária para processar e julgar ações de mandado de segurança, habeas corpus e habeas data contra ato de juiz federal, bem como ações rescisórias, revisões criminais e conflitos de competência.

79. As tabelas apresentadas a seguir, quanto à justiça federal, discriminam os dados para o período de 2010 a 2013, não contemplando o exercício de 2014, por não haver ainda a disponibilização do relatório Justiça em Números daquele ano. Os dados mostrados na coluna 'casos pendentes' dizem respeito ao estoque total menos os casos que ingressaram no ano em questão. O conceito de processos baixados inclui todos os processos que foram remetidos ao arquivo, inclusive aqueles que pendentes de execução foram arquivados no exercício em questão. A taxa de congestionamento exprime em porcentagem a razão entre casos baixados e o total de processos que tramitam no tribunal. Por exemplo, uma taxa de congestionamento de 60% significa que de cada 100 processos que tramitam na corte, 40 processos são baixados e 60 processos se incorporam ao estoque. É calculada a partir da fórmula:

$$tx \text{ congestionamento} = \{1 - [\text{processos baixados}/(\text{casos pendentes} + \text{casos novos})]\} \times 100$$

Tabela 4: principais indicadores Justiça em Números. Justiça Federal

JUSTIÇA FEDERAL	Despesa Total	Total Magistrados	Total de Servidores	Casos Novos	Casos Pendentes	Processos Baixados	Tx Congestionamento
2013	R\$ 7.782.658.043	1.549	45.772	3.353.742	8.083.236	3.771.781	67,00%
2012	R\$ 7.156.129.887	1.714	39.679	3.114.670	8.122.273	3.894.522	65,30%
2011	R\$ 6.798.843.250	1.737	36.468	3.329.780	8.144.002	3.372.883	70,60%
2010	R\$ 6.487.340.490	1.749	37.990	3.166.766	7.927.287	3.386.186	69,48%

Elaboração própria com dados extraídos dos relatórios Justiça em Números CNJ

80. O Poder Judiciário estadual é organizado pela Constituição Estadual e também pelo regimento interno de cada tribunal, e o do Distrito Federal por lei federal e respectivo regimento interno. Esse ramo de justiça é composto, em regra, pelo Tribunal de Justiça, por Juízes de Direito, pelo Tribunal do Júri e pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e suas Turmas Recursais.

81. A Justiça Estadual comum é competente para apreciar matérias que não sejam parte da competência das outras justiças, como as especializadas e a federal comum, que têm suas competências delimitadas pela Constituição Federal. Tem, portanto, competência residual. Isto significa dizer que serão da competência jurisdicional da Justiça Estadual comum todas as causas que não estiverem afetadas às competências jurisdicionais especializadas (federais ou estaduais) ou, ainda, da União (Justiça Federal comum).

82. A Justiça Estadual, do ponto de vista administrativo, está estruturada em dois graus de jurisdição. O primeiro grau é composto pelos juízes de direito e pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e suas Turmas Recursais. O segundo grau é formado pelos 27 Tribunais de Justiça, com sedes nas capitais dos estados e no Distrito Federal (no caso do TJDF).

83. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, criados pela Lei 9.099/1995, são competentes para conciliação, processamento e julgamento das causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.

84. A seguir serão analisadas as informações enviadas pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs). Desde a edição da Emenda Constitucional 45/2004, a competência da Justiça do Trabalho foi ampliada para julgar as ações de relação de trabalho, e não somente as de relação de emprego regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (art. 114 da Constituição Federal).

85. A atual redação do art. 114, dada pela mencionada emenda, manteve o poder normativo da Justiça do Trabalho e estabeleceu novas competências jurisdicionais, como o julgamento de ações sobre representação sindical, atos decorrentes de greve, indenização por dano moral ou patrimonial resultantes da relação de trabalho e os processos relativos às penalidades administrativas impostas aos empregadores por fiscais do trabalho. Ademais, a Justiça do Trabalho passou a julgar mandados de segurança, habeas corpus e habeas data quando o ato questionado envolvesse matéria sujeita à sua jurisdição e, ainda, dissídios coletivos.

86. A estrutura da Justiça do Trabalho é regida pelo art. 111 da Constituição Federal. Os órgãos da Justiça do Trabalho são: Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunais Regionais do Trabalho (24 tribunais) e Varas do Trabalho (1.587 varas existentes, das quais 1.533 varas já estão instaladas).

87. Do ponto de vista hierárquico e institucional, o primeiro grau é composto pelas Varas do Trabalho e é integrado por um juiz do trabalho titular e um juiz do trabalho substituto. Sua competência é determinada pela localidade onde o empregado prestar serviços ao empregador, independentemente do local da contratação (seja de caráter nacional, ou internacional).

88. O segundo grau, por seu turno, é composto pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs). Neles, julgam-se recursos ordinários contra decisões das Varas do Trabalho, ações originárias, ações rescisórias de decisões suas ou das Varas e os mandados de segurança contra atos de seus juízes. A Justiça do Trabalho conta com 24 tribunais divididos por região.

Tabela 5: principais indicadores Justiça em Números. Justiça do Trabalho

JUSTIÇA DO TRABALHO	Despesa Total	Total Magistrados	Total Servidores	Casos Novos	Casos Pendentes	Processos Baixados	Tx Congestionamento
2013	R\$ 13.122.034.771	3.371	53.988	3.954.800	3.911.286	4.037.454	48,70%
2012	R\$ 12.006.580.102	3.250	51.843	3.859.621	3.253.098	3.784.286	46,80%
2011	R\$ 11.222.933.264	3.189	49.397	3.672.053	3.256.565	3.760.189	45,70%
2010	R\$ 10.673.100.893	3.117	47.395	3.316.965	3.278.918	3.454.456	47,60%

Elaboração própria com dados extraídos dos relatórios Justiça em Números CNJ

2.3 Controle e acompanhamento

89. *Por meio do planejamento estratégico, espera-se que os órgãos do Poder Judiciário possam atuar com um norte comum, orientando-se pelos mesmos princípios e propósitos e implementando ações convergentes com objetivos congruentes. O planejamento estratégico propõe-se a dar direcionamento a todos os órgãos da justiça, evitando que atuem de maneira isolada. Soluções particulares e específicas, sem visão sistêmica, na maioria das vezes, levam a desperdícios e a retrabalho.*

90. *Como visto anteriormente, o CNJ visa, por meio de ações de planejamento, a coordenação e o controle administrativo e o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, tornando-a mais eficiente e eficaz. Essas diretrizes estão expostas na própria missão do órgão, a qual objetiva contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade. A sua visão é ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário.*

91. *A partir de 2009, com o objetivo de implementar essas diretrizes, o CNJ, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, vem estabelecendo metas anuais para os tribunais, as quais definem indicadores de eficiência, produtividade e qualidade para o Poder Judiciário, como forma de tornar o serviço público de justiça mais efetivo. Nos Encontros Nacionais do Judiciário, realizados com periodicidade anual, dentro da lógica do planejamento estratégico e do estabelecimento de objetivos pelos órgãos jurisdicionais, os tribunais brasileiros traçam metas para serem atingidas, de modo a proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço e o acesso do cidadão brasileiro à justiça.*

92. *Essas metas são debatidas e estipuladas com representantes dos tribunais brasileiros. Todos esses objetivos de políticas públicas e de planejamento estratégico só fazem sentido, porém, caso possam contar com indicadores de cumprimento de metas passíveis de contínuo monitoramento. É por essa exata razão e também para se estimular o controle social e a transparência no Judiciário que o CNJ preconizou o desenvolvimento de indicadores estatísticos para avaliar o sistema de justiça no Brasil a partir de 2004. Como discutido anteriormente, desenvolveram-se dois sistemas estatísticos nacionais no âmbito da justiça brasileira: o Justiça em Números e o Justiça Aberta, e implementou-se um projeto com o objetivo de incrementar a consistência e promover a padronização dos dados processuais obtidos: a Padronização Taxonômica das Tabelas Básicas de Classes, Movimentações e Assuntos.*

93. *Há também importantes medidas que visam a dar transparência à atividade jurisdicional, preparar magistrados e servidores para a gestão administrativa dos tribunais, além de informatizar os serviços judiciais. Esse conjunto de estratégias tem por finalidade implantar uma cultura de planejamento e gestão nesse poder. Além disso, os resultados do plano de metas servirão como importante instrumento para que os gestores do Poder Judiciário elaborem políticas de gestão estratégica e avaliem as demandas dos órgãos jurisdicionais, criando subsídios para a criação de cargos e ações voltadas para melhorar a estrutura física dos tribunais.*

94. *Também vale registrar que, especificamente para o horizonte estabelecido na Resolução CNJ 70/2009, o controle e acompanhamento da estratégia vem sendo realizado exclusivamente mediante o*

monitoramento das metas estabelecidas anualmente durante os Encontros Nacionais do Judiciário, dentro da lógica ‘metas pactuadas x metas realizadas’. Os controles por meio dos indicadores estabelecidos no PEN 2009-2014, como dito anteriormente, não foram inteiramente implementados.

95. Desta forma, a partir da definição das oito categorias de objetivos estratégicos foram propostas metas anuais pelo CNJ, compreendendo o período de 2010 a 2013. As informações relativas ao ano de 2014 ainda não estão disponíveis, embora deveriam estar incluídas no escopo ora analisado neste trabalho. As Tabelas de Metas do Poder Judiciário, constantes do Anexo IV, demonstram as metas identificadas, discriminando as metas realizadas, considerando o Poder Judiciário como um todo.

2.4 Alinhamento dos indicadores do judiciário com o benchmarking

96. Projetos pioneiros de avaliação judicial tiveram lugar nos EUA na década de 1970. Já na Europa, iniciativas de avaliação das cortes só surgiram de forma mais abrangente no final da década de 90, com destaque para modelos desenvolvidos na Finlândia e nos Países Baixos.

97. Uma pesquisa sobre o desempenho dos tribunais na Suécia em 1997 revelou os aspectos principais de qualidade. A primeira característica para avaliação é a correção do ponto de vista jurídico. O fator tempo é visto como um elemento essencial de qualidade, sendo que um dos critérios mais importantes de alta qualidade é que os processos sejam julgados e decididos com a maior brevidade possível. Também de suma importância é o tratamento dispensado aos usuários, visto como um fator decisivo na determinação do que o público e os meios de comunicação social pensam dos tribunais. Outro elemento envolvido na aferição da qualidade dos tribunais é a competência e treinamento do pessoal de apoio (**Court of Appeal of Rovaniemi, Finland, 2006**).

98. A pesquisa contém também algumas observações sobre a questão de como a qualidade do tribunal poderia ser descrita ou aferida. Nota-se, a este respeito, que é possível medir, por exemplo, o número de processos autuados, casos decididos, número e taxa de sucesso dos recursos contra a sentença, tempo gasto até a baixa do processo. Porém, continua a ser uma questão em aberto como e em que grau estes indicadores podem ser usados para descrever ou fazer referência à qualidade das operações dos tribunais. Por conseguinte, a fim de obter um quadro mais completo, as estatísticas devem, por exemplo, ser complementadas por avaliações de pessoas de fora do processo sobre suas percepções dos tribunais ou por avaliações em grupo realizado pelos próprios juízes.

99. Entre 1998 e 2002, os Países Baixos implementaram um programa para a modernização do sistema legal. Uma das áreas de estudo do projeto era criar uma metodologia de avaliação comparativa da qualidade dos tribunais visando promover sua melhoria. Foi considerado essencial para qualquer trabalho de desenvolvimento na Holanda que o sucesso das operações dos tribunais fosse medido. Identificaram-se cinco categorias de benchmarking para o sistema de aferição. Monitorados por indicadores de eficiência, foram utilizados métodos de coleta de informações simples e baratos (**Court of Appeal of Rovaniemi, 2006**).

100. A primeira medida é a imparcialidade e integridade dos juízes. As observações referem-se, por exemplo, à imparcialidade na distribuição dos processos entrados no Tribunal e se as partes e os outros participantes do processo, tais como promotores e procuradores, sintam que os juízes operaram com imparcialidade e com integridade.

101. O segundo indicador refere-se à competência dos juízes, que pode ser estudado, por exemplo, através de pesquisas com usuários. Os participantes em processos judiciais são questionados sobre as suas impressões acerca do preparo técnico e capacidade gerencial do juiz. Observações também são feitas sobre a propensão das partes de impetrar recurso contra as decisões de uma determinada corte, como uma proporção do número total de julgados.

102. O terceiro indicador refere-se a uma questão que tem sido objeto de muita discussão nos últimos anos num certo número de países, a **procedural justice**, que está relacionado aos aspectos da equidade nos processos judiciais para a solução de disputas e alocação de recursos. Dizem respeito à atitude do juiz em relação às partes. Por exemplo, pode-se perguntar se o juiz permite que todos

tenham uma palavra a dizer no tribunal, se ele escuta ambas as partes, se ele explica o processo para as partes e que tipo de razões ele fornece para o seu julgamento.

