



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

PROCEDIMENTO COMUM (7) Nº 5023638-24.2019.4.03.6100 / 17ª Vara Cível Federal de São Paulo
AUTOR: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Advogado do(a) AUTOR: PILAR ALONSO LOPEZ CID - SP342389
RÉU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de procedimento comum, aforado pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, em face da UNIÃO FEDERAL, com pedido de tutela, com vistas a obter provimento jurisdicional que possibilite ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a manter em uso o sistema SAJ como seu sistema de processo eletrônico e interoperável, ante a expressão previsão contida nos termos dos artigos 8º e 14 da Lei nº 11.419/06, desobrigando o demandante de implementar o sistema SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado), até o trânsito em julgado desta ação, tudo conforme os fatos e fundamentos jurídicos constantes da exordial. O autor informa que foi surpreendido com a publicação da Resolução nº 280/2019, expedida pelo Conselho Nacional de Justiça em 09/04/2019, que determinou a todos os Tribunais brasileiros a digitalização e migração de todas as suas execuções criminais em andamento para o SEEU até 31/12/2019.

Sustenta que não houve a participação dos Tribunais para o devido aprofundamento das questões quanto a exequibilidade da medida, o que deveria ter ocorrido, notadamente em vista do impacto financeiro para implementação do ato normativo ora impugnado, conforme inclusive previsto no art. 102, §7º do Regimento Interno do CNJ que determina: “§7º Nos casos em que a proposta de ato normativo ensejar impacto orçamentário aos órgãos ou Tribunais destinatários, receberá prévio parecer técnico do órgão competente no âmbito do CNJ”.

Aduz que a solução eletrônica para a tramitação de processos no âmbito do demandante é anterior à edição da Resolução CNJ nº 185/2013, eis que, em 2006, firmou parceria com a empresa Softplan e, em 2009, escolheu o sistema SAJ para ser implementado em todo o Estado de São Paulo.

Portanto, obteve autorização para a relativização da imposição obrigatória do sistema único para tramitação eletrônica de processos judiciais, o PJ-e, com a utilização do sistema SAJ, nos termos dos arts. 33 e 44 da Resolução CNJ nº 185/2013, condicionado à adesão ao Modelo Nacional de Interoperabilidade e integração do Módulo Escritório Digital.

Informa que, no que se refere à matéria criminal, o sistema SAJ está totalmente integrado com a Polícia Civil desde a fase do inquérito até a execução criminal e, ainda, que tal sistema é superior ao SEEU em termos de funcionalidade e automatização.



Alega que a obrigatoriedade de implementação de sistema único de execução penal não encontra respaldo constitucional ou legal, em afronta à autonomia administrativa e financeira conferida ao autor, nos termos dos arts. 96, I “b” e 99, *caput*, da Constituição Federal, já que o poder regulamentar do CNJ não pode avançar sobre matérias que foram reservadas pelo Constituinte ao Poder Legislativo.

Narra que a política de informatização de processos instituída pela Lei nº 11.419/2006 não prevê a obrigatoriedade de adoção de sistema único de execução penal, conforme se denota dos arts. 8º, 14 e 18 e 194 do Código de Processo Civil, que contemplam a existência de uma pluralidade de sistemas.

Pondera que a Lei nº 12.714/2012 foi publicada pela União, para “dispor sobre o sistema de acompanhamento da execução, das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança” a fim de garantir a interoperabilidade. Assim, entende que compete ao CNJ regulamentar de forma derivada a compatibilidade entre os sistemas e não impor um sistema único de tramitação de execuções penais cuja existência não foi prevista.

Entende que a Resolução nº 280/2019 deixou de observar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, eis que ausentes os esclarecimentos quanto à necessidade de substituição de um sistema totalmente funcional (como é o caso do SAJ para o TJSP) por outro cuja usabilidade e capacidade técnica é inferior.

Considera, ainda, que a escolha de um sistema de tramitação de processos que melhor atenda às necessidades de um determinado Tribunal está diretamente relacionada com o exercício regular de sua autonomia organizacional e financeira, a fim de proporcionar a opção pela melhor solução tecnológica diante dos desafios locais.

Alega que o sistema implementado pela Resolução CNJ nº 280/2019 (SEEU) é organizado por Comarca e, por consequência, não se coaduna com a competência regional do DEECRIM estabelecida pela Lei Estadual nº 1.208/2013, em evidente afronta à autonomia federativa do Estado e da organização judiciária conferida ao TJSP, nos termos dos art. 99 e 125, §1º, ambos da Constituição Federal.

Notícia que a equipe técnica do TJSP constatou que, caso seja adotado o mesmo ritmo de trabalho pelo TJMG, o demandante concluiria o processo de digitalização de seu acervo em 10 (dez) anos ao custo de R\$ 150.000.000,00 exclusivamente com quadro funcional (horas extras e deslocamentos).

Sustenta que o SAJ permite a tramitação eletrônica de feitos desde o inquérito policial até a execução criminal, de forma integrada com o Ministério Público e a Defensoria Pública, o que não ocorre com o sistema SEEU, portanto, sua adoção significaria um verdadeiro retrocesso na gestão das unidades do TJSP em que tramitam as execuções penais.

Por fim, aduz que a Resolução CNJ nº 280/2019 é omissa quanto à responsabilidade pela segurança da informação que tramita no referido sistema, bem como os protocolos de segurança adotados.

A inicial veio acompanhada dos documentos.

Éo relatório, no essencial. Decido.

A presente lide nitidamente deixa descortinar um conflito federativo entre as competências e atribuições constitucionais da ordem jurídica regional, no caso o Estado de São Paulo (aqui “substituído” pelo Tribunal de Justiça de São Paulo), e a ordem jurídica nacional. Noutras palavras, a questão gira em torno de se determinar judicialmente se o demandante possui (ou não) autonomia jurídica, operacional e financeira para escolher, no universo das causas que tramitem sob sua jurisdição, qual sistema eletrônico deverá ser empregado no processamento das diversas demandas judiciais.

Enquanto a ordem jurídica nacional, plasmada nos preceitos da Resolução CNJ nº 280/2019, nega tal autonomia, na medida em que torna obrigatória a adoção do já referido Sistema Eletrônico de Execução Unificado, o demandante defende, pelas razões articuladas na peça inaugural, a prevalência da ordem jurídica regional, o que lhe permitiria, por conseguinte, decidir “soberanamente” a respeito do tema.

Nesse cenário, a competência da presente ação se descola desse “juízo de piso” para o Supremo



Tribunal Federal, a teor do previsto no art. 102, I, "f", da Constituição de 1988, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

Foi exatamente nesses termos o que decidiu a Excelsa Corte no julgamento da Reclamação nº 15.564, cuja ementa é a seguir transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES ORDINÁRIAS CONTRA ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 102, I, "f", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS OUTORGADAS AO CNJ. OBSERVÂNCIA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDADA. VOTO PELO PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, exercendo relevante papel na racionalização, transparência e eficiência da administração judiciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais de essência republicana e democrática, notadamente os princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição.

2. A singularidade da posição institucional do CNJ na estrutura judiciária brasileira resulta no alcance nacional de suas prerrogativas, que incidem sobre todos os órgãos e juízes hierarquicamente inferiores ao Supremo Tribunal Federal, salvo esta Suprema Corte, posto órgão de cúpula do Poder Judiciário pátrio (ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006).

3. O Conselho Nacional de Justiça, em perspectiva histórica, simbolizou verdadeira "abertura das portas do Judiciário para que representantes da sociedade tomem parte no controle administrativo-financeiro e ético-disciplinar da atuação do Poder, robustecendo-lhe o caráter republicano e democrático" (ADI 3.367, Ministro relator Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ de 17/3/2006) e representa expressiva conquista do Estado democrático de direito, dotando de maior transparência os atos praticados pelos Tribunais e operando como um polo coordenador de políticas nacionais judiciárias.

4. A *ratio iuris* da criação do CNJ correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciárias, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência e publicidade do sistema de justiça.

5. *In casu*, a controvérsia jurídico-constitucional reside em definir se esta Suprema Corte ostenta competência originária para processar e julgar ações ordinárias contra atos do CNJ de caráter normativo ou regulamentar, que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, nos termos do artigo 102, inc. I, alínea "f", da Constituição Federal.

6. As cláusulas constitucionais que definem a competência originária do Supremo Tribunal Federal estão sujeitas à construção exegética de seu alcance e significado. É que a natureza expressa e taxativa das atribuições da Corte não afasta o labor hermenêutico para definir seu campo de incidência. Em outros termos, as competências insculpidas no art. 102 da Carta da República não consubstanciam molduras rígidas ou inflexíveis, mas espelham tipos normativos sujeitos à conformação por esta Suprema Corte. Precedentes: ADI 2.797, Rel.



Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006; AP 937 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11/12/2018; ACO 1.048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/2007 e ACO 1.295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 2/12/2010.

7. A jurisprudência desta Corte, nada obstante predicar que a competência do STF para julgar demandas contra atos do CNJ se limita às ações de natureza mandamental, **admitiu, no julgamento do agravo interno na petição 4.656, o conhecimento do mérito de ação ordinária ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ, assentando que “a restrição do permissivo constitucional da al. r do inc. I do art. 102 da Constituição da República às ações de natureza mandamental resultaria em conferir à Justiça Federal de primeira instância, na espécie vertente, a possibilidade de definir os poderes atribuídos ao Conselho Nacional de Justiça no cumprimento de sua missão, subvertendo, assim, a relação hierárquica constitucionalmente estabelecida” (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017).**

8. A competência do STF prescrita no artigo 102, I, “r”, da Constituição espelha um mecanismo assecuratório das funções do CNJ e da imperatividade de suas decisões, concebido no afã de que provimentos jurisdicionais dispersos não paralise a eficácia dos atos do Conselho. Por essa razão, a competência originária desta Suprema Corte prevista no artigo 102, I, “r” da Constituição não deve ser interpretada com foco apenas na natureza processual da demanda, mas, antes, no objeto do ato do CNJ impugnado. Precedentes: Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017; Rcl 16.575 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/8/2015; Rcl 24.563 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 21/2/2017; Rcl 14.733, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 6/4/2015 e Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/2/2014.

9. **A dispersão das ações ordinárias contra atos do CNJ nos juízos federais de primeira instância tem o condão de subverter a posição que foi constitucionalmente outorgada ao Conselho, fragilizando sua autoridade institucional e a própria efetividade de sua missão.** Decerto, a submissão de atos e deliberações do CNJ à jurisdição de membros e órgãos subordinados a sua atividade fiscalizatória espelha um indesejável conflito no sistema e uma dilapidação de seu status hierárquico no sistema constitucional.

10. O *design* institucional do CNJ concebido pela Emenda Constitucional 45/2004 **desautoriza que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau ou que políticas públicas nacionais moldadas pelo órgão sejam desconstituídas mediante a pulverização de ações nos juízos federais.**

11. A Constituição Federal, quando pretendeu restringir a competência originária do STF a ações de natureza constitucional, o fez taxativa e especificamente nas alíneas “d”, “i” e “q” do inciso I do artigo 102, sendo certo que em outros dispositivos do artigo 102, I, v.g. nas alíneas “n” e “r”, a Carta Maior não impôs expressa restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado.

12. A exegese do artigo 102, I, “r”, da Constituição Federal, reclama a valoração (i) do caráter genérico da expressão “ações” acolhida no dispositivo; (ii) das competências e da posição institucional do CNJ no sistema constitucional pátrio; (iii) da natureza das atribuições constitucionais do STF e (iv) da hierarquia ínsita à estrutura do Poder Judiciário.

13. A hermenêutica sistemático-teleológica do artigo 102, I, “r”, da Constituição conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos do CNJ de cunho finalístico, concernentes



aos objetivos precípuos de sua criação, a fim de que a posição e proteção institucionais conferidas ao Conselho não sejam indevidamente desfiguradas.

14. As ações ordinárias contra atos do CNJ devem ser, em regra, processadas e julgadas na Justiça Federal e, somente excepcionalmente, para **preservar a posição hierárquica e atuação finalística do Conselho, é que deve ser inaugurada a competência do STF.**

15. Deveras, revela-se fundamental resguardar a capacidade decisória do STF, evitando a banalização da jurisdição extraordinária e preservando a própria funcionalidade da Corte.

16. **A competência primária desta Corte alcança as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário, (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais.**

17. *In casu*, a ação originária questiona a Resolução 151, de 5/7/2012, do Conselho Nacional de Justiça e foi ajuizada com o objetivo de impedir a divulgação dos nomes e das remunerações individualizadas de servidores da Justiça Federal do Paraná e do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

18. À luz do ato do CNJ impugnado, verifica-se que a pretensão deduzida pela demanda consubstancia resolução de alcance nacional, fundamentada na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), impondo reconhecer a competência desta Suprema Corte para processar e julgar a ação originária.

19. *Ex positis*, voto pelo PROVIMENTO do agravo regimental, para julgar procedente a reclamação e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos. (1ª Turma, julg. 10/09/2019, Rel. p/ Acórd. Min. Luiz Fux, grifei).

Do voto proferido pelo Min. Luiz Fux (vencedor), extraio os seguintes trechos:

Nos últimos anos, todavia, verifica-se profunda alteração da jurisprudência relativa à interpretação do art. 102, I, “r”, da Constituição. **Recentes julgados assentam que determinadas ações ordinárias contra o Conselho Nacional de Justiça devem ser processadas e julgadas por esta Suprema Corte, sob o fundamento de que a interpretação restritiva tradicionalmente adotada confere à justiça federal de primeira instância o poder de definir poderes atribuídos ao CNJ**, fato que ensejaria inegável subversão na relação hierárquica estabelecida na Constituição para os órgãos do Judiciário. No julgamento do agravo interno na petição 4.656, por exemplo, o Plenário da Corte conheceu e julgou o mérito de ação anulatória ajuizada no STF contra decisão administrativa do CNJ. O voto vencedor, proferido pela e. Ministra relatora Cármen Lúcia, ressaltou a necessidade de atenuar a interpretação restritiva, **destacando a incoerência processual e constitucional da dispersão de todas as ações ordinárias aos juízos federais de primeira instância.**

(...)

No julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski pontuou que “as matérias que são de competência constitucional do CNJ não podem, de forma nenhuma, serem apreciadas pelo juiz de primeira instância. Não é possível haver conflito dentro do sistema; temos que manter a higidez do sistema, sobretudo no que diz respeito à hierarquia”. No mesmo sentido, o Min. Dias Toffoli destacou o risco de subversão da “posição constitucional do Conselho Nacional de Justiça, permitindo que a instância de primeiro grau anulasse uma decisão” (Pet 4.656 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2017).



A Segunda Turma do STF também atenuou a interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal, assentando a impropriedade de se delimitar a apreciação originária do Supremo Tribunal com foco apenas na natureza processual da demanda, sem a análise da matéria deduzida. Por oportuno, colaciono excertos dos acórdãos proferidos em sede de agravo interno nas reclamações 24.563 e 16.575, ambas de relatoria do Min. Dias Toffoli.

(...)

Ainda, cumpre ressaltar o voto-vista proferido pelo Ministro Dias Toffoli na Questão de Ordem na Ação Ordinária 1.814, no qual restou consignado que “a atração do feito ao rol de demandas originariamente atribuídas a esta Corte há que ser, paulatinamente, definida a partir de perspectiva dúplice: de um lado, restritiva, a ponto de preservar a feição excepcional da competência da Corte Suprema; de outro, amplificada, de modo a não delimitar a apreciação originária do Supremo Tribunal com foco apenas na natureza processual da demanda, sem antes analisar a substância da matéria deduzida”.

(...)

No mesmo sentido, no julgamento monocrático da Reclamação 15.551, a Ministra Cármen Lúcia asseverou que o Supremo Tribunal Federal ostenta competência para julgar questões relacionadas ao desempenho das atribuições do CNJ, **não havendo restrição quanto ao instrumento processual utilizado para tanto**.

Consoante destaca a e. Ministra, “o julgamento das questões surgidas do desempenho das atribuições do Conselho Nacional de Justiça é de competência do Supremo Tribunal Federal, não havendo, conforme se infere do disposto na alínea r do inc. I do art. 102 da Constituição da República, restrição quanto ao instrumento processual a ser utilizado, como ocorre com as autoridades mencionadas na alínea d do mesmo dispositivo constitucional” (Rcl 15.551, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/02/2014).

Em síntese, extrai-se da jurisprudência colacionada que o entendimento tradicional vem sendo paulatinamente alterado, de modo que, em hipóteses específicas, **a Corte tem atenuado a regra geral da interpretação restritiva do art. 102, I, “r”, da Constituição Federal**. Os julgados demonstram que a competência originária desta Corte deve alcançar as demandas que impugnem atos de cunho finalístico do Conselho, que guardem nexos com a razão máxima de sua criação, de modo a não subverter a posição que lhe foi constitucionalmente atribuída.

(...)

Deveras, a razão que subjaz a posição do Conselho na hierarquia do Poder Judiciário é conferir certa proteção institucional, de modo que suas decisões não resem esvaziadas ou descumpridas. Nesse plano, **a submissão de atos do órgão controlador ao escrutínio dos agentes controlados gera uma disfuncionalidade da própria razão de ser do CNJ, produzindo um indesejável conflito no sistema**. Consoante destacado em âmbito doutrinário, “atribuir uma competência ampla ao primeiro grau de jurisdição em relação aos atos do CNJ significa submeter suas decisões aos próprios órgãos judiciários que eventualmente foram por elas afetados, o que cria uma indefensável quebra na coerência e hierarquia do sistema” (MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Procedimento de Controle Administrativo no Conselho Nacional de Justiça – Aspectos processuais relevantes. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (Coord.). Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 222). Outrossim, autorizar que qualquer definição de âmbito nacional seja cassada por juiz de primeiro grau significa desconsiderar o próprio *design* institucional do CNJ positivado pela Emenda Constitucional n. 45, permitindo que políticas públicas de âmbito nacional moldadas pelo Conselho



sejam desconstituídas mediante a dispersão de ações nos juízos federais. Como bem sintetizado no parecer do Procurador-Geral da República, “ao julgar uma causa com pretensão consistente na nulidade de um ato do Conselho Nacional de Justiça, o magistrado tem em mão o poder de traçar e redefinir a própria identidade constitucional do órgão, o qual, diante das competências intrinsecamente administrativas que lhe são dadas – a teor da ADI 3.367 –, acaba tendo de assistir, passivamente, à eventual esterilização de seus comandos, por meio de liminares, sentenças e acórdãos, em ações que tramitam em diversos Juízos, simultaneamente, inclusive”.

(...)

Nessa perspectiva, o elemento definidor da competência originária desta Corte **não deve ser a natureza processual da demanda ajuizada, mas sim o substrato material do ato do CNJ impugnado mediante a ação ordinária.**

Deveras, uma hermenêutica restritiva temperada conduz a que somente sejam submetidas a processo e julgamento no STF as ações ordinárias que impugnam atos de cunho finalístico, concernentes aos objetivos precípuos da criação daquele Conselho. **Destarte, seriam de competência primária desta Corte, por exemplo, as ações ordinárias que impugnam atos do Conselho Nacional de Justiça (i) de caráter normativo ou regulamentar que traçam modelos de políticas nacionais no âmbito do Judiciário,** (ii) que desconstituam ato normativo de tribunal local, (iii) que envolvam interesse direto e exclusivo de todos os membros do Poder Judiciário, consubstanciado em seus direitos, garantias e deveres, e (iv) que versam sobre serventias judiciais e extrajudiciais, notadamente em matéria de obrigatoriedade de realização de concurso público, regime jurídico e conformação dessas serventias com os preceitos constitucionais insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Deveras, o encaminhamento da ação ordinária relativa a esses temas para o juízo de primeira instância poderá ensejar uma subversão do status hierárquico do Conselho Nacional de Justiça estabelecida na Constituição ou dilapidar suas funções precípuas (grifei).

Posta a fundamentação acima, com amparo no art. 102, I, “f”, da Constituição de 1988, **determino a remessa da presente demanda para o Supremo Tribunal Federal** para fins do devido prosseguimento, com as nossas homenagens.

Int.

São Paulo, 14 de novembro de 2019.

