

Ação direta de inconstitucionalidade. 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”. Improcedência do pedido.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo por objeto a 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”.

2. A questão constitucional em debate envolve compreender se a Resolução CNJ nº 280/2019 foi editada em respeito às competências assinaladas ao Conselho Nacional de Justiça pela Constituição da República e, ainda, se contraria a separação de poderes, o princípio federativo e a competência concorrente dos Estado para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual, bem como a autonomia conferida aos tribunais.

3. Não constato a perda do objeto da presente ação, uma vez que, malgrado a Resolução CNJ nº 304/2019 tenha promovido alterações em alguns dos artigos da Resolução impugnada, subsistem os dispositivos nucleares, que correspondem à causa de pedir do controle concentrado de constitucionalidade no que tange à competência do Conselho Nacional de Justiça para instituir e determinar aos tribunais a utilização do SEEU.

4. É necessário diferenciar entre o sistema de acompanhamento da execução da pena – de atribuição do Poder Executivo –, e o sistema eletrônico de tramitação processual – de atribuição do Poder Judiciário. A existência de dois sistemas com objetivos distintos é consequência natural das

competências constitucionalmente distribuídas aos poderes do Estado no âmbito da execução penal: ao Poder Executivo compete realizar a gestão prisional e cumprir as decisões judiciais; ao Poder Judiciário cumpre fazer executar a pena por meio do processo.

5. A competência legislativa concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria de processo de execução penal há, pois, de ser entendida dentro das balizas representadas pela atuação do CNJ concernente à “uniformização de procedimentos” (art. 1º, § 1º, V) e à tarefa de “acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias” (art. 1º, § 1º, VII).

6. Inevitavelmente, a existência de um órgão de cúpula no Poder Judiciário com as atribuições de uniformizar procedimentos e acompanhar a implantação de sistema de gestão eletrônica da execução penal configura limitação objetiva ao exercício da competência concorrente por parte dos Estados, justificada, no caso, pela busca da melhor tutela aos direitos fundamentais objeto desta específica atuação estatal.

7. Na medida em que o CNJ – órgão com competência para “unificar procedimentos” e “acompanhar a implantação de sistema de gestão eletrônica da execução penal” –, de maneira justificada, definiu o SEEU como o sistema eletrônico previsto na lei, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos terá de ser exercida nos quadrantes definidos pelo ente maior.

8. A competência dos tribunais para regular “o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais” bem como para “organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados”

há de ser analisada, no âmbito da execução penal, inserida no contexto de violação estrutural aos direitos fundamentais das pessoas presas.

9. O controle a que se aspira no CNJ, portanto, não é apenas quantitativo, mas também qualitativo, na medida em que o “estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário” é constituído por e materializa-se em potencial violação de direitos de cada uma das pessoas submetidas à jurisdição criminal na fase da execução da pena. A “violação massiva e persistente de direitos fundamentais”, reconhecida à unanimidade pelo STF, compõe-se de centenas de milhares de violações individuais de direitos.

10. A partir do quadro normativo e fático colocados, conluo no sentido de que a obrigatoriedade de utilização do SEEU não significa atuação contra a autonomia dos tribunais, mas a busca pela efetividade de política pública que qualifica e credencia o sistema de justiça, a bem da governança, do reequilíbrio e restabelecimento da ordem do sistema prisional, temas que interessam diretamente à segurança pública e a toda a sociedade.

11. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e, no mérito, **acompanho a divergência** aberta pelo Ministro Ricardo Lewandowski, para julgar **improcedente** o pedido.

Voto Vogal

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente) : 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo por objeto a 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”.

2. Como visto, a questão constitucional em debate envolve compreender se a Resolução CNJ nº 280/2019 foi editada em respeito às competências assinaladas ao Conselho Nacional de Justiça pela Constituição da República e, ainda, se contraria a separação de poderes, o princípio federativo e a competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual, bem como a autonomia conferida aos tribunais.

3. Invocam-se, como parâmetros de controle, os arts. 1º, c/c o art. 18, *caput*; 2º; 24, I e XI; 25, *caput*; 96, I, "b"; 99, *caput*; 103-B, §4º, I; e 125, § 1º da Constituição da República, *in verbis*:

"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

(...)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias

processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

(...)

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

(...)

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

(...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

(...)"