103. O quarto balizador diz respeito à uniformidade das decisões da Corte e da igualdade do tratamento para com as partes. Também nos Países Baixos, não tem havido problemas na determinação de como medir a uniformidade das decisões judiciais de forma objetiva e direta (consumir-se-iam muito tempo e recursos para avaliar todos os julgamentos). Por esta razão, a uniformidade das sentenças pode ser avaliada por métodos indiretos, como por exemplo, por meio de pesquisas realizadas com os usuários para descobrir o que pensam da uniformidade da adjudicação.

104. Finalmente, o quinto indicador se refere à questão da forma como os juízes cumprem os prazos processuais. Os tempos de tramitação dos processos e a produtividade dos juízes são monitorados.

105. Ainda com relação aos Países Baixos, a avaliação é feita utilizando-se de informações geradas pelos sistemas administrativos dos tribunais, inspeções e pesquisas junto aos usuários. Os dados compilados por meio de vários métodos de medição se reforçam mutuamente e oferecem garantia de uma visão acurada do desempenho dos tribunais.

106. Nos Estados Unidos, na década de 1980, as iniciativas de medição do desempenho dos tribunais ganharam força em alguns estados norte-americanos, cabendo destaque para a iniciativa tomada por um grupo de juristas, magistrados e administradores de vários tribunais de primeira instância que, em 1987, desenvolveram um programa de mensuração da qualidade nas cortes, com vistas a assegurar o justo e eficiente sentenciamento dos processos, o **US Trial Court Performance Standards (TCPS)**.

107. O **National Center for States Courts (NCSC, 1996)** busca melhorar a administração judicial por meio da liderança e do auxílio aos tribunais estaduais norte-americanos. O órgão desenvolveu o **CourTools**, um conjunto de indicadores de desempenho realistas e de fácil uso e implementação: a) acessibilidade e equidade dos usuários (**access and fairness**), b) taxa de processos terminados sobre processos abertos (**clearance rates**), c) taxa de sentenças proferidas dentro do tempo estipulado (**time to disposition**), d) idade dos processos pendentes ativos (**age of active pending caseload**), e) certeza da data de julgamento (**trial date certainty**), f) confiabilidade e integridade dos arquivos processuais (**reliability and integrity of case files**), g) multas pecuniárias (**collection of monetary penalties**), h) taxa de uso efetivo de jurados (**effective use of jurors**), i) satisfação dos servidores de tribunais (**court employee satisfaction**) e j) custo por caso.

108. Em 2008, um consórcio internacional de grupos e organizações voltadas para o aprimoramento de sistemas judiciais – e apoiado pelo **The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)** e pelo Banco Mundial – considerou relevante, na ausência de parâmetros internacionais, elaborar um arcabouço metodológico para o alcance da excelência judicial.

109. Quatro instituições participaram desse trabalho: a) **The Federal Judicial Center** – centro de pesquisa do judiciário federal norte-americano, que fornece treinamento e promove pesquisas sobre procedimentos judiciais e administração judiciária; b) **The National Center for State Courts (NCSC)**, que fornece consultoria, treinamento, pesquisas e avaliações para as cortes estaduais dos EUA e também para o restante do mundo e realiza estudos sobre os mais diversos temas na área de administração judiciária; c) **The Subordinate Courts of Singapore**. Os tribunais de Cingapura (**Subordinate Courts**) têm uma ampla jurisdição (criminal, cível, etc.) e representam um case de sucesso de reforma judicial recente, segundo o Banco Mundial. Há grande preocupação com a melhoria da administração judicial, com ênfase especial no uso de tecnologia da informação; e d) **The Australasian Institute of Judicial Administration (AIJA)**, instituto independente australiano que congrega juristas, magistrados, advogados dentre outros operadores do direito, visando pesquisas com foco na administração de cortes e sistemas judiciais.

110. O trabalho desenvolvido pelas quatro organizações mencionadas resultou na iniciativa **International Framework for Court Excellence (IFCE)**, uma abordagem holística do desempenho judicial, com vistas ao aperfeiçoamento global dos trabalhos desenvolvidos nas cortes. O objetivo do trabalho foi promover a busca de padrões de excelência no trabalho desenvolvido nas cortes para

além de medidas pontuais e destinadas a aspectos limitados da atividade judicial. O estudo salienta a importância da adoção de metodologias de avaliação contínua e que reflitam as realidades e necessidades específicas dos tribunais, de modo independente da tradição legal romano-germânica ou **Common Law**.

111. O IFCE desenvolveu o **Global Measures of Court Performance**, que enumera 11 indicadores alinhados com seus valores e áreas de excelência: a) satisfação dos usuários (percentual de usuários que acreditam que o tribunal oferece **procedural justice**); b) custo do acesso às cortes; c) taxa de processos baixados (percentual de casos baixados em relação aos casos novos mais o estoque de processos); d) taxa de processos finalizados dentro do prazo (percentual de casos baixados dentro de prazos pré-estabelecidos); e) tempo de custódia antes do julgamento (média do tempo gasto em que acusados criminalmente permanecem presos até seu julgamento); f) taxa de integridade dos processos sentenciados (percentual de casos sentenciados e arquivados dentro dos padrões de acurácia, completude, disponibilidade e acessibilidade); g) processos pendentes (percentual de casos pendentes mais antigos que o tempo pré-estabelecido); h) taxa de sucesso no agendamento de julgamento (proporção de eventos importantes, dentro do processo, que ocorreram quando do primeiro agendamento); i) compromisso dos servidores (percentual de servidores que comprovaram seu compromisso, de forma produtiva, com a missão e trabalho da corte); j) conformidade com as determinações da corte (recolhimento de multas civis e criminais como proporção de multas impostas); e k) custo por processo.

112. Pelos exemplos citados anteriormente, verifica-se que esses organismos internacionais recomendam que o Judiciário produza informações sobre as suas atividades, e que essas informações sejam acessíveis, de qualidade, atualizadas e que possam ser comparadas com outros sistemas de informações, sejam eles nacionais ou internacionais. Entre as informações consideradas importantes estão (i) o número de processos iniciados por ano; (ii) o número de casos resolvidos por ano; (iii) o número de casos pendentes no final de cada ano; (iv) a taxa de congestionamento; (v) a média de duração dos casos; (vi) o número de juízes por habitante.

113. Acerca do tema, artigo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos, 2010) enfatiza que os dados referentes ao sistema judiciário devem ser coletados, preferencialmente, a partir do sistema de andamento processual. O tamanho, o conteúdo e a idade do acervo de dados também são importantes, a fim de que cada um dos tribunais possa identificar o que não está sendo decidido.

114. No que diz respeito ao tipo de dado coletado, principalmente após a criação do CNJ, em 2005, observa-se que o Judiciário possui sistema de estatística judicial, o SIESPJ, que apresenta um conjunto considerável desses indicadores e que, a cada ano, vêm melhorando em quantidade e qualidade. Porém, como visto anteriormente no tópico 'indicadores do Justiça em Números', o SIESPJ apenas consolida os dados acerca da movimentação processual a partir de relatórios enviados pelos diversos tribunais do país.

115. Além disso, apesar de a falta de celeridade nos trâmites processuais ser tema frequente em estudos e discussões que tratam do Judiciário brasileiro e de sua gestão, nota-se que o relatório Justiça em Números quase não aborda o tema em seus indicadores. O que mais se aproxima da questão de forma mais ampla no relatório, refere-se às citadas 'taxas de congestionamento' que, apesar de relacionar variáveis como quantidade de processos novos, pendentes e baixados, não lida com informações acerca de tempos de tramitação processual, o que possibilitaria trazer desdobramentos relacionados à previsibilidade de tempos de trâmite processual.

116. Outra questão relevante em relação ao tema indicadores do Judiciário diz respeito ao fato de a grande maioria dos tribunais brasileiros possuírem sistemas informatizados que garantem o acesso às informações sobre os processos em andamento, denominados genericamente de processo judicial eletrônico, ou simplesmente Processo Eletrônico.

117. A implementação do processo eletrônico no país ganhou impulso quando, em 2001, a instituição dos Juizados Especiais Federais (JEF) pela Lei 10.259/2001, permitiu, para estes juizados,

pela primeira vez, a prática dos atos processuais de forma totalmente eletrônica, sem a necessidade de apresentação posterior dos originais.

118. A partir de 2003, alguns Juizados Especiais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região desenvolveram o Sistema de Processamento Eletrônico de Ações da Justiça Federal (e-Proc), que inovou ao permitir o manejo de todos os atos processuais em meio digital, da petição inicial à sentença. Com o advento da Lei Federal 11.419/2006, houve a previsão legal para que fosse permitida a gestão integral do processo judicial na modalidade eletrônica para todos os órgãos judiciais brasileiros. Conforme a lei, o processo eletrônico se aplica indistintamente aos processos civil, penal e trabalhista, assim como aos juizados especiais em todos os graus de jurisdição, reconhecendo expressamente o meio eletrônico como válido na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, permitindo-se assim que toda manipulação dos autos seja feita de maneira totalmente eletrônica.

119. Considerando a autonomia administrativa e financeira de que gozam os diversos tribunais do país, cada qual passou a desenvolver sua própria versão de processo eletrônico. A compatibilidade entre si dos sistemas, desenvolvidos de forma autônoma até então, foi objeto de preocupação por parte do CNJ por meio da Resolução 90/2009. A norma veio com o objetivo de quebrar eventuais barreiras ao livre acesso aos tribunais, oriundas de incompatibilidades entre os sistemas, algo plenamente inserido no contexto de acesso à justiça.

120. Desta forma, a partir desta necessidade da padronização dos diversos tipos de processos eletrônicos, houve a celebração do Acordo de Cooperação Técnica 73/2009, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e os 5 Tribunais Regionais Federais com o fim de reunir esforços entre si para o desenvolvimento de um sistema comum, tendo como base o projeto de expansão do Sistema Creta, originalmente desenvolvido pelo Tribunal Regional da 5ª. Região. Assim nascia o sistema que se tornaria o padrão para a toda a justiça federal, o PJe, o qual será abordado com mais detalhes no item 4.2.

121. Malgrado os esforços do CNJ pela padronização dos processos eletrônicos, alguns tribunais desenvolveram sistemas com tecnologias específicas, o que muitas vezes impede a comunicação ou a integração destes softwares com os de outros órgãos do Judiciário. Assim, apesar de contarem com um serviço que manipula as informações sobre suas atividades e que, de alguma forma, produz estatísticas, a falta de integração faz com que as informações se percam. Ou seja, a arquitetura desses sistemas foi concebida para gerar dados individuais sobre cada processo, e não variáveis coletivas sobre o conjunto dos processos em andamento. Assim, do ponto de vista estatístico, o sistema de informática tem pouca utilidade. Ele não gera dados globais a respeito da duração e custo médios de cada feito, por exemplo. Ademais, não permite o cruzamento entre esses dados.

122. Embora seja inegável o avanço representado pelo processo eletrônico, especialmente quanto à expectativa de redução de custos e de diminuição da morosidade da Justiça, é preciso questionar qual a função da informatização e em que medida ela pode ser um instrumento importante para informar e organizar a elaboração de políticas públicas na área. A integração dos sistemas e sua capacidade de produzir informações de forma automática e confiável são essenciais para a evolução e a melhoria dos serviços públicos dentro do Judiciário brasileiro.

CAPÍTULO 3 – GRANDES TEMAS ACOMPANHADOS PELO TCU

123. Neste capítulo, traz-se a conhecimento alguns dos temas de especial relevância cujo acompanhamento vem sendo efetuado pelo TCU, quer por meio de processos formais de monitoramento, quer por informações contidas em prestações de contas anuais.

124. Dentre esses temas de especial relevância, objetos de acompanhamento, cumpre lembrar as seguintes questões: 1) passivos trabalhistas de unidade real de valor (URV); parcela autônoma de equivalência (PAE); adicional de tempo de serviço (ATS); e, vantagem pecuniária nominalmente identificada (VPNI), pagos em órgãos da Justiça do Trabalho; 2) requisição de pessoal na Justiça Eleitoral; 3) acessibilidade ao Processo Judicial Eletrônico – PJe pelos portadores de necessidades

especiais; 4) governança e gestão de pessoas; e, 5) governança dos órgãos e unidades de controle interno.

3.1 Dos passivos trabalhistas.

125. No ano de 2012, o TCU, conforme assentado no TC 007.570/2012-0, realizou inspeção no Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, com o fim de obter informações sobre as providências adotadas ou em andamento naquele Conselho para orientar os tribunais regionais do trabalho quanto a eventual correção dos cálculos de atualização monetária de passivos trabalhistas e ao ressarcimento dos valores que tivessem sido indevidamente pagos; e à apuração do montante dos passivos já constituídos relativamente à parcela autônoma de equivalência (PAE), ao adicional de tempo de serviço (ATS), à unidade real de valor (URV) e à vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI), desdobrado em principal, correção monetária e juros, bem como os valores pagos e a pagar referentes a cada uma dessas situações em cada um daqueles tribunais.

