

# Os arranjos de governança do processo judicial eletrônico na justiça do trabalho<sup>1</sup>

*The governance arrangements of the electronic judicial process in the brazilian labor justice*

---

**José Flávio Albernaz Mundim** flavioalbernaz@gmail.com

Analista Judiciário em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

**Recebido** 07-mai-19 **Aceito** 13-mai-19

**Resumo** O objetivo deste ensaio é descrever os arranjos de governança do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho e sua evolução diacrônica, procurando estabelecer a relação entre a dinâmica dos arranjos e os resultados do projeto. Argumenta-se que se trata de uma política pública e que, portanto, pode ser analisada sob a ótica dos referenciais teóricos desse campo de pesquisa. O ensaio é dividido em duas seções além da introdução e das considerações finais. Na introdução, justifica-se a abordagem pelo viés de políticas públicas; na primeira seção, são resumidas as duas principais abordagens teóricas utilizadas; na terceira seção, apresenta-se o registro histórico do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho, apresentam-se os seus arranjos de governança e sua evolução ao longo do tempo e se problematiza a questão sobre a efetividade desses arranjos.

**Palavras-chave** Política pública. Arranjos de governança. Dinâmica dos arranjos de governança.

**Abstract** *The purpose of this essay is to describe the governance arrangements of the Electronic Judicial Process in the Brazilian Labor Justice and its diachronic evolution, trying to establish the relationship between the dynamics of the arrangements and the results of the project. It is argued that this is a public policy and that, therefore, can be analyzed from the perspective of the theoretical references of this research field. The essay is divided into two sections besides the introduction and the final considerations. In the introduction, it is justified the use of*

<sup>1</sup> Texto produzido em setembro de 2018 para o Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

*public policies approach; in the first section, the two main theoretical approaches are summarized; the third section presents the historical record of the Electronic Judicial Process in the Labor Courts, presents its governance arrangements and its evolution over time and raises the question about the effectiveness of these arrangements.*

**Keywords** Public policy. Governance arrangements. Governance arrangements dynamics.

## 1. Introdução

Este ensaio se propõe a analisar a implementação do Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho – PJe (JT)<sup>2</sup>, seus arranjos de governança e a evolução destes ao longo do tempo, no intuito de tentar esclarecer o quanto tais arranjos teriam sido determinantes para os resultados do projeto.

Um indício de que as peculiaridades dos arranjos de governança e sua evolução poderiam ter feito diferença nos resultados produzidos foi levantada a partir de uma rápida e sumária comparação desse sistema com o seu homólogo na Justiça Federal – PJe (JF). A pesquisa de satisfação com os sistemas eletrônicos da Justiça Federal realizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) em 2018<sup>3</sup> indica que o PJe (JF) era na ocasião o segundo mais mal avaliado dentre sete sistemas judiciais em uso nos Tribunais Regionais Federais (TRF) e que 42,4% dos respondentes preferem os sistemas concorrentes. Em contrapartida, o PJe (JT) encontra-se implantado em toda a Justiça do Trabalho e não possui sistemas concorrentes. Além disso, é tido como caso de sucesso de implantação do PJe entre os diferentes segmentos de justiça.

O recorte teórico escolhido para a análise utiliza, por um lado, a abordagem de Pires e Gomide (2016) sobre a relação entre governança e capacidades estatais e, por outro, o viés da dinâmica dos arranjos de governança proposto por Capano, Howlett e Ramesh (2015). Essas duas abordagens serão empregadas de maneira complementar. A primeira, para evidenciar os atores, as estruturas, processos, normas, mecanismos formais e informais de coordenação técnico-administrativa e os aspectos político-relacionais do arranjo de governança adotado na política pública estudada; a segunda, para mostrar a importância do caráter dinâmico desse arranjo. O ensaio procura evidenciar que a combinação desses dois aspectos – desenho do arranjo e sua dinâmica – tiveram um papel relevante para os resultados da política obtidos até agora.

O pressuposto do ensaio, ao se direcionarem as lentes das abordagens teóricas de políticas públicas para o PJe (JT), é o de que não se trata apenas de um projeto de sistema informatizado, mas mais propriamente de uma política pública.

---

2 Embora a sigla do sistema seja apenas PJe, utilizaremos neste texto "PJe (JT)" para diferenciá-lo de seu equivalente na Justiça Federal, também PJe, mas que designaremos por "PJe (JF)".

3 Disponível em [http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa\\_sistemas\\_eletronicos.php](http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_sistemas_eletronicos.php). Acesso em set/2018.

Na sequência, serão apresentados os argumentos para que se considere o PJe como uma política pública; um resumo das duas abordagens teóricas escolhidas para o estudo do objeto de pesquisa; o histórico do PJe e seus arranjos de governança; a questão sobre a efetividade desses arranjos e as considerações finais.

## 2. Governança: capacidades, arranjos e dinâmica

Várias são as definições de políticas públicas na literatura. Pires e Gomide (2016) afirmam que “planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins”. Segundo Saravia (2006), política pública “é um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Grau (2008) define: “A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”. Outras tantas definições poderiam ser elencadas, no entanto bastam as anteriores para se perceber que quando o Poder Judiciário decide implantar o Processo Judicial Eletrônico em todo o território nacional está tomando uma decisão de política pública. Está estabelecendo ações que interferem na realidade na medida em que modificam a forma como a sociedade aciona o Judiciário e como este Poder responde aos pleitos dos jurisdicionados. Por meio de planos, programas e projetos, o poder público passa a definir uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, mediada por um sistema eletrônico.

Considerando, ainda, que o PJe (JT) implementa uma reorganização abrangente dos procedimentos judiciais em todos os órgãos da Justiça do Trabalho, ele pode ser visto também como uma política de gestão pública. Isso fica mais evidente quando se examina o Plano de Projeto anexo à Portaria 65/2010<sup>4</sup>, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que define a gestão do desenvolvimento do sistema. Nas justificativas do projeto, é declarada a motivação principal para a formação da agenda:

“O Conselho Nacional de Justiça, como órgão destinado a fiscalizar e orientar a atuação administrativa dos tribunais, inclusive no aspecto financeiro, tem a missão de fazer convergir essas iniciativas, reduzindo substancialmente as despesas e propiciando a instalação e utilização de sistema que permitirá significativa evolução na tramitação dos processos e na obtenção dos dados gerenciais imprescindíveis para que a administração do Judiciário, desde o magistrado na vara até o próprio CNJ, possam dirigir com maior profissionalismo a condução dos processos”.

Tendo-se em conta que políticas de gestão pública são igualmente políticas públicas, a análise da implantação do PJe sob esse viés passa a ser, então, duplamente justificável.

---

4 Disponível em [http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/portaria-n65-22-04-2010-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/portaria-n65-22-04-2010-presidencia.pdf). Acesso em setembro/2018.

## 2.1. Arranjos de governança e capacidades

Os conceitos de arranjo, governança e capacidades são inter-relacionados. Governança é uma palavra polissêmica que possui vários significados na literatura. Para os objetivos deste ensaio, será considerado o conceito de Rhodes (1996, p. 652, apud Pires e Gomide, 2016) para governança:

“uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”.

Esse conceito captura o sentido não estático da governança, sem perder a perspectiva de que ao longo do processo das políticas públicas ela é exercida por meio dos arranjos institucionais (métodos). Arranjo institucional pode ser definido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE e PIRES, 2014). O arranjo estabelece o papel de cada ator e a forma de interação com os demais para a implementação das ações, projetos e programas de governo.

Para realizar as políticas públicas, o poder público precisa desenvolver capacidades por meio de arranjos institucionais. A crescente complexidade dos problemas têm obrigado os governos a desenvolverem arranjos cada vez mais complexos, para além dos modelos hierárquicos dos Estados desenvolvimentistas do século passado. Esses arranjos passaram a abranger órgãos de governo, órgãos de controle, sociedade civil, terceiro setor, organizações de classe, sindicatos e o mercado. A maior ou menor complexidade dos arranjos depende da quantidade e variedade dos atores relevantes para uma determinada política. A governança exercida por meio dos arranjos institucionais tende a aumentar a capacidade de implementação das políticas públicas.

Os arranjos podem ser mais verticalizados, quando predominam as estruturas hierárquicas de governo, ou mais horizontalizados, quando o governo se relaciona com atores fora dele, em rede. O século XXI tem testemunhado políticas públicas com arranjos de governança cada vez mais horizontais, uma vez que os problemas difíceis (“*wicked problems*”) exigem abordagem sistêmica com interação de uma multiplicidade de atores dentro e fora do governo. Para tanto, é necessário que os governos desenvolvam capacidades sob diferentes aspectos.

Pires e Gomide (2016) falam de dois tipos de capacidades estatais: as técnico-administrativas e as político-relacionais. As primeiras derivam da existência de burocracias competentes e profissionalizadas, considerando-se recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais; as segundas relacionam-se às habilidades para articular múltiplos atores no apoio aos projetos e programas. O argumento dos autores, a partir da análise de oito políticas do governo federal, é o de que em políticas bem-sucedidas ambos os componentes são efetivos. As competências técnico-administrativas estariam relacionadas à eficiência e eficácia das políticas, ao produto entregue, numa perspectiva weberiana tradicional. Essas competências precisam ser coordenadas pelos arranjos institucionais para que produzam resultado. As competências político-relacionais, por sua vez, permitiriam a acomodação dos interesses conflitantes, o que aumentaria a capacidade de mobilização dos atores. Em última instância, a boa

articulação dos atores traria oportunidade para a revisão dos objetivos da política, aprendizagem e inovações nos seus processos.

Em resumo, na visão de Pires e Gomide (2016), o bom desempenho das políticas estaria relacionado com altas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, desenvolvidas e sustentadas por arranjos institucionais de governança que promovem a articulação dos atores e a coordenação das ações.

Os arranjos são viabilizados e complementados por instrumentos ordenadores das atividades cotidianas das políticas. Eles “permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível”, a exemplo dos “editais, licitações, bancos de dados e índices, esquemas de certificação, isenção tributária ...” (PIRES, 2016).

## 2.2. Dinâmica dos arranjos

Um aspecto relevante a ser considerado é que os arranjos de governança não são estáticos. Toda governança é mudança da governança, afirmam Capano *et al.* (2015). Os arranjos de governança evoluem ao longo do tempo, a partir de um equilíbrio inicial e de uma “direcionalidade”, que é a lógica do seu desenvolvimento (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015). As mudanças podem ocorrer de forma incremental ou radical, e podem eventualmente reverter os arranjos de governança implementados, levando-os aos estados anteriores.

A dimensão temporal da governança mostra-se relevante quando se quer entender a relação dos arranjos com o ambiente externo. Mudanças (ou a ausência delas) não sincronizadas com o ambiente externo podem produzir a percepção de inefetividade da governança e, por consequência, da política pública correspondente. O ambiente pode exercer pressão na dinâmica da governança sob três aspectos: pela quantidade de espaços institucionais disponíveis aos atores para buscarem seus interesses; pela pluralidade dos atores – quanto mais plural o ambiente, maior a probabilidade de pressão; pela relevância da política – quanto mais relevante, maior a pressão (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Os atores, internos e externos à política, possuem interesses próprios que afetam a dinâmica dos arranjos de governança e são afetados por ela. Capano *et al.* (2015) veem os espaços de governança como arenas de disputa de poder entre diferentes atores. Essa perspectiva leva ao conceito de capacidade de governança, convergente com a abordagem de Pires e Gomide (2016), em que os arranjos contribuem tanto para o alcance dos objetivos declarados (a entrega dos produtos) quanto para a obtenção de consenso político entre os atores envolvidos. Assim, numa perspectiva diacrônica, para que uma política seja efetiva, as mudanças dos arranjos de governança devem preservar as capacidades de realização dos objetivos (capacidades técnico-administrativas), bem como as capacidades políticas (político-relacionais).

## 3. O processo judicial eletrônico na justiça do trabalho

### 3.1. Histórico

O PJe (JT) é o principal sistema eletrônico transacional<sup>5</sup> da Justiça do Trabalho, que tem por objetivo armazenar e processar todas as informações relativas às ações trabalhistas abertas no território nacional. O sistema abrange as funcionalidades para peticionamento, trâmites e consultas processuais, publicação das decisões e interface com outros órgãos externos à Justiça do Trabalho. Ele encontra-se em funcionamento nos 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e suas respectivas varas, assim como no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Uma das formas de se contar a história da implantação do PJe (JT) é a partir dos termos de acordo de cooperação técnica (TACT), bem como de atos e resoluções administrativas (RA), instrumentos amplamente utilizados pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) durante todas as fases do projeto. Em 29 de março de 2010, foi assinado o TACT 51/2010<sup>6</sup>, entre o CNJ, TST e o CSJT, que marca a entrada da Justiça do Trabalho nas ações para desenvolvimento do Processo Judicial Eletrônico como sistema a ser utilizado em todos os procedimentos judiciais<sup>7</sup>. Informações disponíveis no site do PJe (JT) na internet dão conta de que na mesma data o TST, o CSJT e os 24 TRT assinaram o TACT 01/2010, que integrou todos os órgãos da Justiça do Trabalho ao projeto<sup>8</sup>.

Ainda em 2010, o CSJT instituiu o comitê gestor do sistema por meio do Ato 69/2010, que definiu os padrões de desenvolvimento, implantação, treinamento e manutenção do sistema em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Nessa primeira versão, a composição do comitê ficou a cargo da Secretaria Executiva do CSJT, que deveria escolher seus representantes entre usuários, magistrados, servidores da área judiciária e técnicos da área de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Além disso, segundo o ato, o comitê se reportaria à unidade de TIC do CSJT.

Em abril de 2011, o Ato Conjunto 9/TST.CSJT.GP revogou o Ato 69/2010 e estabeleceu outra composição para o comitê gestor, que passou a ser vinculado diretamente à Presidência do TST e do CSJT. O novo ato especificou o número e a origem dos seus membros, enfatizando a presença de magistrados (4 membros), restringindo a participação de servidores à alta direção de TIC (3 membros) e incluindo a participação de um representante da OAB e outro do MPT, indicado pelo Procurador-Geral do Trabalho. Portanto, o comitê ganhou um *status* mais alto na hierarquia da Justiça do Trabalho, além de incluir atores relevantes externos a ela. Note-se ainda que as atribuições do comitê deixaram de ser técnico-operacionais e assumiram características estratégicas e de coordenação com outros órgãos da Justiça do Trabalho e entidades fora dela.

5 Sistema transacional é aquele que recebe, processa e fornece os dados estabelecidos pelas regras de negócio de uma organização, para dar suporte às suas operações.

6 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-termos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/78451-termo-de-acordo-de-cooperacao-tecnica-n-0512010>. Acesso em set/2018.

7 O TACT 51/2010 é uma extensão do TACT 73/2009, firmado entre o CNJ, o C.JF e os tribunais regionais federais para desenvolvimento do PJe a partir do Sistema CRETA, do TRF da 5ª. Região.

8 Disponível em <http://www.tst.jus.br/web/pje/historico>. Acesso em set/2018.

Outros atos administrativos criaram estruturas técnicas para o projeto. Os Atos CSJT.GP.SG 97/2011 e 114/2011 instituíram grupos de trabalho de especificação de requisitos, respectivamente para o primeiro grau e o segundo, cada um com composição paritária de três magistrados e três servidores.

A força de trabalho foi significativamente expandida em 2011 por meio do TACT 01/2011, entre o TST, o CSJT e os 24 TRT. Os tribunais da Justiça do Trabalho cederam, ao todo, 50 servidores, entre analistas de sistemas e desenvolvedores, que passaram a trabalhar de forma integrada na sede do Conselho. O projeto piloto para a fase de execução das ações trabalhistas foi concluído em fevereiro de 2011 e ainda nesse mesmo ano teve início o desenvolvimento do sistema para a fase de conhecimento<sup>9</sup>.

O PJe (JT) foi oficialmente instituído em 23 de março de 2012, pela Resolução 94/CSJT<sup>10</sup>, alterada pela Resolução CSJT 128/2013 e revogada pela Resolução CSJT 136/2014. Essas resoluções referenciam a Resolução CNJ 185/2013, que instituiu o PJe no âmbito do Poder Judiciário. Tanto as resoluções do CSJT quanto a do CNJ fazem menção, em seus "considerandos", ao Acórdão TCU 1094/2012<sup>11</sup>, que em seu item 9.5 recomenda a realização de fiscalização no CSJT para tratar de questões relativas à política de tecnologia da informação:

9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie, em conjunto com a 3ª Secretaria de Controle Externo, a conveniência e a oportunidade da realização de fiscalização, no âmbito do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), para tratar de questões afetas à política de tecnologia da informação no âmbito do Judiciário trabalhista, observando, em particular:

...

9.5.4. as medidas a serem adotadas pelos órgãos integrantes da Justiça do Trabalho, de modo a evitar o desperdício de recursos no desenvolvimento de soluções a serem descartadas quando da implantação dos projetos nacionais, orientando acerca da estrita observância dos termos do Ato Conjunto CSJT.TST.GP.SE 9/2008, especialmente em seus arts. 9º e 11, zelando pela compatibilidade das soluções de TI adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho, bem como se abstendo da prática de contratações cujo objeto venha a ser rapidamente descartado, podendo resultar em atos de gestão antieconômicos e ineficientes;

Entre 2011 e 2018, o CSJT desdobrou suas ações de implementação do sistema por meio de outros TACT com os TRT, Ministério Público do Trabalho (MPT), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, o Conselho Federal da

9 Conhecimento e execução são as duas fases para o andamento do processo judicial. Na primeira, a justiça reconhece ou não o direito, por meio de uma sentença ou acórdão; na segunda, cumpre-se a decisão judicial ao se cobrar dos devedores o que é devido.

10 Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/21077>. Acesso em set/2018.

11 Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=3979021>. Acesso em set/2018.

Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas, Associação dos Advogados de São Paulo, Escola Nacional de Advocacia, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Advocacia Geral da União<sup>12</sup>. Os TACT com os TRT tinham como objeto a disponibilização de técnicos a serem alocados ao projeto e o desenvolvimento de módulos específicos a serem acoplados ao núcleo do sistema. Por sua vez, os TACT com organizações externas à Justiça do Trabalho visavam tratar sobretudo, mas não exclusivamente, de questões relativas à interoperabilidade dos sistemas.

Os anos de 2012 e 2013 foram de grande turbulência para a implantação do sistema, que ainda apresentava muitas falhas. Um dos Tribunais Regionais mais afetados foi o TRT da 1ª. Região, Rio de Janeiro. No mês de outubro de 2013, o sistema ficou indisponível várias vezes ao dia por 20 dias. A OAB/RJ organizou um abaixo-assinado com 22 mil assinaturas dirigido ao Presidente do TST, solicitando a volta do peticionamento em papel até o restabelecimento do sistema<sup>13</sup>. A duração média dos processos passou de 220 dias em 2012 para 380 em 2013<sup>14</sup>. Indisponibilidades também ocorreram em outros estados.

Segundo informações obtidas em entrevista com um dos integrantes da equipe técnica do PJe (JT)<sup>15</sup>, o ano de 2014 marcou o ponto de inflexão na avalanche dos problemas técnicos do PJe (JT). Foi tomada a decisão, no âmbito da Justiça do Trabalho, de se alterar o código fonte herdado do CNJ, uma vez que os impactos negativos decorrentes da lentidão e frequentes indisponibilidades do sistema passaram a comprometer significativamente o projeto, decisão que se revelou crucial para o restante da implantação. Aos poucos, a equipe técnica do CSJT depurou os erros e aperfeiçoou o código, o que diminuiu paulatinamente as ocorrências de erros e, por consequência, a resistência ao novo sistema. Entretanto, essa decisão de passar a seguir uma trajetória mais independente em relação ao CNJ, quanto ao desenvolvimento do sistema, ocorreu tacitamente; não chegou a ser formalizada pelo CSJT.

Em 2016, novo TACT foi firmado entre o CSJT e o CNJ, em que este último passou a acionar o primeiro a respeito de demandas de desenvolvimento de módulos para o PJe nacional. O CSJT começou a atuar como concentrador dessas demandas, repassando-as aos TRT na qualidade de “fábricas de *software*”. Iniciava-se, então, a fase de migração para uma nova arquitetura do sistema.

Em 2017, o sistema foi instalado no TST, completando-se assim o ciclo de implantação do PJe (JT). Hoje, o sistema encontra-se instalado em toda a Justiça do Trabalho: TST, os 24 TRT e as 1.573 varas do trabalho. Atingiu-se, portanto, a meta definida no início do projeto de implantação em todas as instâncias do judiciário trabalhista.

12 Disponível em <http://www.csjt.jus.br/web/csjt/acordos-de-coop.-tecnica>.

13 Disponível em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI189525,31047-Advocacia+quer+retorno+ao+papel+por+problemas+no+PJe+do+TRTRJ>. Acesso em setembro/2018.

14 Disponível em <http://www.sintrajusc.org.br/pagina/22123/trt-no-rj-adia-2-mil-audiencias-em-um-mes-por-falhas-no-pje>. Acesso em setembro/2018.

15 Entrevista realizada no dia 10 de setembro de 2018 na sede do CSJT, em Brasília.

No tocante aos resultados esperados com essa política de sistema único de informação, a página de apresentação do PJe (JT)<sup>16</sup> menciona o "... propósito de integração de todas as instâncias trabalhistas por um único sistema eletrônico de tramitação processual em favor da celeridade processual, economia de recursos, preservação ambiental ...". Para subsidiar as análises quanto a esses objetivos, buscou-se acessar a Pesquisa de Qualidade do PJe. Entretanto, os resultados da pesquisa não se encontram publicados. Também não houve tempo hábil para se solicitarem informações geradas pelo sistema "e-Gestão", que extrai dados do PJe (JT) para subsidiar as atividades da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho.

Questionado sobre a qualidade do sistema, o técnico entrevistado informou que a equipe não enfrenta mais crises há cerca de um ano e meio. As versões e "micro versões" do sistema foram corrigindo os problemas ao longo dos últimos anos. Indagado sobre por que sua percepção é a do PJe (JT) como um caso de sucesso, o entrevistado respondeu que o sistema otimizou a utilização dos recursos, criou metas comuns entre as equipes e órgãos da Justiça do Trabalho, e deu um sentido ao trabalho das equipes, que é o de trabalhar pelo aperfeiçoamento de um produto. Apontou como fatores de sucesso a qualidade da gestão e a qualificação técnica das equipes da Justiça do Trabalho.

### 3.2. Arranjos de governança do PJe (JT)

Os arranjos de governança do PJe (JT) foram implementados e modificados por meio de inúmeros e diferentes instrumentos. Os TACT estabelecem relações de cooperação e parceria com atores fora da Justiça do Trabalho, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a AGU e a PGFN. Esses TACT implementam arranjos que se aproximam mais dos arranjos em rede, uma vez que não há hierarquia entre tais organizações. Por outro lado, os TACT firmados entre o CNJ e o CSJT e entre este e os TRT, ainda que formalmente tratem de "cooperação", possuem um viés hierárquico, já que ambos os conselhos exercem papel fiscalizador e direcionador nos seus respectivos âmbitos de jurisdição.

Além dos TACT, foram amplamente utilizados atos, resoluções e portarias que, no conjunto, não somente criaram a arquitetura e os processos de governança do PJe (JT), mas também moldaram em grande medida a sua dinâmica.

As figuras 1 e 2 abaixo ilustram como foram os desenhos iniciais dos arranjos, respectivamente do ponto de vista do CNJ e do CSJT<sup>17</sup>.

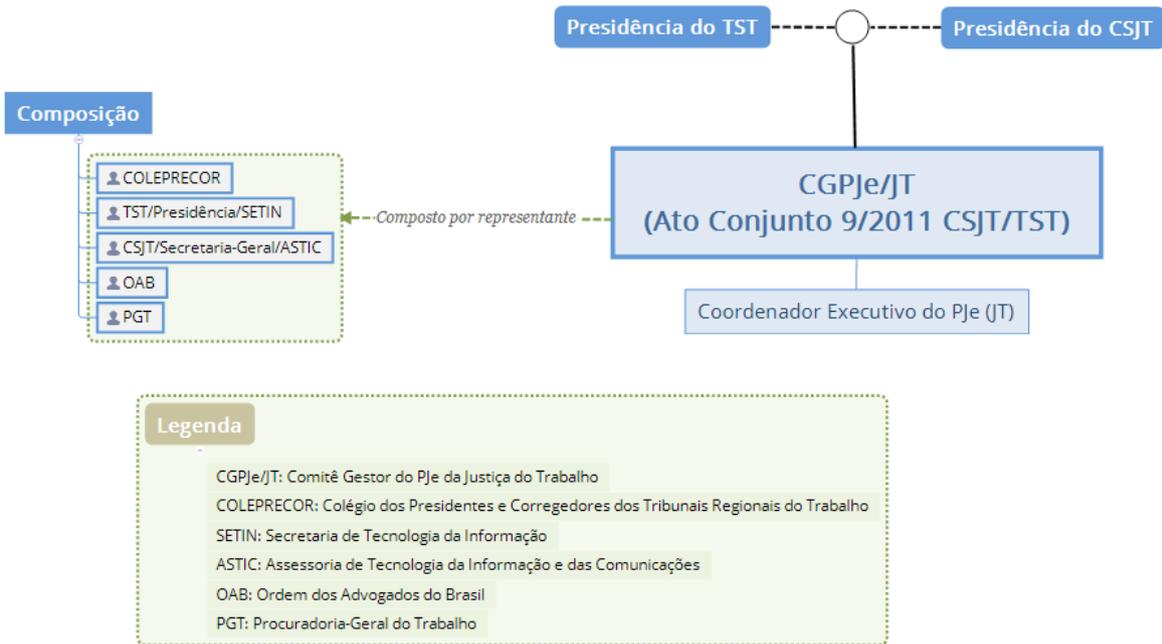
<sup>16</sup> [www.tst.jus.br/web/pje](http://www.tst.jus.br/web/pje).

<sup>17</sup> Todos os esquemas apresentados a seguir são simplificações dos arranjos definidos pelo Poder Judiciário. O desenho completo traria uma complexidade desnecessária aos propósitos deste trabalho.

Figura 1. Arranjo de governança do PJe nacional em 2010, segundo a Portaria CNJ n. 65/2010.



Figura 2. Arranjo de governança do PJe (JT) em 2011, segundo o Ato Conjunto CSJT/TST n. 9/2011.

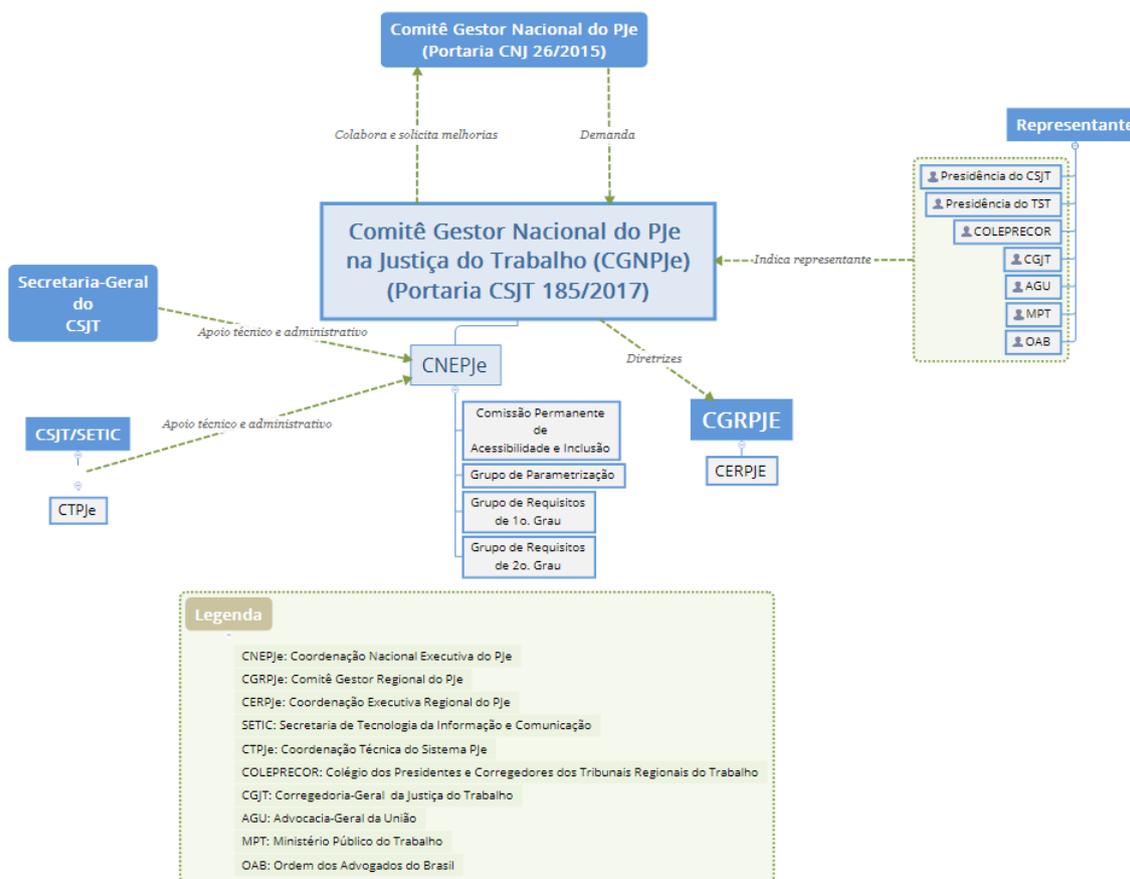


Várias alterações e incrementos foram feitos nos arranjos de governança até se chegar à atual arquitetura, mostrada nas figuras 3 e 4 abaixo.

Figura 3. Arranjo de governança do PJe nacional, a partir de 2015, segundo a Portaria CNJ n. 26/2015.



Figura 4. Arranjo de governança do PJe (JT), a partir de 2017, segundo a Portaria CSJT n. 185/2017.



Ambas as arquiteturas, do CNJ e do CSJT, tornam-se mais complexas, em termos de número de membros nos comitês e de instituições que se fazem representar, e de quantidade de comitês e outras estruturas técnicas. O comitê gestor do CNJ, por exemplo, que em 2010 era composto por 7 membros, todos do Poder Judiciário, passa a ter 11 membros em 2015, sendo 3 deles indicados por instituições externas (AGU, Defensoria Pública da União e OAB). Na Justiça do Trabalho, a composição do comitê passa de 9 para 11 membros, no período entre 2011 e 2017. A OAB e o MPT já integravam o comitê no início; a Corregedoria-Geral do Trabalho (CGJT) e a AGU passam também a integrar em 2017. A rede de governança instituída pela pelo CNJ em 2015 determina a criação de comitês gestores em todos os tribunais do país, assim como sua composição mínima, e cria também grupos técnicos denominados "grupos de trabalho". A Justiça do Trabalho implementa algo semelhante, com a Resolução CSJT 185/2017, ao criar os Comitês Gestores Regionais do PJe. Entretanto, o escopo do normativo é muito mais abrangente: dispõe sobre a padronização do uso do sistema, a forma e os perfis de acesso, as práticas eletrônicas processuais, os requisitos de infraestrutura tecnológica, cria a figura do administrador do sistema em cada TRT, dispõe sobre a capacitação dos usuários e estabelece regras gerais de implantação nos Regionais, incluindo a migração dos sistemas legados para o PJe.

Do ponto de vista formal, os arranjos de governança do CNJ e do CSJT mantiveram-se sincronizados ao longo tempo, e as mudanças ocorreram de forma incremental em ambos. Do ponto de vista informal, no entanto, ocorreu uma ruptura em 2014, quando o CSJT, premido pelas crises de seu processo de implantação, sobretudo no âmbito do TRT da 1ª. Região (RJ), decidiu unilateralmente alterar o código do sistema para melhorar sua qualidade. O CNJ tinha o interesse de preservar a unicidade do sistema; o CSJT tinha o interesse de estancar a crise, que poderia inviabilizar a implantação do sistema na Justiça do Trabalho. Esse ponto de inflexão parece ter sido essencial para o abrandamento dos problemas nos meses e anos seguintes. Entretanto, essa ruptura circunstancial não impediu a continuidade da coordenação de ações entre os dois órgãos. O TACT 10/2016, firmado entre o CNJ e o CSJT, estabelece parceria para que os tribunais do trabalho desempenhem a função de "fábrica de *software*", para tratarem demandas do CNJ de desenvolvimento de módulos do PJe.

Ainda na crise de 2014 no Rio de Janeiro, a OAB-RJ juntou-se aos advogados para protestar nas ruas contra o sistema, pedindo a "volta do papel". Note-se que a OAB nacional já integrava o comitê gestor da Justiça do Trabalho desde 2011. Naquele momento, prevaleceram os interesses relacionados ao papel de entidade de classe, que fizeram a instituição se posicionar fora do arranjo de governança como um agente de pressão externa.

Entre os TRT, órgãos essenciais para a implementação do PJe (JT), alguns resistiram a ela, em especial aqueles que já possuíam sistemas mais maduros e eficientes. Sobre esse aspecto, o entrevistado chegou a mencionar a expressão "implementação traumática".

Assim, de acordo com a abordagem de Capano *et al.* (2015), os arranjos de governança recebiam pressões dos ambientes externo e interno, oriundas de diferentes atores com interesses próprios. Cabe, então, perguntar como foi possível acomodar as pressões e concluir a implantação do sistema.

### 3.3. Sobre a efetividade dos arranjos do PJe (JT)

As duas capacidades dos arranjos de governança apontados por Pires e Gomide (2016) e Capano *et al.* (2015) parecem ter sido determinantes para que a implantação do PJe (JT) pudesse ter prosseguido e ter sido concluída em 2017. Por um lado, foram colocadas em ação as competências técnico-administrativas dos TRT e do próprio CSJT, que contam com quadros profissionais de tecnologia da informação coordenados por arranjos de governança hierárquicos e robustos. Neste aspecto, destaca-se o papel do TCU: com o Acórdão 1094/2012, o controle externo talvez tenha sido um dos principais indutores das mudanças no desenho dos arranjos de governança, a partir da recomendação de se evitar desperdício de recursos públicos com esforços e sistemas redundantes.

Por outro lado, as capacidades político-relacionais foram capazes de acomodar interesses conflitantes de atores relevantes como o CNJ, os TRT, a OAB e o próprio CSJT. O caso em estudo mostrou que não se trata de duas capacidades estanques: as competências técnico-administrativas foram mobilizadas para solucionar paulatinamente os problemas e melhorar a qualidade do *software* da Justiça do Trabalho, o que facilitou a obtenção de consenso entre os atores. O abrandamento das tensões, por sua vez, permitiu um ambiente de maior tranquilidade às equipes no prosseguimento dos trabalhos.

Entretanto, a questão sobre a efetividade dos arranjos de governança vai além do alcance do objetivo de implantação do PJe (JT) em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Numa perspectiva de boas práticas em projetos e programas, pode-se afirmar que a implantação do sistema em todos os tribunais e varas do trabalho representa apenas a primeira etapa no caminho em direção à efetividade: a implantação é o produto entregue pelo projeto. Os produtos de um projeto são a condição necessária para se criarem capacidades organizacionais cujo acionamento resulta nos benefícios esperados e elencados por ocasião da formulação da política.

O CNJ, no Plano de Projeto do PJe (Portaria n. 65/2010), menciona redução substancial de despesas, obtenção de dados para a administração do Judiciário e maior profissionalismo na condução dos processos como benefícios esperados. No item referente ao alinhamento estratégico, ainda no mesmo plano de projeto, o Conselho coloca como objetivos: maior eficiência operacional pela maior agilidade no trâmite processual; maior acesso ao Sistema de Justiça pela ampliação do rol de meios de acesso ao Judiciário; maior integração entre os tribunais; melhor comunicação institucional com órgãos externos ao Judiciário; melhor suporte e segurança dos sistemas e; concentração de recursos orçamentários em atividades menos dispersas. O CSJT, por sua vez, declara como benefícios do PJe (JT) a celeridade processual, economia de recursos e preservação ambiental.

No ciclo de políticas públicas, a fase de avaliação é aquela em que se confrontam os resultados esperados com aqueles obtidos efetivamente. Resulta desse confronto a realimentação do ciclo com lições aprendidas e propostas para reformulação da agenda. No caso do PJe (JT), o trabalho de pesquisa para este ensaio envolveu a busca pelas informações relativas aos critérios e resultados das avaliações. No entanto, tais informações não se encontravam publicadas ou disponíveis nos sites do PJe (JT) por ocasião da redação deste texto, nem foi possível obtê-las durante a entrevista. Assim, não foi possível conhecer o viés utilizado na Pesquisa de Qualidade periódica do sistema. Tampouco foi possível saber se os parâmetros para avaliação dos benefícios relacionados

pelo CNJ e CSJT estão sendo considerados e mensurados – celeridade processual, redução de custos do PJe quando comparado com o conjunto dos sistemas legados, economia de papel, integração etc. Portanto, a resposta sobre a efetividade dos arranjos de governança ainda permanece em aberto e passa necessariamente pela elucidação dessas questões.

## 4. Considerações finais

Este ensaio argumentou que o Processo Judicial Eletrônico na Justiça do Trabalho é uma política pública e que, por conseguinte, pode ser analisado pelo viés das abordagens teóricas desse campo de pesquisa. Procurou mostrar que os conceitos de governança, capacidades e arranjos são inter-relacionados. Capacidades técnico-administrativas e político-relacionais mobilizadas por arranjos de governança eficientes repercutem positivamente nos resultados das políticas. Além disso, os arranjos são reorganizados em um processo diacrônico e dinâmico, em resposta às pressões do ambiente e dos atores.

No caso do PJe (JT), os arranjos e sua dinâmica estão relacionados com o alcance da meta de implantação em 100% dos órgãos da Justiça do Trabalho. No entanto, não foi possível se averiguar a efetividade dos arranjos de governança do PJe (JT). Não se teve acesso aos dados que pudessem cotejar os objetivos iniciais da política com os eventuais resultados obtidos: redução de custos, celeridade processual, economia de papel, integração entre órgãos da justiça, ampliação do acesso à justiça, segurança dos sistemas, entre outros.

Essas questões, além de uma eventual comparação com o PJe (JF), podem ser objeto de estudos futuros.

## Referências

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities**. 1a. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Implantação do Processo Judicial Eletrônico da JF - PJe**. Observatório da Estratégia. Disponível em: <[http://www.cjf.jus.br/observatorio/projeto\\_jf.php?id=4](http://www.cjf.jus.br/observatorio/projeto_jf.php?id=4)>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Sistemas Eletrônicos da Justiça Federal. Observatório da Estratégia**. Disponível em: <[http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa\\_sistemas\\_eletronicos.php](http://www.cjf.jus.br/observatorio/pesquisa_sistemas_eletronicos.php)>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acordos de Cooperação Técnica**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em: Setembro 2018.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Acordos de Cooperação Técnica**. CSJT. Disponível em: <<http://www.csjt.jus.br/web/csjt/acordos-de-coop.-tecnica>>. Acesso em: Setembro 2018.

GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas, Brasília, 2014.

GRAU, E. R. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus Instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, jul/dez 2012.

PIRES, R. R. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família, Brasília, n. 26, Abril 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studies, v. 44, p. 652-667, September 1996.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Políticas Públicas. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Acordos de Cooperação Técnica**. PJe. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje/acordos-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Histórico**. PJe. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje/historico>>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Legislação - Atos**. PJe. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje/atos>>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Legislação - Resoluções**. PJe. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje/resolucoes>>. Acesso em: Setembro 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **PJe**. PJe. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/pje>>. Acesso em: Setembro 2018.