

VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CNJ Nº 280, DE 2019. ADOÇÃO DE SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO PARA PROCESSAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL EM ÂMBITO NACIONAL. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO PELA EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 304, DE 2019: INOCORRÊNCIA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, EXORBITÂNCIA DO PODER NORMATIVO DO CNJ E INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE DIREITO PENITENCIÁRIO E PROCEDIMENTO: INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com pedido de concessão de medida cautelar, em face do inteiro teor da Resolução CNJ nº 280, de 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 requerente sustentou que o Conselho Nacional de Justiça “ **(i)** [v]ulnerou 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)** [n]o mesmo contexto, usurpou 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), prescritos pela Constituição da República; **(iii)** [v]iolou 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; **(iv)** [d]esbordou o 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” (e-doc. 1, p. 5-6).

3. O Ministro Relator adotou o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999, e, após as informações do CNJ (e-doc. 19) e manifestação da AGU (e-doc. nº 20), concedeu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender os efeitos dos arts. 2º, 3º, 9º, 12 e 13 da Resolução CNJ nº 280, de 2019.

4. Em seguida, o Conselho Nacional de Justiça noticiou a edição da Resolução nº 304, de 2019 (e-doc. 28), apresentando novas informações (e-doc. 29).

5. A Procuradoria-Geral da República, em um primeiro momento, manifestou-se pela confirmação da medida cautelar deferida (e-doc. 30) e, posteriormente, entendeu que havia prejudicialidade da ação, por perda superveniente do objeto, em razão da alteração substancial do ato atacado, promovida pela Resolução nº 304, de 2019 (e-doc. 40). Por sua vez, a Advocacia-Geral da União apresentou nova manifestação pugnando pela prejudicialidade parcial da ação quanto aos arts. 3º; 9º; 12 e 13 da Resolução CNJ nº 280, de 2019 e, no mérito, reiterando o posicionamento de improcedência do pedido (e-doc. 31).

6. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo declarou mostrar-se recomendável o reconhecimento da perda do objeto (e-doc. 37), e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afirmou que “ [r]emanesce na Resolução CNJ nº 304/20219 a questão central objeto de controle ” (e-doc. 39).

7. Iniciado o julgamento de mérito na Sessão do Plenário Virtual realizada entre 21/10/2022 e 28/10/2022, o eminente Relator votou pelo integral conhecimento da demanda, afastando a questão de preliminar de perda superveniente do objeto e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, “*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” . Em seguida, pediu vista regimental o e. Ministro Ricardo Lewandowski.

8. Retomado o julgamento do feito na Sessão do Plenário Virtual realizada entre 24/02/2023 e 03/03/2023, o Ministro Ricardo Lewandowski apresentou voto-vista inaugurando a divergência, no qual se manifestou *“pelo reconhecimento da perda do objeto e consequente extinção sem julgamento do mérito”* da presente ação direta. Acaso vencido em relação à questão preliminar, Sua Excelência julgou improcedente o pedido, diante da *“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”* .

9. Por sua vez, o e. Ministro Dias Toffoli afastou a questão preliminar suscitada, conhecendo integralmente a demanda e, no mérito, associando-se à compreensão apresentada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, julgou improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

10. Acompanharam integralmente o e. Ministro Ricardo Lewandowski os eminentes Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso. Já os eminentes Ministros Rosa Weber e Luiz Fux, a exemplo da posição capitaneada pelo Ministro Dias Toffoli, embora tenham igualmente acompanhado o Ministro Ricardo Lewandowski em relação ao mérito, divergiram de Sua Excelência quanto à cognoscibilidade da ação, superando a questão preliminar ventilada. Em seguida, pedi vista regimental dos autos para melhor análise das questões controvertidas.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

11. Com a mais elevada vênua ao eminente Ministro Relator, **o exame detido do feito me conduz a acompanhar, quanto ao mérito, a divergência apresentada pelo e. Ministro Ricardo Lewandowski** , por compreender, tal como Sua Excelência, 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 ”, não restando caracterizados quaisquer dos vícios apontados na petição inicial.

