

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA**  
**SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**MATHEUS DE QUADROS**

**SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO  
PARANÁ PÓS-DECLARAÇÃO DE ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

**PONTA GROSSA**

**2024**

MATHEUS DE QUADROS

SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO  
PARANÁ PÓS-DECLARAÇÃO DE ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais  
Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta  
Grossa.

Area de Concentração: Cidadania e Políticas  
Públicas.

Linha de Pesquisa: Estado, Direito e Políticas  
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Bittencourt da Cruz.

PONTA GROSSA

2024

Q1 Quadros, Matheus de  
Sistema prisional brasileiro: as políticas públicas no Estado do Paraná pós-declaração de Estado de Coisas Inconstitucional / Matheus de Quadros. Ponta Grossa, 2024.  
184 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Bittencourt da Cruz.

1. Sistema prisional. 2. Estado de coisas inconstitucional. 3. Ativismo judicial - dialógico. 4. Processo estrutural. 5. Arguição - descumprimento - preceito fundamental. I. Cruz, Fabricio Bittencourt da. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 342

# TERMO DE APROVAÇÃO

## MATHEUS DE QUADROS

**“Sistema Prisional Brasileiro: as políticas públicas no estado do Paraná pós-declaração de estado de coisas inconstitucional”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 22 de abril de 2024.

Documento assinado digitalmente  
 **FABRICIO BITTENCOURT DA CRUZ**  
Data: 22/04/2024 08:45:06-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Fabrício Bittencourt da Cruz - UEPG-PR - Presidente

**RODRIGO LEITE FERREIRA** Assinado de forma digital por RODRIGO  
**CABRAL:03101043948** LEITE FERREIRA CABRAL:03101043948  
Dados: 2024.04.22 10:49:23 -03'00'

---

Prof. Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral - USAC - Guatemala – Membro Externo

Documento assinado digitalmente  
 **ANTONIO CESAR BOCHENEK**  
Data: 22/04/2024 21:53:27-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Antonio Cesar Bochenek – UEPG-PR – Membro Interno

---

Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva – UEPG-PR – Suplente Interno

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir cada passo nesta jornada.

À minha família, principalmente meus pais, Maurício e Adriana e meus avós, Adir (*in memoriam*) e Ivone (*in memoriam*), por incentivarem, entre tantas outras coisas, os meus estudos e por terem sido a base para tudo que vim a me tornar.

À minha namorada, Kathleen, não apenas pelo carinho e por me acompanhar durante todos os momentos do período da pós-graduação, mas também por me incentivar de todas as formas possíveis todos os dias.

A todos os amigos e colegas de longa data. Agradeço nominalmente Bruna, Bruno, Gabrielle, Gustavo e Yuri os quais me permitiram conciliar todos os desafios profissionais e acadêmicos destes últimos anos.

Ao meu orientador, professor Fabrício, pela amizade e por todos os ensinamentos nos últimos anos, desde anteriormente ao início da orientação deste trabalho.

Aos avaliadores desta dissertação, os professores Antonio Cesar Bochenek e Rodrigo Leite Ferreira Cabral pela gentileza em aceitar colaborar com esta pesquisa por meio de suas avaliações e preciosas contribuições ao produto final ora apresentado.

## RESUMO

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou pioneiramente o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, bem como deferiu medidas liminares objetivando o combate dessa situação. Contudo, perpassados mais de oito anos, restam ainda obscuros os resultados dessas medidas. Assim, esta pesquisa objetiva explorar as políticas públicas adotadas em virtude da ADPF n° 347 no Estado do Paraná, pois ao focar não apenas no instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, mas também no objeto dos autos da ADPF n° 347, passa-se também a uma abordagem crítica sobre a dinâmica do Estado em relação à parcela relevante e marginalizada da sociedade civil, correspondente à população carcerária. O método de abordagem será o dedutivo, pois se parte da identificação das medidas adotadas pelo Estado do Paraná para combater o Estado de Coisas Inconstitucional, para, em seguida, serem analisados os seus efeitos sob a luz do crescimento da população carcerária e dos relatórios disponíveis sobre as condições dos presídios. Além disso, utiliza-se se o método de estudo de caso, pois a pesquisa foca na análise do caso da ADPF n° 347 e de políticas públicas adotadas em virtude desse caso, com foco para seus efeitos no Estado do Paraná. A abordagem empregada é qualitativa, com objetivo descritivo e exploratório, com a utilização de meios de pesquisa indiretos bibliográficos (doutrina), e diretos documentais (material estatístico, destacando-se as séries históricas do Infopen, do Sisdepen, do Sistac, dentre outros sistemas, além de leis, acórdãos, resoluções e demais documentos oficiais), pois se compreende que esses são os melhores instrumentos para a consecução dos fins deste trabalho. A conclusão aponta que as políticas públicas observadas neste trabalho parecem construir progressos significativos na melhora do sistema prisional em diversos aspectos, com o desbloqueio institucional desta pauta, em que pese o avanço tenha sido pequeno diante do longo caminho de mazelas que assolam o sistema carcerário. Ademais, a pesquisa destaca que há uma possível ressignificação do papel do Poder Judiciário na criação de políticas públicas, por meio do Estado de Coisas Inconstitucional, a qual dependerá do desenrolar dos autos da ADPF n° 347 e dos demais processos em andamento na corte, que utilizam ou pleiteiam utilizar esse instrumento de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional.

**Palavras-chave:** Sistema prisional; Estado de Coisas Inconstitucional; ativismo judicial dialógico; processo estrutural; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347.

## ABSTRACT

In 2015, the Brazilian Federal Supreme Court pioneeringly declared the Unconstitutional State of Affairs of the Brazilian prison system, as well as granting injunctive measures aimed at combating this situation. However, after more than eight years, the results of these measures remain unclear. Thus, this research aims to explore the public policies adopted by virtue of Claim of Non-compliance with Fundamental Precept n° 347 in the state of Paraná, because, by focusing not only on the institute of the Unconstitutional State of Affairs, but also on the object of the records of Claim of Non-compliance with Fundamental Precept n° 347, it passes also to a critical approach to the dynamics of the State in relation to the relevant and marginalized portion of civil society, corresponding to the prison population. The approach method will be deductive, as it starts with identifying the measures adopted by the state of Paraná to combat the Unconstitutional State of Affairs, and then analyzes their effects in light of the growth of the prison population and reports available information on conditions in prisons. Furthermore, the case study method is used, as the research focuses on the analysis of the case of Claim of Non-compliance with Fundamental Precept n° 347 and public policies adopted as a result of this case, focusing on its effects in the state of Paraná. The approach used is qualitative, with a descriptive and exploratory objective, using indirect bibliographical research means (doctrine), and direct documentary means (statistical material, highlighting the historical series of Infopen, Sisdepen, Sistac, among other systems, in addition to laws, rulings, resolutions and other official documents), as it is understood that these are the best instruments for achieving the purposes of this work. The conclusion points out that the public policies observed in this work seem to make significant progress in improving the prison system in several aspects, with the institutional unblocking of this agenda, although the progress has been small given the long path of problems that affects the prison system. Furthermore, the research highlights that there is a possible redefinition of the role of the Judiciary in the creation of public policies, through the Unconstitutional State of Affairs, which will depend on the development of the files of Claim of Non-compliance with Fundamental Precept n° 347 and other processes in progress at the court, who use or seek to use this instrument of declaration of the Unconstitutional State of Affairs.

**Keywords:** Prison system; Unconstitutional State of Affairs; dialogical judicial activism; structural process Claim of Non-compliance with Fundamental Precept n° 347.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| GRÁFICO 1 – Diferença entre os valores repassados e executados do FUNPEN pelo Estado do Paraná entre 2016 e 2022.....   | 62 |
| GRÁFICO 2 – Porcentagem de relatos de tortura ou maus-tratos no Brasil e no Paraná em audiências de custódia.....   | 69 |
| GRÁFICO 3 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia e os relatos de tortura ou maus-tratos no Estado do Paraná, por ano.....  | 70 |
| GRÁFICO 4 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia e os relatos de tortura ou maus-tratos no Brasil, por ano.....  | 71 |
| GRÁFICO 5 – Proporção de Audiências de Custódia no Brasil, de acordo com o tipo de prisão objeto do ato.....  | 78 |
| GRÁFICO 6 – Proporção de Audiências de Custódia no Estado do Paraná, de acordo com o tipo de prisão objeto do ato.....  | 79 |
| GRÁFICO 7 – Medidas Tomadas pela Autoridade Judicial em Audiências de Custódia de Custodiados Presos em Flagrante Delito no Brasil.....   | 82 |
| GRÁFICO 8 – Medidas Tomadas pela Autoridade Judicial em Audiências de Custódia de Custodiados Presos em Flagrante Delito no Estado do Paraná.....                                     | 83 |
| GRÁFICO 9 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia por prisões em flagrante e a decretação de prisão preventiva nessas audiências no Brasil, por ano.....            | 85 |
| GRÁFICO 10 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia por prisões em flagrante e a decretação de prisão preventiva nessas audiências no Estado do Paraná, por ano..... | 86 |

|  |     |
|--|-----|
| GRÁFICO 11 – Evolução da população carcerária brasileira por ano.....  | 102 |
| GRÁFICO 12 – Evolução da população carcerária paranaense por ano.....  | 103 |
| GRÁFICO 13 – Comparação entre a quantidade de presos em monitoração eletrônica e em unidades penais físicas no Brasil por ano.....           | 109 |
| GRÁFICO 14 – Utilização da monitoração eletrônica no Brasil em 2022 por regime de pena.....  | 110 |
| GRÁFICO 15 – Comparação entre a quantidade de presos em monitoração eletrônica e em unidades penais físicas no Estado do Paraná por ano..... | 112 |
| GRÁFICO 16 – Utilização da monitoração eletrônica no Estado do Paraná em 2021 por regime de pena.....  | 113 |
| GRÁFICO 17 – Comparação das condições das unidades prisionais brasileiras entre os anos de 2015 e 2023 em porcentagem.....                   | 117 |
| GRÁFICO 18 – Comparação das condições das unidades prisionais paranaenses entre os anos de 2015 e 2023 em porcentagem.....                   | 118 |
| GRÁFICO 19 – Quantidade de presos em celas físicas em trabalho no Brasil, por ano.....   | 121 |
| GRÁFICO 20 – Quantidade de presos em celas físicas em trabalho no Paraná, por ano.....   | 122 |
| GRÁFICO 21 – Quantidade de presos em celas físicas em ensino escolar no Brasil, por ano.....   | 123 |
| GRÁFICO 22 – Quantidade de presos em celas físicas em ensino escolar no Paraná, por ano.....   | 125 |

GRÁFICO 23 – Quantidade de vagas no sistema prisional paranaense por ano.....128

GRÁFICO 24 – Déficit de vagas no sistema prisional paranaense, por ano.....129

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Quantidade de pessoas em monitoração eletrônica no Brasil e no Paraná por ano.....108

QUADRO 2 – Proporção de estabelecimentos penais no Brasil e no Paraná, de acordo com a destinação do regime de pena.....114

## LISTA DE SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| ADI     | Ação Declaratória de Inconstitucionalidade                                   |
| ADPF    | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                           |
| ANADEP  | Associação Nacional dos Defensores Públicos                                  |
| CNIEP   | Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais                   |
| CNJ     | Conselho Nacional de Justiça   |
| CNMP    | Conselho Nacional do Ministério Público                                      |
| DEPEN   | Departamento Penitenciário Nacional  |
| DMF/CNJ | Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça |
| FAESP   | Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário                        |
| FUNPEN  | Fundo Penitenciário Nacional   |
| GCEAP   | Grupo Especial do Controle Externo da Atividade Policial                     |
| IBCCRIM | Instituto Brasileiro de Ciências Criminais                                   |
| IDDD    | Instituto de Defesa do Direito de Defesa                                     |
| INPEC   | <i>Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario</i>                         |
| ITTC    | Instituto Terra, Trabalho e Cidadania  |
| ONU     | Organização das Nações Unidas  |
| PSOL    | Partido Socialismo e Liberdade   |
| MNPCT   | Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura                          |
| RE      | Recurso Extraordinário   |
| SEEU    | Sistema Eletrônico de Execução Unificado                                     |
| STF     | Supremo Tribunal Federal   |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>DELIMITAÇÃO TEMÁTICA E CONCEITUAL</b> .....  | <b>21</b> |
| <b>1 O CAMINHO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NOS PRESÍDIOS BRASILEIROS</b> .....   | <b>25</b> |
| 1.1 A CRISE DA PENA DE PRISÃO NO BRASIL.....  | 26        |
| 1.2 O INSTITUTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS .....   | 35        |
| 1.3 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N° 347 .....   | 46        |
| <b>2 A ADOÇÃO DAS MEDIDAS LIMINARES DEFERIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> .....   | <b>54</b> |
| 2.1 A DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO E ESTADOS ENCAMINHEM INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO PRISIONAL .....   | 54        |
| 2.2 A DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO LIBERE O SALDO ACUMULADO DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL PARA UTILIZAÇÃO COM A FINALIDADE PARA A QUAL FOI CRIADO, ABSTENDO-SE DE REALIZAR NOVOS CONTINGENCIAMENTOS .....  | 56        |
| 2.3 A DETERMINAÇÃO PARA QUE JUIZES E TRIBUNAIS INICIASSEM, EM ATÉ NOVENTA DIAS, A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA, VIABILIZANDO O COMPARECIMENTO DO PRESO PERANTE A AUTORIDADE JUDICIÁRIA NO PRAZO MÁXIMO DE 24 HORAS, CONTADOS DO MOMENTO DA PRISÃO ..... | 64        |
| <b>3 OS DESDOBRAMENTOS E AS CONSEQUÊNCIAS DA ADPF N° 347</b> .....  | <b>88</b> |
| 3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS EM VIRTUDE DA ADPF N° 347 .....  | 89        |
| 3.1.1 A Recomendação n° 62/2020 do CNJ .....  | 93        |
| 3.1.2 O Acordo de Não Persecução Penal .....  | 94        |
| 3.1.3 O SEEU e outros sistemas virtuais .....   | 98        |
| 3.2 A SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL APÓS A ADPF N° 347 .....  | 100       |
| 3.2.1 A institucionalização da prisão domiciliar e da monitoração eletrônica....  | 105       |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.2 A trajetória das condições materiais do sistema prisional.....   | 116        |
| <b>4 PERSPECTIVAS DO(S) ESTADO(S) DE COISAS INCONSTITUCIONAL(IS) ...</b>   | <b>132</b> |
| 4.1 OS PRÓXIMOS PASSOS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE<br>PRECEITO FUNDAMENTAL N° 347 E DO ESTADO DE COISAS<br>INCONSTITUCIONAL DAS PRISÕES BRASILEIRAS ..... | 132        |
| 4.2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N°<br>347 COMO NORTE PARA O FUTURO DO INSTITUTO DO ESTADO DE COISAS<br>INCONSTITUCIONAL.....          | 140        |
| 4.3 O JUDICIÁRIO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO<br>ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....  | 149        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>161</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>165</b> |

## INTRODUÇÃO

A pergunta central deste trabalho é a seguinte: quais foram as políticas públicas prisionais instauradas em virtude da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 no Estado do Paraná?

Embora a institucionalização da pena de prisão como pilar do Direito Penal seja relativamente recente, remetendo ao século XIX, é possível observar uma crise em seu formato, a qual põe em xeque o objetivo preventivo do modelo ante seu elevado índice de reincidência, sua existência como fator criminógeno e a existência de diversos problemas psicológicos e sociológicos causados aos reclusos, oriundos do formato atual do sistema (a exemplo da chamada prisionação) (Bitencourt, 2017, p. 175-209).

Relatórios da Organização das Nações Unidas (2012) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021) indicam que as prisões brasileiras apresentam uma ampla gama de mazelas estruturais, as quais violam de forma contínua as garantias fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Salo de Carvalho aponta que inúmeros fatores contribuíram para o incremento da massa carcerária nos últimos anos, tais como: a criação de novos tipos penais; a ampliação da quantidade de penas privativas de liberdade em inúmeros delitos; o alargamento das hipóteses de prisão cautelar; o enrijecimento da qualidade do cumprimento da pena, com a ampliação dos prazos para progressão e livramento condicional; a ampliação dos poderes da administração carcerária para definir o comportamento do apenado, dentre diversos outros fatores (Carvalho, 2010, p. 154-155).

Jesús-Maria Silva Sánchez (2013, p. 33-84) relata que, durante o século XX, diversos fatores construíram a chamada expansão do Direito Penal, a exemplo do surgimento dos chamados “novos interesses”, da sensação social constante de insegurança e da ascensão dos chamados gestores atípicos da moral.

A expansão do Direito Penal e a alegada crise da pena de prisão<sup>1</sup> são

---

<sup>1</sup> A noção de falência ou crise da pena de prisão é tema de amplo estudo na área do Direito Penal, a qual abarca a ideia de que a pena de prisão não se sustenta mais como medida punitiva central desse ramo do Direito ante o alto índice de reincidência e os frequentes problemas estruturais constatados. Nesse sentido, são apontadas como principais razões da causa da crise da pena de prisão: a ausência de compromisso, por parte do Estado, com o problema carcerário, o controle ineficiente daqueles que deveriam atuar ou fiscalizar o sistema penitenciário, a superlotação carcerária, a ausência de

problemas de cunho estrutural que demandam um olhar pormenorizado sobre suas diversas camadas, pois a conjuntura que levou aos problemas estruturais do sistema prisional brasileiro advém de múltiplos fatores.

O universo de pessoas encarceradas saltou de 129.169 presos em 1994 (Carvalho, 2010, p. 157) para 648.692 presos ao fim de 2022 (Brasil, 2023a). Contudo o número de vagas não acompanhou a evolução da população carcerária, passando de 97.045 vagas de *déficit* no ano de 2000 para 171.636 em dezembro de 2022 (Brasil, 2023a).

Assim, vislumbra-se uma explosão demográfica desse universo de exclusão, o qual retrata um perfil demográfico claro: homem (95,71%), negro ou pardo (67,22%), de 18 a 29 anos (41,90%) (Brasil, 2023a), com ensino fundamental incompleto (51,93%) (Brasil, 2019a, p. 34).

Dentro desse contexto fático, no qual a pena de prisão brasileira é maculada pelo aumento reiterado da população carcerária e as condições materialmente degradantes que a circundam, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a decidir sobre a problemática do sistema prisional brasileiro no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Nessa oportunidade, o STF declarou pioneiramente no Brasil o chamado Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional pátrio.

Oriundo do Direito Constitucional Colombiano, esse termo corresponde à constatação de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de Direitos Fundamentais, as quais demandam soluções estruturais amplas para a solução dos problemas e supressão das omissões estatais (Nunes Júnior, 2018, p. 587). Em outras palavras, há no sistema penitenciário nacional uma situação ímpar, na qual a violação dos Direitos Fundamentais não mais corresponde a um amontoado de situações pontuais, mas ao local comum desse ambiente.

Pontua-se, ainda, que, justamente ante a complexidade do problema e a ausência de apelo popular na solução dos problemas da população carcerária,

---

programas destinados à ressocialização dos condenados, a ausência de recursos mínimos para a manutenção da saúde e o despreparo dos funcionários que exercem suas funções no sistema prisional (Greco, 2017, p. 231-237). O atual problema das prisões, que é objeto deste trabalho, faz com que a discussão no campo político e acadêmico se divida entre aqueles que buscam reformar o Direito Penal e conseqüentemente a pena de prisão, que é a pretensão das medidas discutidas na ADPF nº 347, e aqueles que pretendem abolir as prisões e até mesmo o Direito Penal, os chamados abolicionistas penais.

mostra-se relevante o exercício de papel contramajoritário pelo STF, como força motriz de eventual solução ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro (Rosa, 2020, p. 122-124).

Na mesma oportunidade, o STF deferiu medidas liminares para que: (a) juízes e tribunais realizassem, em até noventa dias, as audiências de custódia; (b) a União liberasse as verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e (c) a União e os Estados encaminhassem ao STF as informações referentes ao estado da situação prisional (Brasil, 2015a, p. 209-210).

As liminares focaram em, preliminarmente, arrefecer o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro até que o mérito do processo fosse julgado em definitivo e medidas mais concretas fossem tomadas.

Contudo, passados aproximadamente oito anos da decisão proferida pelo STF, quais foram as efetivas modificações no sistema prisional?

Inspirando-se na experiência colombiana, espera-se que o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil consista também em uma forma de ativismo judicial dialógico e estrutural, capaz de institucionalizar uma atuação conjunta entre diversos atores estatais, na qual o Judiciário se torna impulsor da atuação do Legislativo e do Executivo rumo a uma melhora material das circunstâncias que ensejaram a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional.

Busca-se, nesta pesquisa, a análise crítica de uma inovação metodológica concernente à forma de atuar do Judiciário enquanto agente impulsor de políticas públicas, a qual foi pioneiramente aplicada em sede dos autos da ADPF n° 347.

Ao focar não apenas no instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, mas também no objeto dos autos da ADPF n° 347, passa-se também a uma abordagem crítica sobre a dinâmica do Estado em relação à parcela relevante e marginalizada da sociedade civil, correspondente à população carcerária.

Quanto à metodologia adotada na presente dissertação, esta se utiliza do método de abordagem dedutivo como meio para explorar as políticas públicas prisionais adotadas em virtude da ADPF n° 347.

Parte-se da identificação das medidas adotadas pelo Estado do Paraná para combater o Estado de Coisas Inconstitucional, para, em seguida, serem analisados os seus efeitos sob a luz do crescimento da população carcerária brasileira e dos relatórios disponíveis sobre as condições dos presídios brasileiros.

Dessa forma, entende-se possível vislumbrar quais as perspectivas do combate

ao Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF.

O instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, caso bem-sucedido, pode ser aplicado a diversas outras mazelas que se adequem aos critérios técnicos dessa ferramenta. É o caso de outras ações que pleiteiam o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional perante o STF, a exemplo dos pleitos de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica (ADPF nº 760); da política nacional de cultura (ADPF nº 918); do racismo estrutural e institucional brasileiro (ADPF nº 973); das condições de vida da população em situação de rua (ADPF nº 976), dentre outras ações em curso.

Assim, a ADPF nº 347 corresponde, no Brasil, ao marco zero dessa ferramenta que pode revolucionar a relação entre o Judiciário, os direitos fundamentais e as políticas públicas.

Parte-se do pressuposto de que uma análise crítica sobre os aspectos estruturais das questões que envolvem esses autos pode auxiliar a prever os rumos da ferramenta do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, em face dos resultados já obtidos na experiência em países como Colômbia e Peru.

A partir dessa análise crítica, entende-se possível inferir os caminhos trilhados até o presente momento pelos entes estatais brasileiros e se há, de fato, razões para ver com otimismo o horizonte do problemático sistema prisional pátrio.

Utiliza-se o método de estudo de caso, pois a pesquisa foca na análise do caso da ADPF nº 347 e de políticas públicas adotadas em virtude desse caso, com foco para seus efeitos no Estado do Paraná.

Sobre o método de estudo de caso, esse é conceituado por Robert K. Yin (2015, p. 17) como uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”.

Ainda de acordo com Yin, o estudo de caso “enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis do que pontos de dados” (Yin, 2015, p. 18), na qual não há controle dos eventos comportamentais e cujo enfoque se dá em eventos contemporâneos (Yin, 2015, p. 10).

Em outras palavras, o método de estudo de caso se faz ideal para questões como as enfrentadas neste estudo, pois a aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil corresponde à questão extremamente recente e cujas consequências ainda estão sendo valoradas.

Ademais, o método de estudo de caso se faz recomendado em casos nos quais os limites entre o fenômeno e o contexto possam não ser claramente distinguidos. É o caso da ADPF n° 347, pois o ineditismo do instrumento do Estado de Coisas Inconstitucional e a conjuntura como um todo tornam a análise dessas invariáveis imprescindíveis em sede de método de estudo de caso.

Além disso, observa-se que o método de estudo de caso se faz benéfico para a análise das chamadas unidades de análise integrada.

Nos termos dos ensinamentos de Robert K. Yin (2015, p. 277), as unidades de análise integrada são unidades menores do que a unidade de análise principal (o próprio estudo de caso), nas quais os dados também são coletados para o estudo de caso, a exemplo da análise de uma família como unidade de análise integrada dentro de caso sobre um bairro ou de um funcionário dentro uma organização.

Nesse sentido, a adoção (ou não) dessas políticas públicas e seus efeitos serão vislumbrados como unidades de análise integrada, como forma de verificar de uma maneira estrutural as consequências da ADPF n° 347 a partir de algumas das políticas públicas adotadas.

Optou-se pela análise dedicada dessas unidades de análise integrada em relação ao Estado do Paraná, visando a melhor exploração dos dados disponíveis a partir de uma conjuntura concreta.

Ainda, destaca-se como adequada a escolha da ADPF n° 347 como caso a ser estudado devido ao fato de ser o primeiro exemplo de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional no Direito Brasileiro e o que se encontra também em estágio mais avançado.

A abordagem empregada é qualitativa, com objetivo descritivo e exploratório. Nesse ponto, apesar da pesquisa conter diversos elementos quantitativos, oriundos dos levantamentos estatísticos obtidos das fontes documentais, entende-se que esses se prestam a permitir a análise dos conceitos qualitativos empregados na pesquisa, de índole subjetiva.

Além disso, são aplicados meios de pesquisa indiretos, bibliográficos (doutrina), e diretos, documentais (material estatístico, destacando-se as séries históricas do Infopen, do Sisdepen, do Sistac, dentre outros sistemas, além de leis, acórdãos, resoluções e demais documentos oficiais), pois se compreende que esses são os melhores instrumentos para a consecução dos fins deste trabalho.

De acordo com Chizzotti (2006, p. 102), o estudo de caso é uma caracterização

abrangente para designar diversas pesquisas que coletam e registram dados de um ou mais casos com o fim de organizar um relatório ordenado e crítico. Para o mencionado autor, o Estudo de Caso deve compor uma plataforma teórica por meio de pesquisas bibliográficas, podendo essa ser acompanhada de pesquisa documental como forma de realização de pesquisa das fontes (Chizzotti, 2006, p. 103).

Optou-se pela utilização de meios diretos documentais como a forma de compreender e analisar o fenômeno das políticas públicas prisionais adotadas em virtude da ADPF nº 347 no Paraná, pois se entende que o objeto de pesquisa apenas pode ser aferido por meio de estatísticas oficiais e também através de uma análise crítica de todos os meios de análise disponíveis.

O objetivo geral consiste em explorar as políticas públicas prisionais adotadas no Estado do Paraná em virtude da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Já os objetivos específicos são os seguintes:

- a) Analisar a adoção do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF nº 347;
- b) Verificar se e como as medidas liminares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal foram atendidas no Estado do Paraná;
- c) Explorar perspectivas concernentes ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro em relação à ADPF nº 347.

Quanto aos referenciais teóricos, inicialmente, serão utilizadas as lições de Cezar Roberto Bitencourt (2017); de Michel Foucault (2013 e 2015); de Rogério Greco (2017), dentre outros, para tratar de uma perspectiva histórica do Direito Penal e da pena de prisão até o seu estado atual.

O estudo dos conceitos trazidos pelos mencionados autores será essencial para entender diversos problemas estruturais do sistema prisional brasileiro e qual caminho poderá o Estado Brasileiro trilhar ao formular políticas públicas prisionais aptas a arrefecer o Estado de Coisas Inconstitucional.

Busca-se compreensão sobre a ADPF nº 347 e o Estado de Coisas Inconstitucional, as obras de César Rodríguez Garavito (2013); Gianfranco Faggin Mastro Andréa (2021); Bianca M. Schneider Van Der Broocke (2021); Camila Maria Rosa (2020); Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2013 e 2019); Flávio Martins Alves Nunes Júnior (2018), dentre outros autores, além das fontes documentais que forem consideradas relevantes, no contexto desta pesquisa.

Sobre a verificação dos efeitos concretos da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, as obras de Breno Baía Magalhães (2019a e 2019b); André Pereira Crespo e Marcelo Dias Varella (2019); Carlos Alexandre de Azevedo Campos e Eduardo Sousa Dantas (2020); Ana Paula Kosak e Estefânia Maria de Queiroz Barboza (2020), dentre outros, mostram-se relevantes.

Tendo o julgamento ocorrido em 2015 na ADPF n° 347, ponto de partida da implementação do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, é possível dizer que o referencial teórico pátrio desse instituto começou a ser tema recorrente das pesquisas científicas apenas nos últimos sete anos.

Utilizando-se do termo de busca “estado de coisas inconstitucional” nas bases do Google Acadêmico e Portal Capes Periódicos, assim como na busca por livros especializados, foi possível traçar o seguinte estado do conhecimento da temática Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil.

Em um primeiro momento, a maior parte da produção científica sobre o Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil tratou da verificação de sua compatibilidade com o ordenamento brasileiro.

Sobre esse tópico, têm-se artigos como os confeccionados por Lenio Luis Streck (2015), George Marmelstein (2015) e Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015).

Posteriormente, a produção científica referente a essa temática debruçou-se sobre um resgate do instituto em sede do Direito Comparado, destacando-se a utilização do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia e no Peru. Nesse sentido, as obras de Gianfranco Faggin Mastro Andréa (2021); Bianca M. Schneider Van Der Broocke (2021); Camila Maria Rosa (2020) e Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2019), todas trazidas como referencial teórico deste trabalho.

Contudo, quanto ao foco específico desta dissertação, correspondente à verificação dos efeitos concretos da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, no caso da ADPF n° 347, há produção científica, mas em quantidade abaixo do desejável.

Nessa senda, foram constatadas as pesquisas de Breno Baía Magalhães (2019a e 2019b); André Pereira Crespo e Marcelo Dias Varella (2019); Carlos Alexandre de Azevedo Campos e Eduardo Sousa Dantas (2020); e Ana Paula Kosak e Estefânia Maria de Queiroz Barboza (2020), as quais integram o referencial teórico deste trabalho.

Todavia, pretende a presente dissertação realizar uma análise estrutural que abarque os efeitos diretos e indiretos da ADPF n° 347 na construção de políticas públicas carcerárias pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Quanto a uma análise com este exato escopo, parece ainda não haver produção científica com essa abordagem.

Quanto aos demais temas abordados colateralmente, vislumbra-se uma produção científica adequada para a realização de revisão bibliográfica nesta obra.

Nesse sentido, é ampla a produção científica sobre as falhas estruturais do Direito Penal contemporâneo e a calamitosa situação carcerária brasileira. Inclusive, destaca-se que tal temática se encontra tão sedimentada que, durante as discussões preliminares do plenário do STF na ADPF n° 347, esses temas já foram tratados como pressupostos fáticos.

Contudo a riqueza desse tema torna-o quase inesgotável, principalmente quando vislumbrado a partir das crescentes modificações do cenário fático brasileiro.

Sobre a relevância da análise científica das modificações fáticas do cenário, cita-se que, apesar da grande revolução trazida por institutos, como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) (Cruz; Quadros, 2020), há ainda pouco material científico sobre essas recentes modificações no sistema prisional brasileiro, as quais se encontram intrinsecamente relacionadas aos autos da ADPF n° 347.

Assim, conclui-se que, apesar da progressão de pesquisas referentes aos autos da ADPF n° 347 e ao conceito de Estado de Coisas Inconstitucional, seu estado da arte se encontra distante do ideal no que concerne à análise dos efeitos desse conceito na ampliação de políticas públicas prisionais, o que demonstra a importância da pesquisa.

Da mesma forma, apesar da existência de diversos trabalhos referentes aos problemas estruturais do Direito Penal e do sistema prisional brasileiro, há ainda amplo espaço para a análise do cenário pátrio ante as progressivas inovações em matéria de políticas públicas prisionais, as quais se inserem no âmbito da mudança de paradigma trazido pela ADPF n° 347.

O trabalho é dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo é realizada análise dos pilares que formam a conjuntura que propiciou o Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido pelo STF.

Em um segundo momento é realizada a análise qualitativa e quantitativa das medidas cautelares aprovadas pelo STF e suas consequências como políticas

públicas público.

O terceiro capítulo se dedica à análise dos dados disponíveis em relação às políticas públicas adotadas no Estado do Paraná em decorrência do Julgamento da ADPF n° 347.

O quarto capítulo contempla o estudo da ADPF n° 347 como um possível paradigma para outros casos em que seja declarado o Estado de Coisas Inconstitucional e da possibilidade de o Poder Judiciário atuar como indutor de políticas públicas em caráter contramajoritário.

## DELIMITAÇÃO TEMÁTICA E CONCEITUAL

O conceito de políticas públicas depende de diversas variáveis sobre as quais não há consenso acadêmico. Contudo há alguns elementos que se mostram comuns dentre boa parte das conceituações de políticas públicas, quais sejam (Dias; Matos, 2012, p. 13):

- a) As políticas públicas são feitas em nome do público;
- b) As políticas públicas são geralmente iniciadas ou feitas pelo governo;
- c) As políticas públicas são interpretadas e implementadas tanto por atores públicos, como por atores privados;
- d) A política pública é tanto o que o governo pretende fazer, como o que o governo escolhe não fazer.

Dentro da análise inerente a este trabalho, entende-se como políticas públicas “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” (Gerston, 2010, p. 7), de modo que as políticas públicas possam também ser “aquelas que envolvem o conjunto dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) em seu projeto e execução” (Dias; Matos, 2012, p. 13).

Além disso, também é cabível pontuar que as políticas públicas constituem “um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país” (Dias; Matos, 2012, p. 15).

Ademais, é necessário registrar a perspectiva de que o Poder Judiciário pode realizar políticas públicas por meio de decisões judiciais (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 15), sendo considerado um dos atores fundamentais na construção de políticas públicas (Dias; Matos, 2012, p. 44).

Nesse sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007, p. 81-82) define que o Poder Judiciário pode exercer diversos papéis na formulação de políticas públicas, dentre os quais: ator com poder de veto; ator com poder de decisão; árbitro imparcial ou mesmo representante da sociedade.

Assim, o presente trabalho adota uma concepção mais ampla de políticas públicas, pois não limita aos Poderes Executivo e Legislativo o papel de atores formais na formulação de políticas públicas, abarcando também o Poder Judiciário como relevante participante na criação e cumprimento das políticas públicas.

Sobre o papel do Poder Judiciário, é relevante a menção à ideia de *checks and*

*balances*, também conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos. Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, na obra *Os Federalistas*, delimitaram a ideia de que cada um dos poderes serviria de salvaguarda para o excesso dos outros (Ranieri, 2019, p. 182).

A partir dessa ideia, passa o Poder Judiciário a ser não apenas um poder separado do Executivo e do Legislativo, mas também um fiscal deles, apto a bem demarcar o cumprimento de seus respectivos papéis.

Essa concepção designada ao Poder Judiciário, de fiscalizar os outros poderes, deu azo à noção contemporânea de fiscalização e revisão judicial das políticas públicas e até mesmo, em certa medida, à sua criação. É nesse aspecto que a presente pesquisa foca.

Assim, o presente estudo adota a perspectiva de que o Poder Judiciário possa fiscalizar e até criar políticas públicas, pautando-se na materialização dos fins previstos na Constituição.

Este trabalho cita o termo Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), razão pela qual é necessária sua conceituação.

Como será mais bem abordado durante esta dissertação, o Brasil permitiu ao seu Poder Judiciário um grande avanço sobre a forma de realização do controle de constitucionalidade, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988.

Em outras palavras, decidiu-se que o Poder Judiciário teria amplos poderes para avaliar a constitucionalidade de ampla gama de atos realizados pelo Poder Público.

Assim, possibilitou-se que os juízes se tornassem agentes relevantes para a formulação de políticas públicas, pois teriam poder de veto e chancela sobre a nulidade dos atos proferidos pelo Poder Público através da aferição de sua constitucionalidade.

Entre os mecanismos dos quais o Poder Judiciário passou a dispor, está a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a qual passa a ser tratada por sua abreviatura: ADPF.

A ADPF, embora prevista na Constituição da República de 1988 em seu art. 102, §1º, só veio a ser regulamentada pela Lei nº 9.882/99 e a ter seu primeiro julgamento no ano de 2005, de modo que se trata de instrumento legal relativamente recente.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 9.882/99, a ADPF carrega duas finalidades:

evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (art. 1º, *caput*, da Lei nº 9882/99), e sanar controvérsia constitucional com relevante fundamento sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, mesmo que anterior à atual Constituição da República (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9882/99).

No caso, interessa aos fins deste trabalho a primeira finalidade, contida no art. 1º, *caput*, da Lei nº 9882/99.

O termo “preceito fundamental” nunca foi legalmente definido, havendo controvérsias sobre qual o exato alcance desse termo, ou seja, quais são exatamente os preceitos fundamentais da Constituição da República de 1988 que podem ser objeto da ADPF.

Contudo entendem Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco que é inegável que são preceitos fundamentais enunciados na Constituição os direitos e garantias fundamentais contidos no art. 5º da Constituição, bem como as cláusulas pétreas dispostas no art. 60, §4º, da Constituição da República (2022, p. 710), o que já predispõe uma ampla gama de possibilidades para a utilização da ADPF como instrumento para a realização do controle de constitucionalidade concentrado.

A ADPF é uma ação de competência originária do STF, nos termos do art. 102, §1º, da Constituição da República. Ou seja, cabe apenas a essa corte julgar todas as ADPFs que venham a ser protocoladas por aqueles que têm legitimidade para tal.

Por fim, importante ressaltar que a ADPF foi criada e regulamentada expressamente como instrumento subsidiário, o qual completa o sistema do controle de constitucionalidade a ser realizado pelo STF, de modo a abranger controvérsias que não poderiam ser tratadas em controle de constitucionalidade concentrado pelas outras ferramentas disponíveis, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (Mendes; Branco, 2022, p. 703).

