



Secretaria de  
Auditoria

## Relatório Final de Auditoria

Auditoria de Governança de Políticas Judiciárias

Auditoria n. 2022/003

Processo SEI n. 08258/2022

2022

Processo SEI n. 08258/2022

Auditoria n. 2022/003

Unidade Responsável: Coordenadoria de Auditoria Interna – COAD/SAU.

## **RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA EM GOVERNANÇA DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS**

### **Auditoria:**

**Modalidade:** Auditoria Operacional e de Conformidade.

**Ato originário:** Despacho GPR 1220585, que aprovou o Plano Anual de Auditoria 2022.

**Objeto da auditoria:** Avaliar as diretrizes e a atuação da alta administração no exercício da governança das políticas judiciárias e a capacidade de gerarem os resultados previstos.

**Período de realização da auditoria:** 01/10/2022 a 31/12/2022.

### **Composição da equipe:**

#### **Secretaria de Auditoria:**

Osair Victor de Oliveira Junior – Secretário de Auditoria.

Felipe Resende Sabino – Assessor-Chefe de Gabinete da Secretaria de Auditoria.

#### **Coordenadoria de Auditoria Interna:**

Leonardo Câmara Pereira Ribeiro – Mat.: 1998 – Coordenador de Auditoria Interna.

Priscila Schubert da Cunha Canto – Mat.: 1518 – Chefe da Seção de Auditoria da Gestão e da Governança.

Alexandre Pinto Vieira de Paula – Mat.: 2060.

Edison Livio Bruno de Araújo Lopes – Mat.: 2146.

Nathalia Freitas Loureiro – Mat.:1677.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1. Do escopo da auditoria .....   | 6         |
| 1.2. Não escopo.....  | 6         |
| 1.3. Metodologia e limitações inerentes à auditoria .....   | 7         |
| 1.4. Dos benefícios da auditoria .....  | 14        |
| <b>2. DAS QUESTÕES DE AUDITORIA .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>3. DOS EXAMES APLICADOS E DAS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS .....</b>   | <b>15</b> |
| 3.1. Auditoria de conformidade .....  | 15        |
| 3.1.1. Conformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional .....  | 15        |
| 3.1.2. Auditoria de conformidade com as resoluções instituidoras das políticas.....   | 19        |
| 3.1.2.1. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.....  | 19        |
| 3.1.2.2. Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente .....   | 20        |
| 3.1.2.3. Política de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário  | 21        |
| 3.1.2.4. Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais  | 22        |
| 3.1.2.5. Política Institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais.....  | 22        |
| 3.1.2.6. Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário   | 24        |
| 3.1.2.7. Política Nacional de Justiça Restaurativa .....  | 25        |
| 3.1.2.8. Política Judiciária de Infância e Juventude .....  | 29        |
| 3.1.2.9. Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas .....   | 29        |
| 3.1.2.10. Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição .....   | 30        |
| 3.1.2.11. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário .....   | 31        |
| 3.1.2.12. Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde  | 32        |
| 3.2. Auditoria Operacional sobre o Programa Justiça 4.0, Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0  | 33        |
| <b>4. DA MATRIZ DE RISCOS .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>5. DOS ACHADOS DE AUDITORIA .....</b>  | <b>51</b> |
| 5.1. Declaração do Ordenador de Despesa sobre adequação quanto à Lei Orçamentária, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, em projetos que extrapolem um exercício fiscal. | 51        |
| 5.1.1. Da situação encontrada.....  | 51        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 5.1.2.    | Do Relatório Preliminar.....  | 53        |
| 5.1.3.    | Da manifestação da unidade auditada.....  | 58        |
| 5.1.4.    | Da conclusão .....  | 59        |
| 5.2.      | Da avaliação do desempenho operacional dos controles de governança da Política<br>Justiça 4.0 com recortes dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0. ....                 | 59        |
| 5.2.1.    | Da situação encontrada.....   | 59        |
| 5.2.2.    | Do Relatório Preliminar.....  | 61        |
| 5.3.      | Da inconformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.....   | 67        |
| 5.3.1.    | Da situação encontrada.....   | 67        |
| 5.3.2.    | Do Relatório Preliminar.....  | 68        |
| 5.3.3.    | Da manifestação da unidade auditada.....  | 68        |
| 5.3.4.    | Da conclusão .....  | 68        |
| 5.4.      | Da inconformidade com as resoluções instituidoras das políticas .....   | 69        |
| 5.4.1.    | Da situação encontrada.....   | 69        |
| 5.4.2.    | Do Relatório Preliminar.....  | 71        |
| 5.4.3.    | Da manifestação da unidade auditada.....  | 71        |
| 5.4.4.    | Da conclusão .....  | 71        |
| <b>6.</b> | <b>Das Recomendações .....</b>  | <b>71</b> |
| <b>7.</b> | <b>DAS INFORMAÇÕES SOBRE O TRABALHO DE ASSEGURAÇÃO .....</b>  | <b>72</b> |
| 7.1.      | Dos Objetivos da auditoria.....   | 72        |
| 7.2.      | Conclusão sobre a conformidade das políticas instituídas pelo CNJ .....   | 72        |
| 7.3.      | Conclusão sobre os controles internos.....  | 73        |
| 7.4.      | Apuração e eventual responsabilização administrativa. ....  | 73        |
|           | <b>ANEXO I – Tabela de referências das providências .....</b>   | <b>74</b> |
| 5.1.      | Declaração do Ordenador de Despesa sobre adequação quanto à Lei Orçamentária, à<br>Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, em projetos que extrapolam um exercício fiscal. | 74        |
| 5.2.      | Da avaliação do desempenho operacional dos controles de governança da Política<br>Justiça 4.0 com recortes dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0. ....                 | 74        |
| 5.3.      | Da inconformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional .....  | 75        |
| 5.4.      | Da inconformidade com as resoluções instituidoras das políticas .....   | 75        |
|           | <b>APÊNDICE – Resultados dos exames .....</b>   | <b>76</b> |

## SUMÁRIO EXECUTIVO



Secretaria de Auditoria

Relatório: 2022/003  
Processo SEI n.: 08258/2022  
Unidade responsável: COAD/SAU

### O QUE A SAU AUDITOU?

A Secretaria de Auditoria (SAU) - realizou Auditoria em Governança de Políticas Judiciárias, com o objetivo de aferir a efetividade operacional dos instrumentos de governança do Programa Justiça 4.0, limitado a dois projetos – Juízo 100% digital e Núcleos de Justiça 4.0, e, também, a conformidade de 13 políticas instituídas pelo CNJ com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.

Esta auditoria insere-se no Plano Anual de Auditoria 2022, aprovado pela Presidência do CNJ por meio do Despacho GPR 1220585 e foi realizada no período de 18/7/2022 a 30/12/2022.

Para a formulação das duas questões de auditoria de conformidade e oito questões de auditoria operacional, a Coordenadoria de Auditoria Interna (COAD) adotou como referenciais o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e o Referencial de Controle de Políticas Públicas.

Assim, a COAD executou um conjunto de 70 procedimentos de auditoria e 143 exames de auditoria - dos eixos operacional e de conformidade, - para obter os resultados e apresentar quatro achados de auditoria.

### O QUE A SAU ENCONTROU?

No eixo de conformidade, a auditoria identificou inconformidades com o Guia de Gestão de Política Nacional, principalmente às questões de diagnóstico do problema, inexistência de planos de gestão e de comunicação, ausência de metas progressivas e de indicadores de desempenho. Ademais, verificou-se a inconformidade com as resoluções instituidoras das políticas uma vez que há ausência de apresentação de relatórios de atividades das comissões responsáveis pelas políticas.

Sob o eixo operacional, os resultados da avaliação de desempenho operacional dos controles de governança do Programa Justiça 4.0, com recortes dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0, são apresentados abaixo:



Os principais problemas identificados nos controles estão relacionados à não participação social na formulação da política, à carência de metas quantitativas de efetividade, de análise de cenários e de estudos prévios de impacto orçamentário para a implementação da política, à disparidade de dados de implantação, à ausência de acompanhamento de indicadores estabelecidos pelo normativo cogente e de avaliação da eficiência dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleo de Justiça 4.0.

A equipe de auditoria também levantou questionamento à Assessoria Jurídica (AJU) sobre o atendimento dos arts. 16 e 17, da LRF, em relação à necessidade de inclusão nos processos da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa de adequação da despesa à/ao LOA, LDO e PPA para as despesas que ultrapassem mais de um exercício financeiro. O questionamento foi prontamente respondido pela AJU e as dúvidas solucionadas. Conclui-se pela regularidade do procedimento adotado pelo CNJ, no Processo SEI n. 7012/2020.

### COMO OS RESULTADOS DESTA AUDITORIA PODEM AFETAR O CNJ E QUAIS AS ÁREAS BENEFICIADAS?

Os resultados desta auditoria podem melhorar o processo de formulação e execução das políticas judiciárias instituídas pelo CNJ, adequando-as aos normativos existentes e aprimorando a sua gestão por meio da adoção de controles e indicadores de acompanhamento e de resultados.

Ademais, a presente auditoria pode melhorar os controles internos relacionados ao Programa Justiça 4.0, auxiliando os gestores a identificar pontos-chaves em todas as etapas, ocasionando um aumento de eficiência e de eficácia na execução e nos resultados do programa.

### QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Para garantir a implementação das ações, a SAU monitorará as recomendações expedidas neste relatório no ano de 2023.

## 1. INTRODUÇÃO

1. O início da auditoria foi informado por meio do Comunicado de Auditoria n. 1388429, ato o qual a Secretaria-Geral (SG), a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP) e a Diretoria-Geral (DG) foram cientificadas sobre o início dos trabalhos pelo Despacho SAU n. 1388920.

2. A auditoria foi estruturada em dois grandes eixos, um **eixo operacional** cujo objetivo é avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos aplicados aos mecanismos de governança da Política Justiça 4.0, com o escopo delimitado a dois programas: Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0. E um **eixo de conformidade**, com o objetivo de avaliar a conformidade de Políticas instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.

3. Em reunião entre a SEP, o Departamento de Gestão Estratégica (DGE) e a Secretaria de Auditoria (SAU), definiu-se que, em função da capacidade operacional da unidade de auditoria, as políticas avaliadas pela ótica da conformidade serão:

| Resolução | Política   | Responsável   |
|-----------|--|---|
| 425/2021  | Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua                                 | Comitê Nacional PopRuaJud   |
| 433/2021  | Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente   | Presidência   |
| 401/2021  | Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário                | Comissão Permanente de Sustentabilidade e Responsabilidade Social   |
| 359/2020  | Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais      | Comitê Nacional dos Juizados Especiais  |
| 288/2019  | Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais                               | Fórum Nacional de Alternativas Penais – Fonape  |
| 254/2018  | Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário | Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis                        |
| 231/2016  | Política Judiciária de Infância e Juventude  | Fórum Nacional da Infância e da Juventude   |
| 225/2016  | Política Nacional de Justiça Restaurativa  | Comitê Gestor da Justiça Restaurativa   |
| 212/2015  | Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas                                       | Comitê Nacional Judicial de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condição Análoga à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas |
| 194/2014  | Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição.                           | Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição                                    |
| 158/2012  | Política Judiciária de Gestão dos Precatórios  | Fórum Nacional de Precatórios – FONAPREC  |
| 125/2010  | Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos                                  | Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos  |

| Resolução | Política   | Responsável  |
|-----------|--|--|
|           | de interesses no âmbito do Poder Judiciário  |  |
| 107/2010  | Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde | Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde – Fórum da Saúde |

4. As conclusões do trabalho e suas recomendações foram incluídas nos itens 5 e 6 deste relatório.

### 1.1. Do escopo da auditoria

5. A equipe de auditoria avaliou os processos de trabalho para elaboração, controle e monitoramento de políticas instituídas pelo CNJ, por meio de testes de observância. O objetivo foi aferir a efetividade operacional dos instrumentos de governança e, também, a conformidade das políticas com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.

### 1.2. Não escopo

6. Sob a ótica dos exames **operacionais**, em função da limitação da capacidade operacional da unidade de auditoria, dentre todas as ações da política Justiça 4.0, alguns recortes foram necessários, assim, realizaram-se os exames conforme a tabela abaixo:

| Produto avaliado                                     | Avaliações constantes do Programa de Auditoria |   |   |   |                                     |   |                          |                               |                  |
|--|--|---|---|---|-------------------------------------|---|--------------------------|-------------------------------|------------------|
|  | Questão 01                                     | Questão 02                                  | Questão 03                                  | Questão 04  | Questão 05                          | Questão 06                                    | Questão 07               | Questão 08                    |                  |
|  | Diagnóstico do problema e formação de agenda   | Análise de alternativas e tomada de decisão | Análise de alternativas e tomada de decisão | Desenho e institucionalização da política pública | Estruturação da governança e gestão | Alocação e gestão de recursos orçamentários e | Operação e Monitoramento | Avaliação da política pública |                  |
| Todas as Subquestões                                 | Todas as Subquestões                           | Subquestão Q3T2                             | Subquestões Q4T9 a Q4T12                    | Subquestão Q5T5                                   | Todas as Subquestões                | Subquestão Q7T9                               | Subquestões Q8T2 e Q8T3  | Subquestão Q8T4               |                  |
| Programa Justiça 4.0                                 | Integra o Escopo                               | Integra o Escopo                            | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          | Integra o Escopo                              | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Plataforma Digital do Poder Judiciário        |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Plataforma Sinapses / Inteligência Artificial |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Plataforma Codex                              |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Balcão Virtual                                |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Núcleos de Justiça 4.0                        |  |   | Integra o escopo                            | Integra o escopo                                  | Integra o escopo                    |   | Integra o escopo         | Integra o escopo              | Integra o escopo |
| Ação - Juízo 100% Digital                            |  |   | Integra o escopo                            | Integra o escopo                                  | Integra o escopo                    |   | Integra o escopo         | Integra o escopo              | Integra o escopo |
| Ação - Painel das Resoluções                         |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - Domicílio Judicial Eletrônico                 |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |
| Ação - <i>Sniper</i>                                 |  |   | Não escopo                                  | Não escopo  | Não escopo                          |   | Não escopo               | Não escopo                    | Não escopo       |

7. Sob a ótica da **conformidade**, integraram o escopo de auditoria as seguintes políticas instituídas pelo CNJ:

- a) Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua;
- b) Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente;
- c) Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário;
- d) Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais;
- e) Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais;
- f) Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário;
- g) Política Judiciária de Infância e Juventude;
- h) Política Nacional de Justiça Restaurativa;
- i) Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas;
- j) Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição;
- k) Política Judiciária de Gestão dos Precatórios;
- l) Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário; e
- m) Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

8. Todas as políticas não listadas acima não integram o escopo da auditoria.

### **1.3. Metodologia e limitações inerentes à auditoria**

9. O eixo operacional avaliou a política Justiça 4.0 com o escopo delimitado a dois programas: Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0. Em alguns dos exames seguiu-se a metodologia de avaliação de políticas públicas estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle de Políticas Públicas.

10. Conforme estabelece o Referencial de Controle de Políticas Públicas, o objetivo da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade. Já o propósito da avaliação de políticas públicas é o exame do impacto global de uma política, em curto e longo prazo, e a avaliação da sua utilidade. Com isso, a avaliação é uma atividade ampla que abarca sete blocos de controle, conforme figura a seguir:

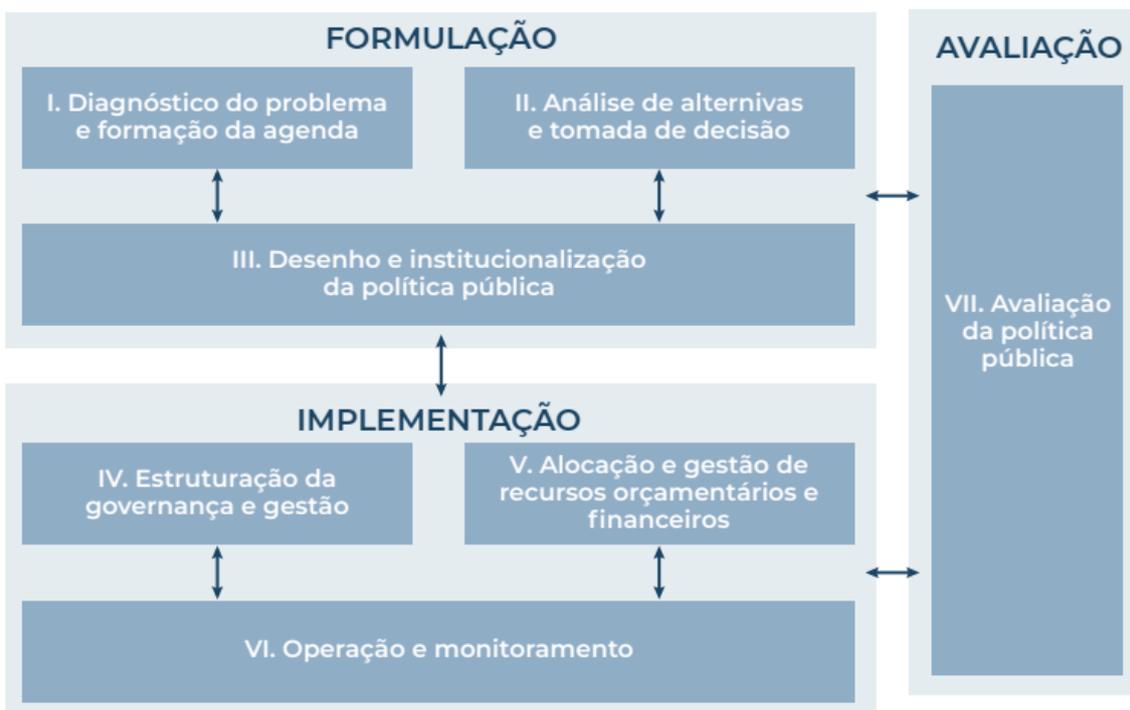


FIGURA 1 - FONTE: REFERENCIAL DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

11. Assim, para estruturar a auditoria operacional que avaliou os programas Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0 - ambos da política Justiça 4.0, instituída pelo CNJ, as avaliações foram divididas conforme os blocos de controle propostos pela metodologia de avaliação do TCU, apresentada no gráfico acima.

12. Para o bloco diagnóstico do problema e formação da agenda, os testes foram aplicados conforme tabela abaixo:

| Q1T1 – Avaliar se há definição clara do problema a ser tratado e da população envolvida/afetada de forma a justificar a adoção da política. |   |   | Q1T2 – Avaliar se foram apresentadas evidências (dados/estudos quantitativos e qualitativos) dos problemas tratados na política. |   | Q1T3 – Avaliar se foram verificadas variações regionais da ocorrência do problema. |  | Q1T4 – Avaliar se foram identificadas as causas e consequências da situação problema, bem como possíveis evidências. |   | Q1T5 – Avaliar se a inclusão da política na formação da agenda permitiu a participação de outros agentes para discussão da política proposta. |
|---|---|---|--|---|--|--|--|---|---|
| a) há apresentação expressa sobre quais problemas a política visa tratar?   | b) a população afetada foi identificada e delimitada? | c) foram expostas as justificativas para a necessidade de adoção da política? | a) existe comprovação documental e estatística que evidencie a natureza e a dimensão do problema a ser tratado?                  | b) Demonstrou-se a necessidade de adoção da política? | a) foram identificados aspectos regionais?   | b) Há demonstração que os aspectos regionais justificam a adoção de ações regionais específicas? | a) há documentação que demonstre as possíveis causas que originam o problema?  | b) há documentação que especifique as consequências geradas pela situação problema? | foram realizadas consultas públicas, audiências ou outras formas de participação social para discussão da política proposta?                  |

13. Para o bloco Análise de Alternativas e Tomada de Decisão, os testes foram aplicados conforme tabelas abaixo:

|   |  |   |  |   |   |   |   |
|---|--|---|--|---|---|---|---|
| <b>Q2T1 – Avaliar se a intervenção da política foi desenhada de forma lógica.</b> |  |   | <b>Q2T2 – Avaliar se foram identificadas possíveis alternativas de tratamento do problema.</b> | <b>Q2T3 - Avaliar se a alternativa selecionada evidenciou ser a mais vantajosa para o tratamento do problema.</b>   | <b>Q2T4 - Avaliar se há evidências de que a política contribui para a resolução do problema.</b>  | <b>Q2T5 - Avaliar se foi verificada a existência de sobreposição, duplicidade ou conflito com políticas vigentes.</b> | <b>Q2T6 - Avaliar se foi verificada a necessidade da implementação da política.</b>   |
| a) foram expostos os motivos da necessidade da política?                          | b) foram expostos os resultados pretendidos? | c) foram expostas a situação atual e o contrafactual <sup>1</sup> ? | foram consideradas outras possíveis abordagens para se tratar o problema?                      | a) foram comparadas as alternativas, em aspectos positivos e negativos?<br>b) foram apresentadas evidências e justificativas de que a alternativa escolhida é a mais vantajosa? | a) foram documentados(as) políticas, testes, estudos que comprovam que as ações adotadas na política contribuirão na resolução do problema? | a) foram listadas políticas semelhantes?<br>b) foi verificada a ocorrência de sobreposição, duplicidade ou conflito?  | as justificativas (motivos, dados) apresentadas no processo comprovam/corrobora a necessidade de implementação da política? |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Q3T1 - Avaliar se foi promovido o debate/participação de agentes externos interessados/afetados pela política.</b>        | <b>Q3T2 - Avaliar se foram identificados possíveis conflitos de interesse.</b>   | <b>Q3T3 - Avaliar se a escolha da política foi motivada.</b>             |
| os agentes externos e interessados afetados pela política puderam se manifestar/opinar para auxiliar na escolha da política? | houve gerenciamento de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse, objetivando evitar a participação em decisões e ações relevantes? | foram expostos os motivos que justificam a adoção da política escolhida? |

14. Para o bloco Desenho e Institucionalização da Política Pública, os testes foram aplicados conforme tabelas abaixo:

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| <b>Q4T1 - Avaliar se a política foi institucionalizada por ato normativo adequado.</b> | <b>Q4T2 - Avaliar se o ato normativo que institucionalizou a política não prejudica o seu desempenho por excesso de formalismo ou de detalhamento.</b> | <b>Q4T3 - Avaliar se há instrumento que normatize a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos na consecução da política.</b> | <b>Q4T4 - Avaliar se a política estabelece os resultados e impactos que pretende alcançar.</b> | <b>Q4T5 - Avaliar se há instrumento formalizado que explicita objetivos, insumos e recursos necessários à implementação da política.</b> | <b>Q4T6 - Avaliar se os objetivos são específicos, mensuráveis, apropriados e realistas, com prazo estimado para implantação e produção de seus efeitos.</b> |
|--|--|--|--|--|--|

<sup>1</sup> Contrafactual é a situação ou evento que não aconteceu, mas poderia ter acontecido.



|  |  |  |   |  |   |   |   |   |   |  |   |  |  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|---|---|---|---|---|--|---|--|--|--|--|---|--|
| <p><b>Q5T14 - Avaliar se o plano de implementação contempla descrição do problema, diretrizes, objetivos, indicadores e metas.</b></p> | <p><b>Q5T15 - Avaliar se a política está alinhada ao planejamento estratégico do Poder Judiciário.</b></p> | <p><b>Q5T16 - Avaliar se há plano de gerenciamento de escopo e de mudanças.</b></p>  | <p><b>Q5T17 - Avaliar se há estrutura de pessoal qualificado suficiente para todas as etapas da política.</b></p> | <p><b>Q5T18 - Avaliar se há estimativa de custos, bem como cronograma, monitoramento e controle dos gastos.</b></p>  | <p><b>Q5T19 - Avaliar se há plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política.</b></p> |   |   |   |   |  |   |  |  |  |  |   |  |
| <p>a) há formalização do processo de gestão de riscos e de controles internos?</p>   | <p>b) há divulgação do processo de gestão de riscos e de controles internos?</p>                           | <p>a) a estrutura de monitoramento e avaliação foi estabelecida em normativo?</p>  | <p>b) há plano elaborado para monitoramento e avaliação?</p>  | <p>a) o fluxo do processo decisório foi desenhado?</p> <p>b) o fluxo do processo decisório abrange as etapas e responsáveis?</p> <p>c) utiliza-se dados para o processo decisório?</p> | <p>a) Existem instrumentos para garantir a transparência das decisões e dos resultados?</p>   | <p>b) Existem instrumentos para garantir a transparência da prestação de contas?</p>          | <p>c) Existem instrumentos para garantir ao acesso à informação ao cidadão?</p> | <p>a) existem canais de comunicação disponíveis ao público para recebimento de reclamação/denúncias/sugestões?</p>                            | <p>b) Existe canal disponível para a divulgação de informação sobre a política?</p> | <p>a) é feito o controle da prestação de contas de acordo com a periodicidade estabelecida no processo/instrumento contratual?</p> | <p>b) é feito o controle da prestação de contas de acordo com a qualidade estabelecidas no processo/instrumento contratual?</p> |  |  |  |  |   |  |
| <p><b>Q5T8 - Avaliar se o processo de gestão de riscos e de controles internos encontra-se formalizado.</b></p>                        |  | <p><b>Q5T9 - Avaliar se a estrutura de monitoramento e avaliação da política encontra-se definida, com os responsáveis, os processos, os instrumentos e as diretrizes estabelecidos.</b></p> |   | <p><b>Q5T10 - Avaliar se o processo decisório explicita as responsabilidades e instâncias deliberativas e se baseia em dados.</b></p>  |   | <p><b>Q5T11- Avaliar se os instrumentos de accountability foram implementados.</b></p>        |   | <p><b>Q5T12 - Avaliar se foram estabelecidos mecanismos de comunicação para acesso à informação.</b></p>                                      |   | <p><b>Q5T13 - Avaliar se há prestação de contas periódica com controle de qualidade das entregas.</b></p>                          |   |  |  |  |  |   |  |
| <p>há definição dos papéis e da responsabilidade (funções, competências, área de atuação) das estruturas instituídas?</p>              |  | <p>existe institucionalização e formalização dos instrumentos (acordos de cooperação, contratos etc.) que orientam a coordenação?</p>  |   | <p>a) há coordenador designado?</p>  |   | <p>b) houve a implantação de plano/estratégia de articulação com instâncias formalizadas?</p> |   | <p>foram disponibilizados/instituídos canais de comunicação para que as instâncias possam facilitar a troca informações sobre a política?</p> |   | <p>há publicação (em sítios eletrônicos) dos resultados obtidos pela política?</p>   |   | <p>é feita publicação/divulgação sobre a prioridade (de acesso, no processo etc.) que o público-alvo dispõe pela adoção da política?</p> |  | <p>a) foi elaborada política de gestão de riscos e controles internos?</p> |  | <p>b) a política de gestão de riscos e controles internos foi aprovada pela instância coordenadora da política?</p> |  |

|  |   |   |   |   |   |  |  |  |  |  |
|--|---|---|---|---|---|--|--|--|--|--|
| a) o plano de implementação contempla descrição do problema? | b) o plano de implementação contempla diretrizes da política? | c) o plano de implementação contempla objetivos, indicadores e metas? | Há a menção a qual objetivo estratégico do poder judiciário a política está alinhada? | foi elaborado plano para gerenciar possíveis necessidades de adequações, conforme dificuldades ocorridas na execução da política? | todas as etapas possuem pessoal suficiente? | a) no plano de implementação consta a estimativa do custo e desembolso orçamentário? | b) no plano de implementação consta cronograma de execução das etapas (e seus gastos)? | c) no plano de implementação consta a forma de como serão acompanhados os gastos dos recursos? | a) foi feito plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política? | b) no plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política constam especificadas as formas e a periodicidade de aferição de resultados, a avaliação de desempenho da política? |
|--|---|---|---|---|---|--|--|--|--|--|

16. Para o bloco Operação e Monitoramento, os testes foram aplicados conforme tabela abaixo:

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <b>Q6T1 - Avaliar se as fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas.</b> | <b>Q6T2 - Avaliar se as fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF.</b> | <b>Q6T3 - Avaliar se as fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, as fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF.</b> | <b>Q6T4 - Avaliar se o impacto orçamentário, financeiro da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática.</b> |
| as fontes de financiamento foram registradas de acordo com os normativos vigentes?                         | há estimativa de impacto financeiro para criação de despesa que a política gerará, conforme as regras estabelecidas na LRF?                                | há estimativa de impacto financeiro no exercício em que a política entrará em vigor?   | foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao impacto orçamentário e financeiro, em comparação com as estimativas?   |

17. Para o bloco Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros, os testes foram aplicados conforme tabelas abaixo:

|   |  |  |  |   |  |
|---|--|--|--|---|--|
| <b>Q7T1 - Avaliar se houve integração ou compartilhamento de estruturas, processos, sistemas, dados e recursos.</b> | <b>Q7T2 - Avaliar se está se obtendo o melhor resultados com os recursos alocados, verificando se a alternativa escolhida possui boa relação de custo-benefício.</b> | <b>Q7T3 - Avaliar se os custos da política são considerados razoáveis.</b> | <b>Q7T4 - Avaliar se os beneficiários dos produtos e serviços prestados estão satisfeitos com a sua qualidade.</b> | <b>Q7T5- Avaliar se são realizadas avaliações periódicas do alcance dos objetivos e resultados.</b> | <b>Q7T6 - Avaliar se a prestação de contas contém dados acerca do desempenho dos objetivos, indicadores e metas.</b> |
|---|--|--|--|---|--|

|   |  |  |  |  |  |   |  |  |  |   |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|---|--|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|
| os recursos (materiais, sistemas etc.) para implementação da política foram disponibilizados entre as instâncias de maneira satisfatória?                                   |  | há verificação de que ocorreu bom custo-benefício, tendo em vista a melhor alocação de recursos e a opção escolhida? |  | Há verificação quanto ao custo despendido estar adequado aos resultados obtidos? |  | foi verificado, por meio de pesquisa ou levantamento, se a qualidade atende os padrões esperados pelos beneficiários dos produtos e serviços prestados? |  | a) os objetivos e resultados são monitorados periodicamente?<br>b) é verificado o atingimento das metas previstas? |  | a) a prestação de contas contém a descrição de dados acerca do desempenho dos objetivos, indicadores e metas?<br>b) a prestação de contas contém avaliação sobre o desempenho da política, baseada na evolução dos dados obtidos? |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>Q7T8 - Avaliar se são monitorados os objetivos e metas anuais alcançados e, em caso negativo, se há exposição de motivos que prejudicaram a obtenção dos resultados.</b> |  |  | <b>Q7T9 - Avaliar se são publicadas informações sobre o desempenho dos indicadores e alcance de metas e objetivos.</b> |  |  | <b>Q7T10 - Avaliar se há uma página na internet ou painel com informações, em que seja possível realizar o monitoramento do desempenho da política.</b> |  |  | <b>Q7T11 - Avaliar se os resultados das avaliações quantitativas e qualitativas da política orientam o processo decisório.</b> |   |  | <b>Q7T12 - Avaliar se os resultados das avaliações são publicados e acessíveis ao cidadão.</b> |  |  |  |  |  |
| a) é feito o controle do atingimento dos objetivos e das metas anuais?  |  |  | b) caso não alcançadas as metas, as causas são identificadas e descritas?  |  |  | é feita a divulgação periódica ao público dos resultados da política (metas, objetivos e indicadores)?  |  |  | há uma página na internet ou painel com informações, para se realizar o monitoramento do desempenho da política?               |   |  | há registro de que os dados/resultados obtidos auxiliaram na tomada de decisão?                |  |  | há página na internet, de fácil acesso ao público, com os resultados das avaliações de desempenho da política? |  |  |

18. Para o bloco Avaliação da Política Pública, os testes foram aplicados conforme tabela abaixo:

|   |  |   |  |  |  |  |  |   |  |   |  |
|---|--|---|--|--|--|--|--|---|--|---|--|
| <b>Q8T1 - é feita análise para verificar se os objetivos e metas continuam válidos.</b>               |  | <b>Q8T2 - os produtos e resultados entregues são coerentes com a política.</b>      |  | <b>Q8T3 - os produtos e resultados entregues foram entregues ao público-alvo e atendem às necessidades desse público.</b>  |  | <b>Q8T4 - os objetivos e metas foram alcançados e os resultados e efeitos foram identificados.</b>   |  | <b>Q8T5 - a política produziu efeitos positivos previstos ou não previstos significativos sobre seus beneficiários.</b> |  |   |  |
| é realizado acompanhamento sobre a manutenção da relevância e necessidade de intervenção da política. |  | os produtos/resultados obtidos estão adequados/alinhados às diretrizes da política. |  | a) há verificação de que os produtos/resultados obtidos atingiram a população alvo.<br>b) há verificação de que produtos/resultados obtidos atenderam a população alvo com relação a necessidade identificada pela política. |  | a) os objetivos e metas foram alcançados e os resultados e efeitos foram identificados.<br>b) a política produziu os efeitos esperados e planejados. |  | a) há verificação de que a política produziu os efeitos   |  | b) há verificação de que a política produziu efeitos benéficos à população alvo |  |

19. O eixo de conformidade analisou as seguintes políticas:

- a) Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua;
- b) Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente;

- c) Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário;
- d) Política de aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais;
- e) Poder Judiciária para a promoção da aplicação de alternativas penais;
- f) Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário;
- g) Política Judiciária de Infância e Juventude;
- h) Política Nacional de Justiça Restaurativa;
- i) Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas;
- j) Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição;
- k) Política Judiciária de Gestão dos Precatórios;
- l) Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário;
- m) Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

20. As questões foram estruturadas de modo a responder às seguintes indagações:

- a) existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos?
- b) foram identificados claramente os resultados esperados com a política?
- c) foi identificado claramente o público-alvo da política?
- d) foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política?
- e) há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016?
- f) foram instituídos atos normativos que suportam a execução e/ou a operacionalização da política?
- g) existe um Plano de Gestão da Política?
- h) existe um Plano de Comunicação da Política?
- i) há metas progressivas de desempenho com recorte temporal?
- j) há sistemática de transparência ativa sobre a política pública?

21. Além das questões acima, para cada política instituída por meio de resolução, foi realizado o mapeamento de obrigações estabelecidas em cada texto normativo e foram checadas as devidas conformidades.

22. Nesse sentido, espera-se que uma política pública seja formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

#### **1.4. Dos benefícios da auditoria**

23. Entre os benefícios esperados nesta auditoria, estimam-se: a) a melhoria dos controles internos aplicados aos mecanismos de governança das políticas instituídas

pelo CNJ; b) a correção de falhas de conformidade em relação às resoluções que instituíram as políticas selecionadas na amostra da auditoria; c) diagnóstico sobre a conformidade das políticas com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.

## **2. DAS QUESTÕES DE AUDITORIA**

24. Os exames de auditoria foram orientados pelo Programa de Auditoria (Doc. SEI n. 1442077), no qual constam o período, o escopo do trabalho, os recursos humanos necessários e o custo, além das seguintes questões de auditoria:

### **Eixo Conformidade:**

Questão 1: As políticas judiciárias estão conforme o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional do CNJ?

Questão 2: A política judiciária está conforme a respectiva resolução que normatiza a política?

### **Eixo Operacional:**

Questão 1: Os problemas tratados pela política foram caracterizados adequadamente e abordados na formação de agenda de forma transparente?

Questão 2: A política pública foi formulada evidenciando sua capacidade de solução dos problemas?

Questão 3: O processo de escolha da política foi motivado, transparente e participativo?

Questão 4: A política está bem desenhada e foi institucionalizada?

Questão 5: As estruturas de governança e de gestão, necessárias à implementação da política, e o plano de implementação da política estão institucionalizados?

Questão 6: As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?

Questão 7: O desempenho operacional da política é satisfatório?

Questão 8: Os resultados e impactos da política são satisfatórios?

## **3. DOS EXAMES APLICADOS E DAS EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS**

### **3.1. Auditoria de conformidade**

25. A auditoria de conformidade consiste em uma avaliação para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. Dessa forma, na condução desse tipo de auditoria, são desenvolvidos exames para identificar se as atividades, transações e informações realizadas cumprem as normas que regem a unidade auditada.

#### **3.1.1. Conformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional**

26. Na presente auditoria, em reunião realizada em 8/8/2022 (Doc. SEI n. 1388553), foi definido que a equipe de auditoria utilizaria o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional como referencial para a execução dos exames de auditoria de conformidade, os quais avaliariam se as políticas judiciárias listadas no § 7º do item 1.2 atenderam aos critérios estabelecidos.

27. Assim, foram elaboradas dez indagações com o intuito de identificar se as políticas judiciárias instituídas pelo CNJ foram formuladas em conformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional.
28. A primeira indagação – Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos? – buscou verificar se, no planejamento da formulação das políticas judiciárias, houve a documentação da identificação de qual problema foi enfrentado pela política, assim como a possível origem determinante do problema e quais os efeitos decorrentes.
29. Na segunda indagação – Foram identificados claramente os resultados esperados com a política? –, foi verificada a exposição qualitativa e quantitativa dos objetivos a serem alcançados pela política judiciária.
30. A terceira indagação – Foi identificado claramente o público-alvo da política? –, avaliou se houve identificação e delimitação do público a quem se destina a política.
31. Na quarta indagação – Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política? – foi verificada se houve a adoção de indicadores que demonstram o atingimento dos resultados esperados.
32. Na quinta indagação – Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016? – foram analisados os mecanismos de participação para auxiliar na elaboração da proposta de política judiciária, como, por exemplo, mesas de diálogo, videoconferências, enquetes, pesquisas e grupos de trabalho.
33. Na sexta indagação – Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política? – a equipe de auditoria verificou a edição de atos normativos que respaldavam a operacionalização da política judiciária ou auxiliavam a sua implementação.
34. Na sétima indagação – Existe um Plano de Gestão da Política? –, objetivou-se identificar a elaboração de plano de gestão, com objetivos, metas, indicadores, prazos, dentre outros componentes, para a execução das ações implementadas pela política judiciária.
35. Na oitava indagação – Existe Plano de Comunicação da Política? –, foi analisada a elaboração do plano com as estratégias, objetivos e instrumentos para a comunicação da política, como: escolha dos formatos e meios de comunicação, destinatários específicos e frequência de comunicação.
36. Na nona indagação – Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal? – verificou-se o estabelecimento de metas para acompanhamento do desenvolvimento da política, a fim de possibilitar a avaliação da evolução da política e a mensuração dos resultados atingidos ao longo do tempo.
37. Por último, na décima indagação – Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública? – foi analisado se existia publicação, no portal do CNJ, de informações a respeito da política adotada a fim de dar transparência aos cidadãos

sobre organização, procedimentos, atividades, resultados, entre outros componentes da política.

38. Após a execução dos exames de auditoria, verificou-se que os testes de identificação de público-alvo, instituição de atos normativos que suportam a execução da política e adoção de mecanismos de gestão participativa atenderam aos critérios estabelecidos em grande parte das políticas. Já os testes que analisaram a adoção de sistemática de transparência ativa, identificação dos resultados esperados e diagnóstico do problema foram atendidos em parte das políticas analisadas.

39. Os testes que verificaram a existência de plano de gestão e de comunicação da política e de metas progressivas de desempenho foram os que apresentaram o menor percentual de conformidade, conforme figura a seguir:

| Exames   | Sim    |
|--|--------|
| Foi identificado claramente o público-alvo da política.  | 100,0% |
| Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.                   | 92,3%  |
| Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016                     | 92,3%  |
| Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública   | 76,9%  |
| Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.                                     | 61,5%  |
| Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos   | 46,2%  |
| Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política. | 38,5%  |
| Existe um Plano de Gestão da Política  | 15,4%  |
| Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | 15,4%  |
| Existe Plano de Comunicação da Política.   | 7,7%   |

FIGURA 2 – PERCENTUAL DE CONFORMIDADE POR CRITÉRIO ANALISADO. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

40. Sob o enfoque da conformidade em cada política, verificou-se que a Política Nacional de Atenção ao Primeiro Grau de Jurisdição atendeu a 90% de todos os critérios de conformidade para a sua formulação. Por outro lado, a política de Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário foi a que menos atendeu aos critérios de conformidade, cumprindo 35% deles em sua formulação. Ainda, abaixo dos 50% de atendimento, restaram as seguintes políticas:

- a) Política de Aprimoramento da Prestação Jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais;
- b) Política de Infância e Juventude;
- c) Política de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.

41. As demais políticas atenderam a pelo menos 50% dos critérios de conformidade na sua formulação, conforme figura a seguir:

| Política  | Conformidade |
|---|--------------|
| Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição                                       | 90,0%        |
| Política Judiciária de Gestão dos Precatórios   | 80,0%        |
| Política Nacional de Justiça Restaurativa   | 80,0%        |
| Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas  | 70,0%        |
| Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário | 70,0%        |
| Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente  | 65,0%        |
| Política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais                | 60,0%        |
| Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde                          | 55,0%        |
| Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário            | 50,0%        |
| Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais                 | 45,0%        |
| Política Judiciária de Infância e Juventude   | 45,0%        |
| Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua  | 45,0%        |
| Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário                           | 35,0%        |

FIGURA 3 - PERCENTUAL DE CONFORMIDADE AOS CRITÉRIOS ANALISADOS POR POLÍTICA JUDICIÁRIA. FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

42. O detalhamento dos exames da auditoria de conformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional (questão 1) será apresentado no **Apêndice** ao final do relatório.

43. Ressalta-se que a equipe de auditoria encontrou dificuldade nas análises, devido à ausência de documentação em processo SEI específico para cada política, em que pudesse ser verificado o registro das atividades dos grupos de trabalho instituídos para a formulação das políticas, bem como o embasamento utilizado para a construção e para a elaboração do respectivo normativo.

44. Os resultados observados pela equipe decorreram principalmente de documentos anexados às respectivas páginas no portal do CNJ, elaborados posteriormente à edição das políticas. A compreensão do diagnóstico do problema, da formação da agenda e da formulação da política foi de difícil assimilação, uma vez que tais informações são apresentadas já na fase de execução.

45. De modo geral, a equipe observou que os processos SEI ou PJe já iniciavam com a minuta do normativo. Não foi possível, portanto, a análise de como o normativo fora formulado. Assim, seria válida a adoção de padronização de procedimentos nos processos que tratam de instituição de políticas de forma a expor os documentos e debates que compuseram a criação da política, ou seja, estabelecer uma linha de vida da política com as fases preconizadas no Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional, a seguir:

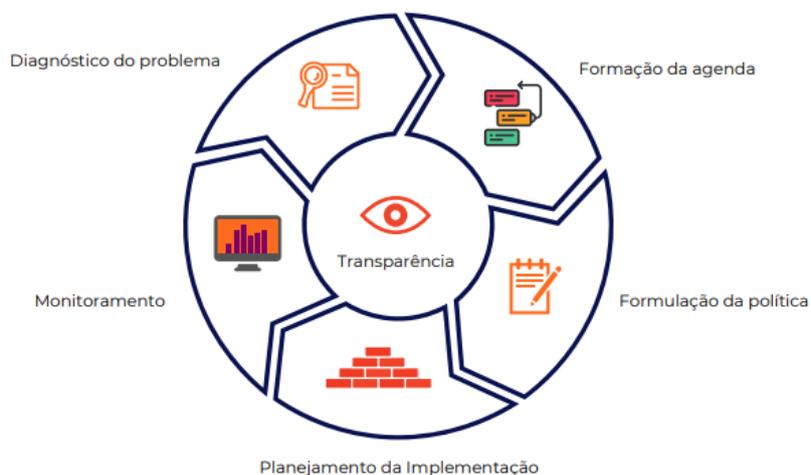


FIGURA 4 - GUIA DE GESTÃO DE POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL, PÁG. 09.

### 3.1.2. Auditoria de conformidade com as resoluções instituidoras das políticas

46. Além da conformidade na formulação das políticas judiciárias, foram elaborados exames específicos para cada política a fim de identificar se as obrigações estabelecidas nos normativos instituidores foram cumpridas pelo CNJ (questão 2).

47. A seguir, serão descritos os resultados obtidos nos exames de conformidade com as resoluções instituidoras das políticas:

#### 3.1.2.1. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua

48. O art. 4º da Resolução CNJ n. 425/2021, que estabeleceu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, prescreve:

Art. 4º Os tribunais deverão viabilizar atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado às pessoas em situação de rua, mantendo em suas unidades equipe especializada de atendimento, exclusiva ou não, preferencialmente multidisciplinar.

[...]

Art. 7º Deverá ser formulado guia didático e cartilha com as principais informações de acesso à justiça às pessoas em situação de rua, escritos com recursos de direito visual, em linguagem simples e inclusiva, de forma clara, usual e acessível, além de utilizar recursos que possibilitem o acesso por pessoas não alfabetizadas e com deficiência visual.

49. Assim, com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento dos artigos transcritos, investigou-se se o CNJ monitora os tribunais com o objetivo de obter evidências sobre a disponibilização de equipe especializada de atendimento, exclusiva ou não, preferencialmente multidisciplinar, para o atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado às pessoas em situação de rua.

50. Com o resultado da análise, verificou-se que o CNJ monitora os tribunais acerca da disponibilização de equipe especializada de atendimento por meio do Cumprdec n. 0008033-71.2021.2.00.0000.

51. Com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento do art. 7º, investigou-se se o CNJ formulou guia didático com informações de acesso à justiça às pessoas em situação de rua. Com relação a esse exame, **a única evidência obtida foi uma memória de reunião (Doc. SEI n. 1410699) com intenções de elaboração, em parceria com o IPEA, do material. Todavia, não foi possível obter evidências de sua criação.**

### 3.1.2.2. Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente

52. A Resolução CNJ n. 433/2021, instituiu a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente. Essa política, que demanda a atuação estratégica dos órgãos do sistema de Justiça para a proteção dos direitos intergeracionais ao meio ambiente, trouxe as seguintes determinações:

Art. 6º Os tribunais brasileiros implementarão a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente observando as seguintes medidas:

I – criação de núcleos especializados na temática ambiental nos centros judiciários de solução consensual de conflitos;

II – promoção de capacitação contínua e periódica aos(às) magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as) sobre direito ambiental, com uso de ferramentas tecnológicas e/ou inovadoras na temática;

III – inclusão da temática ambiental no plano de ensino dos programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e servidores(as);

IV – utilização de ferramentas eletrônicas de informação geográfica com vistas ao planejamento e à atuação estratégica para a execução da política judiciária para o meio ambiente, em âmbito local.

53. Assim, com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento do artigo transcrito, verificou-se se o CNJ monitora os tribunais com o objetivo de examinar se:

- a) foram criados os núcleos especializados na temática ambiental;
- b) há promoção de capacitação contínua e periódica aos(às) magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as) sobre direito ambiental;
- c) há inclusão da temática ambiental no plano de ensino dos programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e servidores(as);
- d) há utilização de ferramentas eletrônicas de informação geográfica com vistas ao planejamento e à atuação estratégica para a execução da política judiciária para o meio ambiente.

54. Com relação ao item 'a' – foram criados os núcleos especializados na temática ambiental –, a equipe de auditoria considerou que as evidências não foram suficientes para o atendimento total do exame, uma vez que há o monitoramento no Cumprdec n. 0008457-16.2021.2.00.0000, porém os tribunais ainda não foram acionados para apresentarem documentos que comprovem a criação dos referidos núcleos.

55. Com relação aos itens 'b' e 'c', aferiu-se, em uma amostra selecionada de 14 tribunais (TJAC, TJMG, TRE-AC, TRE-GO, TRE-MS, TRE-PR, TRE-RN, TRE-SE, TRE-TO, TRF5, TRT1, TRT3, TRT19 e TRT23), os que apresentavam, nos devidos planos de capacitação de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as), a temática ambiental. Os resultados obtidos encontram-se sistematizados na seguinte tabela:

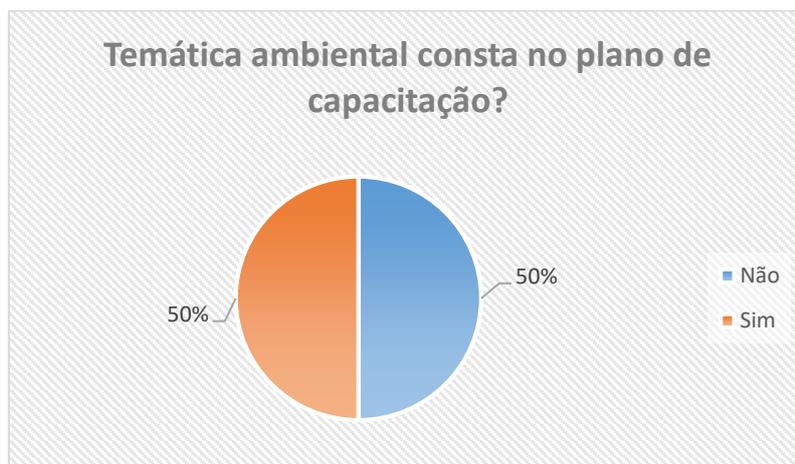


Gráfico 1 - Percentual de atendimento ao art.6, II, da amostra selecionada.

56. Na mesma linha, após a análise do Cumprdec n. 0008457-16.2021.2.00.0000, observou-se que o CNJ ainda não faz o monitoramento do cumprimento das disposições da Resolução, apesar de já possuir um processo específico para isso, motivo pelo qual não foi possível verificar, também, o cumprimento do item 'd'.

### 3.1.2.3. Política de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário

57. A Resolução CNJ n. 401/2021 dispôs sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, e regulamentou o funcionamento de unidades de acessibilidade e inclusão. Trouxe, assim, as seguintes determinações:

Art. 9o Cada órgão do Poder Judiciário deverá dispor de, pelo menos, 5% (cinco por cento) de servidores(as) com capacitação básica em Libras, nos termos do Decreto no 9.656/2018.

[...]

Art. 14. Cada órgão do Poder Judiciário deve manter cadastro dos profissionais com deficiência, integrantes dos respectivos quadros de pessoal e auxiliar.

[...]

Art. 17. Os(as) magistrados(as) e servidores(as) do Poder Judiciário devem ser capacitados(as) nos temas relativos a acolhimento, direitos, atendimento e cotidiano de pessoas com deficiência.

[...]

Art. 22. A unidade de acessibilidade e inclusão deve ter caráter permanente para assessorar o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações que visem ao cumprimento desta Resolução.

§ 1º A unidade de acessibilidade e inclusão deve, preferencialmente, ser subordinada diretamente à Presidência, à Secretaria-Geral, ou à Diretoria-Geral do órgão do Poder Judiciário.

[...]

Art. 25. A Comissão de Acessibilidade e Inclusão, de caráter permanente e multidisciplinar, será presidida por magistrado(a) e composta, necessariamente, por servidores(as) das áreas de acessibilidade e inclusão, sustentabilidade, gestão estratégica, engenharia ou arquitetura, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

Parágrafo único. A comissão prevista no caput deste artigo deverá ser composta por integrantes com e sem deficiência, garantindo, tanto quanto possível, a representação das múltiplas formas de deficiências existentes.

[...]

Art. 33. O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) realizará pesquisa aprofundada para o estabelecimento de diagnóstico sobre o nível de acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário, abrangendo, para além dos indicadores previstos no anexo desta Resolução, as seguintes dimensões:

I – gestão de acessibilidade e inclusão;

II – acessibilidade em serviços;

III – acessibilidade comunicacional;

IV – acessibilidade tecnológica; e

V – acessibilidade arquitetônica e urbanística.

58. Sobre as seis obrigações analisadas, verificou-se que todas foram atendidas. O monitoramento do percentual de servidores capacitados em Libras, do cadastro de profissionais com deficiência, da capacitação de magistrados e servidores sobre a temática de acessibilidade, da existência de unidade e de comissão de acessibilidade, e o diagnóstico sobre o nível de acessibilidade ocorre por meio do Cumprdec n. 0005284-81.2021.2.00.0000.

#### **3.1.2.4. Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais**

59. A Resolução CNJ n. 359/2020, que instituiu o Comitê Nacional dos Juizados Especiais (Conaje), trouxe as seguintes determinações:

Art. 1º Instituir o Comitê Nacional dos Juizados Especiais (Conaje), estrutura colegiada responsável por estimular e supervisionar, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais.

[...]

Art. 5º Os relatórios de atividades do Conaje deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ, anualmente.

60. Assim, com intuito de obter evidências sobre se o CNJ monitora as obrigações decorrentes da Resolução CNJ n. 359/2020, verificou-se que o Conaje foi instituído pela Portaria n. 110/2021, **porém não foi localizado o relatório de atividades do ano de 2021.**

#### **3.1.2.5. Política Institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais**

61. O problema que se buscou enfrentar pela política teve seu diagnóstico devidamente apresentado no parecer id. 1980032 e no Acórdão id. 3678133, ambos do processo PJe n. 0003101-16.2016.2.00.0000, com subsídios fornecidos pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – de junho 2014, atualmente, Sisdepen, e calcado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, julgamento paradigma que reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro estava em situação que se denominou estado de coisas inconstitucional.

62. Assim, o Conselho Nacional de Justiça editou da Resolução CNJ n. 288/2019, inserida no âmbito do programa Fazendo Justiça – eixo: proporcionalidade penal –, com vistas ao fomento de medidas alternativas ao encarceramento em massa no sistema de justiça brasileiro com enfoque restaurativo.

63. Nesse sentido, a Resolução CNJ n. 288/2019 estabeleceu que:

Art. 4º Os órgãos do Poder Judiciário deverão firmar meios de cooperação com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de constituir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, contribuir para sua efetividade e possibilitar a inclusão social dos cumpridores, a partir das especificidades de cada caso.

[...]

Art. 8º As informações sobre aplicação e execução das alternativas penais serão mantidas e atualizadas em sistema informatizado, pelos magistrados e servidores do Poder Judiciário, garantido o acesso ao cumpridor das medidas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao serviço de acompanhamento das alternativas penais instituído no âmbito do Poder Executivo.

§ 1º O sistema informatizado a que se refere o caput deverá conter e manter atualizadas, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados pessoais e sociodemográficos da pessoa em alternativas penais;

II - tipo penal ao qual se relaciona a medida aplicada;

III - modalidade da medida aplicada;

IV - datas do início e fim do cumprimento da medida;

V - eventuais incidentes de descumprimento e ajustamentos da medida a ser cumprida; e

VI - atualização sobre o cumprimento da medida.

[...]

Art. 9º Fica instituído o Fórum Nacional de Alternativas Penais -Fonape, vinculado ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas -DMF, com as seguintes atribuições:

[...]

Art. 11. O CNJ e os tribunais articular-se-ão com o Poder Executivo, com o Ministério Público, com a Defensoria Pública, com a Ordem dos Advogados do Brasil e com os demais órgãos e entidades envolvidas com execução penal e política de alternativas penais, incluída a sociedade civil, com o objetivo de assegurar a ação integrada no fomento à aplicação das alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

64. Assim, com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento do art. 4º da Resolução, investigou-se se o CNJ monitora os órgãos do Poder Judiciário

com o objetivo de avaliar se os tribunais firmaram acordos de cooperação com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais.

65. Como se observa do Cumprdec PJe n. 0007298-09.2019.2.00.000, tem-se que o quesito se encontra atendido. Conforme o Documento PJe id. n. 3762760, o qual foi ratificado pelo Despacho PJe id. n. 3765081, os modelos de gestão para a aplicação e o acompanhamento das alternativas penais estão sendo objeto de monitoramento.

66. Quanto ao Fonape, este tem sido realizado, como se pode ver da [página do Fórum](#).

67. Por fim, analisou-se se o CNJ e os tribunais elaboraram, em cooperação com o Poder Executivo, modelos de gestão para a aplicação e o acompanhamento das alternativas penais. Nesse sentido, no Cumprdec n. 0007298-09.2019.2.00.0000 foram apresentados, pelos tribunais, os modelos de gestão em parceria com o Poder Executivo, **porém não foi encontrada uma sistematização do CNJ dessas informações, de forma que o quesito foi considerado como parcialmente atendido.**

### **3.1.2.6. Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário**

68. A Resolução CNJ n. 254/2018, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário, definindo diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres e garantindo a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional, nos termos da legislação nacional vigente e das normas internacionais sobre direitos humanos sobre a matéria, estabelece que:

Art. 3º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão dispor, em sua estrutura organizacional, de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, como órgãos permanentes.

[...]

§ 2º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão publicar em seus sítios eletrônicos balanço anual das ações empreendidas, para fins de monitoramento pelo Conselho Nacional de Justiça, até o mês de fevereiro de cada período anual.

[...]

Art. 11. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas deverão encaminhar mensalmente ao Conselho Nacional de Justiça as informações relativas às mulheres e adolescentes gestantes e lactantes custodiadas no sistema prisional ou internadas, por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça.

[...]

Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará anualmente Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará em seu sítio eletrônico relatório sobre cada

semana de esforço concentrado do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”.

69. Assim, com intuito de obter evidências sobre a conformidade do cumprimento do artigo transcrito, avaliou-se se o CNJ monitora a efetividade do cumprimento das regras estabelecidas na Resolução CNJ n. 254/2018.

70. No que tange ao art. 3º (*caput* e § 2º), concluiu-se pelo atendimento parcial, uma vez que, apesar de haver o monitoramento dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal quanto à disposição, em sua estrutura organizacional, de Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, como órgãos permanentes e, também, quanto à publicação em sítios eletrônicos do balanço anual das ações empreendidas pela política, nenhum dos tribunais cumpre de forma integral as determinações da Resolução, conforme Cumprdec n. 8273-31.2019.2.00.0000 (Cf. Id 4182286).

71. Com relação ao art. 11, avaliou-se se o CNJ coleta, por meio de sistema informatizado, e consolida as informações relativas às mulheres e adolescentes gestantes e lactantes custodiadas no sistema prisional ou internadas. Nesse ponto, consta na página do [Portal do CNJ](#) a lista de ações institucionais com o cadastro nacional de presas grávidas e lactantes. Foi encontrado, também, um [painel](#) que mostra dados do cadastro nacional de presas grávidas e lactantes. Logo, resta demonstrada a conformidade.

72. Outro exame, com relação ao art. 13, avaliou se o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), publica anualmente relatório analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

73. Em 2018, o CNJ atualizou o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criado em 2010, que tem por objetivo padronizar e aprimorar a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional e proteção das vítimas de violência doméstica.

74. Já em 2019, o DPJ, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, publicou o Relatório “O Poder Judiciário no Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres”.

75. Todavia, por **não terem sido encontrados os relatórios de 2020 e 2021, a questão foi considerada parcialmente atendida.**

76. Em referência ao exame que trata das obrigações do art. 14, , verificou-se a publicação do relatório sobre cada semana de esforço concentrado do Programa Nacional *Justiça pela Paz em Casa*, na [página do site do CNJ](#) dedicada à política. Além disso, consta um [painel analítico](#) sobre o tema cujo *link* está na mesma página referenciada.

### **3.1.2.7. Política Nacional de Justiça Restaurativa**

77. A Política Nacional de Justiça Restaurativa foi estruturada com vistas à efetivação de recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) e à regulamentação da atuação do Poder Judiciário como agente catalizador das práticas de justiça restaurativa, com formas de resposta às demandas sociais relacionadas às questões de conflitos e violência, sempre objetivando a promoção da paz social. Para a efetivação da política o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ n. 225/2016, norma que estabelece:

Art. 3º Compete ao CNJ organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à Justiça Restaurativa, pautado pelas seguintes linhas programáticas:

I – caráter universal, proporcionando acesso a procedimentos restaurativos a todos os usuários do Poder Judiciário que tenham interesse em resolver seus conflitos por abordagens restaurativas;

II – caráter sistêmico, buscando estratégias que promovam, no atendimento dos casos, a integração das redes familiares e comunitárias, assim como das políticas públicas relacionadas a sua causa ou solução;

III – caráter interinstitucional, contemplando mecanismos de cooperação capazes de promover a Justiça Restaurativa junto das diversas instituições afins, da academia e das organizações de sociedade civil;

IV – caráter interdisciplinar, proporcionando estratégias capazes de agregar ao tratamento dos conflitos o conhecimento das diversas áreas científicas afins, dedicadas ao estudo dos fenômenos relacionados à aplicação da Justiça Restaurativa;

V – caráter intersetorial, buscando estratégias de aplicação da Justiça Restaurativa em colaboração com as demais políticas públicas, notadamente segurança, assistência, educação e saúde;

VI – caráter formativo, contemplando a formação de multiplicadores de facilitadores em Justiça Restaurativa;

VII – caráter de suporte, prevendo mecanismos de monitoramento, pesquisa e avaliação, incluindo a construção de uma base de dados.

Art. 4º. O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça:

I – assegurar que a atuação de servidores, inclusive indicados por instituições parceiras, na Justiça Restaurativa seja não compulsória e devidamente reconhecida para fins de cômputo da carga horária, e que o exercício das funções de facilitador voluntário seja considerado como tempo de experiência nos concursos para ingresso na Magistratura;

II – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura de não-violência e para que nas Escolas Judiciais e da Magistratura, bem como nas capacitações de servidores e nos cursos de formação inicial e continuada, haja módulo voltado à Justiça Restaurativa;

III – estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, as Defensorias Públicas, as Procuradorias, o Ministério Público e as demais instituições relacionadas, estimulando a participação na Justiça Restaurativa e valorizando a atuação na prevenção dos litígios.

[...]

Art. 19. Caberá ao CNJ compilar informações sobre os projetos de Justiça Restaurativa existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles.

Parágrafo único. Com base nas informações oriundas dos tribunais, o CNJ promoverá estudos, com auxílio de especialistas, para fins de elaboração de plano disciplinar básico para a formação em Justiça Restaurativa junto às Escolas Judiciais e Escolas da Magistratura.

[...]

Art. 28-A. Deverão os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, no prazo de cento e oitenta dias, apresentar, ao Conselho Nacional de Justiça, plano de implantação, difusão e expansão da Justiça Restaurativa, sempre respeitando a qualidade necessária à sua implementação, conforme disposto no artigo 5o, inciso I, e de acordo com as diretrizes programáticas do Planejamento da Política de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional, especialmente: (incluído pela Resolução nº 300, de 29.11.2019)

[...]

IV – implementação e/ou estruturação de espaços adequados e seguros para a execução dos projetos e das ações da Justiça Restaurativa, que contem com estrutura física e humana, bem como, que proporcionem a articulação comunitária (Item 6.8 do Planejamento da Política de Justiça Restaurativa do Poder Judiciário Nacional); e (incluído pela Resolução nº 300, de 29.11.2019).

[...]

Artigo 28-B. Fica criado o Fórum Nacional de Justiça Restaurativa, que se reunirá, anualmente, com a participação dos membros do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ, dos coordenadores dos órgãos centrais de macrogestão e coordenação da Justiça Restaurativa nos tribunais, ou de alguém por eles designados, sem prejuízo de participações diversas, que terá como finalidade discutir temas pertinentes à Justiça Restaurativa e sugerir ações ao Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ.

[...]

Art. 29-A. O Conselho Nacional de Justiça fomentará e apoiará a implementação de programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa no contexto do ambiente escolar, em parceria com os tribunais, a comunidade e as redes de garantia de direitos locais, observando-se as seguintes diretrizes: (incluído pela Resolução n. 458, de 6.6.2022)

[...]

§ 1o O Conselho Nacional de Justiça, dentre outras ações, desenvolverá cursos de sensibilização e gestão de implementação, e, os tribunais, em parceria com os demais setores sociais locais, buscarão formações qualificadas de facilitadores restaurativos.

78. Assim, avaliou-se se o CNJ organiza programa com o objetivo de promover ações de incentivo à Justiça Restaurativa, de forma integrada com os demais órgãos do Judiciário e entidades parceiras.

79. Como se depreende da Portaria n. 91/2016, o CNJ instituiu e regulamentou o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, cujas competências se encontram prescritas em seu art. 1º, em fiel atendimento aos arts. 3º e 4º da Resolução CNJ n. 225/2016.

80. Nessa toada, tem-se que o aludido Comitê produziu diversos documentos orientadores, relatórios, realizou seminários, dentre outros, como consta da página da política no sítio do CNJ, portanto, o quesito foi atendido.

81. Além disso, para o monitoramento da ação dos tribunais, em relação à implementação de programas de justiça restaurativa, bem como a destinação de espaço físico apropriado para tal, o CNJ instaurou o Cumprdec n. 0002656-95.2016.2.00.0000.

82. Quanto ao previsto no art. 19, tem-se que foram colhidos subsídios dos tribunais, por meio do Despacho PJe id. n. 3914394, em que foi solicitado aos tribunais o envio de:

[...] eventuais planos pedagógicos que eventualmente tenham construído para respectivas formações em Justiça Restaurativa, com especificação da carga horária, conteúdo mínimo ofertado, e, ainda, de informações e documentos correlatos, com a existência, ou não, de cadastro de facilitadores e formadores, existência de estágio supervisionado, bem como todas as informações que forem pertinentes no tocante ao plano pedagógico adotado.

83. O Fórum Nacional de Justiça Restaurativa (Fonajure), por sua vez, foi criado a partir da inserção do art. 28-B na Resolução CNJ n. 225/2016 pela Resolução CNJ n. 300/2019, com periodicidade anual (1º encontro em 6 de outubro 2021).

84. **Entretanto, não foi verificada a previsão de realização do Fórum no ano de 2022.** Por conseguinte, entende-se que o quesito foi parcialmente atendido.

85. Da análise dos cursos de sensibilização e gestão de implementação para formação de facilitadores restaurativos (art. 29-A), na página da política constam diversos planos pedagógicos. Ainda, nota-se movimentação no curso do processo com objetivo de sensibilizar pessoas para a importância da justiça restaurativa, como por exemplo o Protocolo de Intenções n. 01/2022 (SEI n. 1325070), celebrado entre o CNJ e órgãos de competência no Distrito Federal, que visa:

[...] levar esclarecimentos à população, a partir das crianças e da comunidade escolar, sobre a cultura da paz, e nesse contexto, sobre a Justiça Restaurativa, promovendo a difusão dos princípios e das práticas restaurativas como estratégia de solução pacífica de conflitos e de transformação social no contexto escolar.

86. Frise-se que o aludido protocolo deu origem ao Termo de Cooperação Técnica n. 49/2022 (Documento SEI n. 1424025), que se encontra em vias de formalização e cujo objeto é:

[...] o desenvolvimento colaborativo do projeto Justiça Restaurativa nas Escolas, detalhado no Anexo I [...], a fim de capacitar professores e corpo diretivo, além de levar esclarecimentos à população, a partir das crianças e da comunidade escolar, sobre a cultura da paz, e nesse contexto, sobre a Justiça Restaurativa, promovendo a difusão dos princípios e das práticas restaurativas como estratégia de solução pacífica de conflitos e de transformação social no contexto escolar.

87. Assim, entende-se que a questão está em conformidade com os testes referentes ao fomento de cursos de sensibilização e gestão de implementação para formação de facilitadores restaurativos.

#### 3.1.2.8. Política Judiciária de Infância e Juventude

88. Como ressaltado na página da política, o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (Foninj) foi instituído por meio da Resolução CNJ n. 231/2016, e tem a atribuição de propor medidas de coordenação, elaboração e execução de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário para aprimoramento da prestação dos serviços do Judiciário na área da infância e juventude.

89. Nesse sentido, a referida Resolução CNJ n. 231/2016 estabelece:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ), em caráter nacional e permanente, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas para a coordenação, elaboração e execução de políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, concentrando especialmente as iniciativas nacionais de aprimoramento da prestação jurisdicional na área da Infância e da Juventude.

[...]

Art. 5º Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ anualmente.

[...]

Art. 8º- A Fica instituído o Prêmio “Prioridade Absoluta”, de natureza permanente e periodicidade anual, visando selecionar, premiar e disseminar ações, projetos ou programas voltados à promoção, valorização e respeito dos direitos das crianças, dos adolescentes e dos jovens com a prioridade absoluta determinada na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância. (incluído pela Resolução CNJ n. 355/2020)

90. Assim, com intuito de obter evidências sobre o cumprimento dos artigos citados, foi verificado se o CNJ monitora e busca meios para se obter eficácia das três obrigações criadas pela Resolução CNJ n. 231/2016.

91. Na primeira análise, verificou-se que os integrantes do Foninj foram designados pela Portaria CNJ n. 203/2020, com alterações posteriores em sua composição, e que o Prêmio “Prioridade Absoluta” teve edições em 2021 e 2022.

92. Contudo, a obrigação estatuída no art. 5º não se encontra atendida, já que, após pesquisas no PJe, no SEI e na página da política, **não foi localizado o relatório anual das atividades desenvolvidas pelo Foninj, que deveriam ser, também, submetidos ao Plenário.**

#### 3.1.2.9. Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas

93. O art. 10 da Resolução CNJ n. 212/2015, que instituiu o Fórum Nacional Para o Monitoramento e Solução das Demandas Atinentes à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (Fontet), estabelece no art. 10

que “Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ anualmente”.

94. Assim, com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento do citado dispositivo, avaliaram-se as informações contidas na página destinada à política, com o objetivo de colher evidências sobre a existência do relatório anual das atividades desenvolvidas pelo Fontet e a submissão do relatório ao plenário do CNJ. **Após as buscas, não foi possível obter nenhuma evidência da existência dos relatórios desde 2015 até a presente data.**

### **3.1.2.10. Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição**

95. A Resolução CNJ n. 194/2014, que institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros, estabelece:

Art. 3º A Política será gerida e implementada pela Rede de Priorização do Primeiro Grau, constituída por representantes de todos os tribunais brasileiros, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Compete à Presidência do CNJ, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça e a Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, coordenar as atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau. [...]

Art. 4º Os tribunais devem constituir Comitê Gestor Regional para gestão e implementação da Política no âmbito de sua atuação, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

I – fomentar, coordenar e implementar os programas, projetos e ações vinculados à Política;

II – atuar na interlocução com o CNJ, a Rede de Priorização do Primeiro Grau e as instituições parceiras, compartilhando iniciativas, dificuldades, aprendizados e resultados;

III – interagir permanentemente com o representante do tribunal na Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário e com a comissão e/ou unidade responsável pela execução do Plano Estratégico;

IV – promover reuniões, encontros e eventos para desenvolvimento dos trabalhos;

V – monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

96. Assim, com intuito de obter evidências sobre a efetividade do cumprimento dos artigos transcritos, foram realizados dois exames específicos da Resolução CNJ n. 194/2014. O primeiro deles se destinou a verificar se a Presidência do CNJ, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça e com a Comissão Permanente de Estatística, Gestão Estratégica e Orçamento, coordena as atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau.

97. Em análise ao Parecer, Documento SEI n. 1428707, parágrafo 13, é possível obter evidências de que a Corregedoria e a referida Comissão estão atuando na coordenação das atividades da Rede de Priorização do Primeiro Grau.

98. Por fim, foi avaliado se o CNJ monitora a constituição do Comitê Gestor Regional para gestão e implementação da Política no âmbito dos tribunais. Da análise do Cumprdec n. 0001627-78.2014.2.00.0000, foram obtidas evidências de que os tribunais estão sendo monitorados, entre outros assuntos, em relação à constituição e funcionamento do Comitê Gestor Regional (Cf. PJe id. n. 1938481).

### **3.1.2.11. Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário**

99. A Resolução CNJ n. 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, a fim de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, estabelece:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

[...]

Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

[...]

IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;

[...]

Art. 14. Caberá ao Conselho Nacional de Justiça compilar informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), mantendo permanentemente atualizado o banco de dados. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

[...]

Art. 15. Fica criado o Portal da Conciliação, a ser disponibilizado no sítio do Conselho Nacional de Justiça na rede mundial de computadores, com as seguintes funcionalidades, entre outras: (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

[...]

Art. 17. Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com o apoio da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, cabendo-lhe instituir, regulamentar e presidir o Comitê Gestor da Conciliação, que será responsável pela implementação e acompanhamento das medidas previstas neste ato. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

100. O primeiro exame questionava se o Conselho Nacional de Justiça organizou programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação. Após análise, conclui-se pelo atendimento do art. 4º, pois há organização por programa inclusive por prêmios, como o prêmio Conciliar é Legal.

101. Relativamente à manutenção de banco de dados e compilação de informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, considera-se atendido o art. 14, conforme mostra a página da internet do CNJ, na qual consta dados estatísticos.

102. Já no que se refere à criação do Portal da Conciliação, foi encontrado portal específico, conforme leciona o art. 15.

103. Outro ponto de análise foi se o CNJ avalia se os tribunais criaram os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs). Observou-se, por meio do Processo PJe n. 0000187-52.2011.2.00.0000, que há monitoramento da criação dos centros judiciários (Cf. PJe id. n. 520997).

104. Como quinto e último exame específico, foi averiguado se a Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com o apoio da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, coordena as atividades da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, com a atribuição para instituir, regulamentar e presidir o Comitê Gestor da Conciliação, responsável pela implementação e pelo acompanhamento das medidas previstas neste ato.

105. Conclui-se pelo atendimento ao art. 17, pois se obteve evidência do funcionamento do Comitê Gestor de Conciliação, por meio de ações descritas na página conciliação e mediação, a exemplo da Semana da Conciliação, prêmio do Conciliar é Legal. Além disso, a Resolução CNJ n. 296//2019 instituiu a Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos.

### **3.1.2.12. Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde**

106. A Resolução CNJ n. 107/2010, instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Referido Fórum possui a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, como medida de reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos na área da saúde, como se depreende do normativo abaixo:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus), com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e à prevenção de novos conflitos. (redação dada pela Resolução n. 461, de 6.6.2022)

[...]

Art. 7º Caberá ao Fórum Nacional, em sua primeira reunião, a elaboração de seu programa de trabalho e cronograma de atividades.

§ 1º As reuniões do Fórum Nacional ocorrerão preferencialmente por

videoconferência. (incluído pela Resolução nº 388, de 13.4.2021)  
§ 2º Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ semestralmente

107. O primeiro exame tratou da conformidade do art. 1º, que buscou evidências sobre a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus) e, também, acerca da existência de comitês executivos. Como resultado, foram obtidas evidências de que foi instituído o Comitê Organizador do Fórum por meio de portaria, com posteriores alterações de composição. Por exemplo, Portarias CNJ n. 91/2010, 15/2015, 107/2018 e 245/2020. Assim, conclui-se pela conformidade.

108. O outro exame versava sobre o art. 7º, § 2º, que trata da elaboração de relatórios semestrais das atividades desempenhadas pelo Fonajus. **Nesse quesito, não foram encontrados no site do CNJ, na área dedicada ao tema, relatórios semestrais das atividades desempenhadas. Também foi feita busca no SEI e no PJe, mas não foram encontradas evidências da existência dos relatórios e as respectivas submissões ao Plenário do CNJ.**

### **3.2. Auditoria Operacional sobre o Programa Justiça 4.0, Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0**

109. A auditoria operacional consiste em uma avaliação de dimensões de desempenho que busca obter evidências sobre a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade de controles internos aplicados a determinados objetos. As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho, podendo avaliar, por exemplo, a eficiência de determinado controle aplicado a um objeto e a efetividade do controle, quando se analisa se o objeto estudado atendeu aos anseios do público-alvo.

110. A seguir, estão os exames da auditoria operacional que avaliou a política Justiça 4.0, com os devidos recortes em relação ao Juízo 100% Digital e ao Núcleo de Justiça 4.0 (vide item 1.2), e conforme os padrões de avaliação de governança de políticas públicas definidos pelo TCU no Referencial de Controle de Políticas Públicas e pelo Ministério da Fazenda nos guias de Avaliação de Políticas Públicas ex ante e de Avaliação de Políticas públicas ex post.

#### **3.2.1. Diagnóstico do problema e formação da agenda**



111. A primeira questão buscou identificar se os problemas tratados pela política foram caracterizados adequadamente e abordados na formação de agenda de forma transparente.

112. No primeiro exame, a equipe de auditoria verificou que, na formulação da política do Justiça 4.0, constam documentos (Docs. SEI n. 1030047 e 1009568, Cartilha Justiça 4.0 e Relatório Final da Gestão do Ministro Luiz Fux) com identificação dos problemas a serem tratados, da população alvo e das justificativas para a adoção da política. Nesse contexto, foram expostos o acesso à justiça digital e a necessidade de

modernização, inovação tecnológica, eficiência, celeridade, economicidade, produtividade, transparência, governança e auxílio no combate à corrupção como justificativas à resolução dos problemas de alta carga processual, sobrecarga da magistratura e da justiça, de forma a beneficiar os jurisdicionados e o Poder Judiciário.

113. O segundo teste analisou se foram apresentadas evidências qualitativas e quantitativas dos problemas tratados na política. As questões foram tratadas no Relatório Final da Gestão do Ministro Luiz Fux e na [página do Programa Justiça 4.0 do Portal do CNJ](#). Nesses documentos, são apresentados dados como o número de processos em tramitação, o número de processos por juiz e por servidor, a taxa de congestionamento e o índice de processos eletrônicos (evolução de 2018 a 2020 e de acordo com o segmento da justiça), que demonstram a alta carga processual no Poder Judiciário e a necessidade de se buscar alternativas para melhorar a eficiência, a produtividade e a fim de conferir maior celeridade processual.

114. A terceira análise avaliou variações regionais da ocorrência do problema, a fim de que as ações adotadas pela política sejam específicas para cada região. Verificou-se que a etapa inicial do programa Justiça 4.0 consistiu na contratação de consultoria para diagnóstico dos 90 tribunais do Poder Judiciário sobre a realidade tecnológica, seguido de elaboração de plano de ação individualizado para os tribunais, com definição das lacunas identificadas e cronograma de implementação<sup>2</sup>. Dessa forma, o diagnóstico possibilitou a identificação das deficiências em cada tribunal, orientando-os na adoção de medidas para sua integração ao programa Justiça 4.0.

115. O quarto item verificou se foram identificadas as causas e as consequências da situação problema, bem como possíveis evidências. Tais questões foram apresentadas nos mesmos documentos do primeiro teste, em que dados do Justiça em Números corroboram com a necessidade de transformação digital sugerida pela política.

116. O último teste realizado verificou se a inclusão da política na formação da agenda permitiu a participação de outros agentes para discussão da política proposta. Sobre esse quesito, **a equipe de auditoria não localizou evidências de que foram realizadas consultas públicas, audiências ou outras formas de participação social para a discussão do programa Justiça 4.0**. A participação de outros agentes na formação da agenda é benéfica, pois poderia motivar os tribunais a participarem e a atuarem na política, bem como auxiliaria na identificação de aspectos externos que a impactam e que não são observados por quem a formulou.

117. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito a “se os problemas tratados pela política foram caracterizados adequadamente e abordados na formação de agenda de forma transparente”, nos testes realizados, alcançou-se 90% (noventa por cento) de aderência aos cinco exames realizados.

### 3.2.2. Da capacidade em solucionar os problemas



<sup>2</sup> Processos SEI n. 3222/2021 e 3555/2021.

118. A segunda questão de auditoria cuida do desenho da política quanto à capacidade de solução dos problemas diagnosticados e que levaram à própria existência da política.

119. O Despacho SEI n. 1030047, assinado pelo Secretário de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP), em conjunto com o Secretário-Geral (SG) do CNJ, trata dos problemas que o programa Justiça 4.0 pretende enfrentar: alta taxa de congestionamento e sobrecarga da magistratura e de seus serviços auxiliares.

120. No mesmo sentido, os Projetos BRA/20/003 (Acordo de Cooperação Técnica n. 050/2020, SEI n. 1004981) e BRA/20/015 (Acordo de Cooperação Técnica n. 051/2020, SEI n. 1004990), firmados entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentaram o devido diagnóstico da situação vivida pelos tribunais pátrios, com a apresentação de dados quantitativos e a preocupação em alinhar o Judiciário brasileiro aos compromissos internacionais.

121. Os anseios do projeto Justiça 4.0 se coadunam com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021 - 2026 (Res. CNJ n. 325/2020). Ainda, a contextualização histórica apresentada nos documentos mencionados guarda íntima correlação com a política proposta, tendo em vista que o que se objetiva, qualitativamente, é uma melhor, mais célere e mais capilar prestação jurisdicional, bem como a maior democratização do acesso à justiça. Nesse sentido, observou-se que a política não apresentou colisão com outros normativos vigentes quando da criação, cuidando as resoluções dela derivadas de apresentarem os fundamentos legais pertinentes, a legislação correlata e posteriores alterações.

122. Expostos os problemas que se pretendem enfrentar, compreende-se que a melhor política deve estabelecer os objetivos a serem atingidos com as soluções propostas. Além disso, é importante a realização de análise de cenários, estudos comparativos, apresentação de casos de sucesso correlatos, dentre outros.

123. Quanto a esses aspectos, **o projeto BRA/20/015 se limitou às metas qualitativas. Não há, pois, metas quantitativas de efetividade**, leia-se, o impacto na celeridade e produtividade processuais que se deseja obter como resultados; metas essas que teriam o condão de reforçar os compromissos assumidos com a política, além de melhor facilitarem a aplicação de ferramentas de retroalimentação e melhor nortear as ações e/ou decisões a serem tomadas na execução dos projetos. Assim, **não foi observada a análise de cenários, com o cotejo de um cenário simulado submetido à intervenção da aludida política com um cenário encenado em que o *status quo* tivesse sido mantido, tampouco foram aduzidos casos correlatos nos quais a aplicação de política similar tenha sido exitosa.**

124. Do que se afere dos anexos dos Projetos BRA/20/003 e BRA/20/015, as metas constantes dizem respeito às fases de implementação do projeto **e não de metas quantitativas acerca da efetividade da política, ou seja, o quanto se deseja atingir, por exemplo, em termos de índices de produtividade, de celeridade e de taxa de congestionamento nos tribunais impactados.** Adicionalmente, aponta-se que as metas constantes da matriz de resultados (págs. 58 a 60) do Projeto BRA/20/015 (SEI n. 1004990), nas atividades 1.1, 2.1, 3.1, 3.2 e 4.3, apresentaram somatório de 110%,

superior ao máximo de 100%. O documento SEI n. 1088254: “ata referente à reunião do Comitê Técnico dos Projetos do Programa Justiça 4.0”, realizada em 8 de abril de 2021, traz percentuais retificados das metas de implementação do Projeto BRA/20/015, no anexo constante das páginas 12 a 13, intitulado: “*Plano Geral de Monitoramento do Projeto (Detalhamento dos Indicadores da Matriz) BRA/20/015 – Inovação e efetividade na realização da Justiça para todos*”.

125. Outrossim, ainda no âmbito do BRA/20/015, **não se observaram debates quanto às possíveis soluções para os problemas elencados. Em que pesem os louváveis esforços envidados e o espírito inovador da política, as soluções apresentadas surgem como solução única, sem a evidência de que tenham sido construídas de forma conjunta com as partes interessadas, tais quais os tribunais brasileiros, as defensorias públicas, o Ministério Público, a advocacia pública e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).** Uma construção conjunta calcada em cenários simulados poderia reduzir os impactos negativos de um eventual descompasso na aplicação dos produtos derivados do Justiça 4.0, reduzindo os riscos de uma implementação ineficiente ou inefetividade da política.

126. Fazendo-se um recorte, nesse ponto, dos produtos Juízo 100% Digital (Res. CNJ n. 345/2020) e Núcleos de Justiça 4.0 (Res. CNJ n. 385/2021 e 398/2021), ambos, embora sem menção expressa, inseridos no Eixo 1 do programa Justiça 4.0: “*Estratégia para fortalecimento da aplicação de mecanismos de inovação e tecnologias disruptivas no Poder Judiciário concebida, implantada e avaliada, com foco na efetividade na prestação jurisdicional para toda a sociedade*”, bem como alinhados aos macrodesafios “*fortalecimento da relação institucional do poder judiciário com a sociedade*”, “*aperfeiçoamento da gestão de pessoas*” e no “*aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária*”, da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021 – 2026, **constatou-se que tais produtos padecem das mesmas carências do Justiça 4.0, como mencionado no parágrafo anterior, com soluções, quando da edição das resoluções, já formatadas sem a participação das demais partes interessadas na construção e sem metas quantitativas estabelecidas**<sup>3</sup>.

127. Ressalta-se que apesar da ausência de metas quantitativas estabelecidas, o art. 7º da resolução instituidora do Juízo 100% Digital prevê a necessidade de os tribunais acompanharem o resultado do programa, por meio dos indicadores de produtividade e celeridade informados pelo CNJ<sup>4</sup>. Ao encontro desse tema, por iniciativa do CNJ e do PNUD, foi lançado o Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, ferramenta que permite acompanhar o impacto das políticas nos indicadores dos tribunais, subsidiando as ações de melhoria contínua da gestão da justiça.

128. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito à capacidade da política em solucionar os problemas levantados, nos testes realizados (com os devidos recortes ao Juízo 100% Digital e aos Núcleos de Justiça 4.0), alcançou-se 40% de aderência dos 5 exames realizados.

---

<sup>3</sup> Juízo 100% Digital: processos SEI n. 08562/2020 e PJe: n. 0007913-62.2020.2.00.0000; Núcleos de Justiça 4.0: processos SEI n. 01338/2021 e PJe: n. 0001113-81.2021.2.00.0000.

<sup>4</sup> Os referidos indicadores encontram-se na [Resolução CNJ n. 325/2020](#).

### 3.2.3. Da motivação, da construção participativa e da transparência



129. A terceira questão de auditoria trata do processo de escolha da política e da motivação, transparência e participação no desenho da política.

130. O programa Justiça 4.0 tem sua motivação exposta no Despacho SEI n. 1030047 e no Projeto BRA/20/015 (SEI n. 0995940), e no Termo de Execução Descentralizada n. 005/2020 (TED – SEI n. 0995527), celebrado entre o CNJ e o Conselho da Justiça Federal (CJF), que se pautam nos resultados do Relatório Justiça em Números 2020, nos compromissos internacionais do Brasil e nas dificuldades enfrentadas pelos tribunais brasileiros, como se extrai dos excertos:

Segundo o relatório Justiça em Números, o País tem quase 77,1 milhões de processos em andamento no Brasil, o que corresponde a 1 (um) processo para quase 3 (três) habitantes. Em uma comparação com os países europeus, conforme consolidação de dados promovido pelo CEPEJ – Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas, o Brasil ocupa a quinta maior posição, entre mais de 50 países analisados, na média de processos em andamento por habitante. Em Portugal, com 72.849 processos em andamento em 2016, a média é de 1 (um) processo para cada 141 habitantes. Na Alemanha, é de 1 (um) processo para cada 238 cidadãos. A avaliação do número de magistrados por cem mil habitantes não é diferente. No Brasil a média é de 9 (nove) magistrados por cem mil habitantes, um dos menores índices quando comparado com a União Europeia. Em Portugal a média é de 19, e na Alemanha, 24. 3 Temos quase 80 milhões de processos em andamento no Brasil, o que corresponde a 1 (um) processo para cada 3 (três) habitantes. Esses números evidenciam a sobrecarga da magistratura e do sistema de justiça como um todo, mesmo considerando o seu desempenho acima dos padrões internacionais. Nesse cenário, o presente projeto tem foco na inovação e modernização do Poder Judiciário brasileiro, a partir da produção de subsídios voltados ao fortalecimento do próprio CNJ, bem como ao desenvolvimento de políticas judiciárias relacionadas a eixos de trabalho prioritários para a justiça no contexto atual [...]<sup>5</sup>

Vislumbra-se, também, apoiar um salto qualitativo na gestão de dados e informações do Poder Judiciário, de maneira a contribuir para o aprimoramento das políticas judiciárias e para a melhora da qualidade da prestação jurisdicional, com dados seguros e confiáveis, gerados por meio de processos de automação que minimizem a alimentação e conferência manual pelos magistrados e servidores. Esse processo de transformação irá conferir otimização da força de trabalho, com ganhos de eficiência e produtividade. O fortalecimento da gestão da informação também contribui, ainda, para ampliação dos mecanismos de transparência e da política de dados abertos do Judiciário.<sup>6</sup>

131. Assim, constata-se que as políticas foram instituídas segundo uma estrutura lógica, com a criação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), seguido da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), Juízo 100% Digital e implementação do sistema de Balcão Virtual, até chegar à criação dos Núcleos de Justiça 4.0. Também é possível constatar a preocupação do órgão controlador com a melhor efetividade das

<sup>5</sup> Projeto BRA/20/2015 – CNJ-PNUD (Acordo de Cooperação Técnica n. 051/2020, SEI n. 1004990).

<sup>6</sup> Termo de Execução Descentralizada n.005/2020 – CNJ-CJF (SEI n. 0995527).

referidas políticas, como se vê da Recomendação CNJ n. 130/2022, a qual recomenda aos tribunais a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID), para maximizar o acesso à Justiça e resguardar os excluídos digitais.

132. Importante mencionar que o Conselho mantém painel de monitoramento da implantação do Juízo 100% Digital e dos Núcleos de Justiça 4.0, **entretanto, observam-se disparidades nos dados apresentados**. Como exemplo, o Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região (TRT12), que conta com um Núcleo de Justiça 4.0 (instituído pela Portaria SEAP n. 90/2021), mas no painel do CNJ consta com 2; já o TRT14, que instituiu 1 núcleo (Resolução Administrativa n. 67/2022), no painel do CNJ consta como zero. As criações dos respectivos núcleos foram comunicadas ao CNJ nos ids. 4378075 e 4886564, do PJe n. 0002916-02.2021.2.00.0000.

133. Além do exposto, entende-se por relevante frisar que, em análise direcionada às Resoluções CNJ n. 345/2020 e 385/2021, **não se evidenciaram estudos de impacto orçamentário para a implementação das aludidas políticas quando da edição das respectivas Resoluções**. Contudo, no bojo do processo SEI n. 07012/2020, observa-se cautela geral quanto ao aspecto orçamentário do programa Justiça 4.0 (exemplos: 0989049 e 0989637), sem terem sido evidenciados, repisa-se, **exames orçamentários específicos relacionados à implementação do Juízo 100% Digital e dos Núcleos de Justiça 4.0, seja no âmbito do CNJ, ou em relação aos tribunais do país**.

134. Noutra senda, para que se confira maior eficiência em uma política de tal magnitude, com várias partes impactadas, é importante que sua concepção se dê de forma participativa. Para tanto, é importante que o órgão instituidor da política realize debate entre as partes interessadas. Uma política construída de forma participativa é passível de uma execução mais alinhada, com melhor planejamento orçamentário, reduzindo-se contratempos ou surpresas e, conseqüentemente, o risco de falhas ou ineficiência na implementação, podendo levar a resultado uma prestação jurisdicional e impacto social aquém do planejado originalmente.

135. Nesse ponto, **não foram evidenciados convites às partes interessadas para participação em audiências na criação do Juízo 100% Digital ou Núcleos de Justiça 4.0. Ademais, no bojo do processo PJe n. 0007913-62.2020.2.00.0000, originador da Resolução n. 345/2020 (Juízo 100% Digital), consta solicitação do CFOAB (id 4134596) para participar como terceiro interessado e a externalização de preocupação com a oitiva de testemunhas no Juízo 100% Digital. Não há, nos autos, deliberação sobre o pedido do CFOAB**.

136. Contudo, ressalta-se que, após a edição dos normativos atinentes ao Juízo 4.0, o CNJ tem demonstrado constante preocupação em envolver as demais partes interessadas, motivando-as a integrar o processo colaborativo de melhoria contínua da política, por meio da realização de webinários e ofícios aos tribunais e construção de planos de ação conjuntos.

137. Cabe mencionar, também, que além da necessidade de a política, em sua concepção, conter a devida motivação e da recomendável adoção da construção participativa, tem-se que os agentes envolvidos, para o melhor sucesso, devem sempre primar pelos objetivos comuns da política, ao invés de interesses particulares. Dessa

feita, não foi verificada a existência de levantamento formal que albergue as possíveis situações de conflitos de interesse dos participantes da formulação e dos atuantes no processo decisório (seja em termos de instituições ou de agentes públicos).

138. Igualmente relevante é a forma de gerenciar a política para que tais conflitos sejam evitados. Assim, o que se deve buscar é a identificação da situação potencialmente conflituosa e o caminho que deve ser tomado, não apenas de forma repressiva, mas principalmente de forma preventiva, antes que uma eventual decisão, em detrimento do interesse maior da política, seja tomada em favor de instituições ou agentes específicos dotados de poder de decisão. Nessa linha, em que pese destinada ao Poder Executivo, mas por guardar íntima relação com os princípios da moralidade e da supremacia do interesse público, esses aplicáveis a toda a Administração, é pertinente mencionar a Lei n. 12.813/2013, *in verbis*:

Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

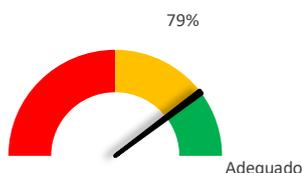
[...]

§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

139. Destarte, de forma alinhada aos princípios regentes da Administração Pública, uma das alternativas para o controle de possíveis conflitos de interesse é que os processos de tomada de decisão quanto às escolhas relativas à política em questão sejam abertos, motivados, transparentes e participativos.

140. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito à motivação, à construção participativa e à transparência na concepção dos projetos, nos testes realizados (com os devidos recortes ao Juízo 100% Digital e aos Núcleos de Justiça 4.0), alcançou-se 33% de aderência dos 3 exames realizados.

#### 3.2.4. Da institucionalização da política



141. A quarta questão de auditoria destinou-se a examinar se a política traçada pelo programa Justiça 4.0 encontra-se devidamente institucionalizada. Para tanto, foi analisada a existência de atos normativos que, em sentido lato, identificassem a atuação dos diversos órgãos e estabelecessem os resultados e os impactos que a política pretende alcançar, tendo como parâmetro as melhores práticas do referencial de políticas públicas idealizado pelo TCU.

142. Em alguns pontos, pela natureza da política e pela insuficiência de recursos humanos desta Secretaria, foram abordados apenas aspectos do Juízo 100% Digital e dos Núcleos de Justiça 4.0.

143. Em relação ao programa Justiça 4.0, verificou-se que parte das ações que o englobam são precedidas de projeto institucional e de celebração de termo de cooperação para atendimento das INs CNJ n. 79/2020 e 75/2019, como demonstram os

processos SEI n. 00972/2021 e SEI n. 07012/2020. Outras ações, no entanto, são materializadas apenas por meio de atos normativos provenientes do Plenário do CNJ, como no caso do “Juízo 100%” (Resolução CNJ n. 345/2020) e dos “Núcleos de Justiça 4.0” (Resolução CNJ n. 385/2021). Assim, verifica-se a ausência de uniformização em relação à institucionalização e ao acompanhamento da política judiciária, que pode resultar na elaboração de ato normativo, desacompanhado de um projeto institucional, por exemplo.

144. Em linhas gerais, os instrumentos que consubstanciaram o programa Justiça 4.0 disciplinam adequadamente a atuação dos órgãos e das instituições envolvidas, estabelecendo diretrizes gerais para a sua consecução. A apresentação do programa Justiça 4.0, contida no Despacho SEI n. 1030047, discorre sinteticamente como ocorrerá a sua execução e gestão.

Na esteira da indústria 4.0, essa Gestão volta-se a promover a aceleração do “Judiciário 4.0”, verdadeira transformação digital, com massificação da digitalização de processos, uso de videoconferência, recursos de mobilidade, interoperabilidade de sistemas e bases de dados, utilização de nuvem, *business intelligence*, *machine learning*, *blockchain* e inteligência artificial.

O presente documento tem o objetivo de apresentar, em linhas gerais, a primeira etapa do Programa Justiça 4.0, que se tornou possível, em virtude do aporte de recursos pelo Conselho da Justiça Federal (Processo SEI n. 10489/2020), por este Conselho no exercício de 2020, bem como pelos acordos firmados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, doravante designado PNUD, para a sua execução e gerenciamento.

O programa, embora de caráter único, será executado por meio de 2 (dois) acordos firmados com o PNUD (Processos SEI n. 7012/2020 e n. 3524/2020) e envolverá mais intensamente ao menos duas unidades administrativas do CNJ: Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTI) e Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP). Para os fins ora propostos, o programa será doravante denominado Justiça 4.0, ainda que cada acordo possua denominação própria.

O programa possui 2 (dois) centros de custos, gerenciados pelas áreas envolvidas – SEP e DTI – conforme os 2 (dois) acordos com o PNUD já aludidos: Processo SEI n. 7012/2020 (Projeto BRA/20/015): gerenciado pela SEP, é composto por 5 (cinco eixos):

1. Estratégia para fortalecimento da aplicação de mecanismos de inovação e tecnologias disruptivas no Poder Judiciário concebidas, implantadas e avaliadas, com foco na efetividade na prestação jurisdicional para toda a sociedade;
2. Gestão da informação para formulação, implantação e monitoramento de políticas judiciais baseadas em evidências e voltadas à promoção fortalecida de Direitos Humanos;
3. Estratégia de atuação da Justiça na prevenção e combate à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos;
4. Plano de fortalecimento de capacidades institucionais do CNJ e da Justiça, com ênfase na promoção de segurança jurídica e do ambiente de negócios para o desenvolvimento nacional;
5. Gestão eficiente e gestão de conhecimento do projeto.

Processo SEI n. 3524/2020 (Projeto BRA/20/003): gerenciado pelo DTI, é composto por 3 (três eixos):

1. Estratégia de desenvolvimento de capacidades e disseminação nacional do Sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) desenvolvida e avaliada;
2. Subsídios (estudos, metodologias e ações piloto) para o fortalecimento das políticas de transformação digital no Poder Judiciário desenvolvidos;
3. Gestão eficiente e gestão de conhecimento do projeto realizadas.

145. Os objetivos e os impactos que o programa Justiça 4.0 pretende alcançar encontram-se evidenciados nas normas aprovadas e nos termos de cooperação celebrados, como citado no item 3.4 deste relatório.

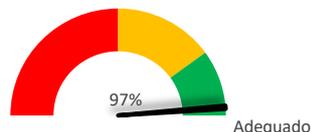
146. As considerações iniciais das Resoluções CNJ n. 385/2021 e 345/2020, bem como o voto de aprovação desses atos, por exemplo, trazem os elementos qualitativos que justificam a criação do “Justiça 100% Digital” e dos “Núcleos de Justiça 4.0”, que é o aumento da celeridade, da eficiência da prestação jurisdicional e a racionalização da utilização de recursos orçamentários pelos órgãos do Poder Judiciário pela produção de atos processuais em meio virtual.

147. No caso do Justiça 100% Digital, há o acompanhamento das unidades judiciárias que o adotam, o que pode ser verificado pelo teor do Cumprdec n. 8831-66.2020 e no painel disponibilizado no site do CNJ. **Em relação aos indicadores de eficiência da medida, o art. 7º da Resolução CNJ n. 345/2020, estabelece que os tribunais deverão acompanhar os resultados do “Juízo 100% Digital” mediante indicadores de produtividade e celeridade informados ao Conselho Nacional de Justiça. Contudo, não foi constatado acompanhamento desses indicadores, muito embora no Cumprdec n. 7913-62.2020, Ids. n. 4153194 e n. 4153193, haja determinação de autuação de processo SEI, a ser remetido ao DPJ, para informar os indicadores de produtividade e celeridade, para que os tribunais acompanhem os resultados do “Juízo 100% Digital”.**

148. **O mesmo ocorre em relação a adoção dos “Núcleos de Justiça 4.0” pelos tribunais. Embora haja o monitoramento acerca da instalação desses núcleos no Cumprdec n. 2916-66.2020, veiculado no site do CNJ, não foi verificada a avaliação de eficiência da medida, com repercussão em maior julgamento e diminuição de custos.** O art. 6º da Resolução CNJ n. 385/2021 estabelece que os tribunais deverão avaliar periodicamente, em prazo não superior a um ano, a quantidade de processos distribuídos para cada juiz do “Núcleo de Justiça 4.0” e a de processos distribuídos para cada unidade jurisdicional física, bem como o volume de trabalho dos servidores, a fim de aferir a necessidade de transformação de unidades físicas em núcleos, readequação da sua estrutura de funcionamento ou de alteração da abrangência de área de atuação. **No processo SEI n. 03118/2021, que trata da criação de indicadores de produtividade do módulo de produtividade dos Núcleos de Justiça 4.0, constatou-se a pendência de diagnóstico a ser apresentado pelo PNUD.**

149. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito aos critérios de governança da institucionalização da política, nos testes realizados (com os devidos recortes ao Juízo 100% Digital e aos Núcleos de Justiça 4.0), alcançou-se 79% de aderência dos 12 exames realizados.

### 3.2.5. Da estruturação da governança e gestão



150. A terceira questão de auditoria trata das estruturas de governança e de gestão, necessárias à implementação da política, e da institucionalização do plano de implementação.

151. No exame acerca da responsabilidade das partes interessadas (Cf. Decreto n. 9.203/2017, art. 4º, X), constatou-se que os arranjos de governança e gerenciamento estabeleceram as responsabilidades, as funções, as competências e as áreas de atuação das estruturas instituídas, conforme Documento SEI n. 1009568, item VIII.

152. Faz-se necessário salientar que as orientações estratégicas do programa Justiça 4.0, bem como a supervisão das atividades, estão a cargo de órgão colegiado, no caso, o Comitê de Acompanhamento do Projeto (CAP), que tem como atribuições primárias para:

- a) aprovação do Documento do Projeto e elaboração de uma ata da respectiva reunião;
- b) aprovação de diretrizes estratégicas para a implementação do projeto, de acordo com os marcos operacionais do PNUD;
- c) aprovação dos arranjos de gestão e coordenação;
- d) aprovação dos planos de trabalho e orçamentos anuais, realizando os ajustes necessários para o alcance dos resultados esperados;
- e) revisão e análise do Relatório de Progresso;
- f) sugestão de ações para corrigir os rumos do projeto quando surgirem problemas estratégicos e de implementação;
- g) criação de sinergias e relações com projetos e programas similares apoiados por outros doadores.

153. Na mesma linha, os exames que avaliaram se os instrumentos que orientam a coordenação estão institucionalizados e, se há instâncias de articulação e coordenação definidas, ambos estão aderentes às boas práticas de governança elencadas no Referencial de Controle de Políticas Públicas, cujas evidências são: documento SEI n. 1009568 - Termo de Cooperação Técnica n. 51/2020 compilado e com os anexos, Documento SEI n. 1035644 – Plano Organograma Justiça 4.0.

154. No tocante aos canais de comunicação entre as instâncias da política, apesar de não ter um documento indicando expressamente quais seriam os canais adequados, não averiguamos nenhum ruído comunicacional ante os canais utilizados (ofícios, e-mails, canal do Youtube e a plataforma Teams), após avaliarmos o Processo SEI n. 7012/2020.

155. Com relação à divulgação de resultados alcançados e à existência de comunicação com o público-alvo sobre a priorização da política Justiça 4.0, as evidências encontradas que atestam a aderência às melhores práticas foram:

- a) página no portal reunindo as publicações atinentes à política, com os resultados alcançados;

- b) disponibilização de Boletins Técnicos do Justiça 4.0, apresentando a evolução do Justiça 4.0 e assuntos relacionados ao tema, como oferta de cursos, atualização de sistemas e serviços;
- c) notícias relacionadas ao tema Justiça 4.0;
- d) notícias relacionadas ao tema Juízo 100% Digital;
- e) Publicação de resultados - Relatório Justiça em Números 2022, Capítulo 2, traz os resultados até então obtidos pelo Justiça 4.0, Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0;
- f) cartilha Justiça 4.0.

156. Quanto aos exames que verificaram a existência formal de política de gestão de riscos e controles internos e a aprovação da política de gestão de riscos pela instância coordenadora da política Justiça 4.0, após os exames, observou-se que todos os aspectos relevantes estão definidos formalmente e aprovados pelas instâncias coordenadoras da política Justiça 4.0, como por exemplo:

- a) mapeamento de riscos e plano de monitoramento, descritos no Item IV - Monitoramento e avaliação, Documento SEI n. 1009568;
- b) análise dos critérios de qualidade do projeto na fase de desenho e formulação, descritos no Termo de Cooperação Técnica n. 51/2020 compilado e com os anexos (Documento SEI n. 1009568, Anexo I);
- c) matriz de riscos, descritos no Termo de Cooperação Técnica n. 51/2020 compilado e com os anexos (Documento SEI n. 1009568, Anexo II);
- d) lista de triagem de risco socioambiental, descritos no Termo de Cooperação Técnica n. 51/2020 compilado e com os anexos (Documento SEI n. 1009568, Anexo SESP 1).

157. No que concerne à estrutura de monitoramento e avaliação da política, aos instrumentos de *accountability* e se os processos decisórios das instâncias deliberativas se baseiam em dados, foram encontradas evidências suficientes para chegar-se à conclusão de que os instrumentos de controle internos e de governança estão adequados. Para ilustrar as evidências encontradas, citam-se:

- a) Evidência 1 – No anexo 03, Matriz de riscos (Documento SEI n. 1009568), encontra-se a matriz de resultados com as metas, indicadores e fontes para consulta do acompanhamento;
- b) Evidência 2 – Painel de acompanhamento das resoluções;
- c) Evidência 3 – Painel de Monitoramento e integração;
- d) Evidência 4 – Mapa de implantação do Juízo 100% Digital e do Núcleo de Justiça 4.0;
- e) Evidência 5 – Monitoramento do Programa Justiça 4.0 na Justiça do Trabalho;
- f) Evidência 6 – Painel de monitoramento das resoluções;
- g) Evidência 7 – Ata - Reunião do Comitê Técnico de Projetos (Documento SEI n. 1088254);
- h) Evidência 8 – Processo SEI n. 03084/2021 (Projetos, programas e ações institucionais – Modernização e apoio à infraestrutura do Judiciário);
- i) Evidência 9 – Boletins Técnicos do Justiça 4.0;
- j) Evidência 10 – Publicações do Justiça 4.0.

