

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vista): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar ajuizada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em face do inteiro teor da Resolução CNJ nº 280/2019, que “estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros por intermédio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU e dispõe sobre sua governança”.

A entidade alega, em suma, que a Resolução impugnada afronta: (1) “o princípio Federativo (art. 1º, c/c o art. 18, *caput*, e art. 25, *caput*, todos da CF), ao restringir a autonomia do Estado-membro para dispor sobre as peculiaridades do seu sistema penitenciário (vg, agilidade procedimental, população carcerária e orçamento)”; (ii) “a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I), bem como sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI)”; (iii) “o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da CF), ao impor que Tribunais de Justiça cumpram determinação normativa sem que, no âmbito de sua autonomia administrativa, política e financeira (art. 96, I, “b”, art. 99, *caput*, e 125, § 1º, todos da CF), possam deliberar sobre eventual encaminhamento de Projeto de Lei para discussão e votação no âmbito desta Assembleia Legislativa, inclusive quanto aos respectivos aspectos orçamentários”; e (iv) os limites do “poder normativo prescrito no art. 103-B, §4º, I, da Constituição da República, ao unificar determinada postura procedimental, sem atentar para as peculiaridades e avanços no tratamento da matéria já consolidados nos Tribunais das respectivas unidades da Federação, ao cumprirem os comandos legais em vigor”.

A autora requer a concessão de medida cautelar para suspender a norma impugnada e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade de toda a Resolução CNJ nº 280/2019.

O Conselho Nacional de Justiça prestou informações, nas quais defendeu a constitucionalidade da norma (documento eletrônico 19).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar requerida (documento eletrônico 20).

O Ministro relator concedeu parcialmente a cautelar pleiteada, “ *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para suspender os efeitos dos arts. 2º, 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução CNJ 280/2019”.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requereu o ingresso no feito na condição de *amicus curiae* (documento eletrônico 24).

O Conselho Nacional de Justiça noticiou a aprovação da Resolução CNJ nº 304/2019, que alterou a redação dos arts. 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução impugnada (documento eletrônico 28). O Conselho também complementou as informações antes prestadas, à luz da nova disciplina legal (documento eletrônico 29).

A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pela confirmação da liminar concedida (documento eletrônico 30).

A Advocacia-Geral da União, em nova oportunidade, manifestou-se pelo reconhecimento da perda do objeto e, no mérito, pela constitucionalidade das normas impugnadas (documento eletrônico 31).

Ante a publicação da Resolução CNJ nº 304/2019, o Ministro Relator determinou a intimação da requerente para manifestar eventual interesse no aditamento do pedido, bem como solicitou informações ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo fez menção às tratativas em andamento entre CNJ e o TJSP para a implementação do SEEU naquela corte e, considerando o novo panorama normativo, aduziu “mostra[r]-se recomendável o reconhecimento da perda do objeto, sem prejuízo de, no futuro, o ajuizamento de outra Ação Direta de Inconstitucionalidade” (documento eletrônico 37).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manifestou-se pelo prosseguimento da ação e pela extensão dos efeitos da liminar concedida à norma alteradora publicada pelo CNJ (documento eletrônico 39).

A Procuradoria-Geral da República ofereceu novo parecer, pelo reconhecimento da perda do objeto da presente ação (documento eletrônico 40).

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro peticionou reiterando o requerimento de admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*, sustentou o reconhecimento da perda do objeto da ação e, no mérito, a constitucionalidade da normativa impugnada, tecendo considerações sobre a importância do SEEU enquanto política de Estado desenhada para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário (documento eletrônico 41).

A presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região trouxe aos autos informações sobre as tratativas em curso entre aquela corte e o CNJ para a implementação no SEEU (documento eletrônico 43).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo peticionou para reiterar o interesse no julgamento da ação (documento eletrônico 44).

A Defensoria Pública do Estado de Rio de Janeiro foi admitida como *amicus curiae* (documento eletrônico 45).

O Ministro Relator proferiu voto por meio do qual propõe a conversão do julgamento da medida cautelar em deliberação sobre o mérito, afasta a alegação de perda do objeto e confirma a medida cautelar, julgando “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”.