4. *Ab initio*, não constato a perda do objeto da presente ação, uma vez que, malgrado a Resolução CNJ nº 304/2019 tenha promovido alterações em alguns dos artigos da Resolução impugnada, subsistem os dispositivos nucleares, que correspondem à causa de pedir do controle concentrado de constitucionalidade no que tange à competência do Conselho Nacional de Justiça para instituir e determinar aos tribunais a utilização do SEEU.

Conheço, pois, da presente ação direta.

5. A inicial alega que a Resolução nº 280/2019 viola a separação de poderes, "ao restringir a autonomia do Estado-membro para dispor sobre as peculiaridades do seu sistema penitenciário (vg, agilidade procedimental, população carcerária e orçamento)".

Ao contrário do alegado, verifico que a normativa objeto da inicial não acarreta prejuízo algum ao exercício da autonomia do Estado na gestão prisional, vez que o SEEU é um sistema de tramitação processual, exclusivo do Poder Judiciário – ainda que aberto a atores externos –, que não oferece possibilidade de ingerência nas questões administrativas, de competência dos executivos estaduais.

Por tal motivo, a Resolução impugnada, na redação conferida pela Resolução CNJ nº 304/2019 e na esteira da Lei nº 12.714/2012, prevê expressamente a integração do SEEU com os sistemas eletrônicos do executivo local – que tratam especificamente da gestão prisional:

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

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

(...)”

Conforme destaca a inicial da presente demanda, é necessário diferenciar entre o sistema de acompanhamento da execução da pena – de atribuição do Poder Executivo –, e o sistema eletrônico de tramitação processual – de atribuição do Poder Judiciário.

A existência de dois sistemas com objetivos distintos é consequência natural das competências constitucionalmente distribuídas aos poderes do Estado no âmbito da execução penal: ao Poder Executivo compete realizar a gestão prisional e cumprir as decisões judiciais; ao Poder Judiciário cumpre fazer executar a pena por meio do processo.

A evolução tecnológica possibilitou que o exercício dessas atribuições fosse realizado eletronicamente, mantido o círculo de competências de cada ente. Os sistemas são obviamente complementares, razão por que o CNJ, nos termos do dispositivo transcrito acima, “considerará sua integração, com a construção de interfaces de comunicação e alimentação, em articulação entre os Tribunais e o Poder Executivo local, nos termos do art. 3º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012”.

Observo, por oportuno, que no último dia 28 de novembro, o CNJ realizou evento para divulgar a integração do SEEU com o SISDEPEN, o sistema de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, que concentra informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária do país (previsto no art. 5º, *caput*, da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012).

Afasto, portanto, a alegação de que a Resolução CNJ nº 280/2019 viola a separação de poderes.

6. A inicial aponta também a existência de incompatibilidade entre a norma impugnada, o princípio federativo e a competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito penitenciário e procedimentos em matéria processual.

Inicialmente, à luz do observado acima quanto à diferenciação dos sistemas, consigno que a Resolução CNJ nº 280/2019 não trata de direito penitenciário em qualquer de seus dispositivos e que o SEEU tão somente possibilita a tramitação processual da execução da pena.

Quanto ao alegado desrespeito à competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual, cumpre sublinhar algumas premissas.

A primeira delas diz respeito à distinção entre a legislação processual – de competência exclusiva da União (art. 22, I, da CF) –, e a regulação de procedimentos – aberta à competência concorrente entre os entes da federação. Aqui, a interpretação deve dialogar com as atribuições do CNJ, definidas na Constituição Federal e na legislação ordinária.

O Conselho Nacional de Justiça, inserido na Lei Maior pelo constituinte derivado enquanto órgão de cúpula administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, dispõe de atribuições específicas na seara da execução penal, previstas na Lei nº 12.106/2009, a qual criou no âmbito do CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, e cujo art. 1º, § 1º, dispõe:

“Art. 1º Fica criado, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF.

§ 1º Constituem objetivos do DMF, dentre outros correlatos que poderão ser estabelecidos administrativamente:

I – monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes;

II – 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;

III – acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas;

(...)

V – propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria;

VI – acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas;

VII – acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias;

(...)”

A competência legislativa concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria de processo de execução penal há, pois, de ser entendida dentro das balizas representadas pela atuação do CNJ concernente à “uniformização de procedimentos” (art. 1º, § 1º, V) e à tarefa de “acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias” (art. 1º, § 1º, VII).