A ADPF foi o meio utilizado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) para questionar o Poder Judiciário sobre o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, de modo que a ADPF nº 347 passou a ser o instrumento catalisador das políticas públicas observadas neste estudo.

A presente pesquisa trabalha com um tema de alcance nacional, correspondente às políticas públicas adotadas em virtude da ADPF nº 347.

Nesse sentido, a ADPF nº 347 é uma ação de âmbito nacional, os problemas estruturais do sistema penitenciário brasileiro afetam unidades carcerárias de todo o

país e as políticas públicas adotadas, como será visto adiante, foram elaboradas por entes federais.

Por essa razão, a presente pesquisa perpassa por eventos, documentos, leis e dados que abrangem toda a federação. Contudo, objetivando uma análise mais aprofundada dos efeitos dessas políticas públicas, optou-se pela análise isolada dos seus resultados no Estado do Paraná.

O Estado mencionado foi escolhido não apenas por ser o local de residência do pesquisador, o que facilitou a obtenção dos dados, mas também por ser um estado de destaque para o cenário da execução penal brasileira.

Nesse sentido, de acordo com o Sisdepen, o Paraná contava com 24.896 detentos em regime fechado no período de julho a dezembro de 2022, o que representava 7,57% do total de 326.365 (trezentos e vinte e seis mil, trezentos e sessenta e cinco) detentos em regime fechado no Brasil no período.

Assim, nota-se que o Estado do Paraná, embora reduzido em questão territorial, uma vez que detém apenas 2,34% do território brasileiro, corresponde a uma fatia relevante de participação na execução penal brasileira, o que também justifica a sua escolha como filtro de pesquisa adotado.

Por fim, é preciso pontuar a importância da escolha da redução de escopo do território fonte dos dados. Escolheu-se o registro dos dados limitados ao Estado do Paraná devido ao fato da limitação territorial permitir uma melhor reflexão sobre os dados obtidos. Tratando-se de pesquisa de estudo de caso, há uma miríade de variáveis que podem alterar as conclusões do presente estudo. Contudo, diante de uma menor área territorial, entende-se que eventuais variáveis exógenas podem ser mais bem contextualizadas para os fins da pesquisa, trazendo um grau maior de confiabilidade para a análise.

## 1 O CAMINHO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NOS PRESÍDIOS BRASILEIROS

Objetiva-se neste primeiro capítulo a realização de uma análise de conjuntura que permita entender as condições que levaram o STF a declarar o Estado de Coisas Inconstitucional, impondo aos poderes Legislativo e Executivo o ônus de tomarem medidas para arrefecer as condições atuais dos presídios brasileiros.

Hebert José de Souza (1996, p. 9) elenca as categorias necessárias para a realização de análise de conjuntura: acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e articulação entre estrutura e conjuntura.

O cenário da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional foi o STF, palco competente ao julgamento de uma ADPF (art. 102, §1º, da Constituição da República). Quanto ao cenário pelo qual perpassou o Estado de Coisas Inconstitucional em si, esse foi o sistema carcerário brasileiro, correspondente a todos os estabelecimentos carcerários do país. Tanto o cenário da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional como também o cenário em que ocorreu esse Estado de Coisas Inconstitucional serão objeto de mais detida análise no decorrer desta pesquisa.

Quanto aos atores, em um primeiro momento, no âmbito judicial, esses foram o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), proponente da ADPF nº 347, a Advocacia Geral da União, o Procurador-Geral da República, os Ministros do STF e as diversas entidades que participaram como *amicus curiae*. Contudo, após a concessão da medida liminar pelo STF, os atores se tornam as forças políticas que compõem os Poderes Executivo e Legislativo da União e dos Estados da Federação.

Com os atores e o cenário da conjuntura ora postos, é possível perpassar de forma sucinta pela abordagem da relação de forças e articulação entre estrutura e conjuntura, as quais se mostram extremamente complexas.

Pretende-se realizar a demonstração dos acontecimentos, a relação de forças e a articulação entre a estrutura e a conjuntura do presente caso a partir de três pilares, os quais serão analisados individualmente: a crise da pena de prisão brasileira, a adoção do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional e, por fim, a análise da própria da ADPF nº 347.

Além disso, após a tratativa desses três pilares individualmente, pretende-se a verificação de um panorama que permita aferir as consequências desses três eventos de forma conjunta, analisando-se a relação de forças e a articulação entre a estrutura

e a conjuntura.

Tratando-se de um estudo de caso, tem-se que esses elementos não se dão em um cenário isolado, mas sim em um ambiente extremamente volátil, alterado por fatores cuja descrição nesta dissertação é imprescindível.

## 1.1 A CRISE DA PENA DE PRISÃO NO BRASIL

Conforme leciona Magalhães de Noronha (2004, p. 20), a história do Direito Penal é a história da humanidade, visto o crime ser sombra sinistra que nunca do homem se afastou. Dessa história, considera-se a pena de prisão um capítulo extremamente recente, o qual é datado de poucos séculos.

Contudo a pena de prisão não foi uma construção teórica exata, mas sim fruto de um processo histórico que levou à sua adoção diante das necessidades históricas (Bitencourt, 2017).

Dentre essas condições, pontua o autor quatro condições que tornaram a pena de prisão o centro do Direito Penal: a valorização da liberdade e do racionalismo; a ideia de ocultação do castigo; o aumento da pobreza extrema a partir do século XV e a necessidade de dar utilidade econômica aos criminosos (Bitencourt, 2017).

É possível afirmar que a pena de prisão foi uma reforma que foi fruto das circunstâncias de uma conjuntura específica de desenvolvimento do capitalismo e de decadência do poder absolutista dos monarcas, que legitimava as penas corporais e capitais (Bitencourt, 2017).

Entretanto, após a adoção progressiva da pena de prisão como principal pena do Direito Penal, diversos foram os teóricos que se debruçaram sobre a criação de um modelo de prisão ideal, focado na reabilitação do detento, a exemplo de teóricos como John Howard e Jeremy Bentham (Anitua, 2008). Nas palavras de Foucault (2014, p. 21), a punição não era mais sobre o corpo, mas sim sobre a alma, visando à docilidade dos corpos.

Assim, durante o século XIX, havia otimismo sobre os rumos da pena de prisão no intuito de reabilitar o detento, tornando as prisões instituições de controle como eram os hospitais, o exército e as escolas.

Todavia, em que pese o fato da pena de prisão ser vista anteriormente com otimismo, a situação caótica dos presídios brasileiros não é recente. Pelo contrário, há documentos que atestam a crise do sistema carcerário brasileiro muito antes da

declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF.

Relatórios confeccionados pelo Ministério da Justiça, na década 1830, já retratavam a estrutura precária das prisões, as condições degradantes dos detentos e o descumprimento das previsões legais sobre a forma de execução das penas no Brasil (Araújo, 2009, p. 35-39). Aparentemente, o problema das prisões no Brasil remonta praticamente à sua instauração, de modo que não parece possível constatar um momento da história brasileira em que as prisões tenham sido estabelecimentos plenamente funcionais.

Ademais, a crise estrutural das prisões brasileiras faz parte da agenda política já há muito tempo também, mesmo que sem a devida atenção.

Nesse sentido, citam-se as Comissões Parlamentares de Inquéritos sobre a questão penitenciária ocorridas nos anos de 1976, 1993, 2008 e 2015, de modo que a realização de Comissões Parlamentares de Inquérito periodicamente sobre o mesmo tema durante o espaço de quase quarenta anos demonstra a persistência da questão penitenciária brasileira.

Contudo é necessário pontuar em que momento específico a conjuntura brasileira foi alterada a ponto de justificar a intervenção judicial.

Da análise da evolução da legislação penal brasileira, é possível vislumbrar uma trajetória reformista que se iniciou durante o fim do período de ditadura militar, com a promessa de reformas penais reestruturantes, seguida de um período de desencanto diante da ineficácia dessas reformas.

Sobre o tema, é necessário remontar ao período do governo de João Figueiredo, trigésimo presidente do Brasil e último do período da ditadura militar pátria.

Durante seu governo, foram instituídas diversas comissões de juristas, focadas na reforma da Parte Geral do Código Penal, da parte especial desse diploma legal, da Lei de Execução Penal e do Código de Processo Penal (Felício, 2019).

No caso, destacam-se para os fins deste tópico as reformas da Parte Geral do Código Penal, instituída pela Lei n° 7.209/1984, e da Lei de Execução Penal, instituída pela Lei n° 7.210/1984.

A Lei de Execução Penal surgiu com o fito de substituir a Lei n° 3.274/1957, a qual dispunha sobre as Normas Gerais do Regime Penitenciário.

Da análise da Exposição de Motivos da Lei n° 7.210/1984, é possível verificar que o intento da reforma da execução penal brasileira era uma esperança de resolver grande parte dos problemas constatados na Comissão Parlamentar de Inquérito de

1976. Esperava o legislador que a reforma penitenciária de 1984 corresponderia a um “dos grandes monumentos de nossa história”, buscando o “aprimoramento da pessoa humana e do progresso espiritual da comunidade” (Brasil, 1983a).

Elaborou o legislador um sistema penitenciário amplo e complexo, o qual inicia com a realização do exame pela Comissão Técnica de Classificação e compreende até, por fim, a reinserção do egresso na sociedade, o que representou um grande progresso em relação ao sistema da Lei nº 3.274/1957.