126. De acordo com o relatório da fiscalização mencionada, a diferença entre os valores originalmente reconhecidos como devidos pelos órgãos da Justiça do Trabalho e aqueles apurados pela equipe do TCU, apenas em relação à PAE, à URV e ao ATS, ascendia ao montante de R\$ 1.214.305.113,20, abstraídos eventuais juros e correção monetária devidos do momento da apuração até as datas dos futuros pagamentos, cumprindo observar que tal valor de benefício da fiscalização, após auditorias realizadas pelo CSJT e TCU sobre os referidos passivos, foi ajustado para o montante de R\$ 1.152.523.103,14, conforme manifestação do gestor à peça 30.

127. Desse modo, verifica-se que a atuação de controle do TCU, no caso em apreço, resultou em economia em favor do erário no valor de mais de um bilhão de reais, que deixaram de ser indevidamente pagos a magistrados e servidores da Justiça do Trabalho porque, efetivamente, a eles não lhes assistia direito.

128. Ao apreciar o relatório de fiscalização em comento, o TCU prolatou o Acórdão 1485/2012-TCU-Plenário, por meio do qual, dentre outras decisões, acentuou recomendar ao CSJT que orientasse os tribunais sob sua jurisdição para que, de acordo com o que dispõe os arts. 93, 98 e 105 da Lei 4.320/64, o art. 131 do Decreto 93.872/1986, a Portaria STN 406/2011 e as Resoluções CFC 1129/2008, 1131/2008 e 1132/2008, contabilizem corretamente no sistema Siafi os valores a pagar relacionados à URV, PAE, ATS e VPNI, ora mencionados.

129. De igual modo, a Corte determinou à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que realizasse monitoramento para verificar, essencialmente: 1) se a consolidação dos valores atualizados dos passivos realizada pelo CSJT contempla, em todos os tribunais da Justiça do Trabalho, a compensação dos valores pagos indevidamente e o resultado da aplicação do ‘teto remuneratório constitucional’ a que se referem as Resoluções CNJ 13 e 14, de 2006; e, se estão sendo adotadas providências para recomposição ao erário nos casos em que a apuração de resultado entre o que o beneficiário já recebeu e aquilo que ainda lhe é devido for favorável à União.

130. A decisão do Tribunal, até mesmo pelo grande impacto financeiro que acarreta, tem sido alvo de vários recursos, atualmente em número de 9 (nove), sob as formas de pedidos de reexame, embargos de declaração e agravos, alguns dos quais já foram julgados e improvidos e outros ainda aguardam apreciação final.

3.2 Do pessoal requisitado na Justiça Eleitoral

131. No exercício de 2009, o TCU realizou auditoria de conformidade (TC 014.770/2009-9) com o fim de examinar, de maneira sistêmica, a regularidade dos atos de requisição de pessoal no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais de todos os Estados da Federação e do Distrito Federal, buscando identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, bem como verificar as providências individualmente adotadas por aqueles órgãos para substituir os requisitados por servidores efetivos, conforme disposição legal.

132. Na fiscalização em comento, foram identificadas como achados relevantes de auditoria as seguintes ocorrências: 1) requisição de servidores por tempo superior ao estabelecido em lei, extrapolando-se sistematicamente os prazos estabelecidos na Lei 6.999/1982, gerando

indisponibilidade/resistência dos órgãos da administração pública em ceder servidores à Justiça Eleitoral, bem como prejuízo à execução regular dos trabalhos de alguns dos órgãos e entidades cedentes; 2) requisição e manutenção de servidores além do tempo necessário ao atendimento do interesse público; 3) requisição de pessoal para cartório eleitoral em número superior ao estabelecido em lei; 4) requisitados ocupando função de chefe de cartório na condição de efetivos ou substitutos; 5) morosidade do TSE em encaminhar projeto de lei ao Congresso para criação de vagas para as novas Zonas Eleitorais; 6) requisição irregular de servidores na condição de 'cedidos', sem amparo legal; e, 7) incompatibilidade entre as atribuições do cargo ocupado pelo requisitado em seu órgão de origem e as atribuições dos cargos criados pela Lei 10.842/2004.

133. *Ao apreciar o relatório da fiscalização, o TCU prolatou o Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, onde, no essencial, determinou aos tribunais eleitorais que: 1) encaminhassem à Corte, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ação que contemplasse a devolução aos órgãos de origem dos servidores cujas requisições contrariassem os arts. 2º, 3º e 4º da Lei 6.999/1982, bem como a adequação do percentual de serventuários requisitados ou cedidos de outros órgãos às disposições do art. 3º da Resolução CNJ 88/2009; 2) fizessem constar dos processos de requisição de pessoal justificativa acerca das necessidades enfrentadas pelo cartório eleitoral, bem como a relação entre as atividades desenvolvidas pelo servidor no órgão de origem e aquelas a que seriam desempenhadas no serviço eleitoral, assim como o período necessário para a realização da atividade, caso ainda não o estivessem fazendo; 3) adotassem medidas no sentido de que as requisições de servidores para atuarem nos cartórios eleitorais e nas secretarias daqueles tribunais fossem feitas em caráter temporário, com prazo previamente determinado e sem identificação nominal do servidor, em observância aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, deixando a cargo do órgão ou entidade a escolha, entre aqueles que atendam aos requisitos para o desempenho das atividades pretendidas pelo requisitante, do servidor a ser cedido; 4) se abstivessem de designar servidores requisitados para ocupar função de chefe de cartório eleitoral, quer na condição de efetivo ou de substituto; e 5) somente requisitassem ou prorrogassem a requisição de pessoas com vínculo efetivo com a administração pública, caso ainda não o estivessem fazendo.*

134. *Especificamente quanto ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, foi determinado que se abstivesse de requisitar servidores para a limpeza de zonas eleitorais do interior e da capital. Já ao TSE, foi determinado que adotasse providências tendentes a suprir a Justiça Eleitoral de quadro de pessoal efetivo, de modo a que o instituto da requisição passasse a ser utilizado tão somente no atendimento do interesse público específico e pontual que motive a requisição, deixando de servir como forma de preenchimento permanente dos quadros funcionais do órgão requisitante, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público.*

135. *Ainda no acórdão em comento, a par da determinação de ciência aos órgãos que ali nomina, determinou-se às Secretarias de Controle Interno do TSE e dos TREs que fizessem constar do próximo relatório de contas anuais informações sobre o cumprimento das determinações ali exaradas.*

136. *Na sequência do Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, foram proferidos os acórdãos 1551/2012-TCU-Plenário; 2314/2012-TCU-Plenário; e 1229/2014-TCU-Plenário, bem como a abertura do processo de monitoramento TC 015.094/2014-6, o qual se deu em cumprimento a determinação exarada no item 9.5 do mencionado Acórdão 1229/2014-TCU-Plenário.*

137. *As determinações do TCU estão sendo cumpridas, tendo sido apresentados planos de adequação por parte dos órgãos da Justiça Eleitoral, os quais protraem seus efeitos, em alguns casos, até o ano de 2018 ou mais, dada a necessidade de se evitar solução de continuidade na prestação do serviço público a eles afetos, passível de ocorrer com uma abrupta dispensa de todos os requisitados encontrados na fiscalização, que, naquele momento, representavam quase 40% de toda a força de trabalho daquela justiça especializada, índice que, no caso dos TREs de São Paulo e do Distrito Federal, correspondia a 61% e 60%, respectivamente.*

138. *Não obstante o fato de a decisão primeira do TCU relativa ao caso em apreço vir a alcançar sua concretude apenas no exercício de 2018, ou mais adiante, perfazendo-se em partes anuais,*

percebe-se que no item 9.4 do Acórdão 199/2011-TCU-Plenário foi determinado às Secretarias de Controle Interno do TSE e dos TREs que fizessem constar dos próximos relatórios de contas anuais informações sobre o cumprimento das determinações ali exaradas, considerando que o item 9.1 do mencionado acórdão previa, como dito, a apresentação de um plano de ação por parte dos TREs, e que, em alguns casos, as ações ali previstas ultrapassam vários exercícios. Além disso, foi informado pelo TSE que a Corregedoria Geral Eleitoral da Justiça Eleitoral vem tomando as medidas necessárias para o saneamento das inconsistências nos registros efetivados nos Regionais, assim como ao desatendimento da legislação de regência em procedimentos por eles implementados, conforme Procedimento Administrativo 15.279/2012 (peça 28).

3.3 Acessibilidade ao PJe pelos portadores de necessidades especiais.

139. *Como visto, o Processo Judicial Eletrônico já é uma realidade em parcela significativa dos órgãos judiciários brasileiros, tendendo a atingir sua totalidade em futuro próximo. Desse modo, por não parecer lógica a convivência entre processo físico e processo eletrônico **ad eternum**, dados os fins colimados ao se optar por esta última modalidade, não nos parece difícil concluir que, mais cedo ou mais tarde, talvez até mais cedo do que se possa imaginar, para se ter acesso ao Poder Judiciário, os operadores do direito terão, necessariamente, que se familiarizar com o manuseio das ferramentas tecnológicas que suportam o novel processo.*

140. *Entretanto, mais que domínio da tecnologia da informação, os operadores do direito necessitam de que o Estado, optante pela modernidade da eletrônica no acolhimento e no processamento das demandas judiciais a ele postas, disponibilize os meios e ferramentas que se fizerem necessários a essa nova, e em breve exclusiva, modalidade de acesso ao Poder Judiciário. Assim, é de se intuir que o Processo Judicial Eletrônico se desenvolva e se apresente em plataformas acessíveis a todos, de operacionalização intuitiva, de modo 'amigável', tecnologicamente falando.*

141. *O universo dos operadores do direito, em seus mais diversos polos, é formado por pessoas albergadas em instituições ou isoladamente, a exemplo dos magistrados, dos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e dos advogados. E pessoas, como de fácil intuição, as há dotadas dos mais diversos atributos, alguns positivos e outros nem tanto, e limitações, de ordem física ou intelectual, às quais, independentemente desses atributos ou dessas limitações, deve ser assegurado igual direito de acesso ao Poder Judiciário, sob pena de cerceamento inescusável de exercício de direito por parte do Estado.*

142. *Assim, na trilha da necessidade de assegurar a todos o direito de acesso ao Poder Judiciário, num ambiente de exclusivo processo eletrônico, cumpre ao Estado, como acima realçado, na concepção, formatação e implementação do processo judicial eletrônico assegurar ampla e irrestrita acessibilidade a esse processo, sob pena de indesculpável incúria.*

143. *A questão da acessibilidade ao PJe já foi enfrentada pelo TCU quando da apreciação do TC 005.691/2013-3, que tratava de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na implantação do Processo Judicial Eletrônico no âmbito do Poder Judiciário e relacionadas à falta de acessibilidade ao referido processo por pessoas com deficiência, em flagrante desrespeito, segundo o representante, ao artigo 17 da Lei 10.098/2000, ao artigo 47 do Decreto 5.296/2004 c/c o artigo 8º da Lei 11.419/2006, bem como aos artigos 4º, 5º, 9º, 13, 19, 21 e 27 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.*

144. *Na representação memorada, em essência, alegou-se que recursos públicos federais estariam sendo indevidamente empregados para conceber, desenvolver e implementar um processo judicial eletrônico que, por não atender aos requisitos mínimos de acessibilidade, discriminaria parte significativa da população brasileira e obstaculizaria o seu efetivo acesso à justiça. Adicionalmente, apontava que, ao respaldar a proibição da utilização de petições em papel, cujas dificuldades, bem ou mal, segundo o representante, já vinham sendo contornadas pelas pessoas com deficiência, o CNJ, elegendo o processo eletrônico como único instrumento de acesso à justiça, estaria a oficializar essa discriminação.*

145. Ao julgar o processo acima, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.809/2013-TCU-Plenário, julgou parcialmente procedente a representação e determinou ao CNJ que fizesse constar de seu relatório de gestão anualmente enviado à Corte, enquanto durasse a fase de implementação e implantação do Processo Judicial eletrônico no Poder Judiciário, em tópico específico, informações relativas às ações adotadas visando a garantir a acessibilidade a todos os usuários daquele sistema, independentemente de eventuais limitações físicas de que sejam portadores.

146. No relatório de gestão do exercício de 2013, o CNJ informou haver sido criado, no âmbito do PJe, uma comissão permanente para propor ações de melhoria no sistema com o objetivo de aperfeiçoar a acessibilidade a pessoas com deficiência, tendo sido elaborada uma carta de princípios visando a tornar o sistema acessível aos deficientes visuais.

147. Ainda no documento acima, foi informada a geração de relatório apontando dez pontos de melhoria no sistema PJe, destacando-se a criação de teclas de atalho aos recursos desse sistema, a navegação por meio do teclado e referências textuais a imagens e cores que indiquem alguma situação ou existência de funcionalidade.

148. Segundo informações contidas no Memorando CNJ-MEM-2015/00509, de 6 de fevereiro corrente, o artigo 18 da Resolução 185 daquele Conselho ressalta a obrigatoriedade dos órgãos do Poder Judiciário em providenciar auxílio técnico presencial às pessoas com deficiência ou que comprovem idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. Já do ponto de vista de funcionalidades sistêmicas, é informado que o PJe se encontra em processo de revisão arquitetural em que se prevê, dentre outros aspectos técnicos, a aderência aos requisitos de acessibilidade definidos pela cartilha de acessibilidade da W3C Brasil. Também é informado que o CNJ e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) assinaram protocolo conjunto para o desenvolvimento do sistema Escritório Digital, que visa a permitir ao usuário externo uma interface única de acesso aos sistemas do Poder Judiciário, o qual já está sendo desenvolvido em conformidade com os requisitos de acessibilidade da W3C, devendo a primeira parte desse projeto ser concluída em março de 2015, havendo a expectativa de que vá atender, na sua maioria, aos advogados que atualmente interagem com o PJe.

149. Desse modo, percebe-se que a importante questão da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais ao PJe tem sido objeto de respostas na ação do CNJ enquanto coordenador da implantação e implementação do projeto. Entretanto, apenas por meio dos instrumentos de comunicação daquele órgão dirigidos ao Tribunal, bem assim das sondagens tópicas feitas na presente ação de fiscalização, não se pode, de maneira segura, atestar a utilidade, viabilidade ou efetividade das medidas que estão sendo tomadas para que o acesso à justiça não seja obstaculizado por eventual impossibilidade ou extrema dificuldade de manejo do ferramental de utilização do PJe por parte dos interessados portadores de necessidades especiais. Necessário se faz, em nosso entendimento, uma ação de fiscalização específica para que o Tribunal possa avaliar se, de fato, o direito ao acesso à justiça, por meio do correto manuseio do PJe, está sendo assegurado aos portadores de necessidades especiais, não bastando, para tanto, a mera informação anual do CNJ acerca da adoção de tais e quais medidas.

3.4 Governança e gestão de pessoas

150. O Tribunal de Contas da União realizou em 2013 Levantamento em 305 unidades jurisdicionadas, sendo 65 pertencentes ao Poder Judiciário, com a finalidade de conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas da Administração Pública Federal. O Levantamento foi realizado por intermédio de questionário de auto avaliação e julgado por meio do Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário.

151. A importância de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público, mas principalmente no Poder Judiciário, decorre não apenas da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade, mas também da elevada materialidade dos gastos nessa área. Os gastos com pessoal são o maior item dos orçamentos das organizações judiciais. Na Lei Orçamentária Anual de 2014, por exemplo, a despesa de pessoal foi prevista em R\$ 26,2 bilhões, o que representa 75,25% dos recursos gastos por este Poder na esfera federal.

152. Detectou-se que a maior parte das 305 unidades que prestaram informações apresentam deficiências significativas em todos os componentes do modelo de avaliação empregado, o que implica comprometimento dos resultados e benefícios esperados para a sociedade e exposição a riscos relevantes. Muito embora as atividades típicas de departamento de pessoal pareçam bem administradas, os indicadores revelam um nível rudimentar de desenvolvimento da gestão estratégica.

153. O questionário respondido pelas unidades jurisdicionadas, foi dividido por quesitos de avaliação. Em relação aos órgãos do Poder Judiciário, foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 6: Resultado de avaliação de governança e gestão de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário Federal

QUESITOS DE AVALIAÇÃO	RESULTADO
<i>Capacidade em Liderança da alta administração</i>	72% não têm comitê de gestão de pessoas (GP) 92% não possuem diretrizes que contemplem a gestão de riscos de RH 56% não monitoram o cumprimento das diretrizes 52% não monitoram o desempenho da gestão de pessoas 73% não adotam código de ética 97% possuem unidade técnica de apoio à gestão estratégica
<i>Alinhamento Estratégico</i>	61% não executam processo de planejamento da gestão de pessoas 84% não utilizam o mapeamento de processos como subsídio para o planejamento da força de trabalho, 81% não identificam lacunas de competências 77% não realizam análises estatísticas da força de trabalho 95% executam sistematicamente processo de planejamento estratégico
<i>Gestão da liderança e do conhecimento</i>	88% não desenvolvem processo sucessório para posições de liderança 33% verificam sistematicamente a opinião dos servidores quanto ao ambiente de trabalho e utilizam as informações coletadas 61% não executam processo para avaliar os resultados das ações de treinamento/desenvolvimento 48% não orientam a força de trabalho em relação ao compartilhamento/difusão do conhecimento
<i>Cultura orientada para resultados</i>	56% não verificam se os servidores estão cientes das metas estratégicas. 75% não estabelecem metas de desempenho individuais ou de equipes 83% não avaliam o desempenho dos gestores 72% não avaliam o desempenho dos servidores 91% não executam programa de reconhecimento por alto desempenho
<i>Gestão de talentos</i>	86% não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores 83% não executam tal processo para alocar/movimentar os servidores 83% não executam ações para identificar as causas de desligamentos voluntários
<i>Controle da concessão de direitos e vantagens</i>	20% não verificam a compatibilidade de horários no caso dos servidores que acumulam cargos/empregos 87% realizam auditorias internas na folha de pagamento

154. Considerando estes resultados, foram expedidas, as seguintes recomendações, por meio do Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário, aos órgãos de gestão superior:

‘9.1.1 ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:

9.1.1.1 a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

9.1.1.2. publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.1.1.3. estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos;

9.1.1.4. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;

9.1.1.5. adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição;

9.1.1.6. articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição;’

155. Também foi determinado no item 9.2.1 do referido acórdão que o CNJ encaminhasse, no prazo de 60 (sessenta) dias, a este Tribunal, plano de ação para implementar as recomendações descritas no subitem 9.1.1, especificando as medidas a serem adotadas, os respectivos prazos e os responsáveis, ou justificativa sobre a decisão de não implementar tais recomendações.

156. Em resposta, o CNJ encaminhou por meio do Ofício 87/GP/2014, de 7 de abril de 2014, o plano de ação para implementação das recomendações, assim como minuta de resolução orientando os Tribunais sobre a adoção de uma Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário. O TSE também vem adotando medidas para implementação das recomendações exaradas no Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário, conforme informação constante da peça 28 deste processo.

157. O monitoramento das recomendações e da implementação das medidas propostas no plano de ação apresentado pelo CNJ e seu impacto para atendimento das recomendações do TCU está em andamento pelo Secretaria de Pessoal do TCU - Sefip, assim como se pretende realizar auditoria em amostra de organizações para verificar a qualidade das informações prestadas por elas no presente levantamento. Também serão realizados levantamentos periódicos bienais, o próximo em 2015, com o intuito de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação da governança e da gestão de pessoas na APF.

3.5 Governança dos órgãos e unidades de controle interno

158. A Estrutura de governança dos órgãos e unidades de controle interno do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores foi objeto de Levantamento realizado pelo TCU e julgado por meio do Acórdão 1074/2009-TCU-Plenário, por meio do qual se detectou a necessidade de melhorias nas estruturas institucionais, na forma de atuação e no desenvolvimento de pessoal e a necessidade de reposicionamento hierárquico dessas unidades.

159. *O objetivo do trabalho foi levantar informações a respeito da atuação dos órgãos de controle interno, com vistas a avaliar a compatibilidade com as normas de auditoria interna e boas práticas de governança divulgadas nacional e internacionalmente, assim como obter conhecimentos para desenvolvimento de metodologia para avaliação de estrutura de governança, especificamente com relação às unidades de controle interno, no serviço público.*

160. *Ao todo foram enviados questionários a 70 órgãos e unidades de controle interno. Os temas abordados no questionário foram: a) independência; b) organização; c) avaliação de qualidade; d) trabalhos de avaliação de controles internos; e) objetividade na atuação dos auditores; f) trabalhos de co-gestão e prejuízos à imparcialidade; g) orçamento.*

161. *Destacam-se as recomendações exaradas por meio do Acórdão 1074/2009-TCU-Plenário, aos órgãos do Poder Judiciário:*

a) desenvolver programa de monitoramento da qualidade do trabalho da auditoria interna;
b) normatizar a atividade da auditoria interna, pelo menos quanto: ao posicionamento do órgão/unidade de controle interno na organização; à autoridade do órgão/unidade de controle interno na organização; ao âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive no tocante à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos; à natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna que o órgão/unidade de controle interno preste à organização; à participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar cogestão e, por isso, prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria; ao estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;

c) realizar auditorias de avaliação de sistemas de controles internos;
d) disciplinar a participação dos auditores dos órgãos e unidades de controle interno em atividades próprias e típicas de gestores;

e) reposicionar hierarquicamente seu órgão/unidade de controle interno para que este lhe seja diretamente subordinado.

162. *No Poder Judiciário, a questão da governança das unidades de controle interno ganha maior relevância, uma vez que esse Poder não possui um sistema único de controle interno, a exemplo da Controladoria Geral da União existente no Poder Executivo. Cada órgão do Poder Judiciário possui seu próprio núcleo de controle interno, que atua de forma desvinculada e autônoma de outras unidades da mesma espécie daquele Poder.*

163. *Nos últimos anos, entretanto, iniciativas têm sido adotadas com a finalidade de organizar e fortalecer um sistema de controle interno do Poder Judiciário. Entre elas, pode-se destacar a edição da Resolução CNJ 86, em 8 de setembro de 2009, visando padronizar e aperfeiçoar os métodos utilizados pelas diversas unidades de controle interno do Judiciário, bem como promover a integração nacional dessas unidades. Posteriormente, foi editada a Resolução CNJ 171/2013 com o objetivo de padronizar e aprimorar as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização para as unidades do Poder Judiciário.*

164. *Em 2013, o CNJ realizou Ação Coordenada de Auditoria objetivando verificar a aderência das unidades ou núcleos de controle interno dos tribunais e conselhos às diretrizes estabelecidas na Resolução CNJ 86/2009, assim como verificar se as citadas unidades ou núcleos estão em consonância com as modernas práticas de controle interno e de auditoria adotadas pelas instituições. A avaliação das unidades ou núcleos de controle interno resultou no Parecer 2/2013 – SCI/Presi/CNJ (peça 32) que expediu uma série de determinações a essas unidades, considerando as deficiências constatadas naquela auditoria.*

CAPÍTULO 4 – TEMAS EM DESTAQUE

165. *Por meio de Relatório de Levantamento de Natureza Operacional no Poder Judiciário da União, consubstanciado no TC 015.192/2013-0, cujo objetivo era o de conhecer a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário Federal, identificando seus principais objetivos, estratégias, ações prioritárias, processos de trabalho e mecanismos de governança voltados à modernização de sua*

gestão, bem como as iniciativas adotadas para fortalecimento da estrutura e melhoria de seu desempenho, e utilizando metodologia baseada nos padrões estabelecidos pela Portaria Segecex 15, de 9/5/2011 (Padrões de Levantamento), foram identificadas pela equipe as principais áreas temáticas, com os principais eventos de risco que poderiam comprometer, de modo sistêmico, o alcance dos objetivos comuns e o cumprimento da missão primordial dos órgãos do Poder em comento.

166. Como resultado do trabalho, foram identificados, entre outros, sob a ótica da análise de riscos, dois temas, por conta da magnitude dos valores envolvidos nos projetos e do alcance social deles esperados, ora em implementação/implantação no Poder Judiciário, a saber: o Processo Judicial Eletrônico - PJE; e o sistema de Identificação Biométrica do Eleitor, a cargo do Tribunal Superior Eleitoral.

4.1 Sistemas de Identificação Biométrica do Eleitor

167. Pode-se afirmar que o Sistema de Identificação Biométrica do Eleitor é o projeto de maior impacto ora desenvolvido no âmbito da Justiça Eleitoral, em vista do volume de recursos orçamentários envolvidos - mais de 1 bilhão de reais em seu total; da abrangência territorial - abrangerá todo o território nacional, e mesmo extraterritorialmente, dado que, em futuro próximo, pretende-se que a identificação biométrica se torne realidade nas urnas espalhadas nas embaixadas e consulados brasileiros em todo o mundo; pela quantidade de cidadãos que deverão ter suas digitais colhidas - mais de 160 milhões de brasileiros; bem como pela importância do banco de dados formado a partir da coleta dos dados pessoais de cada um dos brasileiros aptos ao exercício do direito de voto, o qual poderá ser compartilhado com os mais diversos órgãos e entidades da administração pública em seus diversos níveis, proporcionando com isso economia de recursos públicos, segurança na informação e confiabilidade na identificação civil.

168. A identificação biométrica do eleitor é um sistema complexo no qual se empregam sofisticados recursos tecnológicos, a exemplo dos terminais de coleta de impressões digitais, do sistema AFIS (**Automated Fingerprint Identification System**) que as processa e de uma miríade de algoritmos utilizados no desenvolvimento das diversas soluções de lógica computacional requeridas. Além dos recursos tecnológicos, vincula-se ao processo o elemento humano, constituído por técnicos e demais operadores do sistema, sem a diligência dos quais o sucesso do programa pode ser seriamente comprometido.

169. Como se pode intuir, a implantação e implementação do programa não é tarefa das mais simples. Entretanto, os percalços têm sido superados, resultando no fato amplamente reconhecido de que o Brasil atualmente dispõe de um dos melhores, senão o melhor e mais eficiente sistema de votação e apuração de votos em eleições de todo o mundo, e dentro desse sistema maior, o microsistema de identificação biométrica do eleitor, ora tratado, constitui peça das mais importantes.

170. A informatização do processo de votação e de apuração dos votos em eleição no Brasil, nos moldes que temos hoje, teve início, efetivamente, no ano de 1996, sendo que, já no ano 2000, cem por cento das seções eleitorais do país estavam totalmente informatizadas, no que tange à disponibilização de urnas eletrônicas.

171. Atualmente, a quantidade de eleitores aptos ao exercício do voto é de aproximadamente 140 milhões, inscritos em mais de 3.300 cartórios eleitorais, havendo mais de 420 mil pontos de votação cobrindo todo o território nacional, inclusive nos mais distantes e recônditos lugares, a exemplo de aldeias indígenas em plena selva amazônica.

172. O modelo brasileiro é reconhecido como a única solução tecnológica no mundo a cobrir todo o processo eleitoral, envolvendo a automatização desde o cadastramento dos eleitores, até à apuração e divulgação dos resultados dos pleitos em um tempo extremamente curto, malgrado as dimensões continentais do país e a complexa variedade topográfica e cultural dos ambientes em que os eleitores exercem seu direito de voto.

173. No bojo da concepção do macroprojeto da urna eletrônica, em busca de seu aprimoramento, foi desenvolvido pelo TSE o 'Programa de Identificação Biométrica do Eleitor', ou, simplesmente

'Projeto Biometria', o qual visa, apoiado na constatação científica da unicidade das impressões datiloscópicas dos seres humanos, a criar mecanismo tal que, a partir da coleta e inserção das impressões digitais em meio computacional, seja possível à Justiça Eleitoral ter certeza de que o eleitor que comparece à urna de votação é exatamente aquele cujos dados constam dos registros eleitorais e, igualmente importante, que tal cidadão só possa votar uma única vez e em um único local de votação em cada pleito, turno, ou chamamento à participação direta – plebiscitos e referendos. No momento, tal projeto se encontra em fase de gradual implementação/implantação.

174. *O projeto em comento é de enorme importância, não só para a credibilidade da Justiça Eleitoral enquanto coordenadora e executora do processo eleitoral no país, mas para o próprio processo em si, contribuindo, dessa forma, para a realização de eleições limpas, ao menos no que tange ao princípio do 'um cidadão, um voto', base do sistema democrático em que se assenta a República.*

175. *O projeto, como parece natural intuir, dada a sua magnitude, até mesmo por limitações de ordens diversas - materiais, de pessoal, orçamentárias, dentre outras, vem sendo concretizado gradualmente, ao longo dos últimos três anos, com previsão de completude no ano de 2018, ocasião em que os mais de 147 milhões de eleitores atuais, acrescidos dos que adquirirem aptidão para tal até esse marco temporal, deverão ter sido cadastrados biometricamente (total estimado de 160.747.388 eleitores), a um custo total ora estimado de R\$ 1.582.359.203,00 (um bilhão quinhentos e oitenta e dois milhões trezentos e cinquenta e nove mil duzentos e três reais).*

176. *A par das limitações naturais acima mencionadas, segundo a Justiça Eleitoral, algumas dificuldades técnicas e/ou políticas têm sido encontradas na implementação do programa, dentre estas, questões atinentes a planejamento, como atrasos ocorridos no processo licitatório, que impactam diretamente o potencial de recadastramento dos eleitores; no planejamento junto aos TREs para definição de abrangência da biometria para atender as metas, remanejamento e disponibilidade de equipamentos para coleta; e na adequação de planejamento orçamentário. Há, ainda, questões relacionadas a recursos humanos, dada a necessidade de gestão de várias equipes distribuídas por todo o território nacional e de capacitação, gestão e controle dos operadores dos kits biométricos, para que o processo de recadastramento do eleitor seja feito de forma a garantir a qualidade dos dados biométricos coletados.*

177. *O processo de identificação biométrica do eleitor, de modo singular, consiste numa série de procedimentos que podem ser sintetizados nos passos de coleta e utilização das impressões digitais, da assinatura e da fotografia dos eleitores.*

178. *Durante o recadastramento, o eleitor é convocado para o processo de revisão eleitoral, o qual se inicia por meio da atualização de todos os dados cadastrais, tais como documentos, endereço, nível de escolaridade, dentre outros. Em seguida, é feita a fotografia desse eleitor, que é armazenada nos servidores do TSE e incorporada aos dados recém-colhidos ou atualizados.*

179. *Um programa de computador automaticamente corrige os erros de posicionamento, foco e iluminação das fotos, fazendo com que essas possam ser capturadas de maneira rápida e prática, sem que o servidor da Justiça Eleitoral necessite de treinamento específico para essa tarefa.*

180. *Em seguida, são colhidas as impressões digitais, com o auxílio de um scanner de alta definição, e os padrões de todos os dez dedos são digitalmente armazenados, registrando-se, também, eventuais situações especiais - amputação, síndromes e quaisquer outras causas que impeçam o sucesso da coleta. Ao final, a assinatura do eleitor é obtida em um pad de coleta de assinatura.*

181. *O procedimento de captura datiloscópica efetuado pela Justiça Eleitoral é consideravelmente similar ao realizado pela Polícia Federal quando da elaboração dos novos passaportes brasileiros. A segurança do processo, porém, em vista dos fins colimados, demanda etapas que ultrapassam a mera captura das impressões datiloscópicas, fazendo-se necessária a comparação de cada uma dessas impressões com todas as demais já anteriormente coletadas e assentadas no banco de dados, depurando-se o resultado, a fim de se obter a certeza da unicidade do registro.*

182. *A comparação datiloscópica, em vista da enorme quantidade de espécimes coletadas, não pode ser feita unicamente pelo elemento humano, como se dava no passado, fazendo-se necessário o uso de programas de computador especialmente arquitetados para tal mister. Atualmente, o programa mais utilizado é o sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System).*

183. *Num primeiro momento, o TSE não dispunha do programa acima, razão pela qual, para remoção desse óbice operacional, procurou parceria com outros órgãos da administração pública que detivessem os meios tecnológicos e quadro de profissionais habilitados ao mister. Daí surgiu a opção natural de acordo com o Ministério da Justiça, órgão central do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil criado pelo Decreto 7.166, de 5 de maio de 2010, que regulamentou a Lei 9.454, de 7 de abril de 1997, instituindo o número único de Registro de Identidade Civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados, tendo-se instituído também, no mesmo texto legal, o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, destinado a conter aquele número único do Registro de Identidade Civil.*

184. *O acordo de cooperação técnica firmado entre o TSE e o Ministério da Justiça previa, tanto inicialmente quanto em suas prorrogações, a coleta das digitais pela Corte Eleitoral e sua remessa em meio magnético ao Departamento de Polícia Federal, órgão subordinado àquele Ministério, para o processamento por meio do sistema AFIS ali disponível, remetendo-se o resultado do 'batimento' eletrônico e da análise pelos papiloscopistas daquela Polícia ao TSE, para as providências de validação de seu cadastro.*

185. *O acordo em comento, em sua essência, era vantajoso para ambos os órgãos, atendendo ao interesse público, dado que carrega à Justiça Eleitoral a certeza da confiabilidade de seus registros, pela elisão da possibilidade de cadastramento múltiplo fraudulento de um mesmo eleitor, e ao Ministério da Justiça a possibilidade de dispor dos dados necessários à implantação do número único de Registro de Identidade Civil, conforme acima noticiado, valendo-se da imensa capilaridade da rede de coleta formada por cada um dos mais de 3.300 cartórios eleitorais em todo o país.*

186. *Não obstante a vantagem recíproca advinda da cooperação do TSE com o Ministério da Justiça, a práxis da execução do acordo mostrou que o volume de informações coletado pela Justiça Eleitoral superou sobremaneira a capacidade de processamento e análise da Polícia Federal, pela falta de expansão do sistema AFIS do DPF, inicialmente adquirido apenas para o processamento de informações de aproximadamente 6 milhões de indivíduos adquirentes de passaportes.*

187. *Assim, constatada a impossibilidade de a Polícia Federal atender à demanda do TSE, houve por bem esse órgão contratar seu próprio sistema AFIS, para o que promoveu o Edital de Licitação 30/2014, resultando daí o Contrato TSE 42/2014, que tem por objeto a contratação de solução integrada de individualização de registros biométricos da Justiça Eleitoral, com alto desempenho, composta por hardware, licenças de software de uso permanente e serviços técnicos especializados para implantação da solução, repasse de conhecimentos, garantia e suporte técnico por 24 (vinte e quatro) meses.*

188. *A solução de aquisição do próprio sistema AFIS pelo TSE mostrou-se a mais adequada para a solução do grave problema de confiabilidade que recaía sobre o sistema anteriormente. Isto porque, conforme dados disponibilizados em trabalhos anteriores do TCU, apenas em começo do ano de 2014, ano eleitoral, a Polícia Federal, por falta de recursos humanos e materiais, diga-se, havia terminado o processamento, aproximadamente, de apenas 1 milhão de espécimes, dos quase 20 milhões coletados pelo TSE e a ela remetidas.*

189. *A título de ilustração, após a aquisição do sistema próprio pelo TSE, cujo contrato foi assinado em 9 de maio de 2014, do total de 24.004.311 (vinte e quatro milhões quatro mil e trezentas e onze) de coletas realizadas antes das eleições de 2014, conseguiu-se processar a totalidade das amostras pelo sistema de batimento biométrico, que é o comparativo de digitais aqui falado, tendo sido encontrados 5.554 (cinco mil quinhentos e cinquenta e quatro) casos de coincidência de digitais entre registros eleitorais biométricos, sendo o de maior destaque o que diz respeito a uma*

coincidência de 47 (quarenta e sete) registros pertencentes a uma mesma pessoa, mas com diferentes nomes e filiação, a qual, não fosse a depuração efetuada, estaria habilitada a votar 47 vezes na eleição em comento.

190. A propósito das eleições de 2014, segundo o TSE, o eleitorado total foi de 142.822.046 eleitores, dos quais 21.686.658, ou 15,18% do total, votaram por votação biométrica em 762 dos 5.570 municípios brasileiros.

191. Segundo ainda dados do TSE, durante o ano de 2014, foi efetuado o cadastramento biométrico de 4.328.415 eleitores, o que corresponde a 3,03% do total de 142.825.331, sendo projetado para os próximos anos os seguintes números:

Tabela 7: Previsão de cadastramento biométrico do eleitorado

Exercício	Eleitorado Previsto Biometria	%	Eleitorado Projetado
2015	50.396.200	33,8%	149.101.183
2016	2.420.883	1,57%	153.574.218
2017	50.396.220	32,31%	155.977.096
2018	36.811.152	22,9%	160.747.388

Fonte: TSE

192. Em termos orçamentários, nos exercícios de 2008 a 2014 foram autorizados para alocação no programa recursos da ordem de R\$ 422.105.421,00, tendo sido empenhados R\$ 294.609.107,15, dos quais foram pagos R\$ 221.226.378,83, conforme tabela abaixo, havendo projeção de gasto total, como já dito, de R\$ 1.582.359.203,00:

Tabela 8: implantação do sistema de automação de identificação do eleitor – 2008 a 2014

Exercício	Autorizado	Empenhado	Pago
2008	1.240.000,00	1.223.783,68	1.223.783,68
2009	25.905.646,00	20.892.634,05	20.617.692,34
2010	30.000.000,00	13.351.804,94	7.473.306,78
2011	59.260.281,00	53.507.031,58	50.421.416,79
2012	20.731.411,00	12.530.366,72	12.488.078,64
2013	131.793.043,00	44.410.899,50	42.210.544,70
2014	153.175.040,00	148.692.586,68	86.791.555,90
Total – 2008 a 2014	422.105.421,00	294.609.107,15	221.226.378,83

Fonte: TSE

4.2 Processo Judicial Eletrônico – PJe.

193. Diz o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional 45, que ‘a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação’. Assim, encontra-se erigido, no ordenamento jurídico pátrio, na categoria dos direitos fundamentais, o direito de todos e de cada um de ver suas demandas judiciais e administrativas apreciadas em tempo razoável pelos órgãos processantes do Estado.

194. Na senda do traço constitucional, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, como órgão de cúpula do Poder Judiciário responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira daquele poder (CF, art. 103, § 4º), observadas as limitações próprias decorrentes da natureza administrativa de suas decisões, bem como da necessidade de respeito à autonomia dos diversos órgãos judicantes, tem envidado esforços na procura de meios operacionais para tornar efetivo o mandamento fundamental acima memorado.

