

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.259 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE ISSA KIMURA**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em face da Resolução 280/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre as diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal, determinando, entre outras providências, que todos os processos de execução tramitem obrigatoriamente pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU.

Transcrevo o teor da norma impugnada:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Judiciário implementar mecanismos que concretizem o princípio constitucional de amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que compete ao CNJ a fiscalização e a normatização do Poder Judiciário e dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, incisos I, II e III, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a política instituída para a informatização do processo digital

CONSIDERANDO que os dados e informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena (Lei 12.714, de 14 de setembro de 2012);

ADI 6259 / DF

CONSIDERANDO o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança (Resolução CNJ 113, de 20 de abril de 2010);

CONSIDERANDO a determinação de adoção do sistema de processamento eletrônico na execução de penas e de medidas alternativas como padrão a ser utilizado pelo Poder Judiciário, inclusive de forma integrada à rede de entidades e instituições conveniadas (art. 3º da Resolução CNJ 101, de 15 de dezembro de 2009);

CONSIDERANDO a necessidade de aprimoramento da gestão da informação no âmbito da execução penal, tornando seu trâmite processual mais célere, transparente, eficiente e, sobretudo, uniforme;

CONSIDERANDO a necessidade de se facilitar o acesso às informações processuais pelos jurisdicionados, advogados e demais usuários dos serviços judiciais;

CONSIDERANDO a possibilidade de disponibilizar, por intermédio da implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU, meios tecnológicos ao adequado cumprimento das atribuições previstas na lei (art. 66 da Lei 7.210/84 – Lei de Execução Penal);

CONSIDERANDO a necessidade de uniformização do procedimento de implantação do SEEU junto aos tribunais;

CONSIDERANDO a necessidade de se cumprir uma política de gestão documental (Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e Recomendação CNJ 37, de 15 de agosto de 2011);

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ, no Procedimento de Ato 0002293-06.2019.02.00.0000, 288ª Sessão Ordinária, realizada em 9 de abril de 2019;

RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros por intermédio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU e dispor sobre sua governança.

ADI 6259 / DF

Art. 2º O processamento de informações e da prática de atos processuais relativos à execução penal, no âmbito do Poder Judiciário, observará ao disposto nesta Resolução.

Art. 3º A partir de 31 de dezembro de 2019, todos os processos de execução penal nos tribunais brasileiros deverão tramitar obrigatoriamente pelo SEEU.

Parágrafo único. 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.

Art. 4º O acesso ao SEEU será com o uso de assinatura eletrônica que permita identificação inequívoca do signatário, obtida após credenciamento prévio nos respectivos órgãos do Poder Judiciário, nos termos do art. 1º da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, e da Resolução CNJ 185/2013.

Parágrafo único. Os parâmetros de funcionamento do disposto no caput serão regulamentados por ato do Comitê Gestor do SEEU referido no art. 8º.

Art. 5º A identificação da pessoa com processo de execução penal em curso será única em todo o território nacional e deverá conter as informações previstas nos modelos de guia de recolhimento e de internação da Resolução CNJ 113/2010, além de dados biométricos datiloscópicos e de identificação fotográfica.

Art. 6º Para fins da gestão inteligente e eficiente do sistema de execução penal, a arquitetura do SEEU deverá prever as seguintes funcionalidades:

I – o registro de dados que permita identificar características relevantes para a produção de estatísticas sobre a população prisional e para a adoção de providências no âmbito da execução penal, incluindo informações como gênero, raça, nome social e outros marcadores sociais, bem como aqueles referentes às situações disciplinadas pela Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018;

II – o registro das informações das pessoas presas referidas nos art. 2º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012;

III – as ferramentas automáticas referidas no art. 4º da Lei 12.714, de 14 de setembro de 2012;

IV – módulos relacionados à gestão da aplicação e do acompanhamento e alternativas penais e monitoração eletrônica;

V – o registro de dados que auxiliem na gestão da ocupação de vagas no sistema prisional, fornecendo subsídios para a identificação de unidades que se encontrem acima de sua capacidade de lotação, de modo a coibir que haja quantitativo de pessoas presas superior ao número de vagas efetivamente disponíveis; e

VI – dados que permitam viabilizar o recambiamento de pessoas presas, nos termos do art. 86 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal).

Art. 7º Para o cumprimento das diretrizes previstas no artigo anterior, o Comitê Gestor previsto no art. 8º, em parceria com os tribunais, deverá adotar estratégias para:

I – interface regular com a pessoa com processo de execução penal em curso, para que tenha conhecimento do estágio em que se encontra seu processo de execução; e

II – auxílio à gestão prisional com base no sistema eletrônico, objetivando garantir a correta execução penal e a racionalidade do uso da pena privativa de liberdade.

Art. 8º A gestão do SEEU caberá ao Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Cabe ao Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação prover, disseminar e sustentar soluções e serviços de TIC e infraestrutura para assegurar o pleno atendimento das necessidades do sistema e dos usuários.

§ 2º Ato do Presidente do Conselho Nacional de Justiça instituirá:

I – Comitê Gestor Técnico do Sistema Eletrônico de Execução Unificado, a ser coordenado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, ao qual competirá a gestão e instituição de diretrizes e regras de funcionamento do sistema; e

II – Comitê Interinstitucional do Sistema Eletrônico de Execução Unificado, com atribuição de monitorar a implementação e o funcionamento do sistema nos tribunais brasileiros, bem como sugerir aperfeiçoamentos para evolução do sistema.

Art. 9º Os tribunais deverão prover o fornecimento de dados de seus sistemas na forma especificada pelo CNJ, para fins de implantação do SEEU.

Parágrafo único. 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 12.714, de 14 de setembro de 2012.

Art. 10. O Comitê Gestor do SEEU referido no art. 8º estabelecerá diretrizes mínimas para a segurança da informação no âmbito do sistema.

§ 1º Os tribunais adotarão política de segurança de dados, utilizando medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais contidos no SEEU de acessos não autorizados.

§ 2º A gestão do SEEU respeitará a necessidade de assegurar a autenticidade, a integridade, a segurança, a preservação e o acesso de longo prazo dos documentos e processos em face das ameaças de degradação física e de rápida obsolescência tecnológica de hardware, software e formatos, conforme o disposto na Recomendação CNJ 37, de 15 de agosto de 2011.

§ 3º Para fins de gestão documental, serão implementadas estratégias de preservação dos documentos armazenados no SEEU, desde sua produção, e pelo tempo de guarda que houver sido definido, devendo constar na Tabela de Temporalidade do CNJ a destinação e o prazo de guarda dos documentos eletrônicos armazenados no SEEU.

Art. 11. O SEEU conterà módulo público, que permita a visualização de dados agregados e anonimizados de execução

ADI 6259 / DF

penal nos tribunais brasileiros, possibilitando o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, nos termos do art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Art. 12. Os tribunais deverão manter administradores locais do sistema, os quais se encarregarão do cadastramento de usuários e de todas as demais informações necessárias ao seu funcionamento, nos termos de ato do Comitê Gestor referido no art. 8º.

§ 1º O atendimento aos usuários dar-se-á por meio de centrais de atendimento:

I – No Conselho Nacional de Justiça, direcionada aos gestores institucionais do SEEU nos tribunais; e

II – Nos tribunais, direcionadas ao atendimento de primeiro nível aos usuários finais do SEEU, na respectiva jurisdição.

§ 2º As estruturas de central de atendimento referidas neste artigo deverão ser implantadas até 31 de dezembro de 2019.

Art. 13. Caberá ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ a elaboração de cronograma de implantação nacional do SEEU, em articulação com as presidências dos tribunais, as respectivas unidades de tecnologia da informação e os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMFs locais.

§ 1º O CNJ auxiliará os tribunais em ações de capacitação, planejamento e implementação, para fins de cumprimento dos prazos previstos nesta Resolução.

§ 2º Os procedimentos de implementação do SEEU observarão as diretrizes de digitalização dos autos físicos na íntegra, bem como os critérios de guarda disciplinados na Recomendação CNJ 37/2011.

Art. 14. Ficam revogados os arts. 1º a 6º da Resolução CNJ 223, de 27 de abril de 2016.

ADI 6259 / DF

Art.15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A requerente alega que a resolução editada pelo CNJ, ao impor novo parâmetro de execução penal a ser observado pelos Estados-membros, teria violado o princípio federativo (arts. 1º, 18 e 25 da Constituição Federal) e usurpado a competência da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual (art. 24, incisos I e XI, da CF). Sustenta também violação ao princípio da separação dos Poderes e do autogoverno dos Tribunais (arts. 2º, 96, I, b, 99, caput, e 125, § 1º, da CF), bem como argumenta que o CNJ teria desbordado de seu poder normativo, contrariando o disposto pelo art. 103-B, § 4º, I, da CF.

Requeru a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada, sustentando a presença dos requisitos do *fumus boni juris* (que teria demonstrado mediante as teses de inconstitucionalidade já referidas) e do *periculum in mora*, este último sob o argumento de que a implementação do disposto da Resolução 280/2019 acarretaria graves prejuízos para o funcionamento de órgãos da Administração Pública estadual com atribuições na matéria, bem como atrairia “risco de prejuízo e perecimento de direitos”.

Em despacho de 19/11/2019, solicitei informações ao CNJ e adotei o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

O CNJ (Ofício 1233/GP/2019, Petição STF 75.444/2019, peça 19) informou que a Emenda Constitucional 45/2004 conferiu competência ao órgão para nacionalizar o tratamento normativo de diversas questões atinentes ao funcionamento do Poder Judiciário, inclusive controlar a sua atuação administrativa e financeira (art. 103-B, § 4º, II, da CF). Aduziu que o princípio da eficiência no trato da coisa pública (art. 37 da CF) representaria limitação ao federalismo e enseja unidade de enfrentamento dos problemas pertinentes ao Judiciário. Sustenta que a resolução impugnada normatizou tão somente um sistema de informática (art. 196 do Código de Processo Civil) e não questões processuais ou de execução penal. Alega que o Conselho agiu dentro de suas competências

ADI 6259 / DF

constitucionais e que a falta de um sistema informatizado nacional significa entrave para as políticas estruturantes, por impedir o controle unificado de dados pelo Judiciário Nacional. Ressalta, ainda, que o SEEU já funciona, com sucesso, em 4 Tribunais Regionais Federais e 25 Tribunais de Justiça e que a sua implantação ocorrerá com parceria do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e com a participação dos Tribunais Locais, tendo o CNJ assumido os custos de implantação e desenvolvimento do sistema.

A Advocacia-Geral da União deu parecer pela improcedência da Ação. Defende que a resolução atacada foi editada dentro da competência constitucional conferida ao CNJ e que se trata de aperfeiçoamento e padronização do sistema eletrônico de processamento da execução penal. Argue pelo indeferimento de pedido cautelar por inexistência de *periculum in mora*.

O Procurador-Geral da República, devidamente intimado do despacho instrutório, não apresentou manifestação nos autos até o presente momento processual.

É o relatório. Decido.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anterior es. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do

ADI 6259 / DF

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

Na hipótese em análise, em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, encontram-se presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* autorizativos da realização de juízo de conveniência positivo pela suspensão cautelar da norma impugnada, em face da possibilidade de lesão irreparável no controle e processamento das execuções penais.

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

ADI 6259 / DF

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 nº 45/04 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

ADI 6259 / DF

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 (STF, Pleno, MS 28003/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão: 8-2-2012, DJe-106, 30-5-2012; Pleno, MS 28102/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão: 14-6-2012; MS 28.891/DF, decisão Min. Celso de Melo, 4-10-2016).

Como salientado pelo Supremo Tribunal Federal, 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: 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 judiciais, 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 judiciais, que poderão, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público.

ADI 6259 / DF

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*, 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 Constituição da República Federativa do Brasil, somente a partir de 5 de outubro de 1988, 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

ADI 6259 / DF

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).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o autogoverno dos Tribunais, após a EC 45/04, proclamando que:

“levando em conta as atribuições conferidas ao Conselho – controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e controle ético-disciplinar de seus membros – assentou-se que a

ADI 6259 / DF

primeira não atinge o autogoverno do Judiciário, visto que, da totalidade das competências privativas dos tribunais (CF, art. 96), nenhuma lhes foi usurpada”

(ADI 3.367/DF, Rel. Min. CÉSAR PELUSO, decisão: 13-4-2005).

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

ADI 6259 / DF

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 dispendo 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, dispendo 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.

ADI 6259 / DF

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 (peça 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.

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.

Consequentemente, nesses aspectos, a resolução do CNJ 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, tenho como atentatório à autonomia do Tribunal local a obrigatoriedade de reformulação de suas rotinas administrativas para fins de atendimento à

ADI 6259 / DF

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.

Assim, em sede de cognição sumária, está presente o requisito do *fumus boni juris* no tocante à alegação de que 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 legislar 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).

Igualmente, está presente o requisito do *periculum in mora*, considerando o potencial impacto das medidas administrativas a serem implementadas pelo Poder Judiciário dos Estados em acatamento ao disposto na Resolução CNJ 280/2019.

Verifique-se, por exemplo, o impacto no Estado de São Paulo. Na Peça 6. Análise – Impactos Técnicos e Orçamentários da Res. CNJ 280/2019, elaborado pela Assessoria da Presidência do TJSP com informações dos órgãos técnicos competentes, estão presentes as informações constantes dos demais documentos. O TJSP apresenta a dificuldade operacional decorrente do ônus de proceder com o

ADI 6259 / DF

cadastro de dados e digitalização integral de processos. Após expor algumas questões metodológicas, aponta a existência de 600.000 (seiscentos mil) processos em andamento, considerados guias de execução, incidentes, *habeas corpus* e mandados de segurança; bem como os enormes custos para a migração de sistemas e o longo prazo para sua realização, que poderia acarretar graves prejuízos na análise dos pedidos da imensa população carcerária de São Paulo, que corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do volume total do país (228.261 presos).

Dessa forma, no intuito de preservar a regularidade e continuidade das ações desenvolvidas por cada Tribunal local em matéria de processamento de informações sobre execuções penais, sem prejuízo aos esforços do CNJ no mesmo sentido, mostra-se necessária a suspensão da eficácia, até o conhecimento do mérito da presente ação pela CORTE, dos dispositivos da Resolução 280/2019 que tratam da obrigatoriedade do trâmite de processos pelo SEEU, quais sejam: o art. 2º, que vincula o processamento de informações e prática de atos processuais ao disposto na Resolução; o art. 3º, que obriga 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.

Diante de todo o exposto, em face da gravidade da questão e de possíveis repercussões da eficácia do ato impugnado, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender os efeitos do arts. 2º, 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução CNJ 280/2019.

Comunique-se ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça, para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-lhe informações, no prazo de 10 (dez) dias.

ADI 6259 / DF

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste de forma definitiva sobre o mérito da presente Ação Direta.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Publique-se.

Brasília, 16 dezembro de 2019.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente