

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): De início, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações pelas partes envolvidas, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da ação direta por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita neste Plenário, tendo sido adotada para o benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017.

Proponho assim, a conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo do mérito da presente Ação Direta.

Em caráter preliminar, cabe apreciar a alegação de perda parcial do objeto, considerando a superveniência da Resolução 304/2019, do Conselho Nacional de Justiça.

A Resolução CNJ 304/2019 alterou os arts. 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução 280/2019. Em síntese, as alterações foram as seguintes: (a) possibilidade de alteração da data de implementação do SEEU, mediante ato conjunto das Presidências do CNJ e do Tribunal local; (b) possibilidade de regulamentação do fornecimento de dados do sistema local por resolução conjunta das Presidências do CNJ e do Tribunal respectivo, (c) as centrais de atendimento para o novo sistema serão implementadas conjuntamente pelo CNJ e o Tribunal até 30/06/2020, (d) manutenção dos sistemas locais em relação a atores externos ao Poder Judiciário; (e) o cronograma de implementação, antes atribuído ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ, passa à competência da Presidência do mesmo CNJ, mas em articulação com as presidências dos Tribunais.

A ação direta de inconstitucionalidade deve ter por objeto lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital, no exercício de competência equivalente à dos Estados-Membros, editados posteriormente à promulgação da Constituição Federal e que ainda estejam em vigor.

No caso, a alteração da norma originariamente impugnada pela Resolução 304/2019 do CNJ suscitou questionamentos quanto a eventual prejudicialidade da ação por perda superveniente do objeto.

Via de regra, a perda superveniente do objeto acontece em duas hipóteses: quando há (a) revogação do ato normativo impugnado antes do julgamento final da ação direta ou (c) exaurimento completo de sua eficácia.

O presente caso, porém, não corresponde às hipóteses mencionadas.

A revogação parcial da norma implica em perda superveniente do objeto mediante alteração substancial no conteúdo da norma impugnada.

Evidente que uma alteração substancial, que modifique o objeto inicialmente impugnado, impossibilita o exame de constitucionalidade. Isto porque não mais subsiste a controvérsia constitucional questionada.

Situação distinta ocorre, porém, quando, mesmo com a modificação, persistir na norma a controvérsia constitucional que foi suscitada pelo requerente. Nesse caso, a declaração de perda do objeto acarretaria tão somente postergação da decisão do mérito.

É o que ocorre no caso dos autos.

As alterações promovidas pelo CNJ não descaracterizaram a questão constitucional proposta na inicial. Permanece em aberto a questão relativa à autonomia administrativa dos Tribunais e à competência do Conselho Nacional de Justiça quanto à matéria regulamentada, que não foi alterada em substância, mas apenas em datas e procedimentos. Nesse sentido: ADI 2485, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ de 06/12/2019; ADI 2501/MG, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJ de 19.12.2008; ADI 3232, Rel. Min. CEZAR PELLUSO, DJ de 14/08/2008; ADI 3426, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 1º.6.2007; ADI 5483, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJ de 14/02/2020.

A superveniência da Resolução 304/2019, portanto, não obsta o conhecimento da presente ação direta, tampouco prejudica o exame das teses de inconstitucionalidade formuladas na petição inicial. Remanesce, dessa forma, o interesse na discussão do tema.

Assim, afasto a questão preliminar suscitada.

Conforme assinalei na decisão cautelar de 16/12/2019 (doc. 22), o cerne da discussão é saber se o Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução 280/2019, desbordou do poder normativo previsto no art. 103-B, § 4º, da CF, e violou o princípio federativo, a separação de poderes e a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual.

A norma editada pelo CNJ dispôs sobre processamento de execuções penais com especificações detalhadas a respeito do funcionamento do SEEU, colocando-se no limite de sua competência normativa em contraste com: (a) a competência legislativa (reserva de lei) da União e Estados para dispor sobre matéria processual penal e penitenciária, inclusive em matéria de procedimentos (art. 24, XI, da CF); e (b) com o princípio do autogoverno dos Tribunais, a quem a Constituição atribuiu autonomia administrativa e financeira para a gestão de seus serviços auxiliares, ainda que submetidos ao CNJ.

A atuação constitucional do Conselho Nacional de Justiça direciona-se para duas importantes missões: o *controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário* e o *controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes*.

Em ambos os casos, a EC 45/2004 buscou estabelecer a possibilidade de *efetivo controle administrativo centralizado de legalidade* sobre a atuação dos diversos juízos e tribunais, sem prejuízo dos controles administrativos de cada tribunal e do controle jurisdicional.

Essa finalidade fica patente, principalmente, quando o novo texto constitucional determina ao Conselho zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a *legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário*, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo do Tribunal de Contas da União (CF, art. 103-B, § 4º, II) e, também,

determina ao Conselho que receba e conheça das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa (CF, art. 103-B, § 4º, III).

Observe-se, porém, que as duas hipóteses apresentam uma *importante e significativa diferença de atuação do Conselho Nacional de Justiça*.

Na *função correccional e disciplinar dos membros, órgãos e serviços do Poder Judiciário*, o Conselho atua como órgão administrativo hierarquicamente superior, podendo analisar tanto a legalidade quanto o mérito de eventuais faltas funcionais.

O Conselho Nacional de Justiça possui competência disciplinar originária e concorrente, podendo instaurar originariamente, avocar ou revisar procedimentos disciplinares, sem prejuízo da atuação das corregedorias locais (MS 28003, Rel. Min. LUIZ FUX, decisão de 8/2/2012, DJe-106, MS 28102, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, decisão de 14/6/2012; MS 28.891, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão de 4/10/2016).

Como salientado pela Jurisprudência da CORTE, o controle ético-disciplinar a ser realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, em relação a todos os membros da magistratura,

“representa expressiva conquista do Estado democrático de direito a consciência de que os mecanismos de responsabilização dos juízes, por inobservância das obrigações funcionais, são imprescindíveis à boa prestação jurisdicional, sendo de reconhecer, como imperativo do regime republicano e da inteireza e serventia da função, a necessidade de convívio permanente entre a independência jurisdicional e instrumentos de responsabilização dos juízes que não sejam apenas formais, mas que cumpram, com efetividade, o papel que se lhes predica” (ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão de 13/4/2005).

Diversamente, porém, na *função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário*, inclusive com a possibilidade de desconstituição ou revisão dos atos administrativos praticados pelos

membros ou órgãos judiciários, o Conselho Nacional de Justiça somente poderá analisar a legalidade do ato, e não o mérito – na hipótese de atos administrativos discricionários –, que deve ser entendido como juízo de conveniência e oportunidade do administrador, no caso, os membros ou órgãos judiciários, que poderão, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público.

Em relação aos atos administrativos vinculados, em face de a lei determinar todos os seus elementos, o controle exercido pelo CNJ será pleno, pois inexistente vontade subjetiva da administração dos membros ou órgãos dos Tribunais na sua edição.

No tocante, porém, aos atos administrativos discricionários torna-se importante a definição dos contornos e amplitude da aplicabilidade do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, uma vez que é a própria lei que, explícita ou implicitamente, concede maior liberdade à atuação dos membros ou órgãos dos Tribunais, permitindo-lhe a escolha da conveniência e oportunidade para a edição do ato, no exercício de suas competências administrativas.

Em regra, será defeso ao Conselho Nacional de Justiça apreciar o mérito do ato administrativo dos demais órgãos do Poder Judiciário, cabendo-lhe unicamente examiná-lo sob o aspecto de sua legalidade e moralidade, isto é, se foi praticado conforme ou contrariamente ao ordenamento jurídico.

Esta solução tem como fundamento básico, o art. 96, I, a, CF, que prevê *como alicerce da independência do Poder Judiciário* a eleição, pelos membros dos próprios Tribunais, de seus órgãos diretivos, para o exercício de seu autogoverno, sem qualquer ingerência, de maneira que a verificação das razões de conveniência ou de oportunidade dos atos administrativos escape ao controle administrativo de um órgão externo ao próprio tribunal, ainda que componente da estrutura do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça), ou mesmo ao controle jurisdicional de outros órgãos, inclusive do Supremo Tribunal Federal.