Após o substancioso voto do Ministro Relator, pedi vistas dos autos para melhor análise da matéria.

Bem examinados os autos, cumpre enfrentar duas questões preliminares ao debate de mérito.

A primeira diz respeito à conversão do julgamento sobre o referendo da medida cautelar implementada em deliberação sobre o mérito. Como bem ressaltado pelo Ministro Relator, já aperfeiçoado o contraditório e estando presentes nos autos as informações necessárias ao deslinde da causa, mostra-se conveniente e oportuno o conhecimento do mérito, em homenagem à celeridade da prestação jurisdicional.

A segunda questão trata-se da possibilidade de reconhecimento da perda do objeto da ação em decorrência da publicação superveniente da Resolução CNJ nº 304/2019, que promoveu alterações em diversos artigos da Resolução CNJ nº 280/2019, atacada na inicial.

Aqui, peço vênica ao Ministro Relator para divergir e reconhecer a perda do objeto da ação, com a consequente extinção sem julgamento do mérito, nos termos do parecer da Procuradoria-Geral da República, cuja ementa transcrevo:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 280/2019 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES PARA O PROCESSAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS. DETERMINAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO (SEEU). SUPERVENIÊNCIA DA RESOLUÇÃO 304/2019. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE IMPLANTAÇÃO DO SEEU. POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO CONCOMITANTE DOS SISTEMAS LOCAIS DE ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL, CONFORME MODELO NACIONAL DE INTEROPERABILIDADE. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO CONTEÚDO DO ATO NORMATIVO. PERDA DE OBJETO. PRECEDENTES.

1. Aditamento ao pedido de ação direta na hipótese de modificação, revogação ou exaurimento da eficácia da norma questionada pressupõe a reprodução do seu conteúdo em norma

posterior, com subsistência dos fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade. Modificação substancial no conteúdo da norma sucessora prejudica o prosseguimento da ação, por perda superveniente de objeto. Precedentes. Parecer pela prejudicialidade da ação.” (pág. 1 do documento eletrônico 40)

A discussão, no ponto, cinge-se a definir se a normativa superveniente alterou *substancialmente* a normativa originalmente impugnada ou se, ao contrário, modificou-as em aspectos secundários, irrelevantes ao juízo de adequação constitucional. Essa é a jurisprudência consolidada do STF (ADI 2.501, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 19.12.2008; ADI 3.101-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13.8.2014; ADI 4.177-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 29.8. 2014; ADI 5350 QO-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 19.10.2022).

Penso que as modificações levadas a cabo pela Resolução CNJ nº 304 /2019 alteraram substancialmente a norma originalmente impugnada. Reconheço que foram insuficientes para esvaziar por completo o cerne da discussão constitucional colocada nos autos, qual seja, a autonomia dos tribunais de justiça perante o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, mas entendo que o questionamento sobre a alegada violação à autonomia alterou-se sensivelmente, de modo a não refletir mais o cenário descrito na inicial.

Transcrevo do parecer da PGR:

“[...]”

Dentre as alterações efetivadas na Resolução CNJ 280/2019 pela Resolução CNJ 304/2019, destacam-se: (i) a previsão de manutenção dos sistemas locais de acompanhamento processual dos tribunais, em relação a atores externos, conforme modelo nacional de interoperabilidade (art. 9, § 2º); e (ii) a prorrogação do prazo de implantação do SEEU para 30.6.2020, com possibilidade de nova dilatação mediante resolução conjunta das presidências do CNJ e do tribunal local (art. 3º, caput e § 2º).

Verifica-se, desse modo, a ocorrência de modificação substancial do conteúdo dos dispositivos cuja eficácia foi cautelarmente suspensa, a descaracterizar o quadro descrito na peça inicial, tanto no que se refere à incompatibilidade da Resolução 280/2019 com disposições constantes de normas gerais federais – sobretudo dada a preservação das soluções locais de tecnologia desenvolvidas pelos tribunais

quanto no que toca à urgência para a concessão do provimento cautelar.

Ante tal panorama, há de prevalecer o entendimento firmado nos precedentes suprarreferidos, no sentido de a superveniência de alteração substancial no ato questionado obstar o prosseguimento do processo de fiscalização abstrata. [...]” (pág. 14 do documento eletrônico 40).

Para além das alterações destacadas pela PGR, consigno importantes mudanças em direção a uma maior cooperação entre o CNJ e os tribunais locais, abrangendo a possibilidade de regulamentação do fornecimento de dados do sistema local por resolução conjunta das Presidências do CNJ e do Tribunal respectivo; a implementação conjunta das centrais de atendimento para o novo sistema; e a elaboração do cronograma de implementação , antes atribuição do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ, que passa à competência da Presidência do mesmo CNJ, mas em articulação com as presidências dos Tribunais.

Conforme destacado no voto do Ministro Relator, a edição da Resolução n 304/2019 após a decisão cautelar proferida, materializou diálogo daquele Conselho com o Supremo Tribunal Federal, de modo a adequar a regulamentação administrativa à autonomia dos tribunais que se entendeu tizada.

Forçoso reconhecer, nessa toada, que o panorama de alegada violação à autonomia dos tribunais descrito na inicial alterou-se substancialmente a partir da perspectiva de ampla colaboração para a construção e implementação conjunta do SEEU.

Ressalto, por fim, que a própria autora da ação sugeriu o reconhecimento da perda do objeto (documento eletrônico 37).

No mérito, verifico que a alegada inconstitucionalidade não ocorre, diante das premissas a seguir esquadrinhadas, após breve resgate histórico do panorama legal de criação e estruturação do SEEU, a partir das informações prestadas pelo CNJ nos presentes autos (documentos eletrônicos 19, 28 e 29).

O CNJ, como é sabido, foi criado pela EC nº 45/2004, que inseriu o art. 103-B na Constituição Federal, o qual define a composição e as atribuições do Conselho. Inscritas no § 4º, estas últimas decorrem da missão institucional de realizar “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, destacando-se o zelo pela observância do art. 37 da Carta Maior.

Às atribuições descritas no texto constitucional somaram-se aquelas previstas na Lei nº 12.106/2009, que criou no âmbito do CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF. Sublinho do rol de objetivos do Departamento, estabelecidos no art. 1º, § 1º da Lei: “planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias” (inciso II); “acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas” (inciso III); “propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos” (inciso V); e, especialmente, “acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias” (inciso VII).

Ao longo dos dois anos seguintes à aprovação da Lei, o DMF/CNJ realizou mutirões em todas as unidades da federação, tendo encontrado nas unidades prisionais inacreditável quantidade de pessoas encarceradas para além do tempo de pena imposto na condenação. Era premente a necessidade de criação de um sistema mais eficiente de acompanhamento dos prazos de execução da pena.

A Lei nº 12.714/2012 foi publicada para equacionar esse problema. A norma “dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança”. Em seu art. 5º, estabelece que “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”.

Para além da identificação de grande quantidade de pessoas presas há mais tempo do que o fixado na decisão condenatória, o DMF/CNJ constatou, em todos e cada um dos mutirões realizados, o que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015, como o “estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional”.

No julgamento da medida cautelar pleiteada na ADPF nº 347, o Plenário do STF reconheceu, por unanimidade, o “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas”, cuja modificação depende de “medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”.

Por relevante à análise da presente ação transcrevo, daquela assentada, trecho da manifestação do Ministro Gilmar Mendes:

“[...] Muito embora a Lei 12.714/12 não mencione o Conselho Nacional de Justiça, o papel do Conselho na informatização da execução penal é consagrado pela Lei 12.106/09 , que cria o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, em seu âmbito, que foi apontado aqui, na última sessão, na manifestação do ministro Celso de Mello. É um dos objetivos do DMF acompanhar a implantação e o funcionamento do sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias – art. 1º, § 1º, VII . Com um sistema informatizado, seria possível que os benefícios dos presos fossem decididos a seu devido tempo. Teríamos, aí, grande avanço. As vagas do sistema prisional são recurso escasso, diretamente administrado pelos juízes. Extinção de pena, progressão de regime, livramento condicional são judicialmente concedidos e abrem vagas no sistema. Além disso, seria possível liberar a força de trabalho das varas de execuções para decidir outros incidentes relevantes. Não bastasse isso, a utilização da tecnologia da informação na execução penal traria outros benefícios colaterais. Para começar, teríamos estatísticas confiáveis, em tempo real, da situação prisional do país . Hoje, os esforços do Ministério da Justiça em tabular os dados demandam energia desproporcional e produzem estatísticas incompletas e defasadas. Em junho de 2015, foi concluído e divulgado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias relativo a junho de 2014, um ano de defasagem. Esse relatório é feito com base em questionários submetidos pelo Ministério às secretarias de segurança pública dos estados. O sucesso da compilação depende da boa vontade das unidades da Federação

em fornecer dados. No último relatório, São Paulo simplesmente omitiu-se - registre-se -, ou seja, não há dados sobre a maior massa carcerária do país - isso é grave. Outro benefício seria a possibilidade de verificação da situação do sistema em tempo real e de otimização do manejo de vagas.

[...]

Falo, então, dessas questões e digo: Assim, no presente momento, proponho a notificação da União e dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal para que, em seis meses, coloquem em funcionamento os sistemas de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança, na forma da Lei 12.714. A medida deverá ser diretamente fiscalizada pelo CNJ, que deverá prestar contas a este Tribunal. O CNJ, deverá, outrossim, regulamentar o sistema eletrônico e, se entender pertinente, desenvolver sistema único a ser adotado e fornecido aos tribunais. [...]” (sem grifos no original)

O Ministro Gilmar Mendes ressaltou a distinção (e complementariedade) entre um sistema de acompanhamento da execução da pena - de atribuição do Poder Executivo -, e o sistema eletrônico de tramitação processual - que incumbe ao do Poder Judiciário -, assim como faz a exordial da presente ação.

Para suprir a falta de um sistema nacional informatizado de tramitação processual, o CNJ publicou a Resolução nº 223/2016, que instituiu o SEEU como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal. A normativa esclarecia que o processamento das execuções penais nos tribunais brasileiros deveria se dar obrigatoriamente em meio eletrônico.

Em razão da complementariedade entre os dois sistemas, informa o CNJ ter firmado Termo de Execução Descentralizada (TED 13/2018) com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, no valor de R\$ 35 milhões, com o objetivo de “implementar uma gestão da informação eficiente sobre os dados da execução penal no Brasil”. Como esclarece o CNJ em suas informações, “o acordo inclui a nacionalização do SEEU para, uma vez implementado em todos os Tribunais, possa esse sistema fornecer, de forma única, sistemática e organizada, os dados necessários para que o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ) possa cumprir os mandamentos da Lei no. 12.714/2012 com seu sistema próprio (o SISDEPEN)”(documento eletrônico 19).

No ano seguinte à assinatura do TED, foi criado o “Programa Justiça Presente” (hoje em sua terceira fase, chamado “Fazendo Justiça”), parceria inédita entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O DEPEN/MJ é um dos principais financiadores do projeto, que se divide em 4 eixos (proporcionalidade penal; sistema socioeducativo; cidadania; sistemas e identificação) e tem como grande meta a implantação do SEEU em todos os tribunais do país.

A escolha de um sistema único nacional, informa o CNJ, foi motivada pelo “fracasso da experiência anterior da existência de múltiplos sistemas” de tramitação processual:

“[...] A opção pelo SEEU ocorreu após minuciosa comparação entre os diferentes sistemas disponíveis nos tribunais brasileiros – atualmente são sete – que pouco conversam entre si e sobrecarregam os atores que os operam. Inicialmente considerada, a interoperabilidade entre sistemas estaduais com o SEEU foi descartada por não atender à expectativa de uma gestão estratégica e coordenada da execução penal. A interoperabilidade não é uma solução adequada, pois persiste o conflito de metodologias no que tange às execuções, bem como a impossibilidade de permuta, troca e envio tempestivo de processos de execução entre os Tribunais do País. Por fim, a dispersão da base de dados e o conflito de metodologias impediria o controle unificado de dados pelo Judiciário Nacional [...]

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 Resolução anterior que a permitia (Resolução CNJ n. 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 de informação dos diversos Tribunais, e, ainda, a ausência de estatísticas confiáveis sobre a população privada de 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 dos sistemas unificados, para evitar a própria burocratização do Poder Judiciário, em estrito cumprimento

do 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.

[...] (págs. 3 -4 do documento eletrônico 19).

Revisitado o percurso histórico e jurídico de consolidação do SEEU como sistema de tramitação processual unificado da execução penal, cumpre analisar se a publicação da Resolução no. 280/2019 - alterada pela Resolução 304/2019 - pelo CNJ violou, conforme alegado na exordial, (i) o princípio federativo (art. 1º, c/c o art. 18, *caput*, e art. 25, *caput*, todos da CF); (ii) a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I), bem como sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI); (iii) “o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da CF), ao impor que Tribunais de Justiça cumpram determinação normativa sem que, no âmbito de sua autonomia administrativa, política e financeira (art. 96, I, “b”, art. 99, *caput*, e 125, § 1º, todos da CF), possam deliberar sobre eventual encaminhamento de Projeto de Lei para discussão e votação no âmbito desta Assembleia Legislativa, inclusive quanto aos respectivos aspectos orçamentários”; e (iv) os limites do “poder normativo prescrito no art. 103-B, §4º, I, da Constituição da República” (págs. 5-6 o documento eletrônico 1).

O SEEU, regulamentado pelas Resoluções impugnadas, trata-se tão somente de um sistema informatizado de tramitação processual da execução penal e, em função de sua própria natureza, não interfere nos poderes administrativos do Estado-membro relativos ao sistema penitenciário de que faz a gestão. Da mesma forma, as Resoluções não trazem normas de direito penitenciário (art. 24, I, da CF). Entendo também que elas não violam o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF), vez que se circunscrevem ao próprio Poder Judiciário.

Resta averiguar se o CNJ, ao publicar as Resoluções no. 280 e 304, violou a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI) e se extrapolou os limites do poder normativo prescrito no art. 103-B, §4º, I, da Constituição da República.

Em outras palavras, cumpre decidir se o CNJ tem atribuição constitucional para definir que os tribunais do País utilizem o Sistema

Eletrônico de Execução Unificado ou se, ao contrário, podem as cortes estaduais utilizar os próprios sistemas de tramitação processual da execução penal, em exercício da autonomia a que fazem jus. Como bem delimitou o Ministro Relator em seu voto:

“[...]”

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 [...].”

O esboço histórico sobre a criação, desenvolvimento e implantação do SEEU - desde o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional” pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015, até o dia de hoje -, agrega novas luzes ao exercício de compatibilização a ser realizado na presente ação.

A meu ver, resta provado que a implantação de um sistema único nacional de processamento eletrônico da execução penal em todos os tribunais do país é um imperativo de eficiência do Poder Judiciário e

condição para a realização dos objetivos legalmente designados ao DMF /CNJ.

Os aspectos positivos são inúmeros.

De início, extraio das informações prestadas pelo CNJ:

“[...]

39. Com a implantação do SEEU em todos os tribunais brasileiros, espera-se contribuir para a superação da grave crise do sistema penitenciário. O sistema unificado tornará as penas mais justas, solucionando a duplicidade de processos e atrasos na concessão de direitos, além de registrar a participação em atividades laborais e educacionais para fins de remição de pena. Em termos de gestão, facilitará o trâmite entre comarcas e estados distintos e permitirá a extração de dados atualizados sobre o cumprimento de penas em tempo real. Por fim, reduzirá a vulnerabilidade das pessoas presas aos grupos organizados que encontram espaço de atuação na falta de informações processuais ou de morosidade judiciária.

40. As vantagens do SEEU são inúmeras. Para a pessoa privada de liberdade, a garantia de que sua pena será justa. Para o usuário, um sistema unificado com funcionalidades que reduzem a carga de trabalho e facilitam seu dia a dia. Para os tribunais, a economia de recursos financeiros e humanos e a possibilidade de contribuir coletivamente para a construção de um produto único. Para o Judiciário, a posse de dados estratégicos sobre o sistema de execução penal, tomando, assim, responsabilidade para a superação do estado de coisas inconstitucional apontado pelo STF. Para a sociedade, transparência na administração da Justiça e o reforço da credibilidade no Poder Judiciário para equacionar o sistema prisional e a segurança pública [...]” (pág. 6 do documento eletrônico 19).

Especificamente quanto à superioridade do sistema único para a efetivação da garantia fundamental do acesso à justiça, manifestou-se a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na condição de *amicus curiae*:

“[...]

DO SEEU COMO POLÍTICA DE ESTADO

De antemão, desnecessário tecer considerações sobre as mazelas do sistema penitenciário nacional, o qual já declarado em estado de

inconstitucionalidade por essa Colenda Corte no julgamento da cautelar da ADPF n.º 347.

3. O estado de inconstitucionalidade identificado por essa Colenda Corte não decorre unicamente de inações do Poder Executivo, mas também, com a devida vênia, da carência de política pública centrada na organização da prestação jurisdicional no ambiente executivo penal.

4. A Resolução n.º 304/2019, com suas posteriores alterações, do Conselho Nacional de Justiça, a qual instituiu o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), constitui, sem dúvida alguma, o alicerce fundamental de uma política de Estado que objetiva não só padronizar o ambiente executivo penal no país, mas também possibilitar o acesso à informações dos processo de execução de reprimendas a qualquer ator habilitado em todo o extenso território nacional, garantindo o pleno exercício do direito de defesa.

5. Rotineiramente, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro se depara com o cumprimento de ordens de prisão provenientes de outras unidades da federação, fazendo com que tivesse de ter conhecimento de uma infinidade de programas espalhados por cada um dos tribunais no qual tramitava os feitos executivos penais, dificultando sobremaneira a prestação da assistência jurídica integral que lhe incumbe.

6. O simples acesso a informações processuais atualizadas tornava-se um tormento para avaliar se a prisão efetivada era legal, o que ainda se dá nos processos de conhecimento, demandando interlocução com outros agentes estatais, ocasionando demora concreta na solução de questões que impactam diretamente no direito de ir e vir de um considerável número de pessoas.”

Sublinho ainda que a efetiva implantação de um sistema único nacional informatizado facilita sobremaneira a efetivação dos atos normativos do CNJ – dirigidos a todo o Poder Judiciário nacional -, contribui para a aplicação igualitária da legislação penal, para o igual exercício de direitos fundamentais das pessoas em cumprimento de pena e para o cumprimento de decisões dos Tribunais Superiores que se aplicam em todo o território brasileiro.

Destaco, dentre os atos normativos voltados à proteção dos direitos fundamentais das populações mais vulneráveis no sistema prisional beneficiados com a existência de um sistema eletrônico único que

disponibilize as funcionalidades técnicas necessárias à sua efetivação: Resoluções CNJ nº 287/2019 (pessoas indígenas), nº 348/2020 (população LGBTI) e nº 405/2021 (pessoas migrantes).

Menciono também a Resolução CNJ nº 369/2021, que “estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF”. Eis aí exemplo bastante ilustrativo da conveniência de se ter um sistema único em todos os tribunais, de modo a facilitar o cumprimento de decisões do Supremo Tribunal Federal que garantem direitos fundamentais.

Realço outro problema do sistema prisional brasileiro que passa a ser mais bem endereçado com o funcionamento de um sistema único: a questão do recambiamento de pessoas presas, objeto da Resolução CNJ nº 404/2021. Aqui também não há dúvidas de que o SEEU fornece mais condições técnicas para que os tribunais dos diversos Estados da federação consigam efetivar as movimentações necessárias.

Sob outra óptica, o sistema único permite ao Poder Judiciário realizar a integração com outras instituições, como o Departamento Penitenciário Nacional e o Tribunal Superior Eleitoral, por exemplo, para viabilizar a transmissão integrada de informações relativas à identificação biométrica da população prisional e sobre a suspensão e o restabelecimento dos direitos políticos das pessoas em cumprimento de pena.

Outra grande vantagem que uma política nacional desenvolvida e implementada pelo Conselho Nacional de Justiça pode proporcionar é a inclusão de novas funcionalidades ao sistema de forma nacionalizada, bem como a atualização legislativa na execução penal e o cálculo automático de pena decorrente da publicação de decretos de indultos.

Sublinho que o Plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução nº 335 de 29/09/2020, instituindo a “política pública para a governança e gestão de processo judicial eletrônico, integrando todos os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br” que tem por objetivos (i) “integrar e consolidar todos

os sistemas eletrônicos do Judiciário brasileiro em um ambiente unificado”; (ii) “implantar o conceito de desenvolvimento comunitário, no qual todos os tribunais contribuem com as melhores soluções tecnológicas para aproveitamento comum”; (iii) “estabelecer padrões de desenvolvimento, arquitetura, experiência do usuário”; e (iv) “instituir plataforma única para publicação e disponibilização de aplicações, microsserviços e modelos de inteligência artificial (I.A.), por meio de computação em nuvem”.

Nesse contexto, o SEEU afigura-se como parte integrante dos esforços do Poder Judiciário para utilizar a tecnologia em prol da eficiência da prestação jurisdicional e se firmou ao longo dos anos como verdadeira política nacional judiciária, convertendo-se em importante ferramenta para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário.

Em apertado resumo, a adoção do sistema único favorece a redução de custos e a racionalização da máquina burocrática, ao tempo em que contribui para o exercício de direitos fundamentais e para a aplicação igual da legislação a todas as pessoas em cumprimento de pena no território nacional. Permite a extração e a análise de dados de maneira mais inteligente, possibilitando a construção de políticas públicas baseadas em evidências em articulação entre os Poderes, em busca da superação do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional.

Por fim, colho do sítio eletrônico do CNJ a informação de que o SEEU, atualmente, está em funcionamento em 34 tribunais do país, contando com mais de 1,2 milhões de processos cadastrados, sem qualquer custo para os cofres dos tribunais. Conforme o CNJ:

“[...]

Destaque-se, ainda, que o CNJ vem assumindo os custos pela implantação e desenvolvimento do sistema, seja ao deslocar forças-tarefas e contingentes de força de trabalho para digitalização, cadastro e implantação dos processos, seja ao assumir o desenvolvimento dessas funcionalidades demandadas pelos Tribunais, a exemplo das integrações entre os processos de execução e os de conhecimento, e do 1º com o 2º grau [...]” (págs. 4-5 do documento eletrônico 19).

Considerado o panorama de implementação nacional do SEEU, friso que não faz sentido, do ponto de vista da eficiência no enfrentamento à

calamidade carcerária instalada no país – e que inclusive rendeu diversas condenações ao Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos -, a exigir esforço concentrado de todas as instituições que atuam no sistema de justiça penal, que 2 tribunais resistam tanto a aderir à solução única. O sistema prisional em situação de descalabro é nacional, as condenações internacionais quem as sofre é o Estado brasileiro, e o órgão constitucional e legalmente habilitado para realizar o planejamento e desenhar estratégia unificada de manejo da questão penitenciária no país é o Conselho Nacional de Justiça.

Em conclusão, sopesados os bens jurídicos em conflito, entendo que a autonomia administrativa constitucionalmente conferida aos tribunais não abrange o direito de utilização de sistema de tramitação processual próprio, em detrimento daquele escolhido e implementado pelo Conselho Nacional de Justiça, no legítimo exercício de suas atribuições constitucionais.

Voto, portanto, pelo reconhecimento da perda do objeto e consequente extinção sem julgamento do mérito.

Acaso vencido nessa preliminar, no mérito, pedindo novas vênias ao Ministro Relator, assento a constitucionalidade da normativa impugnada, por entender, em resumo, que a Resolução CNJ nº 280/2019 - com a redação conferida pela Resolução CNJ nº 304/2019 -, não incorre nos vícios apontados na exordial, mas reflete o legítimo exercício da atribuição conferida ao Conselho Nacional de Justiça pelo art. 103-B da Constituição da República.

É como voto.