12. **Quanto à questão preliminar**, aderindo à argumentação apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes, e corroborada pelos Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber e Luiz Fux, **rejeito a alegação de perda superveniente do objeto** por não vislumbrar, em relação à questão controvertida nos presentes autos, alteração substancial da Resolução CNJ nº 280, de 2019, pela Resolução CNJ nº 304, de 2019. Portanto, **conheço da ação direta em sua integralidade**.

13. Adentrando ao exame do mérito, conforme o conhecido texto do § 4º do art. 103-B da Constituição da República, compete ao Conselho Nacional de Justiça “ *o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário* ”. Neste mister, dispõe o inc. II do referido § 4º do art. 103-B que o CNJ deve “ **zelar pela observância do art. 37** ” do Texto Constitucional pelos membros ou órgãos do Poder Judiciário.

14. A partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e publicidade, o *caput* do art. 37 da Lei Maior passou a elencar expressamente o **princípio da eficiência** como diretriz conformadora da Administração Pública direta e indireta de **qualquer dos Poderes da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — *cuja fiel observância, no âmbito da administração da Justiça, foi confiada ao CNJ*.

15. Nessa conjuntura, a **busca pela maior eficiência do sistema de Justiça** consubstancia-se em **dever constitucionalmente imputado ao Conselho**, **dotado**, portanto, **de igual hierarquia e dignidade normativa de que dispõem as prerrogativas da autonomia administrativa e do autogoverno dos Tribunais** (art. 96, inc. I, da CRFB), apontadas como violadas pela Resolução impugnada.

16. Impõe-se, então, a necessidade de sopesar a intensidade de incidência de ambos os vetores constitucionais em aparente conflito, para aferição da solução que se afigure mais adequada e harmônica com a *integralidade* dos ditames da Lei Fundamental.

17. Essa compreensão é encampada por todos os votos proferidos até o presente momento, colhendo-se da manifestação do eminente Relator o seguinte excerto, reproduzido pelo voto que inaugura a divergência: “[a] principal questão em análise [...] 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”.

18. As demais alegações, de violação à competência legislativa concorrente entre União e Estados-membros para legislar sobre direito penitenciário e procedimento (art. 24, incs. I e XI, da CRFB); malferimento ao princípio federativo (art. 1º c/c art. 18, *caput*, e art. 25, *caput*, todos da CRFB); e à separação dos poderes (art. 2º da CRFB), orbitam em torno do questionamento central apontado acima.

19. Pois bem. Como premissa inicial — *para além da compreensão quanto à alta relevância constitucional de ato editado pelo Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgão responsável por zelar pela fiel observância dos princípios elencados no caput do art. 37 da Lei Maior, visando à concretização do princípio da eficiência no âmbito do processo de execução penal* —, é preciso atentar para o **impacto que a edição da Lei nº 12.106, de 2009, provoca no espaço de conformação suplementar reservado aos Estados-membros, nos moldes do art. 24, incs. I e XI, c/c §§1º e 2º**.

20. A referida Lei federal passou a elencar atribuições específicas na seara da execução penal ao CNJ, criando, para tanto, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF.) Órgão este que tem dentre seus **objetivos legais** “*propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a **uniformização de procedimentos***” (art. 1º, § 1º, inc. V, da Lei nº 12.106, de 2009); além 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, inc. V, da Lei nº 12.106, de 2009).

21. Portanto, nas pertinentes palavras da eminente Ministra Rosa Weber, com edição da referida norma, “ **[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)''.

22. **Da mesma forma**, em nível normativo superior, **a própria criação do Conselho Nacional de Justiça** pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, **enseja uma releitura quanto ao grau de extensão das prerrogativas constitucionais da autonomia administrativa e do autogoverno dos Tribunais** em ordem a compatibiliza-las à existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário, com a missão-dever de zelar pela concretização do princípio da eficiência pelos membros e órgãos deste Poder.