Inevitavelmente, a existência de um órgão de cúpula no Poder Judiciário com as atribuições de uniformizar procedimentos e acompanhar a implantação de sistema de gestão eletrônica da execução penal configura limitação objetiva ao exercício da competência concorrente por parte dos Estados, justificada, no caso, pela busca da melhor tutela aos direitos fundamentais objeto desta específica atuação estatal.

A situação é ilustrada por julgado do Plenário do STF, relatado pelo Ministro Edson Fachin:

“(...)”

Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). Porque o federalismo é um instrumento de

descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

(RE 194.704, red. do ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017; sem grifos no original)"

Na medida em que o CNJ – órgão com competência para “unificar procedimentos” e “acompanhar a implantação de sistema de gestão eletrônica da execução penal” –, de maneira justificada, definiu o SEEU como o sistema eletrônico previsto na lei, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos terá de ser exercida nos quadrantes definidos pelo ente maior.

Afasto, assim, a alegação de que a Resolução CNJ nº 280/2019 desrespeita a competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual.

7. Resta analisar se a normativa impugnada viola a autonomia administrativa conferida aos tribunais. A *contrario sensu*, e de maneira mais precisa, cumpre definir se a autonomia administrativa dos tribunais (prevista no art. 96 da Constituição Federal) contempla o poder de definir a utilização de sistema eletrônico próprio de tramitação processual da execução penal.

Transcrevo o dispositivo constitucional que serve de parâmetro à alegação:

“Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
(...)”

À primeira leitura, a questão estaria circunscrita à competência dos tribunais para dispor sobre “o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais” e “organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados”.

Prossigo na análise, sob o enfoque da competência do Conselho Nacional de Justiça para determinar aos tribunais a utilização de sistema eletrônico unificado de tramitação processual.

Fixadas as premissas atinentes à posição institucional do CNJ e suas atribuições, enquanto órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário, volto aos objetivos específicos, no âmbito da execução penal, assinalados na Lei que criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF /CNJ, revistos agora sob o prisma do “estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional”, reconhecido à unanimidade pelo Plenário do STF no julgamento da medida cautelar requerida na ADPF nº 347, rel. Min. Marco Aurélio, em 2015.

O “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais” espraiado por todo o país, “decorre[nte] de falhas estruturais e falência de políticas públicas” e requer para a sua modificação “medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária”.

Dentre as medidas sugeridas pelo Tribunal no julgamento da ADPF para o enfrentamento da situação, figurava a implantação de sistema eletrônico de tramitação processual. Transcrevo a seguinte 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 um dos objetivos do próprio departamento é acompanhar a implantação e o funcionamento do sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismos, sem prejuízo de compartilhamentos. (...)”

A competência dos tribunais para regular “o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais” bem como para “organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados” há de ser analisada, no âmbito da execução penal, inserida no contexto de violação estrutural aos direitos fundamentais das pessoas presas. Ou seja, apenas se demonstrada a superioridade inequívoca de eventual sistema próprio, estadual, desvinculado do sistema nacional, para a promoção dos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico.

Os autos, ao que me parece, não apontam nesse sentido. O retorno a sistemas próprios que pouco dialogam entre si é justamente o cenário que se busca superar desde o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional.

O CNJ, por meio de seu Departamento de Tecnologia da Informação – DTI, e em parceria com tribunais de todo o país, vem desenvolvendo o SEEU há anos, uma vez compreendida a insuficiência das estratégias de interoperabilidade para a elaboração de diagnóstico completo sobre a situação da execução penal no Brasil e para a eficaz tomada de decisão, quando se faz necessário o acesso em tempo real ao processo e à situação pessoal.

O controle a que se aspira no CNJ, portanto, não é apenas quantitativo, mas também qualitativo, na medida em que o “estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário” é constituído por e materializa-se em potencial violação de direitos de cada uma das pessoas submetidas à jurisdição criminal na fase da execução da pena. A “violação massiva e persistente de direitos fundamentais”, reconhecida à unanimidade pelo STF, compõe-se de centenas de milhares de violações individuais de direitos.

A partir do quadro normativo e fático colocados, concluo no sentido de que a obrigatoriedade de utilização do SEEU não significa atuação contra a autonomia dos tribunais, mas a busca pela efetividade de política pública que qualifica e credencia o sistema de justiça, a bem da governança, do reequilíbrio e restabelecimento da ordem do sistema prisional, temas que interessam diretamente à segurança pública e a toda a sociedade.

8. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e, no mérito, **acompanho a divergência** aberta pelo Ministro Ricardo Lewandowski, para julgar **improcedente** o pedido.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 16/06/2023