158. Com respeito aos canais de comunicação disponíveis ao público para recebimento de reclamações, denúncias e sugestões, o CNJ dispõe de ouvidoria com essas funções. O canal pode ser acessado pela página da internet do CNJ.

159. Com relação à prestação de contas periódica sobre os níveis de qualidade entregues pela política, após a aplicação dos exames, chegou-se a duas evidências. A primeira traz a formalização da estrutura de reporte do controle de qualidade, conforme excerto do Termo de Cooperação Técnica – Documento SEI n. 0987576 –, a seguir:

Controle de qualidade

Em conformidade com os regulamentos programáticos do PNUD, o organismo cumprirá no projeto o papel de controle de qualidade (*quality assurance*). Essa responsabilidade inclui, principalmente:

- (i) Assegurar que os fundos sejam disponibilizados ao projeto;
- (ii) Assegurar que o projeto esteja fazendo progresso com relação aos produtos;
- (iii) Realizar atividades de monitoramento regulares, como visitas periódicas e “pontos de controle”;
- (iv) Assegurar que os recursos confiados ao PNUD sejam utilizados apropriadamente;
- (v) Assegurar que a informação crítica sobre o projeto seja monitorada e atualizada via sistema Atlas;
- (vi) Assegurar que relatórios de progresso, CDR e demais documentos relevantes sejam submetidos ao Comitê de Acompanhamento do Projeto em tempo hábil;
- (vii) Assegurar que os riscos sejam apropriadamente gerenciados e que os riscos sejam regularmente atualizados no Atlas.

No caso do presente projeto, o ponto focal do PNUD para esse acompanhamento será o Oficial de Programa designado ao projeto pelo organismo.

160. A segunda evidência trata da análise dos critérios de qualidade do projeto na fase de desenho e formulação, com diagnóstico composto por um questionário de 26 avaliações respondidas pela gerência de projetos do PNUD, Documento SEI n. 0987576.

161. No que tange à descrição do problema, às diretrizes, aos objetivos, aos indicadores, às metas do plano de implementação e em relação ao alinhamento da política ao planejamento estratégico do Poder Judiciário, após a realização dos exames, foram encontradas evidências (Documento SEI n. 0987579 e n. 0987576) suficientes para atestar que:

- a) o plano de implementação contempla descrição do problema;
- b) o plano de implementação contempla diretrizes da política;
- c) o plano de implementação contempla objetivos, indicadores e metas;
- d) há a menção a qual objetivo estratégico do poder judiciário a política está alinhada.

162. Relativamente ao plano de gerenciamento de escopo e de mudanças, preconiza o Referencial de Controle de Políticas Públicas que, no plano de implementação, o escopo da política deverá ser descrito de forma a abranger:

- a) descrição do problema;

- b) público a ser tratado;
- c) diretrizes;
- d) objetivos;
- e) indicadores;
- f) metas da política; premissas e restrições;
- g) entregas (produtos, serviços e resultados) e critérios de aceitação;
- h) a relação da política com outras intervenções governamentais (previstas ou em execução);
- i) plano de gerenciamento de mudanças e alteração de escopo.

163. Nesse mesmo sentido, esclarece o PMI (Cf. Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos – Guia PMBOK 5ª Ed., p.108) que na fase de planejamento deverá haver a delimitação de procedimentos destinados a controlar como as solicitações de alterações no escopo serão processadas, conforme excerto a seguir:

O controle do escopo do projeto assegura que todas as mudanças solicitadas e ações corretivas ou preventivas recomendadas sejam processadas através do processo. Realizar o controle integrado de mudanças (ver Seção 4.5). O controle do escopo do projeto é usado também para gerenciar as mudanças reais quando essas ocorrem e é integrado aos outros processos de controle. O aumento sem controle do produto ou escopo do projeto sem ajustes de tempo, custo, e recursos é chamado de *scope creep*. A mudança é inevitável; assim sendo, algum tipo de processo de controle de mudança é obrigatório para todos os projetos.

164. Assim, após a análise do processo SEI n. 07012/2020 e todos os demais processos relacionados, não foi possível constatar a existência de um plano de gerenciamento de escopo com procedimentos destinados a controlar as alterações ocorridas durante a fase de execução da política.

165. Na mesma seara, também não foi observado nenhuma mudança, alteração de escopo dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0 durante a fase de execução.

166. No que concerne à estrutura de pessoal qualificado o suficiente para todas as etapas da política, observou-se, após análise ao Processo SEI n. 04648/2022, uma adequada gestão de pessoal, bem como processos seletivos com critérios objetivos de seleção, viabilizada por meio de acordo com o PNUD.

167. Quanto à estimativa de custos, ao cronograma, ao monitoramento e ao controle dos gastos, foram analisados os seguintes documentos:

- a) anexo 02 do Documento SEI n. 1009568;
- b) documento SEI n. 1236195;
- c) documento SEI n. 1263971;
- d) documento SEI n. 1326973;
- e) documento SEI n.1358072.

168. Ante a análise, obtiveram-se as seguintes evidências em relação ao plano de implementação:

- a) consta a estimativa do custo e do desembolso orçamentário;
- b) consta cronograma de execução das etapas (e seus gastos);
- c) consta a forma de como serão acompanhados os gastos dos recursos.

169. No que concerne ao plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política, entre todas as evidências obtidas, após a análise da Matriz de Resultados e Plano de Trabalho (Documento SEI n. 0987579) e do Plano Geral de Monitoramento (Documento SEI n. 1082021), além das Atas de Reunião de Acompanhamento, conclui-se pela aderência às boas práticas preconizadas pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e outros manuais de governança em políticas públicas, uma vez que, no plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política, constam especificadas as formas e a periodicidade da aferição de resultados, e da avaliação de desempenho da política.

170. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito às estruturas de governança e de gestão, necessárias à implementação da política, e à institucionalização do plano de implementação da política, alcançou-se 97% de aderência dos dezenove exames realizados.

### 3.2.6. Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros



171. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas – TCU, 2014 -, bem como o Guia de Avaliação de Políticas Públicas - guia prático de análise ex ante – Casa Civil da Presidência, 2018 –, trazem, como etapas da formulação de políticas, a avaliação da adequação orçamentária e financeira e os impactos orçamentários e financeiros decorrentes da implementação da política.

172. Nesse sentido, ambos os materiais informam a necessidade de que toda e qualquer política presente, entre outras, as seguintes reflexões e análises durante a fase de concepção do projeto (Cf. pág. 19 do Guia de Avaliação de Políticas Públicas – guia prático de análise *ex ante*):

- a) apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e para os particulares afetados;
- b) se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas, apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois subsequentes e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado;
- c) apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

173. Em linhas gerais, para que determinada política pública esteja em consonância com o arcabouço vigente, em relação aos aspectos orçamentários e financeiros, dois requisitos básicos devem ser respeitados:

- a) a despesa pública não pode estar em desacordo com as regras fiscais, especialmente com os dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Emenda à Constituição (EC) n. 95/2016, o Novo Regime Fiscal (NRF), que instituiu o “teto de gastos” para a despesa primária; e

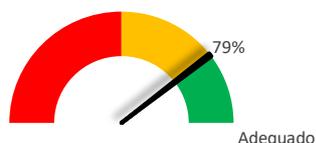
b) não deve contrariar os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, como prazos, condições e restrições relacionadas ao processo de alocação de recursos públicos.

174. Nesse sentido, após a análise quanto às fontes de financiamento da política Justiça 4.0, apesar de ter sido encontrada uma planilha com metas de implantação para os anos de 2020 até 2023 (Documento SEI n. 0950994) e uma planilha de estimativa de custos (Documento SEI n. 1009568, Anexo 2. Plano de Trabalho Plurianual), também para os anos de 2020 até 2023, portanto, superior a um exercício fiscal, não foi encontrada, em nenhum dos processos SEI relacionados à implantação da política Justiça 4.0, a declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual.

175. Em reunião com a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), ao questionarmos a razão da inexistência da declaração do ordenador de despesas de que as despesas orçamentárias têm adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual, nos foi informado que tal obrigação não se aplica ao orçamento do Poder Judiciário, uma vez que todo o orçamento está alocado em um Programa de Gestão que, conforme o Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023, retrata as despesas com a manutenção dos órgãos, especialmente gastos de pessoal e de custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo.

176. Ante manifestação da SOF, a análise quanto à adequação orçamentária e financeira, na fase preliminar, ficou prejudicada. Com isso os exames foram aprofundados na fase final do relatório após manifestação da assessoria jurídica, que atestou a regularidade quanto a inaplicabilidade do art. 16, I e II, da LRF, ao caso concreto.

### 3.2.7. Desempenho Operacional



177. A sétima questão de auditoria visou avaliar se o desempenho operacional da política é satisfatório.

178. No que se refere ao compartilhamento de recursos dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0, observou-se o compartilhamento de recursos materiais por meio de Termo de Execução Descentralizada (Processo SEI n. 10489/2020) e o compartilhamento de sistemas, conforme Documento SEI n. 1034646, em que há conjugação de esforços para o desenvolvimento da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br).

179. Noutra avaliação, não foram encontradas evidências comprovando que a gestão tomou decisão com base em informações de que a opção escolhida tivesse melhor relação de custo-benefício, comparando-se as alternativas possíveis para a consecução do projeto. Para tanto, empreenderam-se pesquisas na [página da internet](#), no sistema SEI e no sistema PJe.

180. Importante ressaltar que o princípio constitucional da eficiência demanda que, na formulação das políticas públicas, seja escolhida a alternativa mais eficiente (usualmente avaliadas pelas técnicas de custo-benefício ou custo-efetividade).

181. No que se refere aos custos das políticas serem considerados razoáveis, não foram encontradas evidências que demonstrassem que os custos foram comparados com alternativas, soluções similares ou projetos de mesma natureza, de forma que houvesse atesto de razoabilidade dos valores presentes no projeto. Ressalta-se que a prestação de contas do ajuste com o PNUD é feita por meio de relatórios financeiros que estão em inglês, dificultando a comparação com outros projetos de mesma magnitude. Nesse ponto, ressalta-se que o Código de Processo Civil se aplica supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo<sup>7</sup> e que do aludido diploma legal tem-se por mandatório o uso do vernáculo<sup>8</sup> no caso em tela.

182. Em relação à satisfação dos beneficiários dos produtos e serviços prestados com a qualidade, há que se destacar que não foi encontrada nenhuma pesquisa ou levantamento de qualidade **dos padrões esperados pelos beneficiários dos produtos e serviços**. Foram pesquisados a página da internet e os processos SEI n. 07012/2020 e n. 03524/2020, bem como painéis analíticos das políticas.

183. Quanto à realização de avaliações periódicas das políticas, foi constatado que os objetivos e resultados são monitorados periodicamente. Foi encontrado plano de monitoramento no Documento SEI n. 1078623, além de haver painel analítico sobre a política. Além disso, é verificado o atingimento das metas previstas, como mostram os diversos boletins técnicos divulgados.

184. No exame que versava sobre a prestação de contas “se contém dados acerca dos objetivos, dos indicadores e das metas”, foi encontrado relatório anual de progresso, Documento SEI n. 1356457, em que há avaliação de desempenho da política e em que constam as metas e o seu atingimento.

185. No que se refere ao monitoramento dos objetivos e das metas anuais, foi encontrado relatório anual de progresso, Documento SEI n. 1356457, bem como foram encontradas metas anuais definidas nas metas nacionais para o Justiça 4.0. Em relação ao não atingimento das metas e à identificação das causas, no documento SEI n. 1393478 consta a cobrança das metas não alcançadas e a justificativa contendo as causas para o não atingimento.

186. Em relação à existência de divulgação periódica ao público dos resultados da política (metas, objetivos e indicadores), foi identificado painel analítico com os resultados dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0.

---

<sup>7</sup> Lei n. 13.105/2015: Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente

<sup>8</sup> Lei n. 13.105/2015: Art. 192. Em todos os atos e termos do processo é obrigatório o uso da língua portuguesa.

Parágrafo único. O documento redigido em língua estrangeira somente poderá ser juntado aos autos quando acompanhado de versão para a língua portuguesa tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, ou firmada por tradutor juramentado.

187. Em outro exame, foi verificado se havia página na internet ou painel com informações, em que fosse possível realizar o monitoramento do desempenho da política. Na página do CNJ dedicada ao programa Justiça 4.0, na internet, constam informações sobre o monitoramento do desempenho política.

188. No que se refere ao exame que avaliou se os resultados quantitativos e qualitativos da política orientam o processo decisório, não foram encontradas evidências que demonstrem a utilização desses dados no fluxo de decisão. Foram pesquisados os Processos SEI n. 07012/2020, n. 03524/2020, n. 10489/2020 e a página da internet da política.

189. Em outra análise, foi avaliado, sob o critério da transparência, se os resultados das avaliações são publicados e acessíveis ao cidadão. Concluiu-se que sim, pois há página da internet disponível ao interessado, inclusive com diversos boletins técnicos acessíveis.

190. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito ao desenho operacional da política, alcançou-se 79% de aderência dos 14 exames realizados.

### 3.2.8. Resultados e Impactos



191. Em relação à avaliação se os resultados e impactos da política são satisfatórios, a oitava questão de auditoria foi obtida aderência de 100% com o referencial do TCU de controle de políticas públicas. Destaca-se que dos oito itens avaliados, quatro restaram inconclusivos, em função de o exame ser aplicado apenas às políticas completamente implantadas.

192. Em relação ao acompanhamento sobre a manutenção da relevância e necessidade de intervenção da política, a avaliação da necessidade é feita de forma descentralizada, por meio dos tribunais participantes do programa. Eles possuem liberdade para avaliar a pertinência da política. No caso do projeto Juízo 100% Digital, essa previsão está na própria resolução que institui o projeto, na Resolução CNJ n. 345/2020, art. 8º, §§7º e 14. Além disso, na Resolução CNJ n. 385/2021, art. 6º, trata dos Núcleos de Justiça 4.0, há dispositivo para avaliação quanto à manutenção do projeto.

193. Quanto à avaliação sobre se os produtos e resultados entregues são alinhados com a política, foi percebido que sim, na medida em que a planilha do Documento SEI n. 1366279 mostra os projetos e a sua congruência com as diretrizes, as quais estão no Plano Geral de Monitoramento.

194. Em relação à verificação de que os produtos e/ou resultados obtidos atingiram a população-alvo, foi verificado por meio de painel analítico que exhibe o progresso da implantação da política de todos os tribunais. Além disso, consta a manifestação dos tribunais/conselhos que aderiram às políticas Núcleos de Justiça 4.0, no Cumprdec n. 0002916-02.2021.2.00.0000, e Juízo 100% Digital, no Cumprdec n. 0008831-66.2020.2.00.000

195. No que se refere à verificação de que produtos/resultados obtidos atenderam a população-alvo com relação à necessidade identificada pela política, a análise foi inconclusiva, pois, dos três projetos totalmente concluídos, conforme a planilha do Documento SEI n. 1366279, um é um diagnóstico e dois são pesquisas. Não há, assim, produtos/resultados ligados diretamente a uma determinada população.

196. Quanto à verificação sobre o alcance dos objetivos e metas e a identificação dos resultados e efeitos da política, conclui-se que os objetivos e metas foram alcançados, conforme o painel de monitoramento dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0.

197. Já se a política produziu os efeitos esperados e planejados e quanto à avaliação dos efeitos dessa política, os dados obtidos foram inconclusivos, pois, para realizar a análise de efetividade, é preciso que primeiro a política esteja concluída.

198. Por fim, quanto às melhores práticas recomendadas pelo referencial de políticas públicas do TCU, no que diz respeito aos resultados e impactos da política, alcançou-se 100% de aderência dos oito exames realizados.

#### 4. DA MATRIZ DE RISCOS

199. Em razão de o CNJ não possuir uma gestão de riscos consolidada, a equipe de auditoria buscou identificar e avaliar os possíveis riscos com base no entendimento do objeto.

200. O DGE, por meio do Doc. SEI n. 1430463, colaborou com a ponderação dos critérios de impacto e probabilidade, para a classificação dos riscos. Todas as alterações sugeridas pelo DGE foram acatadas pela unidade de auditoria, conforme tabela abaixo:

| Risco-Chave  |        | Risco Inerente |               |                |               |
|--|--------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Descrição  | Código | Impacto        | Probabilidade | Nível de Risco | Classificação |
| Não formalização da política por meio de instrumento normativo adequado.             | R15    | 5              | 2             | 10             | Médio         |
| Falta de gestão participativa nos termos preconizados pela Resolução CNJ n. 221/2016 | R1     | 5              | 2             | 10             | Médio         |
| Ausência de Plano de Gestão ou instrumento similar da política                       | R2     | 5              | 8             | 40             | Alto          |
| Falta ou insuficiência de indicadores de acompanhamento da política                  | R4     | 5              | 5             | 25             | Médio         |
| Falta ou insuficiência de indicadores de insumo da política                          | R8     | 2              | 5             | 10             | Médio         |
| Falta ou insuficiência de indicadores de atividade da política                       | R11    | 5              | 5             | 25             | Médio         |
| Falta ou insuficiência de indicadores de produto da política                         | R12    | 8              | 5             | 40             | Alto          |
| Falta ou insuficiência de indicadores de resultado da política                       | R22    | 5              | 5             | 25             | Médio         |
| Falta ou insuficiência de indicadores de impacto da política                         | R6     | 1              | 5             | 5              | Baixo         |

|  |     |   |   |    |       |
|--|-----|---|---|----|-------|
| Transparência insuficiente das informações da política   | R7  | 5 | 5 | 25 | Médio |
| A política não está relacionada com a estratégia nacional do Poder Judiciário.   | R9  | 5 | 1 | 5  | Baixo |
| Ausência de Plano de Comunicação da Política   | R10 | 2 | 8 | 16 | Médio |
| Falta de clareza do público-alvo da política   | R17 | 5 | 2 | 10 | Médio |
| Insuficiência da matriz de responsabilidades, definindo objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos | R19 | 5 | 8 | 40 | Alto  |
| Processos decisórios são pouco formalizados  | R5  | 5 | 5 | 25 | Médio |
| As diretrizes, objetivos e metas da política são insuficientes   | R14 | 8 | 5 | 40 | Alto  |
| Ausência ou insuficiências de planos de contingência caso imprevistos aconteçam  | R16 | 5 | 5 | 25 | Médio |
| Falta de articulação entre os diferentes órgãos públicos envolvidos na política  | R18 | 5 | 5 | 25 | Médio |
| Falta de divulgação da estrutura de governança da política   | R20 | 8 | 5 | 40 | Alto  |
| Falta de autoavaliação da política   | R23 | 5 | 8 | 40 | Alto  |
| Falta ou insuficiência de gestão de riscos da política   | R3  | 5 | 8 | 40 | Alto  |
| Os controles da política são insuficientes   | R21 | 5 | 5 | 25 | Médio |
| Ausência ou insuficiência de plano operacionais  | R24 | 5 | 5 | 25 | Médio |
| Falta de visão estratégica de longo prazo da política  | R13 | 5 | 5 | 25 | Médio |

## 5. DOS ACHADOS DE AUDITORIA

**5.1. Declaração do Ordenador de Despesa sobre adequação quanto à Lei Orçamentária, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, em projetos que extrapolem um exercício fiscal.**

### 5.1.1. Da situação encontrada

201. O Programa de Auditoria de Governança de Políticas Judiciárias estabeleceu, para análise da alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, avaliações quanto ao atendimento dos arts. 16 e 17 da LRF, no tocante às fontes de financiamento do tipo “gasto direto”.

202. Tal exame buscou avaliar:

- a) se há estimativa de impacto financeiro para a criação de despesa que a política gerará;
- b) se há, conforme as regras estabelecidas na LRF, declaração do ordenador de despesa quanto à adequação da despesa à LOA, à LDO e ao PPA;
- c) se foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao impacto orçamentário e financeiro, em comparação com as estimativas.

203. Para a avaliação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, buscaram-se evidências de que o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que

deverá entrar em vigor e nos dois subseqüentes informavam, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas (Cf. Avaliação de Políticas Públicas Guia Prático de Análise *Ex Ante*, página 121), conforme os critérios a seguir:

a) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na LDO;

b) se há simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa e, no caso de despesa com pessoal, destacando ativos e inativos;

c) se, além da despesa finalística da política pública, existe previsão de aumento de despesas administrativas, de pessoal etc., necessárias para a sua implementação;

d) se as medidas de compensação foram consideradas na proposta que implique renúncia de receitas ou benefícios de natureza financeira e creditícia; e

e) se há demonstração da origem dos recursos para seu custeio, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

204. Como resultado da análise, conclui-se que, apesar de existir estimativa de despesas para os três anos de execução do projeto -2020 até 2023 – (Cf. Documento SEI n. 0987579), as formalidades para apresentação dos impactos (ex.: simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa) não foram cumpridas.

205. Na mesma seara, não se obteve qualquer evidência de que há, conforme as regras estabelecidas na LRF, declaração do ordenador de despesa quanto à adequação da despesa à LOA, à LDO e ao PPA e, também, se foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao impacto orçamentário e financeiro, comparando as estimativas (planejamento) com as despesas efetivamente incorridas (execução).

206. Ante as conclusões dos exames, a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) foi provocada a se manifestar, por meio de reunião, com o intuito de esclarecer por qual motivo o CNJ não havia produzido tais formalidades legais.

207. Nesse sentido, indagou-se à SOF se, em relação à política Justiça 4.0, as regras de controle orçamentário e financeiro, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF, se aplicavam ao orçamento do CNJ e se havia algum documento formal que apresentasse os comparativos entre execução do orçamento e estimativa orçamentária realizada na fase de planejamento.

208. Como resposta, obteve-se a informação de que a praxe entre todos os tribunais é de que não sejam observadas tais formalidades, uma vez que a programação dos órgãos e entidades não integrantes da estrutura do Poder Executivo (Poderes Legislativo e Judiciário<sup>9</sup>) consta de Programas de Gestão específicos que não estão associadas a metas e indicadores, conforme Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023, página 21, *in verbis*:

---

<sup>9</sup> PROGRAMA: 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário

Programas finalísticos X programas de gestão (do Poder Executivo). Além dos Programas Finalísticos, há 1 (um) Programa de Gestão que retratará as despesas com a manutenção dos órgãos, especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo.

Programa de Gestão do PPA O PPA 2020-2023 contém apenas 1 (um) Programa de Gestão utilizado por todos os Ministérios.

Programação dos órgãos e entidades não integrantes da estrutura do Poder Executivo.

A programação do PPA relativa aos Poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) consta de Programa de Gestão específico. A esses programas não estão associadas metas nem indicadores.

Programas de Gestão específicos Possuem Programa de Gestão específico: Poderes (Legislativo e Judiciário), Ministério Público da União (MPU), Defensoria Pública da União (DPU) e Empresas Estatais (sob coordenação da SEST/ME).

### **5.1.2. Do Relatório Preliminar**

209. Para a compreensão do problema posto, ou seja, aplicabilidade ou não dos arts. 16 e 17 da LRF ao caso concreto, é necessário trazer à baila todos os conceitos constantes das normas a seguir:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus

efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

[...]

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

210. A criação de despesa deriva da instituição de uma atividade nova, portanto não prevista em programas governamentais. Já a expansão implica a existência de uma ação preexistente que, por conveniência do Poder Público, necessita ser expandida. Por fim, o aperfeiçoamento pressupõe a existência de um programa em execução, porém, carece de projetos ou atividades que melhorem a qualidade do produto ou serviço a que se pretende alcançar.

211. Assim temos que para cada programa teremos uma ou várias ações, para cada ação teremos uma ou várias atividades ou projetos.

212. Em termos didáticos, para ilustrar, cita-se uma ação governamental constante do espelho de Programa do Plano Plurianual:

**Programa:**

5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

**Ações:**

0346 - Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS

0352 - Construção do Centro Nacional de Capacitação e Difusão de Ciências Forenses

0696 - Construção de Unidade Prisional Federal em Rio Preto da Eva – AM

0697 - Construção da Sede da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em São Paulo

0698 - Implantação de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) na Unidade Prisional de Barbacena - MG

213. Temos então que ações governamentais são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. No exemplo acima, todas as ações contribuem para atender ao objetivo: intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado do programa de Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento.

214. Feitos os esclarecimentos iniciais, passa-se a analisar o orçamento do Conselho Nacional de Justiça.

215. Inicialmente cumpre mencionar que não existe nenhum programa finalístico para o Poder Judiciário no orçamento federal. Existe apenas um programa de gestão, conforme anexo II do Plano Plurianual 2020-2023.

216. O Programa 0033 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário, alberga, no orçamento federal, todos os orçamentos da Justiça Federal, Justiça

Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça do Distrito Federal, Justiça Militar da União, Tribunais Superiores e Conselhos, conforme tabela abaixo:

| Programa 0033 – Programa de gestão e manutenção do Poder Judiciário |   |
|---|---|
| 10000   | Supremo Tribunal Federal                      |
| 11000   | Superior Tribunal de Justiça                  |
| 12000   | Justiça Federal                               |
| 14000   | Justiça Eleitoral                             |
| 15000   | Justiça do Trabalho                           |
| 16000   | Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |
| 17000   | Conselho Nacional de Justiça                  |

217. Assim, observando o orçamento do CNJ, podemos verificar que todas as ações orçamentárias estão dentro de um único programa que, por sua vez, congrega o orçamento de todos os demais órgãos do Poder Judiciário da União, conforme tabela abaixo.

Ano: 2020, 2021, 2022, 2023

Órgão Orçamentário: 17000 - Conselho Nacional de Justiça

| Ano          | Programa   | Ação   | Dotação Atual      |
|--------------|--|--|--------------------|
| 2020         | 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário | 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais                          | 9.989.201          |
|              |  | 20TP - Ativos Cíveis da União  | 75.085.715         |
|              |  | 21BH - Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e Gestão de Políticas Judiciárias | 105.397.614        |
|              |  | 0181 - Aposentadorias e Pensões Cíveis da União  | 157.560            |
|              |  | 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 5.485.707          |
|              |  | 216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos   | 625.592            |
|              |  | 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 3.873.103          |
|              |  | 2549 - Comunicação e Divulgação Institucional  | 6.531.784          |
| 2021         | 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário | 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais                          | 10.141.473         |
|              |  | 20TP - Ativos Cíveis da União  | 76.118.084         |
|              |  | 21BH - Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e Gestão de Políticas Judiciárias | 176.002.331        |
|              |  | 0181 - Aposentadorias e Pensões Cíveis da União  | 157.560            |
|              |  | 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 4.655.966          |
|              |  | 216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos   | 396.500            |
|              |  | 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 4.000.000          |
|              |  | 2549 - Comunicação e Divulgação Institucional  | 6.369.834          |
| 2022         | 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário | 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais                          | 10.519.505         |
|              |  | 20TP - Ativos Cíveis da União  | 79.105.956         |
|              |  | 21BH - Controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e Gestão de Políticas Judiciárias | 120.021.771        |
|              |  | 0181 - Aposentadorias e Pensões Cíveis da União  | 74.675             |
|              |  | 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 4.879.753          |
|              |  | 216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos   | 587.826            |
|              |  | 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes   | 4.593.527          |
|              |  | 2549 - Comunicação e Divulgação Institucional  | 8.076.229          |
| <b>Total</b> |  |  | <b>712.847.266</b> |

218. A dúvida quanto à aplicabilidade do art. 16, notadamente os incisos I e II, no que se refere à política Justiça 4.0 (Processo SEI n. 7012/2020) reside, então, nas seguintes premissas:

a) configura aumento, expansão ou aperfeiçoamento de despesa uma transferência por meio de termo de execução descentralizada (TED), como ocorreu no caso da transferência de recursos entre o CNJ e o CJF para realização dos investimentos necessários à implantação dos projetos previstos na política?

b) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois subsequentes; e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias devem ser pré-requisito para contratação (licitação, dispensa ou inexigibilidade) em todos os casos em que houver projetos superiores a um exercício fiscal?

219. Relativamente à premissa 'a', que trata do aumento, expansão ou aperfeiçoamento da despesa, é necessário esclarecer que, nos termos do Decreto n. 10.426/2020, o Termo de Execução Descentralizada (TED) é a descentralização de créditos orçamentários entre órgãos da União para a execução de ações de interesse de determinada unidade orçamentária, *in verbis*:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - termo de execução descentralizada - TED - instrumento por meio **do qual a descentralização de créditos** entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, **nos termos estabelecidos no plano de trabalho** e observada a classificação funcional programática;

[...]

Art. 3º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto será motivada e terá as seguintes finalidades:

I - execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;

Art. 4º Nas hipóteses de dispensa de celebração de TED de que trata o § 3º do art. 3º, a descentralização dos créditos orçamentários será realizada por meio da **emissão da nota de movimentação de crédito** e, posteriormente, da nota de programação financeira. (grifo não constam do original)

220. Com isso, conclui-se, em primeira análise, que há, no caso concreto, uma migração de créditos orçamentários dentro de um mesmo programa, uma vez que o CJF – órgão descentralizador –, e o CNJ – órgão descentralizado –, fazem parte do Programa 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário.

221. Ademais, para que haja aumento, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação orçamentária, é necessário haver autorização legislativa, conforme o art. 167, V, da CF/88 e, no caso do TED, ocorre por meio de nota de movimentação de crédito.

222. Assim, coube à Assessoria Jurídica (AJU) esclarecer se: em termos legais, a descentralização de créditos orçamentários (destaque) de uma unidade orçamentária (UO) para outra, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), configura

aumento, expansão ou aperfeiçoamento de despesa de modo que ensejaria, ao CNJ, a necessidade de apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor e nos dois subsequentes; e se é necessária a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, antes de uma contratação (licitação, inexigibilidade, dispensa) com impacto plurianual, sob pena de a despesa ser considerada irregular.

223. Quanto à premissa 'b', que versa sobre a obrigatoriedade da apresentação da: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro e b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com LOA, LDO e PPA, a toda e qualquer despesa que exceda a um exercício fiscal, temos que parte da doutrina defende a tese de que todo e qualquer procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade, deverá ser instruído com os referidos documentos.

224. Nesse sentido, a revista TCU n. 107 (Cf. página 27) trouxe as seguintes informações:

No que concerne ao segundo entendimento, segue-se a posição de vários autores, a começar por Fernandes (2001b), que inclina-se à compreensão de que o ordenador de despesas deve elaborar declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, pois mesmo sem estar criando, expandido ou aperfeiçoando a ação governamental, se for adotada a primeira interpretação, poderá se criar forte desequilíbrio entre a receita e a despesa e gerar déficits absurdos.

[...]

Guimarães (2002, p. 62/63), também favorável a esse entendimento, assim dispõe:

por força do Diploma Legal acima mencionado, todo agente público, na fase interna da licitação, deverá avaliar e declarar o impacto orçamentário financeiro da futura contratação; essa avaliação integrará os elementos objetivos limitadores da sua ação discricionária, especialmente em relação a conveniência do futuro contrato, considerando para tanto, as demais obrigações assumidas pela entidade licitadora.

[...]

Embora os atos da fase interna da licitação sejam meramente preparatórios para o desencadeamento da competição, o controle sobre seus elementos é essencial para a garantia de uma gestão fiscal responsável, comprometida com um planejamento efetivo e eficaz de suas metas, e ainda com o fiel adimplemento das suas obrigações.

É importante frisar, também, a posição de Furtado (2001a, p. 36, grifo nosso), acerca desse entendimento:

Verifica-se, portanto, que além da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei nº 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos.

Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

225. *A contrario sensu*, em pesquisa à jurisprudência do TCU, observa-se que o entendimento majoritário é o de que os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000 só se aplicam à execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, conforme Acórdão n. 883/2005 - Primeira Câmara, in verbis:

28. Assim, quando da abertura de processo licitatório para a execução da despesa, deverá o processo estar instruído com os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, **desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa**. Proceder-se-á, então, por parte do gestor público, a anexação dos documentos de que tratam os incisos I e II já mencionados ao processo licitatório. À luz dessas ponderações, trago à colação os seguintes excertos das considerações expendidas pelos doutrinadores Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (in: Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 4/5/2000. Belo Horizonte: Del Rey. 2001, 2ª ed. rev. atual. e ampl., pp. 45/49), ao examinarem a aplicabilidade do mencionado artigo ao campo das licitações. (grifo não consta do original)

226. Na mesma linha esclarece o Acórdão TCU n. 713/2019 – Plenário, in verbis:

A necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento do gasto público tem adequação e compatibilidade com as leis orçamentárias (art. 16 da Lei Complementar 101/2000) , **só se aplica às ações classificadas como "projeto", das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental**. Não se estende, portanto, às ações classificadas como "atividade", cujo produto visa à manutenção da ação de governo. (grifo não consta do original)

227. Assim, em sede preliminar, coube à AJU esclarecer se, em termos legais, ante a divergência doutrinária, seria primoroso que nos processos de contratação em que despesas perpassem um exercício fiscal se façam constar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com LOA, LDO e PPA.

### **5.1.3. Da manifestação da unidade auditada**

228. A Assessoria Jurídica se manifestou por meio do Parecer AJU n. 1464902, opinando no sentido de que:

- a) a descentralização de créditos orçamentários (destaque) de uma unidade orçamentária (UO) para outra, por meio de TED, não configurar aumento, expansão ou aperfeiçoamento de despesa que acarrete a incidência dos incisos I e II, do art. 16, da LRF;
- b) os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000 só se aplicarem à execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento

de despesa, ou seja, não previstos por ocasião da elaboração do orçamento geral do Poder Judiciário.

229. Esclareceu ainda, no caso concreto, que a descentralização de créditos orçamentários via TED não acarreta aumento de despesa, uma vez que os créditos orçamentários já estão previstos no orçamento do órgão descentralizador, conforme excerto a seguir:

9. Nesse contexto, uma vez que a execução de programas, projetos ou atividades a serem desenvolvidos por meio do TED já são previstos no orçamento da unidade descentralizadora (parágrafo único, art. 1º do Decreto n. 10.426/2020), entende-se que a descentralização de créditos orçamentários (destaque) de uma unidade orçamentária (UO) para outra, por meio de TED, não configura aumento, expansão ou aperfeiçoamento de despesa. Ademais, como apresentado pela própria COAD, verifica-se, nesse caso concreto, “uma migração de créditos orçamentários dentro de um mesmo programa, uma vez que o CJF – órgão descentralizador –, e o CNJ – órgão descentralizado –, fazem parte do Programa 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário.” (grifo nosso). Tem-se, diante disso, que o TED não cria a política, nem o programa orçamentário vinculado à ação governamental. Ele configura o mecanismo pontual de execução de uma despesa já prevista no programa e no orçamento do órgão descentralizador; a delegação de sua execução não aumenta o orçamento para o órgão descentralizado, tão somente habilita que este possa executar a ação anteriormente prevista.

#### **5.1.4. Da conclusão**

230. Ante o entendimento esboçado pela AJU e em função de a SAU, após leitura detida dos autos, concordar com o posicionamento firmado de que a descentralização de créditos orçamentários via TED entre o CJF e o CNJ não configurar majoração de créditos orçamentários não previstos na LOA, dá-se por encerrado o achado preliminar.

### **5.2. Da avaliação do desempenho operacional dos controles de governança da Política Justiça 4.0 com recortes dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0.**

#### **5.2.1. Da situação encontrada**

231. Para definição de eficiência, eficácia e efetividade dos controles da Política Justiça 4.0, especialmente no que diz respeito aos critérios de governança, os exames foram estruturados em sete blocos de controle:

- a) diagnóstico do problema e formação da agenda;
- b) análise de alternativas e tomada de decisão;
- c) desenho e institucionalização da política pública;
- d) estruturação da governança e da gestão;
- e) alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros;
- f) operação e monitoramento;
- g) avaliação da política pública.

232. Os blocos compuseram um conjunto 60 procedimentos de auditoria subdivididos em 102 exames, conforme item doze deste relatório.

233. Quanto à eficiência dos mecanismos de controle sobre a elaboração de diagnóstico e formação de agenda da Política Justiça 4.0, observou-se controle satisfatório, com resultado de 90% de aderência aos testes aplicados.

234. Chama-se atenção para a não localização de evidências de que foram realizadas consultas públicas, audiências ou outras formas de participação social para a discussão do programa Justiça 4.0. Tal fato foi, inclusive, objeto de solicitação do CFOAB (PJe id. n. 4134596) para participar como terceiro interessado, com a externalização de preocupação com a oitiva de testemunhas no Juízo 100% Digital, alegando que, em ambiente digital, há insegurança quando ao constrangimento de testemunhas. Não houve, nos autos, deliberação sobre o pedido do CFOAB.

235. Sobre à capacidade de solucionar problemas, os testes apontaram 40% de aderência aos resultados esperados. Tais exames buscaram evidências quanto à capacidade de solução dos problemas diagnosticados que levaram à própria existência da política.

236. Nesse respeito, os exames concluíram que o projeto BRA/20/015 limitou-se às metas qualitativas, estando carentes as metas quantitativas de efetividade e, também, não foi observada a análise de cenários, com o cotejo de um cenário simulado submetido à intervenção da aludida política com um cenário encenado em que o *status quo* tivesse sido mantido, tampouco foram aduzidos casos correlatos nos quais a aplicação de política similar tenha sido exitosa.

237. Apenas a título de exemplificação, do que se afere dos anexos dos Projetos BRA/20/003 e BRA/20/015, as metas constantes dizem respeito às fases de implementação do projeto e **não de metas quantitativas acerca da efetividade da política, ou seja, o quanto se deseja atingir, por exemplo, em termos de índices de produtividade, de celeridade e de taxa de congestionamento nos tribunais impactados.**

238. Não se observaram, também, evidências da realização de debates quanto às possíveis soluções para os problemas elencados. Conforme se depreende do parágrafo 125, deste relatório, *in verbis*:

Em que pesem os louváveis esforços envidados e o espírito inovador da política, as soluções apresentadas surgem como solução única, sem a evidência de que tenham sido construídas de forma conjunta com as partes interessadas, tais quais os tribunais brasileiros, defensorias públicas, o ministério público, a advocacia pública e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

239. Com respeito ao processo de escolha da política e da motivação, da transparência e da participação no desenho da política, o resultado quanto à eficiência, à eficácia e à efetividade dos controles foi ainda pior, obtendo-se apenas 33% de aderência aos resultados esperados.

240. Entre os principais problemas levantados temos:

a) disparidade de dados de implantação (Cf. parágrafo 132);

b) ausência de estudos prévios de impacto orçamentário para a implementação da política (Cf. parágrafo 133).

241. No que se refere à institucionalização da política, o teste buscou examinar se a política traçada pelo programa Justiça 4.0 encontra-se devidamente institucionalizada, de modo que seja possível identificar a atuação dos diversos órgãos e estabelecer os resultados e os impactos que a política pretende alcançar. Quanto ao resultado dos exames, obteve-se 79% de aderência aos resultados esperados.

242. Os principais problemas levantados foram a ausência de acompanhamento de indicadores estabelecidos por normativo cogente e ausência de avaliação de eficiência dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0 (Cf. parágrafo 147 e 148).

243. Em relação à institucionalização das estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política e da institucionalização do plano de implementação, os resultados obtidos atingiram 93% de aderência aos resultados esperados.

244. No que diz respeito à alocação e à gestão de recursos orçamentários e financeiros, as conclusões quanto aos exames preliminares foram prejudicadas em virtude da necessidade de manifestação da AJU, tratada no item 222 deste relatório.

245. Em relação ao desenho operacional, obteve-se resultado satisfatório. Os testes evidenciaram 79% de aderência aos resultados esperados. Há que se destacar, porém, que não foi encontrada nenhuma pesquisa ou levantamento de qualidade **dos padrões esperados pelos beneficiários dos produtos e serviços** (Cf. parágrafo 182).

246. Ao final, no que concerne aos resultados esperados, ou seja, a avaliação se os resultados e impactos da política são satisfatórios, obteve-se 100 % de aderência. Porém, dos oito exames aplicados, apenas quatro puderam ser avaliados em função de a política Justiça 4.0 estar em fase de implementação.

247. Nesse sentido, cumpre mencionar que não foi possível avaliar os seguintes pontos:

a) os produtos e resultados foram entregues ao público-alvo e atendem às necessidades desse público?

b) há verificação/acompanhamento de que a política produziu efeitos benéficos à população alvo?

c) há verificação de que a política produziu os efeitos positivos previstos ou não previstos, significativos sobre seus beneficiários?

d) a política atingiu todos os objetivos e metas e os resultados e efeitos foram identificados?

## **5.2.2. Do Relatório Preliminar**

248. Com isso, concluiu-se, preliminarmente, em relação aos instrumentos de controle aplicados à governança da Política Justiça 4.0, que precisam ser tomadas





resultados da política frente aos ganhos de celeridade, acessibilidade, usabilidade e economicidade, entre outros.

O planejamento desse projeto inclui o desenvolvimento de 3 diagnósticos piloto, que serão aplicados no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (TRT 14), Tribunal de Justiça do Amapá (TJAP) e Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5).

Esse objetivo ganhará materialidade por meio do levantamento de evidências relativas à investigação da efetividade, eficiência e economicidade da prestação jurisdicional, no que concerne à implementação do Balcão Virtual, do Núcleo de Justiça 4.0 e do Juízo 100% Digital nos tribunais. Espera-se que essas evidências apoiem a sustentação dos avanços almejados no processo de implementação dessas 3 tecnologias do Programa Justiça 4.0, demonstrando quais prioridades devem ser atendidas nesse domínio para que o Conselho Nacional de Justiça possa promover a continuidade e a expansão dessas políticas tecnológicas e o incremento de outras mais.

Outro objetivo esperado é a identificação dos desafios enfrentados pelos tribunais durante o processo de implementação das 3 políticas tecnológicas do Programa Justiça 4.0, visando criar mecanismos que apoiem a sustentabilidade do Programa.

Enfim, esse projeto tem o propósito de conceber um conjunto de informações e conclusões valiosas para o fortalecimento da implementação de políticas públicas baseadas em evidências, na cultura institucional do CNJ.

Nessa linha, o projeto “Diagnóstico sobre a otimização dos processos de trabalho no Poder Judiciário em face da implementação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0” propõe a testagem da seguinte hipótese: “a implementação das políticas tecnológicas do Programa Justiça 4.0 (Núcleos de Justiça 4.0, Balcão Virtual e Juízo 100% Digital) geram maior economicidade para o Judiciário. Quanto mais adequadas forem as estruturas judiciárias dos tribunais ao Programa Justiça 4.0, maior será a sua eficiência e efetividade nos resultados da prestação jurisdicional e menor serão os custos de manutenção empregados nessas estruturas”.

Já estava em curso, no Poder Judiciário, o processo de transformação digital quando da implantação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0 no ano de 2020. O processo de implementação dos Núcleos de Justiça 4.0, Balcão Virtual e Juízo 100% Digital no Poder Judiciário passou, então, a integrar uma série de mudanças de ordem tecnológica iniciadas antes desse período e aceleradas com o advento da pandemia da Covid 19.

Como parte resultante deste contexto, são identificados a seguir alguns desafios que podem surgir ao longo do desenvolvimento desse projeto:

Desafio 1: pode não haver variáveis explícitas que evidenciem os impactos na eficiência, efetividade e economicidade gerados pela, tão somente, implementação das Políticas Tecnológicas do PJ 4.0.

Desafio 2: poderá haver dificuldade para estabelecer nexos causais entre as variáveis disponíveis, as implementações das tecnologias e as mudanças na eficiência, efetividade e economicidade do Poder Judiciário. Os efeitos identificáveis em 2020 e 2021 podem ter sido promovidos pelas políticas do CNJ, porém também podem ter sido causados por outras iniciativas preexistentes nos tribunais e/ou pela pandemia da Covid 19.

Desafio 3: os tribunais poderão ter dificuldade em minerar em suas bases de dados elementos que evidenciem a relação entre a implementação das Políticas Tecnológicas do PJ4.0 e as mudanças ocorridas em seu ambiente.

Desafio 4: poderá ocorrer ausência ou morosidade na resposta por parte de alguns tribunais devido à dificuldade apontada no desafio 3.

Desafio 5: poderá haver dificuldade em testar a hipótese considerando as especificidades e as diversidades existentes na maturidade de gestão instalada em cada um dos tribunais.

São direcionadores desse projeto:

1. Levantar informações acerca das condições atuais e os pressupostos para a adequação das estruturas judiciárias dos tribunais a implementação das Políticas do Programa Justiça 4.0.
2. Criar um ambiente de escuta com a participação de representantes dos três tribunais piloto (TRT 14, TJAP e TRF5), para identificação de experiências anteriores, e que possibilite à equipe técnica do projeto captar os principais requisitos que fundamentarão a base da pesquisa. Pretende-se, inicialmente, realizar uma análise das relações de otimização de custos e gerenciamento de processos com foco na eficiência e efetividade da prestação jurisdicional, com a finalidade de testar a hipótese elaborada para a pesquisa, nos três tribunais piloto.
3. Ampliar a aplicação do diagnóstico para outros 83 tribunais de 5 segmentos da justiça (exceto os tribunais superiores). Essa etapa será iniciada com a realização de reuniões com os órgãos participantes para a apresentação do projeto e de sua metodologia, assim como os benefícios esperados com o resultado do estudo.
4. Apresentar um conjunto de boas práticas adotadas pelos tribunais na promoção da alavancagem de sua produtividade no contexto da aplicação das tecnologias do PJ 4.0.

Em face do contexto, dos impactos, dos desafios e dos direcionadores apresentados para o desenvolvimento desse projeto, bem como do entendimento de que o principal benefício buscado consiste na apresentação dos resultados sobre o cenário da otimização dos processos de trabalho no Poder Judiciário em face da implementação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0, sugere-se que o projeto percorra uma jornada de diagnóstico, análise e disseminação dos resultados que:

- Gere dados/informação/conhecimento sobre os benefícios da implementação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0 nos processos de trabalho dos tribunais;
- Gere dados comparativos entre o cenário anterior e posterior à implementação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0, com foco na otimização dos processos de trabalho do Poder Judiciário, da prestação jurisdicional e do acesso à justiça;
- Gere evidências e informações capazes de possibilitar a tomada de decisão para alcançar maior eficiência e efetividade da prestação jurisdicional, com otimização de custos, em face da implementação das Políticas Tecnológicas do Programa Justiça 4.0;
- Estimule todos os tribunais a implementar boas práticas e dinamizar processos a partir dos benefícios identificados pelo uso das Políticas Tecnológicas do PJ 4.0: Balcão Virtual, Núcleos de Justiça 4.0 e Juízo 100% Digital.

O segundo projeto consiste em parceria do Programa Justiça 4.0 com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que visa medir a capacidade institucional para inovação do Poder Judiciário, conforme processo SEI 09081/2022.

Os dois projetos serão capazes de responder aos questionamentos apontados no relatório preliminar como não respondidos, quais sejam:

“os produtos e resultados foram entregues ao público-alvo e atendem às necessidades desse público?

há verificação/acompanhamento de que a política produziu efeitos benéficos à população alvo?

há verificação de que a política produziu os efeitos positivos previstos ou não previstos, significativos sobre seus beneficiários?

a política atingiu todos os objetivos e metas e os resultados e efeitos foram identificados?”

253. Ao final, a SEP concluiu informando as seguintes providências:

Visando melhor adequação da análise de metas quantitativas das parcerias técnicas internacionais, principalmente considerando seus diversos painéis de monitoramento, informa-se que se dará início a procedimento no SEI para criar fluxo de informações regulares entre tribunais, Secretaria Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, DTI e Programa Justiça 4.0, para corrigir eventuais equívocos apresentados pelos painéis de apoio, e para avaliação sobre a abertura pública do painel interno CNJ sobre todos os projetos desenvolvidos junto às parcerias técnicas internacionais; e que esse procedimento incluirá a apresentação de plano de trabalho prevendo datas para correção de eventuais equívocos apresentados pelos painéis de apoio e para avaliação sobre a abertura pública do painel interno CNJ sobre todos os projetos desenvolvidos junto às parcerias técnicas internacionais.

Informa-se, ainda, que será elaborado projeto institucional, com o envolvimento do ECP, prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no expediente 1463407.

254. Sobre o encaminhamento destinado ao DTI na fase preliminar, não houve manifestação nos autos.

#### **5.2.4. Da conclusão**

255. Em função da não manifestação do DTI e ante as providências e justificativas apresentadas pela SEP, em não havendo controvérsias a serem tratadas na fase final do relatório de auditoria, a SAU mantém o posicionamento esboçado na fase preliminar e recomenda:

- I. que a SEP apresente, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense:
  - a) projeto prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no Despacho DGE n. 1463407, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.
  - b) plano de trabalho prevendo datas para correção de eventuais equívocos apresentados pelos painéis de apoio e para avaliação sobre a abertura pública do painel interno CNJ sobre todos os projetos desenvolvidos junto às parcerias técnicas internacionais, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.

- II. Que o DTI elabore proposta de solução dos achados preliminares apontados no item 5.2 deste relatório no prazo de 60 dias a contar final do recesso forense, com a finalidade de subsidiar o monitoramento realizado pela SAU.

### **5.3. Da inconformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional**

#### **5.3.1. Da situação encontrada**

256. O Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional foi editado em 2021, com o objetivo de uniformizar os procedimentos para se gerenciar uma política judiciária desde a fase de diagnóstico do problema.

257. Estabeleceu o guia que, para cada política implantada, deverão ser observados seis processos, conforme excerto a seguir:

- a) diagnóstico do problema: caracterização e dimensionamento do problema que se busca solucionar;
- b) formação da agenda: inclusão de um problema no espaço formal de deliberação do órgão;
- c) formulação da política: definição dos objetivos, público-alvo, das frentes de ação, e das estruturas de governança e de gestão responsável pela execução da política;
- d) planejamento da implementação: definição das estratégias e ferramentas de implementação, dos responsáveis pela execução, dos prazos e recursos necessários, e planejamento da comunicação da política;
- e) monitoramento: definição dos parâmetros de acompanhamento e controle das ações propostas e de avaliação dos resultados a serem alcançados; e
- f) transparência da informação: gerenciamento e divulgação de informações da política.

258. Para cada etapa, foi estabelecido um conjunto de atividades, como por exemplo: a fase de diagnóstico do problema que deverá percorrer as seguintes atividades:

- a) identificar o problema e coletar evidências;
- b) evidenciar a relação de causa-efeito subjacente ao problema; e
- c) identificar a população afetada, ou potencialmente afetada, pelo problema.

259. Nesse sentido, é importante salientar que, apesar de a unidade de auditoria ter consciência de que diversas políticas avaliadas são anteriores ao Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional, foi possível observar certa discrepância entre diversas políticas, independentemente do ano em que entraram em vigor.

260. Para ilustrar as conclusões, vejamos a política de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência, apontada no item 3.1.1 e detalhada no Apêndice deste relatório, cuja resolução instituidora entrou em vigor em 2021. Não foram encontradas evidências quanto:

- a) à identificação clara dos resultados esperados com a política;

- b) à definição de indicadores de desempenho que permitem mensurar; à concretização dos objetivos da política;
- c) à criação de mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016;
- d) à existência de um Plano de Gestão da Política;
- e) à existência de um Plano de Comunicação da Política;
- f) à existência de metas progressivas de desempenho com recorte temporal.

261. Já para a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, cuja resolução instituidora entrou em vigor em 2014, a **única evidência não encontrada**, no que se refere ao Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional, é a inexistência de plano de comunicação.

### 5.3.2. Do Relatório Preliminar

262. Com isso, concluiu-se, preliminarmente, pela falta de padronização para a definição de políticas no âmbito do CNJ, tanto no que se refere às fases de Diagnóstico do Problema; Formação da Agenda; Formulação da Política; Planejamento da Implementação; Monitoramento; e Transparência da informação como, também, na disponibilização e organização da memória (documentação) de cada fase da política.