As autonomias funcional, administrativa e financeira do Poder Judiciário consagradas nos artigos 96 e 99 da CF, dizem respeito ao PODER ESTATAL como um todo, garantindo sua independência de atuação em relação aos demais Poderes da República.

Os Tribunais têm autogoverno, competindo-lhes eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos (CF, art. 96, I, “a”) e devem

elaborar e executar suas propostas administrativas e orçamentárias dentro dos limites estipulados pelo texto constitucional e pela legislação em vigor (CF, art. 99, §1º), sempre atentos à preservação de sua autonomia (PAULO BONAVIDES. *Jurisdição constitucional e legitimidade – algumas observações sobre o Brasil. USP – Estudos avançados*, v. 18, nº 51, maio /ago. 2004. p. 141; CARLOS S. FAYT. *Supremacia constitucional e independência de los jueces*. Buenos Aires: Depalma, 1994, p. 3-4).

Essas *autonomia e independência* amplas encontram resguardo em todos os Estados democráticos de Direito, pois os Tribunais têm, sob o ponto de vista estrutural-constitucional, uma posição jurídica idêntica à de outros órgãos constitucionais de soberania, pois, da mesma forma desempenha funções cuja vinculatividade está jurídico-constitucionalmente assegurada.

O texto constitucional permite aos Tribunais, como alicerce da independência do PODER JUDICIÁRIO, a eleição de seus órgãos diretivos (CF, art. 96, I, a) para o exercício de sua plena autonomia administrativa e financeira (CF, art. 99), pois se trata de função governativa, na medida em que tais dirigentes comandam um dos segmentos do Poder Estatal.

Dessa forma, a eleição dos órgãos de direção dos Tribunais, assim como de seus dirigentes; bem como o exercício de suas competências administrativas constitucionalmente previstas, devem ser realizadas sem ingerências externas, seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo, ou mesmo do próprio Judiciário, pois como lembra JOSÉ MANUEL BANDRÉS, citando ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *a força dos tribunais tem sido, em todos os tempos, a maior garantia que se pode oferecer às liberdades individuais* (*Poder Judicial y Constitución* . Barcelona: Casa Editorial, 1987, p. 75-76).

A principal questão em análise no presente pedido cautelar, portanto, situa-se na necessidade de compatibilização entre a norma originária da Constituição de 1988, que consagrou o princípio da autonomia dos Tribunais (CF, arts. 96, inciso I e 99) e as competências constitucionais originárias do Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 103-B), no âmbito administrativo, trazidas pela EC 45/04; ou seja, ponderar se a resolução editada pelo CNJ, ao impor novo parâmetro de execução penal a ser observado pelos Estados-membros, obrigando que todos os processos tramitem pelo SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado – poderia afastar a legítima opção administrativa dos Tribunais estaduais – no exercício de seu autogoverno – na escolha de outros sistemas que garantam

a acessibilidade e convergência de dados, nos termos previstos na Lei Federal 12.714/2012.

Trata-se de um aparente conflito de normas constitucionais aplicáveis a um mesmo Poder de Estado – JUDICIÁRIO. Havendo contradição de princípios, por aparente conflito entre normas constitucionais estruturais do Poder Judiciário, se mostra necessária a utilização do *Princípio da concordância prática*, também conhecido como *Princípio da Harmonização*, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito – *competência constitucional administrativa do CNJ e autonomia administrativa dos tribunais, no exercício de seu autogoverno* –, evitando o sacrifício de uma norma em relação à outra, sendo possível uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua, na presente hipótese, de garantir a independência do Poder Judiciário.

Na hipótese em questão, essa harmonização é possível e razoável, pois, como se afirmou, trata-se somente de aparente conflito entre normas constitucionais estruturais do Poder Judiciário, pois a EC 45/04 manteve, em matéria administrativa, o pleno autogoverno dos tribunais, não permitindo sua substituição pelo Conselho Nacional de Justiça, que deverá exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive zelando pela fiel observância do artigo 37 do texto constitucional.

Dessa maneira, ao CNJ, certamente, caberá a definição critérios e procedimentos a serem observados pelas Cortes locais visando ao aperfeiçoamento dos órgãos judiciários e das políticas públicas a eles relacionadas, como é o caso da questão carcerária, tema evidentemente afeito ao sistema de Justiça.

Entretanto, não será razoável ao CNJ, em verdadeira substituição ao autogoverno consagrado constitucionalmente aos tribunais, impedi-los de realizar uma legítima opção prevista legislativamente pela União, nos termos do artigo 24, I e XI da Constituição Federal, para o processamento da execução penal no âmbito de suas respectivas jurisdições.

Observe-se, que sendo matéria sensível para o exercício de direitos fundamentais, está submetida a reserva legal e, no caso, lei da competência concorrente da União e dos Estados (art. 24, I e XI, da CF). E efetivamente existe legislação federal dispondo especificamente sobre o tema tratado pela Resolução CNJ 280/2019.

A União, no exercício de sua competência concorrente (CF, art. 24, I e XI) editou a Lei Federal 12.714/2012, que, dispondo sobre sistemas de acompanhamento das execuções de penas, prisões cautelares e medidas de segurança, preconizou a sistematização, transparência e acessibilidade de informações sobre prisões em todo o território nacional, por critérios que foram em grande parte reproduzidos na Res. CNJ 280/2019.

Há, no entanto, uma diferença essencial: a resolução impugnada obriga os tribunais locais a assimilarem procedimentos verticalmente estabelecidos pelo CNJ, o que extrapola o previsto na Lei 12.714/2012, que tratou de convergência de dados e não da uniformização de procedimentos.

Nesse sentido, o art. 5º da mencionada Lei Federal 12.714/12, tratou de um “*sistema nacional*”, cuja instituição, diga-se, é da competência do Poder Executivo, visando a interoperabilidade de dados e informações mantidos pelos Tribunais locais, o que pressupõe a possibilidade de existência de sistemas próprios mantidos e geridos por esses órgãos:

Art. 5º O Poder Executivo federal instituirá sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Parágrafo único. A União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional de que trata o caput.

O parágrafo único do art. 5º da Lei 12.714/12, editado nos termos do artigo 24, I e XI da Constituição Federal, é expresso quanto a possibilidade de existência de sistemas próprios dos Estados, inclusive atribuindo à União o dever de apoio material aos mesmos.

Entretanto, o CNJ, a pretexto de regulamentar a interoperabilidade entre os sistemas próprios dos Estados e o sistema nacional, findou por mitigar a própria existência ou efetividade dos procedimentos definidos no âmbito de cada Tribunal, ao detalhar minuciosamente o processamento de informações pelos órgãos locais e atribuir ao próprio CNJ, por seu Comitê Gestor Técnico do SEEU, a competência para a regulamentação de novas providências a serem observadas pelos Estados.

As informações prestadas aos autos (doc. 19), inclusive, verbalizam a decisão de abandonar o critério legal da interoperabilidade em prol da

unificação dos procedimentos informatizados, consoante transcrevo da Informação 1337/DMF/2019, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ (grifos originais):

20. Invoca a ALESP que a multiplicidade de sistemas informatizados seria a regra, por meio da interoperabilidade. É fundamental destacar, contudo, que quanto à execução penal, **a experiência da interoperabilidade se revelou fracassada**, e esse foi um dos motivos precípuos da revogação da antiga Resolução anterior, que a permitia (Resolução CNJ 223/2016). Na prática, a permissão à interoperabilidade redundou no quadro acima traçado pelo TCU: múltiplos sistemas que não conversam entre si, duplicidade nas estruturas de tecnologia da informação dos diversos Tribunais, e, ainda, a **ausência de estatísticas nacionais confiáveis sobre a população privada da liberdade, com evidentes prejuízos para as políticas públicas em questão**.

21. Verifica-se, portanto, que a lição aprendida com a implantação do PJe é a da superioridade de sistemas unificados, para evitar a própria burocratização do Poder Judiciário, em estrito cumprimento ao princípio da eficiência contido no art. 37, bem como ampliar o acesso à Justiça, princípio consagrado no inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna.

Nesse contexto, é importante fazer referência ao OFÍCIO - 5553995 – GPRES-AUX (docs. 43, fls. 2 e 3), por meio do qual a Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região relata a retomada das tratativas com o CNJ para a implantação do SEEU.

O documento dá conta de que a pretensão daquela Corte Regional em implantar o SEEU por meio da adesão do “eproc” (sistema usado localmente) mediante a interoperabilidade dos sistemas pelo Modelo Nacional de Interoperabilidade, instituído pela Resolução Conjunta CNJ /CNMP 3/2013, que seria tecnicamente viável, no na opinião da Diretoria de Tecnologia da Informação daquele Tribunal.

Todavia, segundo o que se contém no OFÍCIO Nº 203 - SG (doc. 43, fls. 13), o CNJ considera inviável a implementação do SEEU no TRF 4ª Região sob os fundamentos de que a medida acarretaria a um só tempo:

- (i) o descumprimento da norma geral contida na Resolução CNJ nº 280/2019, não revogada pela Resolução CNJ nº 335/2020;
- (ii) a violação da determinação específica deste CNJ exarada nos autos do UMPRDEC nº 0002986-53.2020.2.00.0000, instaurado para

acompanhar e fiscalizar o cumprimento da Resolução CNJ nº 280 /2019, e

(iii) tratamento diverso daquele a que foram submetidos outros Tribunais da federação.

Essa exigência normativa da Resolução do CNJ passou a vedar uma legítima opção legal garantida aos tribunais, que organizaram suas atividades em matéria de execução penal em harmonia aos critérios estabelecidos na legislação federal, contando com sistemas informatizados que, garantida a interoperabilidade, fornecem os dados relativos à situação carcerária no âmbito estadual.

Cabe observar que o CNJ instituiu, por meio da Resolução CNJ 335, de 29 de setembro de 2020, política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico, de modo a integrar todos os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br, mantendo-se o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário (art. 1º). E, apesar da importância de primeira ordem atribuída ao PJe, o art. 16 da Resolução CNJ 335/2020 admite que os demais projetos de sistema processual público coordenados por outros tribunais também poderão ser mantidos e aprimorados para se adequar à PDPJ-Br, desde que:

Art. 16. Os demais projetos de sistema processual público coordenados por outros tribunais também poderão ser mantidos e aprimorados para se adequar a PDPJBr, desde que:

I – estejam aderentes a plataforma de interoperabilidade entres os sistemas, definida pela Presidência do CNJ;

II – seja possível a coexistência mediante desenvolvimento colaborativo; e

III – seus novos módulos e evoluções sejam disponibilizados na Plataforma Nacional para permitir a utilização por toda a rede do Poder Judiciário.

Ainda nos termos dessa mesma resolução, o desenvolvimento e o aprimoramento de tais sistemas pelos Tribunais ocorrerá sem interferência do CNJ no que diz respeito à criação de soluções tecnológicas, mesmo que com sobreposição a outras já existentes, desde que observados os critérios técnicos adotados na resolução e que se tais soluções sejam justificáveis pelas peculiaridades regionais ou pela metodologia de trabalho adotada na região:

Art. 18. O CNJ coordenará a definição de critérios para evolução de sistemas considerando o conceito de desenvolvimento comunitário, bem como monitorará o desenvolvimento e manutenção dos sistemas legados.

Parágrafo único. O CNJ não interferirá no desenvolvimento de soluções tecnológicas pelos tribunais ainda que sobrepostas a outras já existentes, desde que desenvolvidas na forma da presente Resolução e se mostrem justificadas pelas peculiaridades regionais ou pela metodologia de trabalho adotada no órgão.

É necessário ressaltar também que a implantação obrigatória do SEEU causaria impacto financeiro aos Tribunais e também poderia demandar alterações na estrutura administrativa da Justiça, como assinalado pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Ofício 122 /2020 SPr 1.1 (doc. 39):

“O primeiro impacto que o Tribunal de Justiça enfrentaria diz respeito aos custos que envolvem essa migração do acervo físico para o novo sistema. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que possui um acervo processualmente menor que o existente no Estado de São Paulo, relatou um gasto de aproximadamente trinta e três milhões de reais com o pagamento de horas extras e deslocamento dos servidores e terceirizados que promoveram a digitalização dos autos físicos e alimentação de dados no novo sistema.

Ainda dentro do aspecto financeiro, a forma de trabalho do sistema SEEU, muito aquém dos recursos e ferramentas em pleno funcionamento no SAJ, exigiria o aumento numérico de escreventes para composição das equipes de servidores de Unidades Regionais do DEECRIM e Ofícios Judiciais que executem os serviços de Execução Criminal. (...).

Outra questão preocupante diz respeito à intervenção na organização judiciária, esta compete ao próprio Tribunal. Como o SEEU funciona exclusivamente por comarca, não haveria como proceder à criação de competência regional do DEECRIM, contrariando as regras traçadas pela Lei Complementar Estadual nº 1.208/2013 (...).

Sem falar, ainda, que não há tramitação no SEEU para qualquer assunto vinculado à Corregedoria dos Presídios.”

Cumprido considerar, ainda, que o desenvolvimento dos sistemas informatizados já utilizados pelos Tribunais abrangeu, por certo, a criação

de ferramentas e funcionalidades específicas para o atendimento das necessidades dos órgãos judiciários locais, que podem não ser plenamente satisfeitas pelo SEEU.

Consequentemente, nesses aspectos, a resolução do CNJ objeto de impugnação da presente Ação Direta não observou a *razoabilidade* necessária para a interpretação harmônica dos artigos 99 e 103-B, §4º do texto constitucional, uma vez que foram desrespeitadas a proporcionalidade, justiça e adequação entre as normas constitucionais consagradoras do autogoverno dos tribunais e a competência de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário a ser exercida pelo Conselho Nacional de Justiça.

À parte qualquer juízo de valor sobre a qualidade desse ou de qualquer outro sistema informatizado, inclusive o próprio SEEU, mostra-se atentatório à autonomia do Tribunal local a obrigatoriedade de reformulação de suas rotinas administrativas para fins de atendimento à padronização editada pelo CNJ, especialmente no caso presente, em que: (a) no exercício de sua competência legislativa concorrente (CF, art. 24, I e XI), a União editou legislação que elege a interoperabilidade como critério de estruturação do sistema nacional de acompanhamento da execução das penas, preservada a autonomia dos Estados em manterem seus próprios sistemas informatizados; (b) a reformulação do sistema próprio local oneraria injustificadamente o funcionamento das órgãos judiciais estaduais, obrigados a abandonar rotinas desenvolvidas em vista de suas peculiaridades – em especial o volume vultoso de processos judiciais em trâmite – com prejuízo para a regularidade da prestação jurisdicional.

A produção de dados oficiais confiáveis para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas em matéria carcerária é uma necessidade premente, que deverá ser alcançada pela cooperação de todos os órgãos do sistema de justiça, respeitadas as respectivas competências constitucionais e legais.

Nesse sentido, o Modelo Nacional de Interoperabilidade, instituído pela Resolução Conjunta CNJ/CNMP 3/2013, é capaz de, a um só tempo, satisfazer a necessidade de produção de dados oficiais e preservar a plena autonomia administrativa dos Tribunais.

Assim, a obrigatoriedade de trâmite de todos os processos de execução penal do país pelo SEEU incorre em inconstitucionalidade formal, decorrente do desrespeito à reserva de lei para o tratamento da matéria, em

afronta à competência da União e dos Estados para legislarem na matéria (art. 24, I e XI, da CF), e da violação à autonomia dos Tribunais para manterem seus sistemas próprios de processamento e acompanhamento de execuções penais (art. 99 da CF).

Por meio da decisão cautelar proferida nestes autos, determinei a suspensão dos dispositivos da Resolução 280/2019 que, em sua redação originariamente impugnada, anterior à Resolução 304/2019, tratavam da obrigatoriedade do trâmite de processos pelo SEEU, quais sejam: o art. 2º, que vinculava o processamento de informações e prática de atos processuais ao disposto na Resolução; o art. 3º, que obrigava a que todos os processos tramitem pelo SEEU a partir de 31/12/2019; o art. 9º, por obrigar os Tribunais locais a fornecerem dados na forma especificada pelo CNJ; o art. 12, que determina a manutenção de “ *administradores locais do sistema* ” e “ *centrais de atendimento aos usuários* ” por parte dos Tribunais locais; e o art. 13, por atribuir a órgão do CNJ a competência para a elaboração de cronograma de implantação nacional do SEEU por parte de todos os Tribunais do país.

O texto alterado dessas normas, com a redação conferida pela Resolução 304/2019, deve ser interpretado com uma tentativa de cooperação do Conselho Nacional de Justiça com a Jurisdição Constitucional exercida por essa CORTE, uma vez que teve o propósito de atender ao disposto na decisão cautelar proferida em 16/12/2019.

Entretanto, a regulamentação que remanesce do texto alterado da Resolução impugnada, conforme já antecipado em sede preliminar, insiste na atribuição de prerrogativas excepcionais ao CNJ na concepção e implementação de um sistema unificado de controle de dados sobre execução penal em prejuízo da plena autonomia dos Tribunais locais.

De início, o art. 2º permanece inalterado, a permitir a interpretação de que a regulamentação do tema pelo CNJ inibiria o exercício de idêntica competência pelos Tribunais locais, no tocante aos seus próprios sistemas informatizados. De modo semelhante, o art. 3º, com a nova redação, transige a respeito da data limite para adesão compulsória ao SEEU, mas segue firmado no pressuposto lógico de obrigatoriedade ao mesmo, conforme segue transcrito:

Art. 3º A partir de 30 de junho de 2020, todos os processos de execução penal nos tribunais brasileiros deverão tramitar pelo SEEU.

§ 1º O CNJ concederá o acesso ao SEEU a todos os tribunais, a fim de possibilitar que o processamento da execução penal ocorra em formato eletrônico, de modo padronizado e eficiente.

§ 2º A data prevista no caput do presente artigo poderá ser alterada mediante resolução conjunta das Presidências do CNJ e do Tribunal local.

Nessa linha, o art. 9º segue prescrevendo a vinculação dos Tribunais locais ao CNJ no tocante à produção de dados, embora a nova redação do § 3º ceda à necessária observância do critério da interoperabilidade entre sistemas autônomos:

Art. 9º Os tribunais deverão prover o fornecimento de dados de seus sistemas na forma especificada em resolução conjunta da respectiva Presidência e da Presidência do CNJ, para fins de implantação do SEEU.

§ 1º O desenvolvimento do SEEU considerará a integração com o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP e outros sistemas pertinentes, com a construção de interfaces de comunicação e alimentação, em articulação entre os tribunais e o Poder Executivo local, nos termos do art. 3º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012.

§ 2º Observada a obrigação do fornecimento de dados prevista no caput, a critério dos Tribunais, poderão ser mantidos os sistemas locais em relação aos atores externos ao poder judiciário, conforme o modelo nacional de interoperabilidade previsto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 03/2013.

Por fim, os arts. 12 e 13 facultam aos Tribunais locais participar da formulação das normas e rotinas relacionadas à implementação e funcionamento do SEEU, seja pela indicação de administradores locais, de grupos de monitoramento e fiscalização (GMFs), mas sempre jungidos à regulamentação de um Comitê Gestor, que, na forma do art. 8º da Resolução 280/2019, é uma instância constituída no âmbito do próprio CNJ, por ato de seu Presidente.

Vê-se, portanto, ser necessário invalidar qualquer interpretação desses dispositivos pela qual a autonomia dos Tribunais locais na execução de suas políticas de monitoramento e gestão dos serviços de sua competência seja indevidamente restringida pelo desempenho das atribuições do CNJ, o que resultaria da pretendida obrigatoriedade de adesão ao SEEU em prejuízo dos sistemas informatizados locais.

Em vista do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR e julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a nulidade sem redução de texto dos arts. 2º, 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução 280 /2019, tanto na redação originária quanto na redação conferida pela Resolução 304/2019, delimitando que é inconstitucional a interpretação pela qual os Tribunais locais estariam obrigados a seguir estritamente a regulamentação editada pelo CNJ para a implementação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado, preservada a possibilidade de manutenção dos sistemas informatizados de cada Tribunal.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 21/10/2019