23. Nessa ordem de ideais, tem-se que, sob o aspecto formal, a edição de ato normativo pelo CNJ com vistas à concretização do princípio da eficiência no âmbito do Poder Judiciário, **(i)** porquanto concebido com base em desenho constitucional que dá nova roupagem à prerrogativa de autogoverno dos Tribunais nacionais (art. 96, inc. I c/c art. 99 da CRFB); e **(ii)** exarado para concretização de missão que lhe foi especificamente confiada pela legislação infraconstitucional, editada pela União no exercício de sua competência legislativa concorrente para elaboração de normas gerais sobre direito penitenciário e procedimental (art. 24, incs. I, XI, e § 1º, da CRFB); não ofende, em tese, qualquer baliza constitucional.

24. Poder-se-ia cogitar de eventual inconstitucionalidade material, se, a pretexto de buscar um maior grau de eficiência, a Resolução em questão tivesse repercussão prática em sentido diverso. Nesse cenário, ao se distanciar do dever constitucionalmente imputado ao CNJ pelo art. 103-B, § 4º, inc. II, da Lei Maior, a norma em questão desbordaria do figurino constitucional. Transbordo este que, como decorrência lógica, ensejaria, aí sim, a caracterização dos vícios de ordem formal apontados.

25. Daí se verifica que o ponto central da controvérsia consiste em examinar, *dentro dos limites cognitivos inerentes à jurisdição constitucional abstrata*, a aptidão do normativo sob escrutínio para concretização do princípio da eficiência no âmbito do Poder Judiciário. A partir desta resposta é que se poderá aferir se a Resolução em questão promoveu a

adequada 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” , com as repercussões daí decorrentes.

26. E para referida análise, valho-me das ponderações feitas pelo e. Ministro Dias Toffoli, notadamente no seguinte excerto do voto-vogal apresentado:

“Feito esse brevíssimo registro inicial, ressalto que há anos venho defendendo que **o SEEU é imperativo de eficiência do Poder Judiciário na gestão da execução penal e, como tal, deve ser estimulado e promovido pelo CNJ em sua missão de efetuar o controle administrativo dos tribunais do país à luz dos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal .**

(...)

O SEEU, enquanto sistema unificado de tramitação eletrônica dos processos de execução penal, representa sensível incremento na eficiência de gestão do Poder Judiciário.

O sistema informatizado possui ferramentas para o controle preciso dos prazos referentes ao cumprimento de pena, de modo a eliminar de uma vez por todas os atrasos injustificáveis no gozo de direitos previstos em lei e o lamentável fenômeno das pessoas privadas de liberdade para além do montante de pena fixado na decisão condenatória. Esse singelo avanço tem reflexos positivos no interior das unidades prisionais, no exercício das atribuições dos órgãos da execução penal e nos próprios cartórios das varas de execução penal.

O sistema unificado facilita, ainda, a igualitária aplicação do Direito a todas as pessoas privadas de liberdade no território nacional, favorecendo a atualização decorrente de alterações legislativas e o cumprimento de decisões dos tribunais superiores.

As vantagens intrínsecas à utilização de um sistema único – das quais destaquei o exercício dos direitos, a racionalização do trabalho dos órgãos da execução penal e a economia de recursos públicos –, bastariam para a justificar a adoção do SEEU em todo o país, disponibilizado gratuitamente pelo Conselho Nacional de Justiça, que, inclusive, confere acesso aos Tribunais ao Código Fonte, de maneira a permitir evoluções e aprimoramentos que se mostrem úteis e necessários diante da realidade local.

Nesse diapasão, é preciso lembrar que o SEEU foi concebido de maneira mais ampla, a partir dos parâmetros apontados pelo Plenário

deste Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADPF nº 347, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional, em que 'presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas.'

Naquela oportunidade, o STF acentuou que a modificação do tétrico e persistente cenário dependeria de 'medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária.'