### 5.3.3. Da manifestação da unidade auditada

263. O DGE apresentou estratégias de atuação com vistas ao aprimoramento da tomada de decisão e promoção de racionalidade e padronização dos processos de elaboração de políticas no âmbito do CNJ (Despacho DGE n. 1463407):

- Realização de campanha mais robusta para a divulgação do Guia, com *cards* resumidos e vídeos curtos e explicativos, com foco em benefícios para o usuário (gabinetes de Conselheiros, gestores e responsáveis por Políticas Judiciárias do CNJ);
- Realização de novas visitas às unidades que possuem gestores de políticas, visando um monitoramento mais contíguo, para aprimorar os aspectos de formulação e concepção das políticas do CNJ;
- Escolha e apresentação de uma boa prática de gestão de política judiciária já evidenciada no CNJ;
- Elaboração do normativo que regulamenta o gerenciamento de políticas judiciárias, o qual estabelecerá os fluxos de trabalho correlatos e os procedimentos oportunos.

264. Ademais, informou a existência do Índice de planejamento de políticas judiciárias nacionais, indicador do plano estratégico do CNJ que visa verificar as políticas judiciárias em execução que possuem plano de implementação, mas que necessita de ações de melhorias para alavancá-lo.

265. O ECP informou que a Gestão de Políticas Judiciárias não está no rol de competências da unidade e destacou a manifestação apresentada pelo DGE.

### 5.3.4. Da conclusão

266. Ante a inexistência de controvérsia a ser tratada da fase final do relatório, a SAU mantém o posicionamento apresentado na fase preliminar e acata integralmente as sugestões apresentadas pelo Departamento de Gestão Estratégica, bem como a manifestação acerca da necessidade de aprimoramento do índice de planejamento de políticas judiciárias nacionais.

267. No que concerne a manifestação do ECP, discordamos do posicionamento uma vez que lhe são atribuídas as seguintes finalidades no site do CNJ:

- **assessorar a alta administração do CNJ no que diz respeito à gestão de políticas judiciárias e de projetos institucionais;**
- **subsidiar a tomada de decisão da alta administração, funcionando como um Centro de Informações Estratégicas das Políticas Judiciárias Nacionais e dos Projetos Institucionais;**
- **realizar o acompanhamento de políticas judiciárias nacionais e dos projetos institucionais em nível estratégico;**
- **oferecer suporte metodológico às políticas judiciárias nacionais e aos projetos institucionais; e (grifos não constam do original)**

268. Com isso, ante a manifestação da SEP, Documento SEI n. 1468073, e a recomendação presente no parágrafo n. 255, I, alínea a, a SAU realizará o monitoramento do projeto prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no Despacho DGE n. 1463407, a ser apresentado no prazo de 60 dias a contar do final do recesso forense.

#### 5.4. Da inconformidade com as resoluções instituidoras das políticas

##### 5.4.1. Da situação encontrada

269. Foram analisadas, ao todo, doze resoluções que instituíram políticas judiciárias. As falhas de conformidade encontradas foram:

| Política   | Artigo   | Inconformidade observada   | Parágrafo      |
|--|--|--|----------------|
| Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua | Res. n. 425/2021 - Art. 7º Deverá ser formulado guia didático e cartilha com as principais informações de acesso à justiça às pessoas em situação de rua, escritos com recursos de direito visual, em linguagem simples e inclusiva, de forma clara, usual e acessível, além de utilizar recursos que possibilitem o acesso por pessoas não alfabetizadas e com deficiência visual | Inexistência de cartilha com as principais informações de acesso à justiça às pessoas em situação de rua, escritos com recursos de direito visual, em linguagem simples e inclusiva, de forma clara, usual e acessível             | 51             |
| Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente         | Res. n. 433/2021 - Art. 6º Os tribunais brasileiros implementarão a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente observando as seguintes medidas:<br>(...)<br>II – promoção de capacitação contínua e periódica aos(às) magistrados(as), servidores(as),   | Inexistência de promoção de capacitação contínua e periódica aos(às) magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as) sobre direito ambiental, com uso de ferramentas tecnológicas e/ou inovadoras na temática. | 55<br>56<br>56 |

| Política   | Artigo  | Inconformidade observada  | Parágrafo |
|--|---|---|-----------|
|  | <p>conciliadores(as) e mediadores(as) sobre direito ambiental, com uso de ferramentas tecnológicas e/ou inovadoras na temática;</p> <p>III – inclusão da temática ambiental no plano de ensino dos programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e servidores(as);</p> <p>IV – utilização de ferramentas eletrônicas de informação geográfica com vistas ao planejamento e à atuação estratégica para a execução da política judiciária para o meio ambiente, em âmbito local;</p>                                   | <p>Inexistência de inclusão da temática ambiental no plano de ensino dos programas de formação e aperfeiçoamento de magistrados(as) e servidores(as);</p> <p>Inexistência de monitoramento quanto à utilização de ferramentas eletrônicas de informação geográfica com vistas ao planejamento e à atuação estratégica para a execução da política judiciária para o meio ambiente, em âmbito local.</p> |           |
| Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais      | Res. n. 359/2020 - Art. 5º Os relatórios de atividades do Conaje deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ, anualmente.   | Não foi localizado o relatório de atividades do ano de 2021.  | 60        |
| Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário | Res. n. 254/2018 - Art. 13. O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, publicará anualmente Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.   | Não foram encontrados os relatórios de 2020 e 2021.   | 75        |
| Política Nacional de Justiça Restaurativa  | Res. n. 225/2016 - Artigo 28-B. Fica criado o Fórum Nacional de Justiça Restaurativa, que se reunirá, anualmente, com a participação dos membros do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ, dos coordenadores dos órgãos centrais de macrogestão e coordenação da Justiça Restaurativa nos tribunais, ou de alguém por eles designados, sem prejuízo de participações diversas, que terá como finalidade discutir temas pertinentes à Justiça Restaurativa e sugerir ações ao Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ. | Não foi verificada a previsão de realização do Fórum no ano de 2022   | 84        |
| Política Judiciária de Infância e Juventude  | Res. n. 231/2016 - Art. 5º Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ anualmente.   | Não foram localizados os relatórios anuais das atividades desenvolvidas pelo FONINJ, nem o envio dos documentos ao Plenário do CNJ.   | 92        |
| Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas                                       | Res. n. 212/2015 - Art. 10. Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ anualmente.  | Não foi possível obter nenhuma evidência da existência dos relatórios desde 2015 até a presente data.   | 94        |
| Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde               | Res. n. 107/2021 - Art. 7º Caberá ao Fórum Nacional, em sua primeira reunião, a elaboração de seu programa de trabalho e cronograma de atividades.<br>§ 2º Os relatórios de atividades do Fórum deverão ser apresentados ao Plenário do CNJ semestralmente  | Não foram encontrados no site do CNJ, na área dedicada ao tema, relatórios semestrais das atividades desempenhadas. Também foi feita busca no SEI e no PJe com o objetivo de obter evidências que comprovassem a existência dos relatórios e a devida submissão ao plenário do CNJ, ambas as buscas não obtiveram sucesso.  | 108       |

270. Como se pode observar, a maior parte das inconformidades se refere à produção e envio de relatório ao plenário do CNJ.

#### **5.4.2. Do Relatório Preliminar**

271. Concluiu-se, preliminarmente, pela inconformidade de oito das doze resoluções analisadas, a maioria das inconformidades (62,5%) reside no fato de as comissões não produzirem relatórios (semestrais e anuais) e, com isso, não os submeterem ao conhecimento do plenário do CNJ.

#### **5.4.3. Da manifestação da unidade auditada**

272. O SARES não se manifestou sobre os apontamentos deste achado.

#### **5.4.4. Da conclusão**

273. Ante a não manifestação do SARES, a equipe de auditoria mantém o posicionamento exarado no Relatório Preliminar de Auditoria e se manifesta no sentido de recomendar que sejam adotadas providências para correção das inconformidades listadas no item 5.4.1 deste relatório, encaminhando informação contendo as providências tomadas e as inconformidades sanadas, no prazo de 60 dias a contar do final do recesso forense, a fim de subsidiar monitoramento da SAU quanto a resolução dos referidos achados.

### **6. Das Recomendações**

274. Ante as conclusões do Relatório de Auditoria, encaminha-se o presente relatório:

- a) à **Assessoria Jurídica (AJU)**, para ciência do encerramento do achado preliminar, conforme item 5.1.4 deste relatório;
- b) ao **Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTI)** para ciência da conclusão contida no item 5.2.4 e presente, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, proposta de solução dos achados preliminares apontados no item 5.2 deste relatório contendo prazos de implantação das soluções, com a finalidade de subsidiar o monitoramento realizado pela SAU;
- c) ao **Setor de Acompanhamento das Resoluções e Recomendações (SARES)**, para ciência da conclusão contida no item 5.4.4, no sentido de que sejam adotadas providências para correção das inconformidades listadas no item 5.4.1 deste relatório, encaminhando informação contendo as providências tomadas e as inconformidades sanadas, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, a fim de subsidiar monitoramento da SAU acerca da resolução dos referidos achados;
- d) à **Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP)**, ao **Departamento de Gestão Estratégica (DGE)** e ao **Escritório Corporativo de Projetos Institucionais (ECP)**, para ciência das conclusões apontadas nos itens

5.2.4 e 5.3.4 e apresentação, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, de projeto prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no Despacho DGE n. 1463407, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento;

- e) à **Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP)**, para ciência das conclusões apontadas no item 5.2.4 e apresentação, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, de plano de trabalho prevendo datas para correção de eventuais equívocos apresentados pelos painéis de apoio e para avaliação sobre a abertura pública do painel interno CNJ sobre todos os projetos desenvolvidos junto às parcerias técnicas internacionais, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.

## **7. DAS INFORMAÇÕES SOBRE O TRABALHO DE ASSEGURAÇÃO**

### **7.1. Dos Objetivos da auditoria**

275. Realizou-se auditoria operacional para avaliação dos controles internos aplicados aos mecanismos de governança da Política Justiça 4.0, com o escopo delimitado aos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0, e auditoria de conformidade para aferição da conformidade das políticas instituídas pelo CNJ ao Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional. Os exames de auditoria estão respaldados na Resolução CNJ n. 309/2020, e as evidências foram obtidas com base em informações relevantes para dar suporte às conclusões e aos resultados da auditoria.

276. O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável quanto às conclusões sobre a eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos dos mecanismos de governança da Política Justiça 4.0, motivo pelo qual foram analisados, em todos os aspectos relevantes, os processos de trabalho da Política Justiça 4.0, com recortes nos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0, referentes a(o):

- a) diagnóstico do problema e formação da agenda;
- b) análise de alternativas e tomada de decisão;
- c) desenho e institucionalização da política pública;
- d) estruturação da governança e da gestão;
- e) alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros;
- f) operação e monitoramento; e
- g) avaliação da política pública.

277. Sob o eixo de conformidade, o objetivo da auditoria foi obter segurança razoável sobre a conformidade das políticas instituídas pelo CNJ ao Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional bem como às resoluções instituidoras das políticas, por meio da análise documental dos processos de formulação e execução das políticas, sendo todos fundamentados em evidências suficientes de auditoria.

### **7.2. Conclusão sobre a conformidade das políticas instituídas pelo CNJ**

278. Conclui-se que as políticas instituídas pelo CNJ analisadas pela equipe de auditoria estão em desconformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária

Nacional nos quesitos de diagnóstico do problema, plano de gestão, plano de comunicação, definição de indicadores e de metas progressivas de desempenho.

279. Acerca da aderência às resoluções instituidoras das políticas, conclui-se também pela desconformidade das políticas com suas respectivas normas cogentes, principalmente pela falta de apresentação dos relatórios de atividades.

### **7.3. Conclusão sobre os controles internos**

280. Concluiu-se que os controles internos dos mecanismos de governança da Política Justiça 4.0 são:

- a) adequados para os controles de diagnóstico do problema e formação da agenda, estruturação da governança e gestão, e resultados e impactos;
- b) moderadamente adequados para os controles de institucionalização da política e desempenho operacional; e
- c) inadequados para os controles de capacidade em solucionar problemas, e de motivação, construção participativa e transparência.

281. Dessa forma, entende-se a necessidade de adoção de medidas corretivas para projetos futuros principalmente dos instrumentos de controles relacionados aos riscos listados a seguir:

| Parágrafo | Risco  | Código do risco | Classificação do risco |
|-----------|--|-----------------|------------------------|
| 234       | Falta de gestão participativa nos termos preconizados pela Resolução CNJ n. 221/2016 | R1              | Médio                  |
|           | Falta de articulação entre os diferentes órgãos públicos envolvidos na política      | R18             | Médio                  |
| 242       | Falta ou insuficiência de indicadores de produto da política                         | R8              | Médio                  |
|           | Falta ou insuficiência de indicadores de resultado da política                       | R22             | Médio                  |
| 245       | Falta de autoavaliação da política   | R23             | Alto                   |

### **7.4. Apuração e eventual responsabilização administrativa.**

282. No curso da auditoria não foi possível observar nenhum indício de fraude ou erro que enseje em responsabilização administrativa.

**Leonardo Câmara P. Ribeiro**  
Coordenador de Auditoria

**Priscila Schubert da Cunha Canto**  
Chefe da Seção de Auditoria da Gestão e da Governança

Equipe de auditoria:

Alexandre Pinto Vieira de Paula  
Edison Livio Bruno de Araujo Lopes  
Nathalia Freitas Loureiro

## ANEXO I – Tabela de referências das providências

| Unidade        | Achado  | Encaminhamento   | Providência   |
|----------------|---|--|---|
| AJU            | 5.1. Declaração do Ordenador de Despesa sobre adequação quanto à Lei Orçamentária, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, em projetos que extrapolem um exercício fiscal. | 227. Assim, em sede preliminar, coube à AJU esclarecer se, em termos legais, ante a divergência doutrinária, seria primoroso que nos processos de contratação em que despesas perpassem um exercício fiscal se façam constar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com LOA, LDO e PPA. | A Assessoria Jurídica esclareceu que, no tocante ao caso concreto que a descentralização de créditos orçamentários via TED, não acarreta aumento de despesa, uma vez que os créditos orçamentários já estão previstos no orçamento do órgão descentralizador.<br><b>Recomendação:</b><br>À Assessoria Jurídica (AJU), para ciência do encerramento do achado preliminar, conforme item 5.1.4 deste relatório.   |
| SEP<br><br>DTI | 5.2. Da avaliação do desempenho operacional dos controles de governança da Política Justiça 4.0 com recortes dos projetos Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0.                      | 248. Com isso, concluiu-se, preliminarmente, em relação aos instrumentos de controle aplicados à governança da Política Justiça 4.0, que precisam ser tomadas medidas corretivas para projetos futuros, principalmente no que diz respeito aos parágrafos relacionados aos riscos (Cf. parágrafo 200).   | A SEP trouxe aos autos (Manifestação n. 1468073) todo o histórico detalhado do Programa Justiça 4.0, bem como explicou o funcionamento das estruturas de governança. Ademais, esclareceu sobre o monitoramento da execução dos projetos, a discrepância de dados nos painéis, e apresentou justificativas sobre as metas de efetividade dos projetos.<br>O DTI não apresentou manifestação sobre achado.<br><b>Recomendação:</b><br>III. que a SEP apresente, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense:<br>c) projeto prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no Despacho DGE n. 1463407, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.<br>d) plano de trabalho prevendo datas para correção de eventuais equívocos apresentados pelos painéis de apoio e para avaliação sobre a abertura pública do painel interno CNJ sobre todos os projetos desenvolvidos junto às parcerias técnicas internacionais, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.<br>IV. Que o DTI elabore proposta de solução dos achados preliminares apontados no item 5.2 deste relatório no prazo de 60 dias a contar final do recesso forense, com a |

|                   |   |   |  |
|-------------------|---|---|--|
|                   |   |   | finalidade de subsidiar o monitoramento realizado pela SAU.  |
| SEP<br>DGE<br>ECP | 5.3. Da inconformidade com o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional | 262. Com isso, concluiu-se, preliminarmente, pela falta de padronização para a definição de políticas no âmbito do CNJ, tanto no que se refere às fases de Diagnóstico do Problema; Formação da Agenda; Formulação da Política; Planejamento da Implementação; Monitoramento; e Transparência da informação como, também, na disponibilização e organização da memória (documentação) de cada fase da política. | <p>O DGE apresentou estratégias de atuação com vistas ao aprimoramento da tomada de decisão e promoção de racionalidade e padronização dos processos de elaboração de políticas no âmbito do CNJ (Despacho DGE n. 1463407) e informou que o índice de planejamento de políticas judiciárias nacionais necessita de melhorias.</p> <p>O ECP informou que a Gestão de Políticas Judiciárias não está no rol de competências da unidade e destacou a manifestação apresentada pelo DGE.</p> <p><b>Recomendação:</b><br/>À SEP, ao DGE e ao ECP, para ciência das conclusões apontadas nos itens 5.2.4 e 5.3.4 e apresentação, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, de projeto prevendo data de consecução de cada fase para implementar as providências apontadas no Despacho DGE n. 1463407, hipótese em que a unidade de auditoria realizará o monitoramento.</p> |
| SARES             | 5.4. Da inconformidade com as resoluções instituidoras das políticas        | 271. Concluiu-se, preliminarmente, pela inconformidade de oito das doze resoluções analisadas, a maioria das inconformidades (62,5%) reside no fato de as comissões não produzirem relatórios (semestrais e anuais) e, com isso, não os submeterem ao conhecimento do plenário do CNJ.  | <p>O SARES não se manifestou sobre os apontamentos deste achado.</p> <p><b>Recomendação:</b><br/>Ao SARES para ciência da conclusão contida no item 5.4.4, no sentido de que sejam adotadas providências para correção das inconformidades listadas no item 5.4.1 deste relatório, encaminhando informação contendo as providências tomadas e as inconformidades sanadas, no prazo de 60 dias, a contar do final do recesso forense, a fim de subsidiar monitoramento da SAU acerca da resolução dos referidos achados.</p>  |

APÊNDICE – Resultados dos exames

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas  | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos  | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.  | Foi identificado claramente o público-alvo da política.   | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.   | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016  | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.   | Existe um Plano de Gestão da Política   | Existe Plano de Comunicação da Política.  | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública   |
|--|---|---|---|--|---|--|---|---|--|--|
| Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua | <b>Atendido.</b> A política possui em sua página no Portal do CNJ o <u>relatório de atividades</u> , cujo documento possui diagnóstico do problema com suas causas e efeitos descritas com embasamento teórico e estatístico. | <b>Não atendido.</b> Não foram encontradas evidências que definissem, de forma objetiva (mensurável), quais são os resultados esperados, constando somente o objetivo de atender a pessoas em situação de rua (PSR) de modo a dar acesso à justiça, inclusive de forma itinerante, e capacitando os sistemas para melhorar o atendimento às pessoas em situação de rua. | <b>Atendido,</b> tendo em vista a definição do público-alvo constar no citado relatório de atividades.                            | <b>Não atendido.</b> Não foram identificados indicadores de desempenho.  | <b>Atendido.</b> Houve o envolvimento de diversos atores (CNDH, DPU, sociedade civil organizada – MNMMR, In Rua, MNPR) na elaboração da proposta e a realização de entrevistas com PSR para melhor entendimento das necessidades. | <b>Atendido parcialmente.</b> Houve a edição da Portaria n. 180/2022, que instituiu o Comitê Nacional Pop RuaJud para a gestão, implementação e aperfeiçoamento da política.     | <b>Atendido parcialmente.</b> Apesar de existirem evidências de registros de reuniões do comitê e das diretrizes e orientações iniciais para a estruturação da política nos tribunais, não foi localizado um plano de gestão propriamente dito. | <b>Não atendido.</b> Não foi identificado plano de Comunicação da Política.   | <b>Não atendido.</b> Não foram identificadas evidências do estabelecimento de metas a serem alcançadas.  | <b>Atendido.</b> Há página específica no portal do CNJ para apresentação da temática da política, porém, não foi identificada definição de transparência ativa da política, atendendo parcialmente aos critérios |
| Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente         | <b>Atendido parcialmente.</b> Foi encontrado <u>relatório</u> que apresenta um diagnóstico do problema, mas sem adentrar as causas e os efeitos.  | <b>Atendido.</b> Na Resolução n. 433/2021 são estabelecidas diretrizes em seu art. 1º. Essas diretrizes guiam a política e podem ser considerados norteadores, bem como resultados esperados  | <b>Atendido.</b> Ele foi identificado, uma vez que o público-alvo é o meio ambiente, conforme consta na <u>página da internet</u> | <b>Atendido.</b> A aprovação da Meta 9, no planejamento estratégico do Poder Judiciário, institucionaliza a Agenda 2030. Essa agenda é composta por 17 objetivos e 169 metas nas áreas econômica, social e ambiental. As metas ambientais da Agenda 2030 concretizam os objetivos da política. | <b>Atendido.</b> Foi realizada consulta pública e ainda foram feitos webinários e um workshop.  | <b>Atendido.</b> Pode-se citar o Termo de Cooperação Técnica 046/2022 - CNJ/ICMBio - publicado em 28/09/2022 e o Termo de Cooperação Técnica 037/2022 - publicado em 25/08/2022. | <b>Não atendido.</b> Ele não foi encontrado. Foi pesquisada a página da internet da política.   | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado um Plano de Comunicação da política. Foi pesquisada a página da internet da política. | <b>Não atendido.</b> Não foram encontradas metas progressivas de desempenho com recorte temporal. Foi pesquisada a página da política na internet. | <b>Atendido.</b> Existe página da internet disponível para o público, a qual pode ser consultada para informações sobre a política.  |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas   | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos   | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.  | Foi identificado claramente o público-alvo da política.  | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.   | Há mecanismos que promovem a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016   | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.  | Existe um Plano de Gestão da Política  | Existe Plano de Comunicação da Política.  | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública  |
|---|--|---|--|--|--|---|--|---|--|---|
| Acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário           | <b>Atendido parcialmente.</b> Verificou-se a realização da pesquisa Pessoas com deficiência no Poder Judiciário, posteriormente à edição da Resolução CNJ n. 401/2021, assim como a construção de painel consolidando os dados do Poder Judiciário.  | <b>Não atendido.</b> Não foram identificados documentos com informações sobre os resultados esperados com a adoção da política.   | <b>Atendido.</b> Houve a definição do público-alvo: as pessoas com deficiência.  | <b>Não atendido.</b> Não foram localizadas evidências que indicassem a existência de indicadores de desempenho.  | <b>Não atendido.</b> Não foram identificados mecanismos de participação.   | <b>Atendido.</b> Considerou-se a Resolução CNJ n. 401/2021 como o ato normativo que operacionalizou a execução da política de acessibilidade e inclusão.    | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Gestão.   | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Comunicação. | <b>Não atendido.</b> Não foi identificado o estabelecimento de metas progressivas.   | <b>Atendido.</b> Verifica-se a existência de <u>página específica</u> no portal do CNJ contendo os normativos, webinários, notícias e outras informações disponíveis aos cidadãos.  |
| Política aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do Sistema dos Juizados Especiais | <b>Atendido parcialmente.</b> Identificou-se, por meio do relatório pelo grupo de trabalho instituído para criação da política de juizados especiais (Doc. SEI n. 1030000), a elaboração do diagnóstico da atuação dos juizados especiais com consequente apresentação do seminário “25 anos dos juizados especiais (Lei n. 9.099/1995). Diagnóstico e perspectivas”. No entanto, não foram encontradas evidências da correlação entre o diagnóstico dos juizados especiais e a necessidade de criação do comitê instituído pela política. | <b>Atendido parcialmente.</b> No mesmo relatório elaborado pelo grupo de trabalho (Doc. SEI n. 1030000), há indicação para a criação de comitê que trabalhe permanentemente em todos os tópicos necessários à evolução do sistema de Juizados Especiais e realize mapeamento de todo sistema a fim de apresentar propostas que contribuam para a melhoria contínua do serviço jurisdicional prestado nesses órgãos. Dessa forma, verifica-se que foram expostos os objetivos esperados da política de forma qualitativa e não quantitativa. | <b>Atendido.</b> Verificou-se que a Resolução CNJ n. 359/2021 delimita o público-alvo em matérias que envolvam o aprimoramento dos Juizados Especiais. | <b>Não atendido.</b> Não foram identificados indicadores de desempenho da política, corroborado pelo Parecer DGE n. 1191741 que recomenda: “tão logo sejam estabelecidas as bases para atuação do CONAJE, que sejam previstos indicadores de monitoramento ou de fiscalização, para acompanhamento da efetivação das linhas de atuação da política, a saber: I – padronização e automação de atividades e organização da infraestrutura de tecnologia da informação; II – organização da infraestrutura física; III – organização da força de trabalho; e IV – difusão do conhecimento.” | <b>Atendido.</b> Houve a criação do grupo de trabalho destinado à elaboração de diagnóstico, estudos e apresentação de propostas voltadas à melhoria da prestação jurisdicional entregue pelos Juizados Especiais. | <b>Atendido.</b> Identificou-se a edição de Portarias de nomeação e alteração da composição dos membros do Comitê Nacional dos Juizados Especiais (CONAJE). | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Gestão. Há registros de reuniões do CONAJE (Doc. SEI n. 1109178 e n. 1113472) com ações a serem adotadas, porém, não consistem em formas sistematizadas ou organizadas como um plano de gestão. | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Comunicação. | <b>Não atendido.</b> Não foram observadas metas progressivas, corroborado pelo Parecer DGE n. 1191741 que recomenda: “tão logo sejam estabelecidas as bases para atuação do CONAJE, que sejam previstos indicadores de monitoramento ou de fiscalização, para acompanhamento da efetivação das linhas de atuação da política, a saber: I – padronização e automação de atividades e organização da infraestrutura de tecnologia da informação; II – organização da infraestrutura física; III – organização da força de trabalho; e IV – difusão do conhecimento.” | <b>Atendido parcialmente.</b> Há <u>página específica</u> do CONAJE no portal do CNJ com a Resolução, o regimento interno, atos normativos relacionados e notícias sobre o comitê. Porém, não foi identificado documentação de sistemática de transparência ativa |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas  | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos  | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.  | Foi identificado claramente o público-alvo da política.  | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.   | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016  | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.   | Existe um Plano de Gestão da Política  | Existe Plano de Comunicação da Política.   | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal  | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública   |
|--|---|---|--|--|---|--|--|--|---|--|
| Política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais | <p><b>Atendido.</b> Consoante parecer de id. 1980032 e Acórdão id. 3678133, ambos do PJe 0003101-16.2016.2.00.0000, com subsídios fornecidos pelo <u>Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN - JUNHO DE 2014</u> (atualmente, SISDEPEN), dentre outros, o Conselho entendeu pela edição da Res. 288/2019, com vistas ao fomento de medidas alternativas ao encarceramento em massa no sistema de justiça brasileiro, tendo em vista o rápido crescimento da população carcerária brasileira nas 2 últimas décadas, com consequente aumento nas despesas prisionais.</p> | <p><b>Atendido parcialmente.</b> Qualitativamente, é possível se identificar que a política almeja a sedimentação das técnicas de justiça restaurativa no sistema penal brasileiro, mais especificamente, nesse caso, na utilização de alternativas diversas da prisão para os crimes que não demandem essa medida mais gravosa, reduzindo assim o número de apenados submetidos a penas privativas de liberdade (em consonância com as mais modernas iniciativas de promoção de direitos humanos), com consequente desafogamento do orçamento público direcionado ao sistema prisional. Contudo, não foram constatadas metas <b>quantitativas</b> para a política. Assim, ficam os seguintes questionamentos: <u>&gt;Se se pretende atacar os problemas elencados (o aumento da população prisional e a sobrecarga no orçamento com o sistema prisional), onde se almeja, quantitativamente e em quanto tempo, chegar com a política?</u> <u>&gt;Como se pretende avaliar se os resultados parciais obtidos (referentes à redução do número de pessoas submetidas à privação de liberdade, ou ao desafogamento do orçamento) estão sendo satisfatórios?</u> <u>&gt;Quanto à aplicação de técnicas da justiça restaurativa como ferramenta da política de alternativas penais, quais são as ferramentas de feedback disponibilizadas (que ajudem a guiar a política aos resultados almejados) para a aferição da efetividade da resposta na vida da vítima (em especial os grupos minoritários e as mulheres), tendo em vista que a justiça restaurativa é uma construção que envolve não somente agentes do sistema de justiça e instituições da sociedade civil, mas também as pessoas que sofreram lesão a um bem jurídico tutelado?</u></p> | <p><b>Atendido.</b> Foram identificados, primordialmente, como público-alvo: <u>&gt; Pessoas submetidas a penas privativas de liberdade quando juridicamente possível a aplicação de medida menos gravosa.</u> <u>&gt; Pessoas que passam por audiência de custódia.</u> <u>&gt; Vítimas de ofensas a bens jurídicos tutelados pelo direito penal, bom como suas famílias.</u> <u>&gt; Servidores, magistrados, membros do Ministério Público que atuem no sistema de justiça penal, gestores de políticas públicas intersetoriais; representantes de organizações e movimentos da sociedade civil que interagem com a política de alternativas penais, outros profissionais e pessoas interessadas.</u></p> | <p><b>Não atendido.</b> Quando da edição da Res. 288/2019, não se observou a criação de indicadores específicos para mensurar a concretização dos objetivos da política, tendo o normativo se limitado a conferir tal competência ao Fonape (art. 9º, IV). Posteriormente, foi editada então a Portaria n.º 151, de 05 de maio de 2022, que instituiu Grupo de Trabalho Destinado à realização de estudos, à elaboração de propostas e ao apoio ao Fonape. Nessa portaria, foi atribuída ao grupo a responsabilidade de se analisar tais indicadores, sem, contudo, apontá-los na legislação correlata. Dentre os <u>indicadores da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021 - 2026</u>, apenas foi evidenciado indicador de Taxa de Encarceramento.</p> | <p><b>Atendido.</b> A Res. 288/2019 traz o Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), o qual conta com um grupo de trabalho composto por representantes dos tribunais. Além disso, o Fonape conta com a participação de agentes estatais de diferentes poderes, de acadêmicos e representantes da sociedade civil. A resolução traz também, em seu art. 11, que a política contará com a articulação do CNJ com diversas partes interessadas, com o objetivo de assegurar a ação integrada no fomento à aplicação da política.</p> | <p><b>Atendido.</b> A Res. 288/2019 define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Nesse sentido, foi elaborado também o <u>Manual de Gestão para as Alternativas Penais</u>.</p> | <p><b>Atendido parcialmente.</b> Em que pese exista o <u>Manual de Gestão para as Alternativas Penais</u>, não foi constatada a existência de um Plano de Gestão atrelado à Res. 288/2019 ou ao programa Fazendo Justiça. Tal instrumento de governança poderia contribuir na construção da visão da política e trazer metas concretas e formas de se atingi-las, bem como planos contingenciais no caso do não atingimento. A existência de um plano de gestão permite que sejam reduzidos os riscos de insucesso nos objetivos traçados.</p> | <p><b>Não atendido.</b> Embora tenha sido evidenciada a transparência ativa, não foi encontrado plano formal de comunicação da política.</p> | <p><b>Não atendido.</b> Não foram evidenciadas metas de desempenho para a política alhures.</p> | <p><b>Atendido.</b> É feita ampla divulgação da política através do <u>sítio eletrônico do CNJ</u>, onde qualquer interessado pode se inteirar da política, acompanhando os normativos pertinentes, manuais, diagnósticos, resultados obtidos e a atuação do Fonape.</p> |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas  | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos   | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.   | Foi identificado claramente o público-alvo da política.  | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.      | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016   | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operação/nalização da política.  | Existe um Plano de Gestão da Política  | Existe Plano de Comunicação da Política.  | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública  |
|--|--|--|--|---|--|--|--|---|--|---|
| Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário | <b>Não atendido.</b> Não foi localizada evidência no sistema SEI tampouco na <u>página da internet da política</u> , ocasionando o não atendimento a esse exame.   | <b>Atendido.</b> Deve-se notar que a Resolução Nº 254 de 04/09/2018, no seu art. 2 traz os objetivos da política.  | <b>Atendido.</b> O público-alvo foi identificado, sendo as mulheres vítimas de violência de gênero, conforme consta na <u>página do portal</u> .   | <b>Não atendido.</b> Não localizados. Foi pesquisada a página da internet da política.                          | <b>Atendido.</b> Há que se destacar que é realizado anualmente, desde 2007, a jornada Maria da Penha, uma forma de gestão participativa.                                       | <b>Atendido.</b> Foi encontrado o documento SEI n. 0478289 traz o Protocolo de intenções n. 01/2018 - entre CNJ e Conselho Federal de Psicologia com vistas à promoção de assistência psicológica às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar. | <b>Não atendido.</b> Não foi encontrado um Plano de Gestão da Política. Foi pesquisada a página da internet da política. | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado. Foi pesquisada a página da internet da política. | <b>Não atendido.</b> Não foram encontradas metas progressivas de desempenho com recorte temporal. Foi pesquisada a página da internet da política. | <b>Atendido.</b> Há um <u>painel de monitoramento</u> que apresenta dados sobre a estrutura, litigiosidade, indicadores e produtividade relacionados a processos em varas e juizados exclusivos de violência contra a mulher. Há ainda página da internet com informações sobre a política. |
| Política Judiciária de Infância e Juventude  | <b>Não atendido.</b> Não foi identificado diagnóstico prévio à formulação da política. Há, no processo PJe n. 0002156.63.2015.2.00.0000, o Ofício n. 8/2015 do Colégio de Coordenadores propondo a criação de Coordenadoria Nacional da Infância e Juventude (id 1704003) e Acórdão (id 1972762) apresentando as iniciativas promovidas pelo CNJ e a sugestão de criação do FONINJ de uma forma aprimorada ao fórum já existente. Posteriormente à Resolução, o Pacto Nacional pela Primeira Infância realizou diagnóstico sobre a situação do sistema de atendimento às crianças na primeira infância em todo Sistema de Justiça brasileiro, com previsão de entrega de três produtos: dois provisórios, para fins de acompanhamento da evolução do trabalho, e um final, com o diagnóstico nacional do sistema de atenção à primeira infância. | <b>Atendido parcialmente.</b> Os resultados foram observados de forma qualitativa no relatório Justiça começa na infância e no Prêmio Prioridade Absoluta. No entanto, não foram localizados os resultados esperados de modo quantitativo. | <b>Atendido.</b> Houve definição do público-alvo: a infância e a juventude, em determinadas situações, como adolescentes em conflito com a lei, reconhecimento de paternidade, entre outras, - encontra-se expresso na página do programa de infância e juventude. | <b>Não atendido.</b> Não foram localizadas evidências que indicassem a existência de indicadores de desempenho. | <b>Atendido.</b> Verificou-se a realização de seminários regionais no âmbito do pacto nacional pela primeira infância e do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ). | <b>Atendido.</b> Foram instituídas as Resoluções CNJ n. 231/2016, 266/2018, 244/2020 e 355/2020 que tratam sobre a temática, assim como a Portaria n. 203/2020, designa os integrantes do FONINJ. Todos os normativos auxiliam na operacionalização da política.                       | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Gestão.   | <b>Não atendido.</b> Não foi identificada a elaboração de Plano de Comunicação.           | <b>Não atendido.</b> Não foi identificado o estabelecimento de metas progressivas.   | <b>Atendido.</b> Verificou-se a existência de página específica no portal do CNJ, com diversas informações para os cidadãos.  |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas                       | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos  | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.  | Foi identificado claramente o público-alvo da política.  | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.   | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016   | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operação/nalização da política.  | Existe um Plano de Gestão da Política   | Existe Plano de Comunicação da Política.   | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública  |
|---|---|---|--|--|--|--|---|--|--|---|
| Política Nacional de Justiça Restaurativa | <p><b>Atendido.</b> A política em questão foi estruturada com claro diagnóstico da questão que se buscou enfrentar, qual seja, a efetivação de recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) e a regulamentação da atuação do Poder Judiciário como agente catalizador das práticas de justiça restaurativa. Nesse contexto, a <a href="#">página do programa</a> traz documentos pertinentes, como a versão completa do planejamento e o cronograma de ações.</p> | <p><b>Atendido.</b> Os esforços do grupo de trabalho constituído pela Portaria n.º 74, de 12 de agosto de 2015, levaram à publicação do documento <b>Justiça Restaurativa – Horizontes a partir da Resolução CNJ 225</b>, documento este que, apesar de não conter tópico específico dedicado ao tema, pode-se verificar a existência de informações que transmitem os resultados esperados pela política ao longo de seu conteúdo, como, por exemplo, no <i>Capítulo 5 – Justiça Restaurativa</i>, do artigo <i>Uma Mudança de Paradigma e o Ideal Voltado à Construção De Uma Cultura De Paz</i>, por todo o artigo <i>Mudança de Cultura Para o Desempenho de Atividades em Justiça Restaurativa</i>, no <i>Capítulo 8 - Qual o “Locus” Da Justiça Restaurativa</i>, do artigo <i>Justiça Restaurativa e sua Humanidade Profunda</i>, dentre outros.</p> | <p><b>Atendido.</b> tem-se clara definição do público-alvo, como se vê do art. 1º da Resolução n.º 225, de 31 de maio de 2016.</p> | <p><b>Não atendido.</b> Os resultados tentados que se observaram restringiram-se ao caráter <b>qualitativo</b>, não sendo evidenciadas metas quantitativas ou indicadores de desempenho.</p> <p>Nesse sentido, aduz-se excerto do documento Planejamento da Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa, em que o Comitê Gestor entendeu por não agregadora a adoção de meta quantitativa (grifo nosso):<br/>“(…) <i>Cumprir consignar que a elaboração da Meta nº 08 foi precedida de debates que, em resumo, trouxeram à tona os riscos de se impor uma meta “quantitativa” aos Tribunais, como proposta inicialmente, pelo que o texto passou a ter uma diretriz “qualitativa”(…).</i> Questionou-se, ainda, a pertinência de se ter uma meta de Justiça Restaurativa voltada aos Tribunais, pela possibilidade de tal implementação da Justiça Restaurativa se dar pro forma, sem o fundamental cuidado com a qualidade e com os desvirtuamentos, apenas para fins de cumprimento daquilo que estava sendo imposto.”</p> | <p><b>Atendido.</b> Em relação à construção ter se dado participativa, a política de Justiça Restaurativa do Poder Judiciário guarda verdadeira relação com as boas práticas recomendadas pelos guias de políticas públicas, tendo havido a realização de consulta pública com transparência dada no portal do CNJ. Adicionalmente, com vistas ao fortalecimento da política, destaca-se a realização de seminários integradores, também com ampla divulgação em página específica. Sobre esse tema, frisa-se o relatado no documento de planejamento da política:<br/>“<b><u>Esta versão final do Planejamento da Política Nacional da Justiça Restaurativa do Poder Judiciário, que foi posto sob consulta pública amplamente divulgada nos tribunais e que contou com mais de 1.100 manifestações, obteve aprovação unânime dos membros do Conselho Nacional de Justiça, por ocasião da 57ª Sessão Virtual do Plenário do CNJ, que ocorreu de 22 a 29 de novembro deste ano, nos autos do Pedido de Providências nº 0008476-90.2019.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Valtério de Oliveira.</u></b>”</p> | <p><b>Atendido.</b> No que diz respeito à normatização para a operacionalização dos objetivos, foram editados diversos atos, em especial os destacados em página específica (<a href="https://www.cnj.ju.s.br/programas-e-acoas/justica-restaurativa/atos-normativos/">https://www.cnj.ju.s.br/programas-e-acoas/justica-restaurativa/atos-normativos/</a>).</p> | <p><b>Atendido.</b> Um documento específico não foi encontrado formalizado, todavia, podem-se extrair e conjugar as informações pertinentes diretamente do arquivo de Planejamento da política, bem como do guia intitulado <i>Justiça Restaurativa – 10 passos para implementação</i> e da publicação <i>Justiça Restaurativa – Horizontes a partir da Resolução CNJ 225</i>, dessa forma, entende-se por atendido o critério.</p> | <p><b>Não atendido.</b> Não se observou a formalização de um Plano de Comunicação da política, ainda que evidenciada transparência ativa no <a href="#">portal do CNJ</a>.</p> | <p><b>Atendido.</b> Há o documento denominado <a href="#">Cronograma de Ações do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa</a>. Existem ações até outubro de 2020.</p> | <p><b>Atendido.</b> <a href="#">Na página da política</a>, há diversas informações sobre o planejamento, publicações e outros documentos que esclarecem o que é a política.</p> |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas   | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos  | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.   | Foi identificado claramente o público-alvo da política.   | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.   | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016   | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.  | Existe um Plano de Gestão da Política   | Existe Plano de Comunicação da Política.   | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública   |
|---|---|--|---|--|--|---|---|--|--|--|
| Política de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas            | <p><b>Atendido.</b> Consoante Acordo de cooperação técnica 14/2015 (0007854). Além disso, nos considerandos da Resolução Nº 212, de 15/12/2015, a norma ressalta vários documentos utilizados para a sua construção, entre eles um <u>publicado pela UNODC em parceria com o Ministério da Justiça</u>. Ainda, segundo a norma, foi realizado o levantamento de processos em tramitação sobre o tema correlato da política pública. Há também <u>diagnósticos utilizados por outros órgãos</u>, que segundo a resolução, foram utilizados no desenvolvimento da Política Pública.</p> | <p><b>Atendido.</b> Qualitativamente. Nos mesmos documentos mencionados no item anterior. Em especial, mencionam-se os arts. 1º e 2º da Res. 212/2015.</p>   | <p><b>Atendido.</b> Em páginas da internet, relacionadas à política, podem ser encontradas diversas informações sobre a caracterização do público-alvo. <u>Página sobre trabalho escravo.</u> <u>Página sobre tráfico de pessoas.</u> <u>Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas.</u></p> | <p><b>Atendido.</b> Os indicadores foram definidos no Plano de Trabalho (0007055) do Acordo de Cooperação Técnica 14/2015 (cuja vigência se encerrou em 17/08/2020, conforme Despacho SEGEC 1170181). Todavia, não foi encontrado painel de acompanhamento desses indicadores.</p>   | <p><b>Atendido.</b> A Resolução 221/2016 em seu art. 4º, I, define mecanismos participativos, entre outros. Tem-se, portanto, um rol exemplificativo. Dito isso, em <u>página específica</u>, foram localizados simpósios que subsidiaram a elaboração da política pública.</p>  | <p><b>Atendido.</b> O tema da presente política pública é muito abrangente e possui atos normativos que ultrapassam o poder normativo do CNJ. Nesse sentido, a página da política disponibiliza <u>compilado de legislação aplicável à política pública</u>, além de a própria política ser instituída por resolução (Res. CNJ 212/2015).</p> | <p><b>Não atendido.</b> Em consulta à página da política no portal do CNJ, não foi possível a obtenção de um Plano de Gestão.</p>   | <p><b>Não atendido.</b> Embora tenha sido evidenciada a transparência ativa no <u>sítio do CNJ</u>, não foi encontrado plano formal de comunicação da política.</p>  | <p><b>Atendido parcialmente.</b> O Termo de cooperação técnica 14/2015 traz objetivos, indicadores de resultado e meios de verificação (pág. 28 a 38). Contudo, não contemplam progressão e recorte temporal.</p>  | <p><b>Atendido parcialmente.</b> A presente política possui site na página do CNJ, na qual podem ser encontradas diversas informações. Contudo, não foram localizadas maiores informações sobre ações atualizadas da política.</p>   |
| Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição | <p><b>Atendido.</b> Como se pode evidenciar dos documentos: <u>&gt;Relatório Justiça em Números 2013;</u> <u>&gt;Relatório do GT</u> criado pela Portaria 155/2013; <u>&gt;Voto do Relator no PJe 0001627-78.2014.2.00.0000, id. 1420137.</u></p>   | <p><b>Atendido.</b> Os resultados almejados estão explicitados no relatório do grupo de trabalho criado pela Portaria n. 155/2013 e no Voto do Relator no id. 1420137, PJe 0001627-78.2014.2.00.0000</p> | <p><b>Atendido.</b> O público-alvo são os juízos de 1º grau. Consoante: <u>&gt;Relatório do GT</u> criado pela Portaria 155/2013; <u>&gt;Voto do Relator no PJe 0001627-78.2014.2.00.0000, id. 1420137.</u></p>   | <p><b>Atendido.</b> Os indicadores adotados são os constantes dos Anexos da Res. 76/2009. Ressalta-se a preocupação do Comitê Gestor, como se vê da memória de reunião SEI n. 1414866, no estabelecimento de outros indicadores: <i>"iv) há grande importância de estabelecimento de indicadores, a serem periodicamente reavaliados, sobre a equivalência de carga de trabalho e peso de distribuição/acervo que, embora seja uma questão empiricamente difícil, é conceitualmente estratégica para efetivar a priorização e a própria isonomia entre o trabalho dos Magistrados e servidores;"</i></p> | <p><b>Atendido.</b> Como se vê do <u>Relatório do GT</u> criado pela Portaria 155/2013, foram realizadas audiências públicas. Ainda, a Res 194/2014 (instituidora da política) cria a Rede de Priorização de 1º Grau (art. 3º), bem como os Comitês Gestores Regionais (arts. 4º e 5º). Além disso, a Res. 219/2016 traz, em seu art. 26, a possibilidade de adaptação da política à realidade de cada tribunal.</p> | <p><b>Atendido.</b> <u>&gt; Res. 194/2014</u> <u>&gt; Res. 195/2014</u> <u>&gt; Res. 219/2016</u></p>   | <p><b>Não atendido.</b> Observa-se a preocupação do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição (Portaria 18/2016) no acompanhamento do efetivo cumprimento da política (SEI n.º 1414866), bem como na atualização dos normativos pertinentes. Todavia, não existe, até o momento, um plano de gestão formalizado.</p> | <p><b>Atendido.</b> Existe plano de comunicação, como se vê de arquivo da <u>1ª Reunião da Rede de Priorização do Primeiro Grau</u>, pg. 56 em diante. Contudo, tendo em vista o considerável lapso temporal decorrido, sugere-se sua revisão.</p> | <p><b>Atendido.</b> Consoante Res. 219/2016. O acompanhamento o do cumprimento das metas pode se dar por <u>painel elaborado pelo CNJ</u>. Também há a preocupação com o estabelecimento de indicadores por parte do Comitê Gestor Nacional, como se vê da memória de reunião SEI 1414866.</p> | <p><b>Atendido.</b> É possível acompanhar o cumprimento das Resoluções por meio de <u>painel específico</u>. A Res. 219/2016 traz também a necessidade de os tribunais publicarem a Tabela de Lotação de Pessoal - TLP (art. 15), todavia, tendo em vista a relevância dessa política, sugere-se que se avalie determinar maior destaque nos sítios dos tribunais, como, por exemplo, a existência, na página inicial, de link dedicado à "atenção ao 1º grau", levando a página com a exposição da TLP de forma gráfica, permitindo que os jurisdicionados possam rapidamente aferir se a meta de alocação de pessoal no 1º grau está sendo cumprida. A aludida página também poderia concatenar os normativos já publicados para a efetivação da política, bem como as notícias que tratam dos esforços do tribunal para o atingimento dos limites mínimos requisitados para a alocação de pessoal no 1º grau.</p> |

APÊNDICE – Resultados dos exames

| Políticas avaliadas   | Existe diagnóstico do problema, inclusive de suas causas e efeitos  | Foram identificados claramente os resultados esperados com a política.                     | Foi identificado claramente o público-alvo da política.   | Foram definidos indicadores de desempenho que permitem mensurar a concretização dos objetivos da política.        | Há mecanismos que promovam a gestão participativa conforme a Resolução CNJ n. 221/2016  | Foram instituídos atos normativos que suportam a execução/operacionalização da política.      | Existe um Plano de Gestão da Política  | Existe Plano de Comunicação da Política.   | Há metas progressivas de desempenho com recorte temporal   | Há sistemática de transparência ativa sobre a política pública   |
|---|---|--|---|---|---|---|--|--|--|--|
| Política Judiciária de Gestão dos Precatórios   | <b>Atendido parcialmente.</b> Não foi localizado documento formal contendo essas informações de maneira sistematizada. Contudo, há documentos em que constam informações relativas ao presente teste. Nesse contexto, é possível inferir dos atos normativos e dos documentos analisados que se deseja mudar uma determinada situação, ou seja, o problema. | <b>Atendido.</b> Há informações no <u>Plano de trabalho</u> que corroboram essa conclusão. | <b>Atendido.</b> A própria política pública é bem delimitada, pois estabelece que trata sobre precatórios e tratam da reestruturação do sistema no âmbito dos tribunais de justiça.         | <b>Atendido.</b> Os indicadores podem ser encontrados nos anexos da Resolução CNJ n. 76/2009.                     | <b>Atendido.</b> Destaca-se que foram promovidos <u>encontros nacionais de precatórios</u> . Como a resolução elenca um rol exemplificativo, entende-se que a realização de encontros nacionais é uma forma de promover a gestão participativa. | <b>Atendido.</b> Cita-se página da internet que elenca os <u>atos normativos</u> da política. | <b>Atendido.</b> Foi localizado Documento denominada <u>Plano de Trabalho</u> , onde constam diretrizes a seguir. Há também a identificação dos resultados esperados com a implementação da política.                  | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado, foi pesquisado na página da internet da política. | <b>Atendido parcialmente.</b> Nesse ponto, ressalta-se que não foi localizado documento contendo tais informações. Contudo, de forma geral, há metas definidas, relatórios de execução e metas no <u>plano de reestruturação</u> . | <b>Atendido.</b> Há transparência ativa, pois a política possui página no site do CNJ. Nela, é possível verificar a existência de documentos, que descrevem a política e que demonstram a atuação, além de trazer relatórios, o arcabouço normativo, as memórias das reuniões realizadas pelo Comitê Nacional de Precatórios etc.. |
| Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário | <b>Atendido.</b> Foi encontrado <u>relatório</u> cuja parte introdutória e a parte de noções preliminares apresentam uma visão geral diagnóstica do problema, inclusive com suas causas e efeitos.  | <b>Atendido.</b> Na Resolução CNJ n. 125/2010, nos arts. 6º e 7º, isso está explicitado.   | <b>Atendido.</b> O público-alvo são as pessoas em busca de conciliação e mediação. São os cidadãos que buscam o judiciário. Como se vê da pg. 44 do <u>6º Manual de Mediação Judicial</u> . | <b>Atendido.</b> Há indicadores de desempenho para a política evidenciados na <u>página dedicada à política</u> . | <b>Atendido.</b> Sobre isso, será realizada a <u>semana nacional de conciliação</u> . Além disso, foram realizadas conferências, encontros e um seminário, como se vê de <u>página do portal do CNJ</u> sobre o tema.                           | <b>Atendido.</b> Nesse sentido, destaque para a Resolução CNJ n. 125/2010.                    | <b>Não atendido.</b> Não foi encontrado no site do CNJ, na área dedicada à política um Plano de Gestão da política. Há um submenu escrito "Plano de Gestão", mas não é possível entrar nele e visualizar seu conteúdo. | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado. Foi pesquisado na página da internet da política. | <b>Não atendido.</b> Não foi encontrado no site do CNJ, na área dedicada à política, metas progressivas de desempenho com recorte temporal.  | <b>Atendido.</b> Há página da internet com informações sobre a política, caracterizando transparência ativa.   |
| Política Judiciária de monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde                          | <b>Atendido parcialmente.</b> Foi instituído grupo de trabalho por meio da Portaria n. 650, de 20 de novembro de 2009 para elaborar estudos e propor medidas, ou seja, ocorreu um diagnóstico em alguma medida. Porém, não foi encontrado documento formal com as causas e efeitos do problema.   | <b>Atendido.</b> Como consta no art. 2 da Resolução n. 107/2010.                           | <b>Atendido.</b> Não há um público-alvo de pessoas, mas o objetivo e o alvo da política estão no próprio nome da política. Eles são evidenciados na <u>página da política</u> .             | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado. Foi pesquisado na página da internet da política.                        | <b>Atendido.</b> Foi feita uma audiência pública, bem como foram realizadas 5 jornadas de Direito da Saúde.   | <b>Atendido.</b> Pode-se citar a Resolução CNJ n. 107/2010 e a Resolução CNJ n. 388/2021.     | <b>Não atendido.</b> Não foi encontrado no site do CNJ, na área dedicada à política um Plano de Gestão da política.  | <b>Não atendido.</b> Não foi localizado, foi pesquisado na página da internet da política. | <b>Não atendido.</b> Não foi encontrado no site do CNJ, na área dedicada à política, metas progressivas de desempenho com recorte temporal.  | <b>Atendido.</b> Há página da internet com informações sobre a política, caracterizando transparência ativa.   |