195. Dentre as iniciativas e projetos desenvolvidos pelo CNJ, um dos mais importantes é o projeto do Processo Judicial Eletrônico, ou simplesmente, PJe, o qual, segundo expectativa daquele Conselho, deverá impactar em duas questões fundamentais para o Judiciário: a redução de custos e a diminuição da morosidade da Justiça, sendo o maior ganho esperado o da celeridade no julgamento dos processos, dado que, com a automação das etapas que consomem 70% do tempo gasto no

processo, a tendência será a redução dos prazos para decisão, o que propiciará a consecução do fim perseguido da duração razoável do processo.

196. *A busca de um mecanismo de automação do processo judicial, em verdade, encontra eco legislativo, embora embrionário, na Lei Federal 10.259/2001, que facultou aos tribunais organizarem serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico (art. 8º, § 2º). Após esse instrumento normativo, seguiram-se outros, a exemplo das Leis 11.280/2006; 11.341/2006; 11.382/2006; e, por fim, da Lei 11.419/2006, que permitiu a gestão integral do processo judicial na modalidade eletrônica para todos os órgãos judiciais brasileiros, aplicando-se indistintamente aos processos civil, penal e trabalhista, assim como aos juizados especiais em todos os graus de jurisdição, podendo ser aplicado, inclusive, no âmbito da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.*

197. *A Lei 11.419/2006 expressamente admitiu ‘o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais’, estabelecendo ainda que ‘os órgãos do Poder Judiciário poderão desenvolver sistemas eletrônicos de processamento de ações por meio de autos total ou parcialmente digitais, utilizando, preferencialmente, a rede mundial de computadores e acesso por meio de redes internas e externas’.*

198. *Em vista da autorização legal e da diversidade de sistemas de processamento eletrônico que então começaram a ser desenvolvidos nos mais diversos órgãos do Poder Judiciário, o CNJ entendeu necessária, a partir da experiência pioneira de alguns tribunais, em especial a do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com seu sistema denominado CRETA, a elaboração de um software, ao qual denominou Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), com o objetivo de permitir a prática de atos processuais por magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, permitindo também o acompanhamento do processo remotamente, independentemente de o seu trâmite se dar na Justiça Federal, na dos Estados, na Militar Estadual ou na Justiça do Trabalho. A par da processualística em si, pretendeu o Conselho, com a iniciativa, convergir os esforços então dispersos dos vários tribunais brasileiros na adoção de uma solução única e gratuita, e atenta a importantes requisitos de segurança e interoperabilidade, permitindo a racionalização de gastos com elaboração ou aquisição de softwares, e o direcionamento de recursos financeiros e de pessoal para atividades dirigidas à finalidade do Poder Judiciário.*

199. *O PJe, nas palavras do CNJ, é um sistema desenvolvido por aquele Conselho, como acima explanado, em parceria com diversos tribunais e a participação do Conselho Nacional do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Advocacia Pública e Defensorias Públicas, caracterizando-se pela proposição da prática de atos jurídicos e acompanhamento do trâmite processual de forma padronizada, mas considerando características inerentes a cada ramo da Justiça.*

200. *O programa, observa-se, vem sendo implantado gradativamente, mas, não obstante os esforços e inversões financeiras no desenvolvimento do sistema, a meta de unificação e universalização de procedimentos e rotinas ainda esbarra em óbices de ordens diversas, a exemplo da resistência de alguns tribunais em adotarem a solução única, quer por já estarem desenvolvendo sistemas próprios, quer por não disporem de parque tecnológico ou de pessoal adequados ao mister.*

201. *Entretanto, apesar dos diversos focos de resistência ao projeto, é consenso entre os diversos operadores do direito que a solução tecnológica aplicada ao processo judicial é uma realidade da qual não se pode fugir. A automação se faz presente em praticamente todas as áreas da atividade humana hodierna, e o processo judicial não tem como se furtar à aderência a essa realidade, tornando-se necessária a adoção de mecanismos de suplantação dos óbices ora verificados para que, ao fim, se possa atingir o objetivo colimado da ‘duração razoável do processo’.*

202. *Atualmente, o PJe encontra-se implantado em cerca de 45% dos Tribunais, considerados, nesse total, Tribunais Superiores, Estaduais, Regionais Federais e Trabalhistas, correspondente a 2.189 órgãos julgadores, com 2.835.932 processos em andamento. O percentual acima, segundo o CNJ, refere-se exclusivamente ao quantitativo de unidades judiciárias em que o sistema se encontra em operação, sem levar em conta as competências judiciais em que, efetivamente, esteja sendo utilizado.*

203. Segundo dados do CNJ, até o presente momento, foi despendido com o programa o valor aproximado de R\$ 9.000.000,00, constando na proposta orçamentária de 2015 o valor de R\$ 17.928.800,00 para utilização com o referido programa.

204. No que se refere ao cronograma de implantação do sistema em todo o Poder Judiciário, segundo o CNJ, a Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o PJe como sistema nacional de processamento de informações e prática de atos processuais jurídicos, estabelece que os Tribunais de Justiça deverão encaminhar cópias de seus respectivos planos e cronogramas de implantação do programa à presidência daquele Conselho, sendo que, dos cronogramas recebidos até o momento, 5 tribunais apresentaram planejamento de instalação e/ou expansão do sistema para o ano de 2015, dos quais quatro entregaram planejamento de expansão até 2017 e um até 2018.

205. Esclarece também o CNJ que, embora os cronogramas de implantação sirvam como balizadores do planejamento das implantações, alguns tribunais encontram-se em fase avançada de elaboração dos seus respectivos planos de implantação, havendo alguns casos em que já se tem ciência da data pretendida para instalação nas primeiras unidades judiciárias. Ressalta, contudo, o Conselho, que as datas e atividades informadas nos cronogramas são de responsabilidade dos tribunais e que qualquer mudança no planejamento inicial, mesmo que informada àquele CNJ, não é passível de controle por aquele Conselho, informação essa que vem ao encontro da descrição das dificuldades da implantação do PJe, reportadas neste relatório.

206. A ideia matriz do PJe nos parece digna de encômios na medida em que se propõe a conferir celeridade ao processo judicial brasileiro, ao tempo em que, não menos importante, colima propiciar o acesso a qualquer órgão judicante pátrio, em qualquer tempo ou lugar, ensejando assim economia de tempo e de dinheiro às partes e ao próprio Estado.

207. Entretanto, e isso é notório, não se pode pensar que o PJe por si só revolucionará o cenário processualístico, fazendo com que a Justiça se aproxime dos ideais de celeridade e equidade. Diversos outros fatores e circunstâncias contribuem para que se tenha um processo judicial moroso, oneroso e mesmo ineficaz, a exemplo da cultura de liminar judicialização de quase todo e qualquer conflito intersubjetivo arraigada no Brasil; da deficiência, incoerência ou incongruência da legislação adjetiva e substantiva, que não raro colidem com o sentimento comum de justiça da sociedade; da quantidade insuficiente de magistrados em face da quantidade substancial de feitos submetidos à apreciação do Poder Judiciário; da deficiência na formação, na gestão e na quantidade de servidores; da formação intelectual deficiente de alguns operadores do direito, dentre outros.

208. Mas, mesmo não sendo a panaceia para as mazelas da justiça brasileira, é de se reconhecer que o PJe é um instrumento valioso na busca por uma justiça célere, desde que não se descure de alguns aspectos importantes, a exemplo da inclusão digital de todos os operadores do direito, ou do efetivo suporte àqueles que não se dotarem das condições mínimas de manuseio do sistema, dentre outros.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

209. O relatório preliminar do Fisc Judiciário foi apresentado para manifestação dos gestores do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Conselho da Justiça Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

210. As informações e argumentos apresentados pelos gestores do CNJ, CSJT, CJF e TSE (peças 28 a 31) foram analisadas e incorporadas ao relatório, a exceção de parte da argumentação apresentada pelo CSJT que será abordada a seguir.

211. O CSJT apresentou comentários a respeito dos itens 31 e 34 do relatório. Em relação ao primeiro, que trata da evolução das despesas correntes entre os anos de 2010 e 2014, o gestor argumentou que o aumento no número de estagiários e servidores terceirizados, que justifica, em parte, o crescimento do orçamento de custeio, estaria relacionado à expansão da atividade judiciária, com a criação de novas varas, fóruns, juizados, etc. O aumento dos recursos destinados ao custeio (despesas correntes) teria acompanhado o crescimento da estrutura do judiciário, sem efetivamente representar um ganho real nas despesas dessa natureza.

212. *Sobre o impacto do contingenciamento tratado no parágrafo 34 deste documento, o gestor argumenta que apesar de o contingenciamento ser baixo no judiciário em relação aos demais órgãos da união, seu impacto seria significativo se considerado que o montante do seu orçamento atribuído a despesas discricionárias é ínfimo. Essas despesas discricionárias do judiciário estariam voltadas à manutenção de sua atividade administrativa, o que traria sérios comprometimentos à prestação jurisdicional, já que impactam diretamente os contratos mantidos pelas administrações dos órgãos na manutenção de suas atividades.*

213. *Os argumentos não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe, uma vez que não foram apresentados dados que suportem a indicação de como e quais atividades seriam afetadas pelo contingenciamento. Ademais, não restou comprovado de forma objetiva, com a apresentação de indicadores, a correlação entre a expansão da atividade judiciária e o aumento das despesas correntes. Desta forma, manteve-se o teor original dos citados itens do relatório.*

CONCLUSÃO

214. *O presente relatório sistêmico (Fisc Judiciário) tem como objetivo primordial oferecer ao Congresso Nacional, a suas Comissões e Casas Legislativas e, sobretudo, à sociedade brasileira visão panorâmica da Função Judiciária, e espera-se com ele, bem como com suas futuras edições, uma otimização do acompanhamento das ações governamentais e de controle externo relativos às políticas públicas para a melhoria do Poder Judiciário.*

215. *Em vista da expectativa de resultado do presente trabalho, optou-se, a partir da metodologia julgada adequada aos escopos da fiscalização, por se proceder à análise qualitativa e quantitativa da alocação de recursos aos órgãos; à indicação dos principais problemas concernentes a seus indicadores e ao sistema de monitoramento dos seus projetos; à enumeração dos problemas e riscos mais relevantes; bem como a apresentação das mais significativas fiscalizações realizadas pelo TCU no Poder Judiciário.*

216. *O trabalho teve por foco os diversos órgãos do Poder Judiciário Federal, excepcionado o Supremo Tribunal Federal, a saber: Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça; Tribunais Regionais Federais; Seções Judiciárias da Justiça Federal; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais; Superior Tribunal Militar; e, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.*

217. *Com o fito de facilitar a contextualização, apresentou-se visão panorâmica da estrutura do Poder Judiciário brasileiro, a partir da matriz constitucional, ressaltando-se a autonomia administrativa e função de cada órgão, elementos de suma importância ao se analisar a problemática do controle externo do Poder em apresentação, dados os limites constitucionalmente definidos.*

218. *No que tange aos recursos orçamentários destinados ao Poder Judiciário Federal, observa-se que, a partir do exercício fiscal de 2010, a dotação destinada a seu funcionamento vem sendo reduzida comparativamente ao total do Orçamento Geral da União, representado, no ano base de 2010, percentual de 2,314% e no ano de 2014 percentual de 1,998%, muito embora neste último exercício essa participação tenha crescido, comparativamente ao exercício anterior de 2013.*

219. *Na análise qualitativa da destinação dos recursos orçamentários no âmbito do Poder Judiciário Federal verifica-se que a maior parte deles é destinada ao pagamento de despesas de pessoal, as quais representavam, em 2014, 75,25% do total.*

220. *Ainda no aspecto qualitativo da destinação dos recursos, tem-se que a maior parcela destes se destina à Justiça do Trabalho, que foi contemplada, no exercício de 2014, com valores da ordem de R\$ 15,4 bilhões de Reais, que, em termos percentuais, representou quase metade, mais precisamente, 44,2% do orçamento total do Poder Judiciário Federal naquele exercício.*

221. *Quanto aos indicadores de desempenho do Poder Judiciário, observa-se, primeiramente, que, a par da existência de planejamentos estratégicos singulares para cada órgão, consoante diretrizes recomendadas pelo TCU por meio do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, existe um Planejamento*

Estratégico do Poder Judiciário como um todo, elaborado pelo CNJ com a participação dos demais órgãos daquele Poder.

222. *Por definição do CNJ, o planejamento estratégico dos tribunais deve conter pelo menos um indicador de resultado para cada um de seus objetivos; metas de curto, médio e longos prazos associados aos respectivos indicadores de resultado, e projetos e ações julgados suficientes e necessários para o alcance das metas fixadas. Ressalta-se, no entanto, que, embora os indicadores sejam bastantes específicos quanto aos temas das medições às quais se propõem, o planejamento estratégico dos tribunais não é rigidamente limitado por esses indicadores.*

223. *Da análise efetuada, verificou-se que, não obstante a sedimentação da cultura de indicadores em curso no Poder Judiciário, acompanhados e monitorados, máxime pelo CNJ em desempenho de seu papel constitucional, alguns temas importantes quase não são albergados por esses indicadores, como, por exemplo, a falta de celeridade nos trâmites processuais, sendo que, daqueles apresentados, o que mais se aproxima disso é o indicador de ‘taxa de congestionamento’, o qual, apesar de relacionar variáveis tais como quantidade de processos novos, pendentes e finalizados, não lida com informações acerca de tempos de tramitação processual, que, em instâncias críticas subsequentes, possibilitaria trazer desdobramentos relacionados à previsibilidade de tempos de trâmite processual.*

224. *No entanto, cumpre ressaltar que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2015 a Resolução CNJ 198/2014, que revogou a Resolução CNJ 70/2009. Com periodicidade de seis anos, abrangendo o período de 2015 a 2020, a Resolução 198 estabelece a nova Estratégia Nacional do Poder Judiciário, no âmbito da qual novo indicador denominado Índice de Efetividade de Justiça será calculado a partir dos dados relativos às dimensões de acesso à justiça, duração e custo do processo. Espera-se que este novo indicador venha a suprir a lacuna no que se refere necessidade de monitoramento do tempo gasto para a efetiva prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário.*

225. *No que se refere aos grandes temas atualmente acompanhados pelo TCU no Poder Judiciário, por meio de processos formais de monitoramento ou de informações colhidas em prestações de contas anuais, foram selecionados cinco deles, observados critérios de relevância material; moralidade administrativa; efetividade e universalidade da prestação jurisdicional; e, organização administrativa: 1) pagamento de passivos na Justiça do Trabalho; 2) requisição de pessoal na Justiça Eleitoral; 3) acessibilidade ao Processo Judicial eletrônico por portadores de necessidades especiais; 4) governança e gestão de pessoas; e, 5) governança dos órgãos e unidades de controle interno.*

226. *Aspecto relevante comum aos grandes temas acompanhados pelo TCU, citados acima, é o da economia efetiva ou potencial de recursos públicos que resultou da ação da Corte, bastando citar como exemplo o caso do pagamento de passivos na Justiça do Trabalho, o qual, apenas num primeiro momento evitou a sangria de mais de 1 bilhão e 150 milhões de reais que seriam pagos indevidamente a servidores e magistrados daquele ramo de Justiça.*

227. *Por fim, no tópico de temas em destaque no Poder Judiciário, foram apresentados dois grandes projetos, que podem ser considerados como os principais atualmente em curso naquele poder, quer pela magnitude da alocação de recursos, quer pelo impacto social relevante deles decorrentes, a saber: a implementação do identificação biométrica do eleitor, no âmbito da Justiça Eleitoral e a implantação/implementação do Processo Judicial eletrônico, abrangendo todos órgãos Judicantes do país sob jurisdição do CNJ, inclusive os estaduais.*

228. *A identificação biométrica do eleitor é um projeto bilionário, com aplicação final de recursos de mais de 1 bilhão e 500 milhões de reais e conclusão prevista para o ano de 2018, por meio do qual, a partir da unicidade das impressões digitais humanas, pretende-se cadastrar todos os cidadãos brasileiros aptos a exercerem o direito de voto, atualmente somando mais de 140 milhões de pessoas, com previsão de chegar a pouco mais de 160 milhões ao final. Isto, a par de formar banco de dados que servirá, dentre outras utilidades, além de garantir lisura aos pleitos eleitorais, por assegurar que nenhum eleitor poderá votar mais de uma vez em cada escrutínio, para a formação de banco de dados que deverá ser aproveitado para a confecção do Registro de Identificação Civil, por meio do qual se pretende conferir documento de identidade nacional único e unificado a todos os brasileiros,*

conforme preconizado na Lei 9.454, de 7 de abril de 1997, regulamentada pelo Decreto 7.166, de 5 de maio de 2010.

229. *O Processo Judicial eletrônico, por sua vez, pretende ser plataforma única de acesso e de movimentação processual no Poder Judiciário, visando a conferir celeridade na aplicação da Justiça, além de economicidade não apenas para o aparato público judicante, mas para o cidadão e demais operadores do direito, na medida em que, mediante acesso remoto, permitirá a prática de atos processuais sem necessidade de deslocamentos até os fóruns e sem a limitação temporal determinada pelos horários de funcionamento forense, dentre outros aspectos.*

230. *Desse modo, reitera-se aqui o desígnio de que as informações contidas neste relatório possam, efetivamente, se prestar ao cumprimento do desiderato que justificou a fiscalização, qual seja identificar possibilidades de atuação desta Corte junto aos órgãos do Judiciário, e principalmente, o de servir de instrumento de apoio a decisões gerenciais, e quiçá de políticas públicas atinentes a esse importante segmento de democracia do país que é o Poder Judiciário.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

232. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:*

a) autorizar a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) a incluir, oportunamente, em seu planejamento, as ações de fiscalização apontadas no presente levantamento (peça 33);

b) encaminhar cópia deste relatório, do voto e da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, à Comissão de Trabalho e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ); ao Conselho da Justiça Federal (CJF), ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao Superior Tribunal Militar (STM); e

c) encerrar o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Este Relatório Sistêmico da Função Judiciário (Fisc Judiciário) faz parte de um conjunto de levantamentos realizados por esta Corte de Contas em áreas como educação, saúde, cultura e assistência social, visando, em última análise, contribuir para a evolução dos serviços públicos prestados pelo Estado Brasileiro.

2. O presente levantamento, em particular, traça um panorama do Sistema Judiciário Federal, para fins de subsídio ao Congresso Nacional, suas comissões e Casas Legislativas, bem como aos gestores das unidades judiciárias abrangidas nos trabalhos, em especial os Tribunais Superiores, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho da Justiça Federal (CJF) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), na busca de soluções e na seleção, planejamento e implementação de ações e políticas públicas para a melhoria e aperfeiçoamento do modelo existente.

3. O resultado do trabalho, juntamente com as suas próximas edições anuais, constitui também insumo e fonte de informação ao TCU na definição de estratégias de avaliação da evolução e do impacto das ações desenvolvidas para a melhoria da gestão e da governança do Poder Judiciário.

4. O relatório foi estruturado em quatro capítulos: 1) panorama orçamentário e financeiro, no qual se faz, de forma resumida, uma abordagem qualitativa e quantitativa da alocação dos recursos financeiros aos órgãos do sistema judicial federal; 2) indicadores de desempenho, em que são apontados os principais problemas concernentes aos indicadores adotados no Judiciário e ao monitoramento dos projetos em implantação; 3) grandes temas acompanhados pelo TCU, com a apresentação das mais significativas fiscalizações feitas por esta Corte nas unidades dessa esfera de

Poder; e 4) temas em destaque, no qual são expostos dois projetos em andamento, Sistema de Identificação Biométrica do Eleitor e Processo Judicial Eletrônico, que, por conta das suas magnitudes financeiras e repercussões sociais esperadas, representam eventos de risco que podem comprometer, de modo sistêmico, o alcance dos objetivos comuns e o cumprimento da missão primordial dos órgãos do Poder Judiciário.

5. Do panorama orçamentário e financeiro apresentado, destaca-se o fato de que, de 2010 a 2014, o crescimento de 27,4% verificado na dotação orçamentária do Poder Judiciário Federal, que montou a R\$ 34,8 bilhões em 2014, deu-se em menor proporção que o aumento do Orçamento Geral da União (47,9%) e do PIB (39%, em valores nominais, ver tabela 1 do relatório). Com isso, o percentual da dotação destinada ao Judiciário em relação ao OGU passou de 2,314% em 2010 para 1,998% em 2014, sendo que, em relação ao PIB, passou de 0,726% para 0,665% nesse mesmo intervalo. O crescimento da dotação ficou também ligeiramente abaixo da inflação oficial acumulada no período, medida pelo IPCA (34,53%, ver figura 2 do relatório), significando uma redução em termos reais do valor das despesas autorizadas.

6. Contribuiu para esse resultado, principalmente, o aumento de 19,33% nas despesas com pessoal, percentual inferior à mencionada inflação acumulada de 34,53%, valendo lembrar que esses gastos, que abrangem o pagamento de pessoal ativo da União e de aposentadorias, pensões e contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos federais, responderam, em 2014, por 75,25% do orçamento do Poder Judiciário.

7. Tal economia foi parcialmente compensada pelo acréscimo no montante de recursos destinados às outras despesas correntes, correspondentes a 20,2% do orçamento do Judiciário Federal, que subiram 68% no período. Vai ao encontro disso a elevação significativa observada, com base em informações colhidas dos Relatórios de Gestão dos órgãos do Poder Judiciário, no número de prestadores de serviços auxiliares (estagiários e terceirizados), que passou de 37.869 contratados em dezembro de 2010 para 47.897 em dezembro de 2013 (os dados referentes ao exercício de 2014, ainda não estavam disponíveis por ocasião do levantamento), com elevação de 27% no período.

8. O gestor do CSJT argumenta que o aumento das despesas correntes entre os anos de 2010 e 2014 teria acompanhado o crescimento da estrutura do Judiciário, sem efetivamente representar elevação real das despesas dessa natureza, e que o acréscimo do número de estagiários e servidores terceirizados estaria relacionado a essa expansão da atividade judiciária, com a criação de novas varas, fóruns, juizados etc.

9. Outra constatação é que, de modo geral, o Poder Judiciário apresenta alta taxa de execução orçamentária, com baixo índice de contingenciamento. Em 2014, do orçamento total disponibilizado aos órgãos do Poder Judiciário integrantes do OGU, 97,7% foram empenhados, 92,4% liquidados e 92,2% pagos, sendo que o valor contingenciado foi de apenas R\$ 102.094.555,00, correspondente a 0,003% do inicialmente autorizado na Lei 12.952/2014 (Lei Orçamentária Anual).

10. Para a equipe de fiscalização, o baixo contingenciamento está relacionado à rigidez da estrutura orçamentária do Poder Judiciário, em que os dispêndios com pessoal e despesas correntes, comumente de natureza contínua e essenciais ao funcionamento da Justiça, correspondem a 95,75% do total do orçamento.

11. O gestor do CSJT, por sua vez, menciona que, como a maior parte dos gastos das unidades que compõem o Poder Judiciário está relacionada a pessoal e outras despesas de caráter obrigatório, a margem para dispêndios discricionários, que constituem a base para contingenciamento, é muito reduzida. Além disso, como esses dispêndios discricionários do Judiciário estariam voltados à manutenção de sua atividade administrativa, os contingenciamentos comprometem seriamente a prestação jurisdicional, já que impactam diretamente os contratos mantidos pelas administrações dos órgãos na manutenção de suas atividades. Assim, segundo o gestor, apesar de o contingenciamento ser baixo no Judiciário em relação aos demais órgãos da União, seus reflexos são significativos se considerado que o montante do seu orçamento atribuído a despesas discricionárias é ínfimo.

12. Seja como for, ainda que baixo, constatou-se que a maior parte do valor contingenciado deu-se nas despesas com investimentos, o que não difere muito do que ocorre na quase totalidade dos órgãos. Por sinal, vê-se claramente que esse item de despesa não acompanha o alto índice de execução orçamentária observado com relação ao orçamento total do Judiciário, porquanto, no ano de 2014, de R\$ 1,5 bilhão inicialmente alocado para investimentos no orçamento (4,48% da dotação orçamentária daquele exercício), somente 76,4% foram empenhados e 21% liquidados e pagos.
13. Quanto à divisão dos recursos, verifica-se que a maior parcela do orçamento do Poder Judiciário é destinada à Justiça do Trabalho, contemplada em 2014 com valores da ordem de R\$ 15,4 bilhões, equivalentes a 44,2% do orçamento total do Poder. Em segundo lugar, está a Justiça Federal, com dotação autorizada de R\$ 8,9 bilhões, ou 25,8% do orçamento total. Os demais valores alocados por órgão estão discriminados na tabela 3 do relatório.
14. No tocante aos indicadores de desempenho, observa-se, primeiramente, que, além da existência de planejamentos estratégicos singulares para cada órgão, consoante diretrizes recomendadas pelo TCU no Acórdão 1.603/2008-Plenário, há um Planejamento Estratégico do Poder Judiciário como um todo, elaborado pelo CNJ, com a participação dos demais órgãos desse Poder.
15. Por definição do CNJ, o planejamento estratégico dos tribunais deve conter pelo menos um indicador de resultado para cada um de seus objetivos, metas de curto, médio e longos prazos associados aos respectivos indicadores de resultado e projetos e ações julgados suficientes e necessários para o alcance das metas fixadas. No entanto, e embora os indicadores sejam bastantes específicos quanto aos temas das medições às quais se propõem, constatou-se que o planejamento estratégico dos tribunais não é rigidamente limitado por esses indicadores.
16. Da análise efetuada, verificou-se que, não obstante a sedimentação da cultura de indicadores em curso no Poder Judiciário, acompanhados e monitorados principalmente pelo CNJ, variáveis importantes quase não são albergadas por esses indicadores, como, por exemplo, a celeridade nos trâmites processuais. Dos indicadores apresentados, o que mais se aproxima desse tema é a “taxa de congestionamento”, que, apesar de relacionar variáveis tais como quantidade de processos novos, pendentes e finalizados, não lida com informações acerca de prazos de tramitação dos processos, as quais, em instâncias críticas subsequentes, possibilitariam maior previsibilidade do tempo de duração processual.
17. De qualquer maneira, vale ressaltar, a propósito do assunto, a entrada em vigor, a partir de 1º de janeiro de 2015, da Resolução CNJ 198/2014, que revogou a Resolução CNJ 70/2009. Com periodicidade de seis anos, abrangendo o período de 2015 a 2020, a Resolução 198/2014 estabelece a nova Estratégia Nacional do Poder Judiciário, no âmbito da qual novo indicador, denominado Índice de Efetividade de Justiça, será calculado a partir dos dados relativos às dimensões de acesso à Justiça, duração e custo do processo. Espera-se que este novo indicador venha a suprir a lacuna no que se refere à necessidade de monitoramento do tempo gasto para a efetiva prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário.
18. Relativamente aos temas de especial relevância atualmente acompanhados pelo TCU no Poder Judiciário, por meio de processos formais de monitoramento ou de informações colhidas em prestações de contas anuais, foram apresentados cinco deles: 1) pagamento de passivos na Justiça do Trabalho; 2) requisição de pessoal na Justiça Eleitoral; 3) acessibilidade ao Processo Judicial eletrônico (PJe) por portadores de necessidades especiais; 4) governança e gestão de pessoas; e 5) governança dos órgãos e unidades de controle interno.
19. Aspecto relevante comum aos temas selecionados é a economia efetiva ou potencial de recursos públicos resultante da ação desta Corte, a exemplo da concernente ao pagamento de passivos na Justiça do Trabalho, que, em um primeiro momento, evitou a sangria de mais de 1 bilhão e 150 milhões de reais prestes a serem indevidamente pagos a servidores e magistrados daquele ramo da Justiça.
20. Tal ação teve origem em inspeção realizada no CSJT em 2012, no âmbito do TC 007.570/2012-0, com o fim de obter informações sobre as providências adotadas ou em andamento naquele conselho

para orientar os Tribunais Regionais do Trabalho quanto à eventual correção dos cálculos de atualização monetária de passivos trabalhistas e ressarcimento dos valores que tivessem sido indevidamente pagos e à apuração do montante dos passivos já constituídos, relativamente à parcela autônoma de equivalência (PAE), ao adicional de tempo de serviço (ATS), à unidade real de valor (URV) e à vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI), bem como os valores pagos e a pagar referentes a cada uma dessas situações em cada um daqueles tribunais.

21. Ao final dos trabalhos, constatou-se uma diferença de R\$ 1.152.523.103,14 entre os valores originalmente reconhecidos como devidos pelos órgãos da Justiça do Trabalho e aqueles apurados pela equipe do TCU, apenas em relação à PAE, à URV e ao ATS, abstraídos eventuais juros e correção monetária devidos do momento da apuração até as datas dos futuros pagamentos.

22. A requisição de pessoal pela Justiça Eleitoral é outro tema acompanhado pelo TCU, mais efetivamente a partir de auditoria de conformidade realizada em 2009, com o fim de examinar a regularidade desses atos no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais de todos os Estados da Federação e do Distrito Federal, buscando identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, bem como verificar as providências individualmente adotadas por aqueles órgãos para substituir os requisitados por servidores efetivos, conforme disposição legal.

23. Na ocasião, identificaram-se achados relevantes, como a requisição de servidores por tempo superior ao estabelecido na Lei 6.999/1982; a requisição e manutenção de servidores além do tempo necessário ao atendimento do interesse público; a requisição de pessoal para cartório eleitoral em número superior ao estabelecido em lei; requisitados ocupando função de chefe de cartório na condição de efetivos ou substitutos; requisição irregular de servidores na condição de “cedidos”, sem amparo legal; e incompatibilidade entre as atribuições do cargo ocupado pelo requisitado em seu órgão de origem e as atribuições dos cargos criados pela Lei 10.842/2004, entre outros.

24. As determinações feitas pelo TCU naquele trabalho e nos monitoramentos que se seguiram vêm sendo cumpridas, tendo sido apresentados planos de adequação por parte dos órgãos da Justiça Eleitoral para seu integral atendimento, de modo a se evitar solução de continuidade na prestação do serviço público a eles afetos, passível de ocorrer com uma abrupta dispensa de todos os requisitados, que, no momento da fiscalização, representavam quase 40% de toda a força de trabalho daquela Justiça especializada, índice que, no caso dos TREs de São Paulo e do Distrito Federal, correspondia a 61% e 60%, respectivamente.

25. Tem-se conhecimento também de que a Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral vem tomando as medidas necessárias para o saneamento das inconsistências de registros e a observância da legislação nos procedimentos administrativos implementados nos Tribunais Regionais.

26. Outra ação que merece menção diz respeito aos trabalhos iniciados pelo TCU para garantir a acessibilidade ao Processo Judicial eletrônico (PJe) pelos portadores de necessidades especiais.

27. Sabe-se que o PJe já é uma realidade em parcela significativa dos órgãos judiciários brasileiros, tendendo a atingir sua totalidade em futuro próximo.

28. Assim, na trilha da necessidade de assegurar a todos o direito de acesso ao Poder Judiciário, em um ambiente de exclusivo processo eletrônico, cumpre ao Estado, na concepção, formatação e implementação do Processo Judicial eletrônico, assegurar ampla e irrestrita acessibilidade a esse processo, sob pena de indesculpável incúria.

29. Nesse contexto, este Tribunal, por meio do Acórdão 1.809/2013-Plenário, determinou ao CNJ que fizesse constar de seu relatório de gestão anualmente enviado a esta Corte, enquanto durasse a fase de implementação e implantação do Processo Judicial eletrônico no Poder Judiciário, em tópico específico, informações relativas às ações adotadas para garantir a acessibilidade a todos os usuários daquele sistema, independentemente de eventuais limitações físicas de que sejam portadores.

30. No relatório de gestão do exercício de 2013, o CNJ informou a criação, no âmbito do PJe, de uma comissão permanente para propor ações de melhoria no sistema com o objetivo de aperfeiçoar a acessibilidade a pessoas com deficiência, tendo sido elaborada uma carta de princípios visando tornar o sistema acessível aos deficientes visuais. Informou também sobre a geração de relatório com dez

pontos de melhoria no PJe, dos quais se destacam a criação de teclas de atalho aos recursos do sistema, a navegação por meio do teclado e a inclusão de referências textuais a imagens e cores que indiquem alguma situação ou existência de funcionalidade.

31. Constam, ainda, de Memorando expedido pelo CNJ no presente exercício (CNJ-MEM-2015/00509), diversas ações, uma delas em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que demonstram que a importante questão da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais ao PJe tem sido objeto de respostas efetivas daquele conselho, enquanto coordenador da implantação e implementação do projeto.

32. Seja como for, conforme anotado pela unidade técnica, faz-se necessária uma nova ação de fiscalização específica do Tribunal para atestar a utilidade, viabilidade e efetividade das medidas que estão sendo tomadas pelo CNJ e avaliar se, de fato, o direito ao acesso à Justiça, por meio do correto manuseio do PJe, está sendo assegurado aos portadores de necessidades especiais.

33. Por fim, no tópico de temas em destaque no Poder Judiciário, foram apresentados dois grandes projetos, que podem ser considerados como os principais atualmente em curso naquele Poder, quer pela magnitude dos dispêndios envolvidos, quer pelo impacto social relevante deles decorrentes, a saber: a implementação da identificação biométrica do eleitor, no âmbito da Justiça Eleitoral, e a implantação própria do Processo Judicial eletrônico, abrangendo todos órgãos Judicantes do País sob jurisdição do CNJ, inclusive os estaduais.

34. A identificação biométrica do eleitor é um projeto com aplicação final de recursos de mais de 1 bilhão e 500 milhões de reais e conclusão programada para o ano de 2018, por meio do qual, a partir da unicidade das impressões digitais humanas, almeja-se cadastrar todos os cidadãos brasileiros aptos a exercerem o direito de voto, atualmente somando mais de 140 milhões de pessoas, com previsão de chegar a pouco mais de 160 milhões ao final.

35. A par de garantir a lisura aos pleitos eleitorais, assegurando que nenhum eleitor votará mais de uma vez em cada escrutínio, o banco de dados formado deverá ser aproveitado para a confecção do Registro de Identificação Civil, ao qual se pretende a condição de documento de identidade nacional único a todos os brasileiros, conforme preconizado na Lei 9.454/1997, regulamentada pelo Decreto 7.166/2010.

36. O Processo Judicial eletrônico, por sua vez, surge como plataforma única de acesso e de movimentação processual no Poder Judiciário, visando celeridade na aplicação da Justiça, além de economicidade tanto ao aparato público judicante como ao cidadão e demais operadores do direito, na medida em que o acesso remoto permitirá a prática de atos processuais sem necessidade de deslocamentos até os fóruns e sem a limitação temporal determinada pelos horários de funcionamento forense, entre outros aspectos.

37. Por fim, reitera-se aqui o desígnio de que as informações deste relatório sistêmico cumpram o desiderato que justificou a sua elaboração, qual seja, identificar possibilidades de atuação desta Corte junto aos órgãos do Judiciário e, principalmente, servir de instrumento de apoio a decisões gerenciais e formulação de políticas públicas atinentes a esse importante segmento de democracia do País.

38. Antes de concluir, deixo consignado meus elogios aos que contribuíram para que o presente trabalho fosse levado a bom termo em reduzido espaço de tempo, mantendo-se, em todas as fases de execução, um elevado padrão de qualidade, a ser creditado ao empenho e denodo dos servidores desta Casa.

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de maio de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Destaco a importância deste trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), dada a relevância do tema em debate – panorama do sistema judiciário do Brasil.

2. Ressalto a relevância do tema, visto que um Poder Judiciário eficiente, eficaz e efetivo é uma importante base de sustentação para qualquer regime democrático no mundo.

3. Louvo o excelente trabalho de auditoria, pelo detalhamento, pela abrangência e pela profundidade das informações apresentadas. Verifico que tal trabalho apresenta fielmente um retrato do Poder Judiciário no Brasil.

4. Como se pode verificar, a Reforma do Judiciário, ocorrida com a edição da Emenda Constitucional 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e ampliou as competências do Conselho da Justiça Federal (CJF), aperfeiçoou bastante aquele poder. Contudo, a auditoria apontou que ainda há muito a ser feito na busca da excelência de sua atuação.

5. Enalteço, neste trabalho ora realizado alguns dados preocupantes sobre os quais deve ser dada atenção pelo governo brasileiro e por todos os cidadãos, tais como:

a) inexistência de um indicador de desempenho que trate especificamente da celeridade dos trâmites processuais;

b) existência de aproximadamente 8 milhões de processos pendentes de julgamento na Justiça Federal e 4 milhões na Justiça do Trabalho, além dos processos em outras esferas;

6. Destaco também algumas boas práticas identificadas nesta auditoria, as quais deveriam ser reaplicadas em todas as entidades públicas do país, entre as quais:

a) existência de planejamentos estratégicos singulares para cada órgão e de um Planejamento Estratégico do Poder Judiciário como um todo, elaborado pelo CNJ, com a participação dos demais órgãos desse Poder;

b) sedimentação da cultura dos indicadores de desempenho em todas as esferas do Judiciário.

7. Importante ressaltar também a atuação do TCU em conjunto com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho que evitou o dispêndio de R\$ 1,1 bilhão referente à correção de cálculos dos passivos trabalhistas.

8. Em resumo, verifico que este relatório sistêmico será de grande relevância para futuros trabalhos desta Corte de Contas, inclusive, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, Conselho de Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Além de servir como instrumento de apoio a decisões gerenciais e formulações de políticas públicas a esse importante segmento da democracia no país.

Por fim, destaco a irreparável condução de todas as tarefas efetivada pelo Ministro Relator José Múcio Monteiro.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de maio de 2015.

AUGUSTO NARDES
Redator

ACÓRDÃO Nº 1295/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-024.704/2014-8
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Poder Judiciário Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexAdministração
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de levantamento contendo Relatório Sistêmico da Função Judiciário - Fisc Judiciário, elaborado para, entre outros fins, fornecer ao Congresso Nacional, suas comissões e Casas Legislativas, e aos gestores das unidades judiciárias abrangidas nos trabalhos, bem como à sociedade brasileira, subsídios à busca de soluções para a melhoria e aperfeiçoamento do Poder Judiciário Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 238 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 autorizar a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) a incluir, oportunamente, em seu planejamento, ações de fiscalização formuladas com base nas informações constantes no presente levantamento;

9.2 encaminhar cópia desta deliberação, e do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, à Comissão de Trabalho e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho da Justiça Federal (CJF), ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ao Superior Tribunal Militar (STM); e

9.3 encerrar o presente processo.

10. Ata nº 19/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/5/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1295-19/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

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

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral