



EMENTA:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ARMAZENAMENTO EM NUVEM. PROCESSO DIGITAL. VERIFICAÇÃO DE ALINHAMENTO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. VALIDAÇÃO.

Voto nº 45263

1. Cuida-se de submissão ao c. Órgão Especial do procedimento de contratação da empresa Microsoft Informática Ltda para prestação de serviços de desenvolvimento, customização, implementação e suporte da Plataforma de Justiça Digital, destinada à gestão de processos no âmbito do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O contrato nº 000.061/2019/CT, foi firmado para vigência de 20/02/2019 a 19/02/2024, no valor de R\$ 1.330.303.760,70, com dispensa de licitação.

O e. Conselho Nacional de Justiça determinou de ofício a suspensão do contrato, procedendo sua inserção no procedimento de acompanhamento de decisão nº 0000681-09.2014.2.00.0000, para análise estando pendente de deliberação.

A e. Presidência do Tribunal de Justiça convocou sessão extraordinária do c. Órgão Especial para manifestação.

É o relatório.



2 - A princípio, deve-se analisar o contrato em duas perspectivas: **I)** a infraestrutura de tecnologia; **II)** e a nova plataforma de processo eletrônico.

I. Infraestrutura de tecnologia

Em relação à infraestrutura de tecnologia, esta abrange toda a estrutura para o funcionamento do sistema e gestão de dados, para tanto é necessário esclarecer que:

- **Cloud Computing:** O conceito de computação em nuvem refere-se à utilização da memória e da capacidade de armazenamento e cálculo de computadores e servidores Hospedados em Datacenter e interligados por meio da Internet, seguindo o princípio da computação em grade.

Todo computador tem uma capacidade limitada de processamento de dados, devido aos seus componentes, e para aumentar tal processamento seria possível aumentar o número de computadores que fazem os processos, adquirir computadores mais potentes, ou então como alternativa contratar o *Cloud Computing*.

Um computador é suficiente para fazer todo o processamento do usuário, porém em empresas e órgãos públicos, como o volume de dados é enorme, são necessários diversos computadores para fazer o processamento.

Ocorre que, para aumentar a capacidade do processamento, seria necessário investimento na infraestrutura: prédio, controle de temperatura de ambiente (uma vez que os computadores em conjunto emitem uma grande quantidade de calor), além do próprio investimento nas máquinas que apresentam



elevado custo, bem assim no custo com funcionários para fazer a manutenção do DataCenter.

Assim, a solução do Cloud Computing entra em cena como uma alternativa viável, de modo que o órgão público ao invés de fazer pesados gastos em infraestrutura contrata esse processamento de uma empresa terceirizada, de sorte que todo o volume de dados será processado nos Data Center's da empresa especializada no serviço, a qual pode prestá-lo com mais eficiência e com um custo menor.

Além disso, a capacidade de expansão de Data Center's em empresas especializadas como a Microsoft é muito maior do que de um órgão público, posto que esta é uma de suas principais atividades.

Foi apontado que o custo de implantação de um novo Data Center para o TJ seria em torno R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais).

Destaca-se que sempre que o Tribunal aumentasse o fluxo de dados, chegando ao limite de processamento do Data Center atual, seriam necessários novos investimentos vultosos. Portanto, a solução apresentada é amplamente vantajosa, pois caso haja a necessidade de processamento adicional, bastaria contratá-lo da empresa terceirizada.

B. Questão apontado pelo CNJ

Um dos problemas apontados pelo CNJ seria que o Data Center poderia ser localizado fora do Brasil, não havendo disciplina sobre o tema no âmbito do Poder Judiciário. Todavia, as instituições financeiras já foram autorizadas pelo Bacen a utilizar o Cloud Computing, conforme a Resolução 4658/2018.



Caso seja contratado serviço de Cloud Computing fora do país por bancos, estes deverão se preocupar em cumprir diversos requisitos, entre eles:

I. Seguir a indicação dos países e das regiões onde os serviços poderão ser prestados e os dados poderão ser armazenados, processados e gerenciados;

II. A existência de convênio para troca de informações entre o Banco Central do Brasil e as autoridades supervisoras dos países onde os serviços poderão ser prestados;

III. A instituição contratante deve prever alternativas para a continuidade dos negócios, no caso de impossibilidade de manutenção ou extinção do contrato de prestação de serviços.

Importante destacar que o contrato atual com a Softplan não apresenta tal solução de Cloud Computing, sendo necessária a expansão do *Data Center* Hely Lopes Meirelles em meados de 2021 ao custo atual de R\$900.000.000,00 (novecentos milhões de reais).

Essa primeira parte seria apenas a estrutura física necessária para fazer o processamento, dispensando por consequência que o TJSP mantivesse um outro DataCenter.

II. Nova plataforma de processos on-line

O contrato ainda prevê a criação de uma nova plataforma de processos on-line em substituição ao SAJ.



A plataforma anterior não é de propriedade do TJ, de sorte que a empresa não libera o código fonte¹, isto é, o conjunto de palavras ou símbolos contendo instruções em uma determinada linguagem de programação, o que possibilitaria a edição do SAJ pelo próprio TJ. Assim, qualquer alteração no sistema é custosa, pois somente pode ser realizada pela empresa proprietária do SAJ.

O e. CNJ por diversas vezes sugeriu a implementação do PJe no TJ/SP. Esta plataforma foi desenvolvida pelo próprio CNJ. Todavia, ela apresenta limitações de índole técnica, não atendendo as necessidades do processo digital no âmbito do TJ/SP, e, caso implementada, necessitaria de manutenção do sistema SAJ para processos físicos e para processos e execuções criminais.

Com a nova plataforma, o TJ/SP poderia torna-se o proprietário do Código Fonte (caso previsto em contrato), além disso, uma solução de tecnologia sob encomenda atende de forma muito mais eficiente as necessidades e especificidades do processo digital no âmbito do Tribunal.

Em relação à competência técnica da Microsoft, essa é indiscutível, sendo a maior empresa de softwares do mundo, especializada nas soluções de Cloud Computing e de softwares personalizados.

Ademais, a plataforma de nuvem da Microsoft em 2018 estava disponível em mais de 42 regiões em todo o mundo, atendendo a um amplo conjunto de padrões e conformidade internacionais, incluindo os requisitos do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR) e propriedade intelectual (IP).

¹ Código-fonte é o conjunto de palavras ou símbolos escritos de forma ordenada, contendo instruções em uma das linguagens de programação existentes, de maneira lógica. Existem linguagens que são compiladas e as que são interpretadas.



3. Deve ser consignado, desde logo, que o ato de contratação sob exame foi praticado pelo agente público competente e, com a devida vênia, não se subordinava à deliberação de órgão colegiado.

Com efeito, nos termos do art. 26, inciso II, alíneas “a” e “t”, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, compete ao Presidente do Tribunal de Justiça, exercer a administração do Tribunal e do Judiciário do Estado, de modo geral e, mais especificamente, **determinar a instauração de licitações, firmar contratos e praticar atos relativos à administração.**

O Presidente do Tribunal de Justiça, assim agindo, representa o próprio Poder Judiciário estadual, ou seja, é a Pessoa Jurídica de Direito Público quem pratica os atos de administração por intermédio daquele que, durante o mandato que lhe foi outorgado por seus pares, ocupa a posição de ordenador de despesas, executor do orçamento, gestor público e dirigente do órgão público.

Contudo, o Exmo. Sr. Presidente, em sessões anteriores, tanto do c. Conselho Superior da Magistratura como deste c. Órgão Especial, detalhou explicações a respeito do contrato assinado. Em tais oportunidades, formalmente, submeteu a matéria à apreciação deste c. Órgão Especial, à vista das implicações que a sua execução terá para o futuro, de modo a demonstrar o seu alinhamento com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo 2015-2020 (PETJ) e com o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI).

A propósito, em sessão do dia 20 de fevereiro, data em que se deu a assinatura do contrato, o em. Des. Presidente fez uma exposição ao colegiado sobre o objeto da contratação, colocando-se à disposição para esclarecimentos.



Destarte, a análise do objeto do contrato, em cotejo com os objetivos do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) do TJSP, permite reconhecer sua adequação às metas estabelecidas.

Na perspectiva de suporte organizacional constante do Plano se encontram, dentre outros, estes objetivos²:

- a) ADQUIRIR E/OU REESTRUTURAR A INFRAESTRUTURA, SISTEMAS E MÉTODOS DE TRABALHO NA STI PARA READEQUAR ÀS NECESSIDADES DO TJSP;
- b) ATUALIZAR E MENSURAR MAIS ADEQUADAMENTE A UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS E SEU CICLO DE VIDA NO ÂMBITO DA STI;
- c) APRIMORAR A BUSCA POR NOVAS FRENTES EM TECNOLOGIA PARA APOIAR E APRIMORAR A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO TJSP;

Os objetivos que compõem o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, as metas e ações foram aprovadas por este Órgão Especial, resultando na edição da Resolução nº 706/2015, de 29 de julho de 2015.

No Tema estratégico específico que envolve a tecnologia da informação destaca-se:

²<http://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/PlanejamentoEstrategicoDeTI/PlanejamentoEstrategicoDeTI/Default/PETI.pdf>



TEMA ESTRATÉGICO: INFRAESTRUTURA E TECNOLOGIA

6 – APRIMORAR OS RECURSOS DE TIC

7 – APRIMORAR A GOVERNANÇA DE TIC

8 – INTEGRAR OS SISTEMAS INFORMATIZADOS DO TJSP COM ÓRGÃOS DE GOVERNO E UNIDADES EXTRAJUDICIAIS

9 – ADEQUAR INFRAESTRUTURA FÍSICA

A meta 6.5 prevê: Estruturar os dados e as aplicações digitais em nuvem híbrida (nuvem privada combinada com nuvem pública) até 31/dez/2020.

A meta 6.7 prevê: Integrar prioritariamente os sistemas de 1º e 2º graus até 31/dez/2020.

A Justificativa dos objetivos fixados está na constatação de que a Tecnologia da Informação é peça-chave na transformação dos processos de trabalho e no aprimoramento dos serviços prestados, principalmente para o Poder Judiciário que trata milhares de volumes processuais. Este objetivo ratifica a preocupação da Alta Administração, destacando a informatização como uma das ações prioritárias.

Por sua vez a meta 7.2, estabelece como objetivo: Aderir em 100% às diretrizes estratégicas referentes à Segurança de Informação até 31/dez/2020.

As metas ali descritas têm como norte a Resolução CNJ 198/2014.

A contratação foi realizada com observância dessas metas e está em consonância com o Planejamento Estratégico em vigor, tendo sido precedida de processo administrativo interno para juízo de conveniência e oportunidade, que resultou positivamente afirmado.



A suspensão levada a efeito pelo c. Conselho Nacional de Justiça, em análise preliminar, partiu de algumas premissas que são apontadas no despacho do relator Conselheiro Márcio Schiefler Fontes.

A primeira delas é a de que, a partir da edição da Lei 11.419, de 2006, que dispôs “sobre a informatização do processo judicial”, o Conselho Nacional de Justiça editou a resolução CNJ 185/2013, instituindo o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelecendo os parâmetros para sua implementação e funcionamento.

O c. Conselho Nacional de Justiça, buscando unificar os sistemas em âmbito nacional, determinou a sua adoção nos diversos tribunais, mas **a própria resolução excepcionou sua aplicação**, permitindo aos tribunais a manutenção de sistemas diversos, submetido pedido àquele órgão.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, após a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, que tratou da Reforma do Poder Judiciário, tem enfrentado permanente adaptação, que teve início com a unificação dos três Tribunais de Alçada ao Tribunal de Justiça, passou pela redução de entrâncias, instalação de centenas de Varas Judiciais e reestruturação administrativa.

Do ponto de vista de estrutura de informática, a primeira etapa envolveu a implementação de rede lógica, a aquisição de hardware e a implantação física de estrutura unificada em primeira e segunda instância e na administração.

De outro lado, buscou-se solução de software capaz de unificar os diversos sistemas que eram utilizados no Tribunal de Justiça e que não atendiam, na ocasião, as necessidades da administração.



Verificando-se a impossibilidade de utilização do sistema disponibilizado pelo c. Conselho Nacional de Justiça, desde então, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passou a utilizar sistema denominado “SAJ” que, de acordo com a análise que fundamentou a contratação da Microsoft, **tornou-se insuficiente para a demanda**, além da obsolescência.

Sob esse primeiro aspecto, o que se deve anotar é que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo **já contava com autorização para utilização de sistema diverso do PJe**, como aliás o despacho do relator do procedimento no CNJ destacou.

Eventuais dificuldades de comunicação (interoperabilidade) entre os sistemas a serem implantados no Tribunal de Justiça de São Paulo e os em uso por orientação do Conselho Nacional de Justiça, como exemplo o PJe, podem ser solucionadas com o desenvolvimento de aplicações próprias a esse fim, sempre que as situações de interações necessárias venham a ocorrer.

Por outro lado, nada impede que o TJSP adote desde logo o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU) do c. Conselho Nacional de Justiça, diante de suas especificidades, ligadas à unificação do tratamento de dados e processamento de feitos envolvendo a população carcerária.

Analisadas essas premissas verifica-se que a contratação está alinhada às diretrizes do Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo 2015-2020.

Sob outro aspecto destacou-se no despacho inicial a dispensa de licitação, a contratação de empresa estrangeira e o valor do contrato, como questões que mereceriam melhor análise.



A modalidade de contratação escolhida seguiu uma das possibilidades deferidas pela Lei nº 8666/93, que prevê a possibilidade de dispensa e inexigibilidade de licitação nos seus arts. 24 e 25.

O fato de se tratar de empresa sediada no Brasil vinculada a empresa estrangeira, de igual modo reflete a condição atual da tecnologia da informação, que não encontra fronteiras físicas. Tampouco o tratamento de dados em nuvem, sabido que até mesmo a circulação desses dados em rede se dá por empresas provedoras prestadoras de serviços sob concessão que também envolvem transnacionais.

Demais disso, o acórdão que confirmou a liminar destaca que houve esclarecimento de que a contratação respeitou as regras impostas pelo Marco Civil da Internet, Lei de Acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados.

Quanto ao valor do contrato, que apresenta a significativa importância de R\$ 1.330.303.760,70, necessário observar, contudo, que o valor global reflete o **custo total para o desenvolvimento do contrato ao longo de cinco anos** (20/02/2019 a 19/02/2024).

Esse valor representa o percentual de **11,23% do orçamento** do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para 2019, que é de R\$ 11.835.526.319,00. Considerando-se que a execução e os desembolsos ocorrerão em cinco anos, o empenho será diluído ao longo da contratação de modo que o orçamento atual estará vinculado em valores próximos a **2% do total**, de onde se conclui que o mesmo ocorrerá com os orçamentos futuros.

Destaco estes elementos para ponderar que a questão deve ser analisada sob o ponto de vista da instituição Tribunal de Justiça, que efetivamente firmou o contrato sob exame.



Ao que se verifica das informações disponibilizadas, a administração se valeu de pareceres técnicos da área de informática, inclusive de organismos externos, além de análises da área jurídica.

Os elementos apresentados neste autos demonstram que o ato administrativo praticado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, observou os estreitos limites da discricionariedade, definidos em lei e nos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, analisada a conveniência e oportunidade da contratação, a finalidade de atingir maior eficiência na gestão dos processos, com possível redução de custos ao final da implantação, utilizando de uma das diversas formas previstas na lei de regência.

4. **Ante o exposto**, voto por declarar que a contratação atende ao Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo 2015-2020 (PETJ) e o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI).

ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO
VICE-PRESIDENTE