

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com o fito de impugnar o 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.”

Alega a autora da ação, em síntese, que a Resolução impugnada viola o princípio federativo (art. 1º, c/c o art. 18, *caput*, e art. 25, *caput*, da CF), a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I) e sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI), o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF), e os limites do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça inscrito no art. 103-B, §4º, I, da Constituição da República.

A liminar foi parcialmente concedida pelo Relator, Ministro Alexandre de Moraes. Em seu voto, o Relator propôs a conversão do referendo da liminar em deliberação sobre o mérito, afastou a alegação de perda do objeto e julgou “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.”

O Ministro Ricardo Lewandowski inaugurou a divergência, votando pelo reconhecimento da perda do objeto e, no mérito, pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Peço vênias ao Ministro Relator para me alinhar à divergência e trazer minha contribuição ao debate.

Inicialmente, manifesto-me pelo afastamento da preliminar de reconhecimento da perda do objeto da presente ação.

Com efeito, muito embora tenham as alterações promovidas pela Resolução CNJ nº 304/2019 modificado o panorama descrito na inicial quanto à alegada violação à autonomia dos tribunais, entendo que a perspectiva de maior colaboração trazida pela norma superveniente não teve o condão de descaracterizar por completo o cerne da discussão constitucional, qual seja, o conflito, em tese, entre a autonomia dos tribunais de justiça e o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça.

Especificamente, cumpre decidir se a autonomia dos tribunais inclui o poder de determinar a utilização de sistema próprio de tramitação processual da execução penal ou se, ao contrário, estaria compreendido no poder normativo do CNJ a possibilidade de determinar aos tribunais a utilização do sistema unificado desenvolvido por aquele Conselho.

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.

Durante o período em que presidi o CNJ, tive a oportunidade de assinar, com o então titular da pasta da Justiça e Segurança Pública, Ministro Raul Jungmann, Termo de Execução Descentralizada, no valor de R\$ 35 milhões (valor módico comparado a tantos sistemas existentes), com o objetivo de financiar a execução do projeto “Penas Inteligentes”, que previa a implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) em todo o País.

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.

Não há política pública viável diante da ausência de dados completos e confiáveis. Os dados produzidos pelo SEEU favorecem o planejamento orçamentário dos três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal, consideradas as suas respectivas competências.

A propósito, o SEEU serve de base à construção e favorece a alimentação de banco de dados nacional de informações sobre a população carcerária, na medida em que uma das ações do Programa prevê a identificação biométrica de todas as pessoas presas, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral.

A identificação biométrica, por sua vez, possibilita a emissão de documentação civil das pessoas presas que não tenham documentos, devendo-se salientar que tais ações foram devidamente encadeadas a partir das determinações desta Suprema Corte e estão lastreadas em seus pronunciamentos, conforme destacado acima.

No plano normativo, o CNJ regulamentou as atividades de identificação da população carcerária na Resolução nº 306/2019, e, desde então, promove a Ação Nacional de Identificação Civil e Documentação de Pessoas Privadas de Liberdade, a partir da distribuição de milhares de kits de identificação pelo país para viabilizar a coleta na porta de entrada e quanto ao passivo das unidades prisionais.

Segundo o sítio eletrônico do CNJ, mais de 10 mil protocolos foram concluídos para a regularização de documentos de pessoas que tiveram contato com o cárcere, a partir da integração com listas emitidas pelo SEEU em 25 unidades da federação.

Como mencionado, o SEEU fornece a base de dados e as ferramentas para o refinamento dos dados necessárias à estruturação de políticas para as

pessoas egressas – de que é exemplo a emissão de documentos -, e também torna exequível o planejamento de políticas de estudo, trabalho e geração de renda no sistema penitenciário, outra vertente desenvolvida pelo “Programa Fazendo Justiça”.

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.

Nesse sentido, é preciso enaltecer a iniciativa pioneira adotada durante a gestão do Ministro Luiz Fux, para registrar o referido programa de computador no Instituto Nacional da Propriedade Industrial, **protegendo-se o patrimônio imaterial do Poder Judiciário e permitindo-se a sua cessão gratuita aos Tribunais, a fim de que deixem de direcionar recursos significativos para empresas privadas que desenvolvem sistemas próprios, sem transferir a tecnologia aos tribunais locais.**

A live cessão do código fonte do referido programa de computador aos tribunais permite também o seu constante desenvolvimento em escala nacional a partir das contribuições realizadas de acordo com as peculiaridades locais, em um processo colaborativo e de verdadeira união da magistratura nacional.

Fixadas todas essas premissas e sopesados os fatores em conflito, entendo que o Conselho Nacional de Justiça atuou nos estritos limites de sua atribuição constitucional, bem como em cumprimento à decisão deste Supremo Tribunal Federal ao determinar que os tribunais do país utilizem o SEEU, sem que isso importe em violação da autonomia administrativa das cortes.

Por essas razões, alinho-me à divergência para **julgar improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/08/2023