Com esse espírito de conjugação de esforços interinstitucionais **foi desenvolvido o 'Programa Justiça Presente' (hoje em sua terceira fase, chamado 'Fazendo Justiça'), parceria entre CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em estratégica parceria com o Departamento Penitenciário do MJSP – DEPEN. Os parceiros do Programa incluem, entre outros, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC, a Associação para a Prevenção da Tortura – ATP, a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais – ARPEN, instituições da sociedade civil e universidades.**

O Programa contempla variadas ações e propostas de intervenção em todo o ciclo penal, abrangendo as portas de entrada e saída do sistema prisional, bem como o exercício de direitos pelas pessoas em privação de liberdade e egressas.

Um dos ramos do Programa contempla a implantação do SEEU em todos os tribunais do país. Considerada essa dimensão, o SEEU revela-se, a um só tempo, uma meta em si – consideradas as vantagens de um sistema único eletrônico informatizado de tramitação processual -, e um catalisador para diversas outras ações.

À guisa de exemplo, o SEEU foi arquitetado para integrar-se ao Cadastro Nacional de Presos, ao Banco Nacional de Medidas Penais (BNMP, hoje em sua versão 3.0) e ao Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC).

De fato, com a unificação dessas plataformas, o banco de dados do SEEU contará com as informações contidas nos processos de execução penal dos presos, nos mandados de prisão (cumpridos e ainda por cumprir) que estiverem cadastrados no BNMP 3.0 e nos resultados das audiências de custódia, inscritos no SISTAC pelos tribunais.

Nesse sentido, o SEEU interagirá com o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e com a administração prisional dos estados, que poderá alimentar parte do banco de dados.

Assim, **a integração dos sistemas reduzirá o trabalho em duplicidade, favorecerá o cumprimento de ordens judiciais e minimizará a ocorrência de erros que implicam a negação de direitos fundamentais e o desperdício de recursos públicos.**

Em termos mais amplos, o SEEU possibilita uma visão completa e detalhada da execução penal do país e da situação do sistema prisional de cada Estado da federação, cumprindo-se salientar que o Poder Judiciário não possuía dados confiáveis sequer sobre a quantidade de pessoas presas no país.

(...)

Destaco, ainda, que o SEEU é determinante para a gestão do sistema prisional em um cenário de calamidade provocado pela superlotação, fornecendo condições para a aplicação da Súmula nº 56 do Supremo Tribunal Federal, a idealização de centrais de vagas e o cumprimento das ordens de *habeas corpus* concedidas pela 2ª Turma do STF em favor das gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência.

Por fim, ressalto a qualificação dos mutirões carcerários, que se torna possível com a implementação do SEEU, porquanto facilita o diagnóstico da gestão prisional de cada Estado e o desenho de intervenções customizadas para cada realidade, inclusive à distância.

Instalado e em funcionamento em 34 tribunais do país, contando com mais de 1,3 milhões de processos digitalizados, o SEEU é um caso de política pública judiciária de enorme sucesso, sustentáculo de tantas outras iniciativas e indispensável ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário.”(grifos nossos).

27. Em reforço, rememoro ainda a menção feita pelo e. Ministro Gilmar Mendes, ainda por ocasião do julgamento da ADPF nº 347-MC/DF, resgatada pelo e. Ministro Ricardo Lewandoswki no voto que inaugura a divergência na presente assentada, quanto à importância de se adotarem soluções tecnológicas uniformizadas em âmbito nacional para ganho de eficiência na execução penal:

“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.

(...)

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 ."**

(ADPF nº 347-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09/09/2015 p. 19/02/2016, inteiro teor do acórdão, p. 143-145; grifos nossos).

28. Portanto, a partir das premissas acima delineadas, e com base nas ponderações deduzidas nos votos que me antecederam acerca do potencial ganho de eficiência que a normativa em análise pode ensejar, verificando-se que se insere no âmbito de conformação constitucionalmente delineado pelo Constituinte Reformador em prol do Conselho Nacional de Justiça, não vislumbro qualquer mácula a inquinar o ato vergastado.

29. Com base nessas considerações, **acompanho integralmente a divergência apresentada, para rejeitar a questão preliminar de perda superveniente do objeto e julgar improcedente o pedido.**

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

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