Além disso, a Lei de Execução Penal determinou, em seu art. 88, que os detentos condenados cumprissem penas em penitenciária em cela individual, com dormitório, aparelho sanitário e lavatório, e com requisitos mínimos de área mínima de seis metros quadrados e de salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana.

Nos termos da exposição de motivos da Lei de Execução Penal, o intuito foi justamente o de combater a superlotação carcerária e que fossem adotadas medidas financeiras punitivas às unidades da federação que descumprissem seus deveres, nos termos do art. 203, §4º, da Lei de Execução Penal (Brasil, 1983b).

Assim, a Lei de Execução Penal de 1984 foi um exemplo de vanguarda na tutela dos direitos dos presos. Contudo, ela se mostrou de uma vanguarda tão grande que, perpassados quase quarenta anos, uma grande parte do texto legal nunca foi concretizada, conforme será mais bem vislumbrado posteriormente.

A segunda grande alteração legislativa desse período foi a reforma da Parte Geral do Código Penal, realizada por meio da Lei nº 7.209/1984.

As alterações trazidas por essa reforma foram diversas para o sistema penal. Contudo destaca-se, para os fins deste trabalho, a tentativa de retirada do protagonismo da pena de prisão como centro do sistema penal brasileiro, limitando-a aos casos de “reconhecida necessidade” (Brasil, 1983a).

Nesse sentido, o legislador reduziu o escopo do regime inicial fechado, limitando-o, em regra, aos condenados a penas superiores a oito anos, quando primários (art. 33, do Código Penal).

Além disso, o legislador criou as chamadas penas restritivas de direitos, a exemplo das penas de prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de fins de semana, as quais têm o objetivo de substituir a pena privativa de liberdade (art. 44, do Código Penal).

Assim, a reforma de 1984 na Parte Geral do Código Penal se empenhou em

diminuir a influência da pena de prisão, reduzindo-a para um núcleo duro de condutas.

Posteriormente, com esse mesmo espírito de despenalização, confeccionou-se também a Lei nº 9.099/1995, a qual criou e regulamentou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. O mencionado diploma legal expandiu os institutos alternativos à pena de prisão, a exemplo da composição dos danos civis (art. 72 e seguintes da Lei nº 9.099/1995), da transação penal (art. 76 da Lei nº 9.099/1995) e da suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei nº 9.099/1995).

Logo, é possível verificar que durante o fim da segunda metade do século XX o Brasil passou por um momento de reformas em prol da ideia de Direito Penal Mínimo, as quais o legislador acreditava que poderiam reduzir o problema carcerário (Azevêdo, 1997).

Também é necessário mencionar que, conjuntamente com as reformas legislativas acima mencionadas, o Brasil também perpassou pela ideia de criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) na década de 90.

Criado a partir da Lei Complementar nº 79/1994, o fundo, alinhado às outras políticas criminais, objetivou a criação de condições orçamentárias para combater as precárias condições dos estabelecimentos penais brasileiros e a demanda crescente por novas vagas prisionais.

A Exposição de Motivos da Lei Complementar nº 79/1994 relata que a instituição do FUNPEN consistiria em uma forma de “atenuar, rapidamente, a realidade cruel nos domínios da execução penal no Brasil, onde é inquestionável a premência para” “dar ao preso e ao internado um tratamento justo e eficaz, em condições de promover a sua reinserção moral e social”, “promover a formação e aperfeiçoamento do servidor penitenciário”, “implementar dinâmica política de proteção ao egresso e às vítimas de crimes” e “conquistar a confiança do povo em relação aos procedimentos e determinações indicadas na sentença criminal” (Brasil, 1993, p. 6).

Assim, em um primeiro momento, observa-se que durante o início da redemocratização brasileira, ocorrida no fim da segunda metade do século XX, o legislador brasileiro demonstrou notável empenho em reestruturar o sistema penal brasileiro. Em um período de aproximadamente dez anos, foram aprovadas leis que almejaram em diversos pontos reduzir o problema carcerário brasileiro, na medida em que diminuiriam as possibilidades da pena de prisão (Lei nº 7.209/1984), melhoraram as condições da execução penal brasileira (Lei nº 7.210/1984 e Lei nº 9.099/1995) e

criaram um sistema que permitisse a previsão orçamentária de constantes investimentos na estrutura prisional (Lei Complementar nº 79/1994).

Contudo, concomitantemente, o Brasil perpassou também por “contra-reformas” a partir desse mesmo período, pautadas no populismo penal<sup>2</sup> e em outras ideias de expansão do Direito Penal<sup>3</sup>, as quais visaram a recrudescer o Direito Penal brasileiro.

Diversos são os exemplos de leis penais que, de alguma forma, tornaram o Direito Penal brasileiro mais rígido, a exemplo da Lei nº 7.960, que instituiu a prisão temporária no Brasil; da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990); da Lei nº 12.850/2013, que disciplinou o conceito de crime organizado no Brasil, além de diversas outras leis que criaram tipos penais específicos ou flexibilizaram garantias a partir de casos midiáticos (a exemplo da Lei nº 12.650/2012, da Lei nº 12.737/2012, dentre outras).

Houve, assim, um fenômeno aparentemente contraditório, pois o legislador brasileiro buscou minimizar a utilização da pena de prisão e aprimorar as condições do cárcere, ao mesmo tempo que criou leis que aprofundassem o problema carcerário ao criar novos crimes, aumentar penas e eliminar direitos anteriormente garantidos.

A essa mesma conclusão chegou Marcelo da Silveira Campos, ao analisar o perfil da política criminal adotada pelo Congresso Nacional entre os anos de 1989 e 2006, na medida em que concluiu que foram adotadas duas tendências: uma despenalizadora e de informalização do processo penal e outra neocriminalizadora (Campos, 2014).

Todavia, este não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Winfried Hassemer pontua a existência dos movimentos contraditórios típicos do Direito Penal moderno, o qual ora cria medidas despenalizadoras visando à ressocialização e ora cria novos

---

<sup>2</sup>A ideia de populismo penal está atrelada, nos termos das lições de Alejandro Navar Tovar, ao “discurso político que pretende acabar com a criminalidade e a percepção de impunidade mediante o aumento das penas e dos tipos penais encarceradores, valendo-se para isso das notícias dos meios de comunicação e do rancor de certos grupos sociais ou da cidadania em geral contra a delinquência, com o objetivo de obter dividendos eleitorais em época de eleições ou legitimidade em situações de crise social, ainda que as ditas medidas não sejam efetivas para combater a criminalidade” (2021, p. 42, tradução nossa).

<sup>3</sup> Nas lições de Jesús-Maria Silva Sánchez, a expansão do Direito Penal no século XX não pode ser imputada a somente uma causa, pois diversos movimentos construíram esse fenômeno, a exemplo do surgimento dos chamados “novos interesses”, da sensação social constante de insegurança e da ascensão dos chamados gestores atípicos da moral (2013, p. 33-84), de modo que o problema punitivista na política legislativa brasileira é multifacetado.

tipos penais e agrava a pena de crimes já existentes em nome da “defesa da ordem jurídica” (Hassemer, 2008, p. 143)<sup>4</sup>.

Dentro dessa breve retrospectiva das modificações da legislação penal, entre o fim do século XX e o início do século XXI, é possível então dividir o movimento legislativo das últimas décadas em dois pontos cruciais que contribuíram para o estado atual das prisões brasileiras.

O primeiro ponto a ser levantado corresponde ao aparente fracasso das medidas reformistas propostas pelo legislador, uma vez que as diversas reformas acima mencionadas não obtiveram êxito em reduzir os graves problemas estruturais das prisões. Pelo contrário, nas últimas décadas os problemas das prisões brasileiras se aprofundaram em uma velocidade muito maior do que nas décadas anteriores.

Já um segundo ponto se dá pelo aumento de legislações penais repressivas. Os últimos anos demonstram que o legislador costumeiramente buscou o Direito Penal como *prima ratio* em relação a vários dos novos riscos sociais, o que se encaixa dentro do fenômeno do populismo penal. Contudo isso obviamente trouxe um impacto negativo nas condições da população carcerária, a qual já enfrentava *deficit* de vagas e problemas estruturais mesmo antes da promulgação dessas legislações.

A partir de uma análise das estatísticas penitenciárias brasileiras, é possível concluir que essa intersecção de ideologias penais contraditórias resultou no atual momento de caos do sistema penitenciário brasileiro, pois a população carcerária foi de 129.169 presos em 1994 (Carvalho, 2010, p. 157) para o número de 648.692 presos ao fim de 2022 (Brasil, 2023a). Enquanto isso, o *deficit* de vagas ascendeu de 97.045 vagas de *déficit* no ano de 2000 para 171.636 em dezembro de 2022 (Brasil, 2023a). Em outras palavras, há uma visível dupla deficiência, pois o Estado Brasileiro prende cada vez mais pessoas sem, contudo, conseguir criar vagas suficientes para acomodar essa demanda.

Mais que isso, há estudos que apontam dois fatores como principais catalisadores da piora da condição carcerária brasileira nos últimos anos: a “nova” Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) e o uso desarrazoado do instituto da prisão preventiva.

---

<sup>4</sup> Embora seja posterior ao período compreendido por esta breve análise, é imperioso citar a Lei nº 13.964/2019 como exemplo desta contradição do Direito Penal Moderno, pois se trata de lei que reformou em larga escala o sistema penal brasileiro e que instituiu medidas descarcerizadoras (instituição do acordo de não persecução penal e proibição da decretação da prisão preventiva de ofício, por exemplo) e carcerizadoras (criação de novos tipos penais, aumento do tempo máximo de pena para 40 anos e aumento das frações de progressão de regime na Lei de Execução Penal, por exemplo) simultaneamente.

Em relação à Lei nº 11.343/2006, tem-se que ela é apontada como uma das grandes medidas encarceradoras do Brasil por dois principais motivos: devido ao aumento da pena mínima do crime de tráfico de drogas para cinco anos (art. 33 da Lei nº 11.343/2006), em comparação à pena de três anos prevista no art. 12 da Lei nº 6.368/1976, e devido à falta de critérios objetivos para diferenciar usuários de traficantes (Campos, 2018) (Boiteux; Pádua, 2013).

Para entender os efeitos que a Lei nº 11.343/2006 teve sobre o aumento da população carcerária, basta acompanhar o crescimento da população carcerária incriminada pelo crime de tráfico de drogas, a qual passou de aproximadamente 30 mil pessoas em 2005 (Campos, 2018) para aproximadamente 169 mil pessoas em 2022 (Brasil, 2023a). Ante esse aumento, os crimes relacionados ao tráfico de drogas passaram a corresponder sozinhos por 27,75% dos crimes responsáveis pela população carcerária brasileira em 2022, conforme o 13º ciclo de coleta do Sisdepen (Brasil, 2023a).

Além disso, a Lei de Drogas vigente trouxe outro problema: o encarceramento feminino, uma vez que a população carcerária feminina passou de 12.900 em 2005, último ano antes da criação da lei, para 27.547 em 2022. Assim, ante a necessidade de criação de estabelecimentos prisionais específicos para as mulheres, precisou o Estado Brasileiro focar também na expansão das vagas femininas de forma muito mais enérgica que antes.

Vale ainda dizer que a problemática das drogas, como uma das responsáveis pela superlotação carcerária, foi citada de forma breve no voto de dois dos ministros do STF, quando da decisão que apreciou o pleito de medidas cautelares na ADPF nº 347: no voto do Ministro Edson Fachin (Brasil, 2015a, p. 58) e também no voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Brasil, 2015a, p. 71).

Assim, em que pese o fato de a Lei nº 11.343/2006 trazer avanços em relação à Lei nº 6.368/1976, ao despenalizar o porte de drogas para consumo próprio, estatisticamente é possível afirmar que ela se trata de uma lei punitiva que aumentou em larga escala a quantidade de pessoas presas no país.

Quanto à utilização do instituto da prisão preventiva, trata-se de um problema cuja gênese é mais antiga. Contudo seus efeitos se aprofundaram nas últimas décadas quando analisados os números absolutos de presos provisórios.

De acordo com o 13º ciclo de coleta do Sisdepen, da população carcerária atual de 832.295 presos, 210.687 desses são presos provisórios (Brasil, 2023a), ou seja,

peças que se encontram presas não porque foram condenadas por um crime, mas porque sua liberdade colocou em risco algum dos fundamentos do art. 312, do Código de Processo Penal, no entender do Poder Judiciário.

A prisão preventiva deveria ser o último recurso dentro do Direito Processual Penal, uma vez que a liberdade do apenado deve ser a regra e há também as medidas cautelares diversas da prisão (art. 319, do Código de Processo Penal) como salvaguardas processuais, as quais devem ser utilizadas em primazia à prisão preventiva (art. 282, §6º, do Código de Processo Penal). Contudo, na realidade, verifica-se a banalização desse instituto, o qual é utilizado muitas vezes em *prima ratio*.

A banalização da prisão preventiva é um problema que foi enfrentado pelos Poderes Legislativo e Judiciário por diversas vezes.

Sobre isso, é possível mencionar diversas medidas tomadas com o intuito de diminuir a utilização de prisões preventivas, a exemplo da criação e posterior expansão das medidas cautelares diversas da prisão (art. 319, do Código de Processo Penal), a adoção das audiências de custódia (Resolução nº. 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça e art. 287, do Código de Processo Penal), a adição de requisitos para a decretação da prisão preventiva (art. 312 e 313, do Código de Processo Penal) e a necessidade de revisão periódica das prisões preventivas (art. 316, parágrafo único, do Código de Processo Penal).

Nesse sentido, uma das medidas cautelares pleiteadas na ADPF nº 347 foi que o STF determinasse aos juízes e tribunais que lançassem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicariam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade (Brasil, 2015a). Contudo o pedido não restou atendido em sede cautelar, como pleiteava o PSOL (Brasil, 2015a).

Quando da apreciação dos pedidos de medidas cautelares na ADPF nº 347, é possível averiguar críticas à aplicação do instituto da prisão preventiva no Brasil, nos votos dos Ministros Marco Aurélio de Mello (Brasil, 2015a, p. 27), Edson Fachin (Brasil, 2015a, p. 59) e Ricardo Lewandowski (Brasil, 2015a, p. 179).

Como mencionado pelo Ministro Marco Aurélio de Mello, o Brasil cultiva a chamada da cultura do encarceramento a partir do mau uso da prisão. Nesse sentido, esse assim dispôs em seu voto proferido na ADPF nº 347:

É possível apontar a responsabilidade do Judiciário no que 41% desses presos, aproximadamente, estão sob custódia provisória. Pesquisas demonstram que, julgados, a maioria alcança a absolvição ou a condenação

a penas alternativas, surgindo, assim, o equívoco da chamada “cultura do encarceramento”.

[...]

A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estatal estrutural”. As leis existentes, porque não observadas, deixam de conduzir à proteção aos direitos fundamentais dos presos. Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades. O Judiciário, ao implementar número excessivo de prisões provisórias, coloca em prática a “cultura do encarceramento”, que, repita-se, agravou a superlotação carcerária e não diminuiu a insegurança social nas cidades e zonas rurais. (Brasil, 2015a, p. 27-28).

Importante também salientar que o problema das prisões brasileiras também passou a ser alvo de olhares externos, os quais certamente influíram na escolha de medidas para conter os problemas das prisões brasileiras.

Quando do enfrentamento do pedido de medidas cautelares requeridas em sede da ADPF nº 347, dois votos proferidos por Ministros do STF mencionaram a exposição internacional do problema das prisões brasileiras, sendo esses os dos Ministros Gilmar Mendes (Brasil, 2015a, p. 131) e Celso de Mello (Brasil, 2015a, p. 159).

Embora a crise da pena de prisão seja tópico recorrente nos mais diversos países, há nas prisões brasileiras um interesse destacado, uma vez que as violações realizadas pelo Estado ultrapassam a mera ineficiência pontual.

Nesse sentido, não raros são os relatórios de organizações, como a Organização das Nações Unidas (2017) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021), apontando que as prisões brasileiras apresentam uma ampla gama de mazelas estruturais, as quais violam de forma contínua as garantias fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Entretanto, mais que isso, tem-se que essa exposição internacional se converteu em consequências judiciais para o Brasil no âmbito do Direito Internacional. Sobre, citam-se as diversas decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos objetivando salvaguardar a integridade das pessoas privadas de liberdade<sup>5</sup>.

Dessa forma, entende-se que a problemática da crise da pena de prisão no

---

<sup>5</sup> Sobre o assunto, citam-se, principalmente, os casos da Unidade Socioeducativa do Espírito Santo (UNIS), do Complexo Penitenciário do Curado, em Recife/PE, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, do Instituto Penal Plácido Sá Carvalho (IPPSC), no Rio de Janeiro, da Penitenciária de Urso Branco, em Porto Velho/RO, e da Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira”, em Araraquara/SP, nos quais foram concedidas medidas cautelares contra o Brasil devido à situação desses estabelecimentos penais (Brasil, 2023b).

Brasil é uma construção antiga, mas que nas últimas décadas tomou contornos cada vez mais preocupantes, impulsionados pelo grande aumento da população carcerária, a partir do início do século XXI, e pelo aparente fracasso das legislações penais despenalizadoras e humanitárias em frear esse crescimento e melhorar as condições materiais dos presídios.

Pontua-se que o tema é muito mais amplo que o exposto nesta oportunidade, pois existem diversas outras problemáticas concernentes à pena de prisão e ao sistema penal brasileiro que não foram contempladas. Nesse sentido, citam-se, de forma exemplificativa, os seguintes tópicos: seletividade penal no tratamento de pessoas pretas e de classes mais baixas; abusos sexuais dentro dos presídios; práticas de abuso de autoridade e de tortura por agentes penitenciários; ausência de condições materiais para mulheres mães e gestantes; o alto grau de reincidência das pessoas privadas de liberdade; a presença de facções criminosas como fator criminógeno, dentre outras questões correlatas. Todavia, o escopo do presente trabalho não permite tratar de forma pormenorizada todas as mazelas que assolam o sistema carcerário brasileiro.

Pretendeu-se, no presente tópico, apenas demonstrar quais foram os fatores específicos que aparentemente trouxeram a discussão dos presídios brasileiros. Assim, perpassou-se por alguns tópicos específicos que fizeram que a questão penitenciária fosse tratada não mais como uma questão interpartes, mas sim como uma questão institucional *erga omnes*, que envolve todos os entes institucionais brasileiros.

Por fim, soma-se essa conjuntura trazida pela deterioração do quadro carcerário a outro ponto: o amadurecimento da noção de processo estrutural, a qual será brevemente tratada adiante.

## 1.2 O INSTITUTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS

Antes de perpassar pelo nascimento e desenvolvimento do Estado de Coisas Inconstitucional, é imprescindível a compreensão da ideia de processo estrutural.

Usualmente, o processo judicial é bipolar, ou seja, realizado entre duas partes, o autor e o réu, o demandante e o demandado. Essa noção individualista advém, segundo Humberto Theodoro Júnior (2023, p. 712), da “concepção liberal que o Iluminismo e as grandes revoluções do final do século XVIII impuseram à civilização

ocidental”, até o momento de sua superação no século XX, quando se descobriu que “a ordem jurídica não podia continuar disciplinando a vida em sociedade à luz de considerações que focalizassem o indivíduo solitário e isolado, com capacidade para decidir soberanamente seu destino” (Theodoro Júnior, 2023, p. 712).

É nesse sentido que surge o conceito de processo estrutural. De acordo com Bianca M. Schneider Van Der Broocke (2021, p. 124), o processo estrutural se caracteriza pelo meio que o juiz operacionaliza políticas públicas que objetivam dar significado concreto e aplicação aos preceitos constitucionais, de modo a eliminar eventuais ameaças a esses preceitos que estejam contidas nos arranjos institucionais existentes.

Da mesma forma, para Edilson Vitorelli (2018, p. 8), o processo estrutural é uma forma de processo coletivo, o qual pretende, por meio da atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática privada ou pública que, de alguma forma, causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de violações.

Já para Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2014, p. 141), o conceito de processo estrutural diz respeito ao conceito de problema estrutural, o qual perpassa pela existência de uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade em relação ao estado de coisas ideal.

Ainda, para Antônio César Bochenek (2021, p. 159), o processo estrutural não é um conceito uniforme, mas é caracterizado pelas seguintes características: levar ao Poder Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; objetivar uma transição desse estado para remover a situação de desconformidade, a partir da implementação de decisões; delimitar o problema estrutural após a sua estruturação e estabelecer um projeto de reestruturação; flexibilizar as normas processuais para propor soluções, ouvir a todos os interessados; redesenhar os espaços de participação, preservar o contraditório e, por fim, efetivar as deliberações consensuais e judiciais.

Assim, a categoria dos processos estruturais surge com o intuito de reorganizar estruturas burocráticas que atuam de forma ilícita contínua e permanente a partir da operacionalização de políticas públicas que deem significado concreto aos preceitos constitucionais.

A ideia de processo estrutural é relativamente recente. Atribui-se o início da ideia desse instituto ao caso *Brown vs. Board of Education*, julgado em 1954 pela

Suprema Corte dos Estados Unidos. Nesse processo, determinou-se a inconstitucionalidade das políticas de segregação entre pessoas pretas e brancas nas escolas públicas dos Estados Unidos (Arenhart; Osna; Jobim, 2023).

Porém, mais do que isso, após um cumprimento insatisfatório da decisão acima mencionada, foi proferida, nesse caso, a decisão de que as autoridades escolares locais e o próprio Poder Judiciário americano, por meio dos juízes federais de primeira instância, deveriam dar cumprimento às medidas estabelecidas no decreto judicial (Estados Unidos da América, 1955).

A partir de então, inaugurou-se a ideia da utilização do Poder Judiciário como indutor de políticas públicas por meio dos processos estruturais. Nesse sentido, Owen M. Fiss (1978, p. 9-10) decreta que o mencionado caso inaugurou o que o autor chama de *structural injunction*, método pelo qual o Poder Judiciário utiliza dos decretos judiciais para modificar a estrutura de uma instituição social.

A ideia de Estado de Coisas Inconstitucional surge, inicialmente, no Direito Colombiano com esse norte, como uma espécie de processo estrutural; contudo, com algumas especificidades que se adaptam à realidade dos países da América do Sul, inseridos em uma perspectiva própria do Sul Global<sup>6</sup>.

É possível relatar que nos encontramos inseridos em um *ius commune* latinoamericano, ou seja, os países da América Latina se encontram sob uma jurisdição que encontra diversos pontos comuns enquanto comunidade. Sustentam Omar Huertas Días *et al.* (2019, p. 37-38) que os países latino-americanos coincidem em valores comuns centrados na ideia de dignidade humana, a qual implica um projeto de construção de um novo Direito Público Latino-Americano, apto a enfrentar os desafios contemporâneos.

Sob uma perspectiva decolonial do Direito, é possível mencionar a necessidade do rompimento com a realidade epistemológica europeia, perpassando por uma nova realidade, não universal, adaptada aos desafios típicos do Sul Global, eivado por desigualdades estruturais específicas (Lima; Kosop, 2019).

Assim, faz sentido que, dentre as ferramentas disponíveis que dizem respeito à

---

<sup>6</sup> Nesse ponto, importante contextualizar que no Direito Colombiano, o Estado de Coisas Inconstitucional surge como uma espécie do gênero ações estruturais, carregando requisitos específicos que o tornam uma forma de ação estrutural específica, com contornos normativos próprios (Defensoria del Pueblo, 2023, p. 172). Os requisitos fixados pelo Estado de Coisas Inconstitucional declarados na ADPF n° 347, entretanto, não trazem delineamentos dogmáticos que diferenciem de maneira inequívoca o Estado de Coisas Inconstitucional e um processo estrutural no Brasil.

categoria, tenha-se selecionado uma que tenha surgido para resolver quadros de violação semelhantes às vislumbradas no Brasil.

É nesse sentido que Bianca M. Schneider Van Der Broocke (2021, p. 14) menciona que, nos países do Sul Global, “as intervenções judiciais estruturais que buscam superar quadros complexos de inconstitucionalidade têm se revelado um instrumento decisivo para levar a cabo processos de transformação social” nos contextos causados pela desigualdade e pelo déficit na proteção de direitos fundamentais.

O Estado de Coisas Inconstitucional se trata, nos termos da doutrina de Flávio Martins Nunes Júnior, da constatação de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de Direitos Fundamentais, as quais demandam soluções estruturais amplas para a solução dos problemas e supressão das omissões estatais (Nunes Júnior, 2018, p. 587).

Da mesma forma, de acordo com Josefina Quintero Lyons, Angélica Matilde Navarro Monterroza e Malka Irina Meza (2011, p. 72), o Estado de Coisas Inconstitucional pode ser definido como um mecanismo criado pela Corte Constitucional da Colômbia, mediante o qual se declara que certas medidas são abertamente contrárias à Constituição por ferir, de maneira massiva, direitos e princípios constitucionais, o que obriga as autoridades competentes a adotarem as medidas necessárias em um prazo razoável para superar esse estado de coisas.

Por fim, pontua-se também a conceituação trazida por Camila Maria Rosa, a qual abarca diversas peculiaridades do Estado de Coisas Inconstitucional que serão abordadas nas próximas páginas. Para a autora, o Estado de Coisas Inconstitucional é um mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais apto a sanar, por meio de políticas públicas, situações em que há uma soma de ineficiências, oriundas da falta de coordenação entre os Poderes (Rosa, 2020, p. 67-68).

O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional surge não como uma concepção criada pela lei ou pelos doutrinadores do Direito, mas pela própria Corte Constitucional da Colômbia ao perceber que havia determinadas demandas levadas à Corte Constitucional que se repetiam.

Nesse sentido, o surgimento do Estado de Coisas Inconstitucional remonta a outro mecanismo existente no Direito colombiano, a *acción de tutela*, disciplinada pelo art. 86 da Constituição da Colômbia, o qual dispõe que:

Artigo 86. Toda pessoa terá acesso a *acción de tutela* para pleitear perante os juízes, a qualquer tempo e lugar, por meio de procedimento preferencial e sumário, por si ou por quem agir em seu nome, a proteção imediata de seus direitos constitucionais fundamentais, sempre que estes forem violados ou ameaçados por ação ou omissão de qualquer autoridade pública.

A proteção assume a forma de uma ordem para que a pessoa em relação à qual é pedida a tutela actue ou se abstenha de fazer. A sentença, que será imediatamente cumprida, poderá ser impugnada perante o juiz competente e, em qualquer caso, remete-o ao Tribunal Constitucional para eventual fiscalização.

Essa ação somente prosseguirá quando a parte afetada não dispuser de outros meios de defesa judicial, salvo se este uso como mecanismo de transição para evitar danos irremediáveis. Em caso algum podem decorrer mais de dez dias entre o pedido de tutela e a sua resolução.

A lei estabelecerá os casos em que a ação tutelar procede contra os indivíduos responsáveis pela prestação de um serviço público ou cujo comportamento afecte grave e directamente o interesse colectivo, ou em relação ao qual o candidato encontra-se em estado de subordinação ou indefesa<sup>7</sup>. (Colômbia, 1991, tradução nossa).

Assim, a criação da *acción de tutela* se tratou de instrumento de ampla democratização do acesso à justiça, na medida em que foi permitido o acesso de qualquer pessoa (mesmo que sem advogado constituído) ao Poder Judiciário, quando direitos constitucionais fundamentais fossem violados ou ameaçados pela ação ou omissão de qualquer autoridade pública ou de particulares que estejam imbuídos da prática de atividade pública (Cesar, 2007).

Todavia, devido a esse processo de democratização da justiça, a Corte Constitucional Colombiana recebeu uma grande demanda de processos, com milhares de ações chegando a essa instância judicial pela via recursal. Por essa razão, a Corte Constitucional Colombiana passou a identificar falhas estruturais comuns nas demandas que lhes eram enviadas (Andréa, 2021, p. 31).

Dentre as falhas estruturais, a Corte colombiana verificou o caso de dezenas de professores de escolas municipais que tiveram o direito de filiação ao *Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*, fundo previdenciário dos

---

<sup>7</sup> “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

professores. Nesta oportunidade, dentro da *Sentencia de Unificación* (SU) 559 de 1997, declarou-se pela primeira vez o Estado de Coisas Inconstitucional.

No caso, a Corte Constitucional Colombiana, verificando que os municípios colombianos estavam descumprindo reiteradamente a legislação, pela primeira vez tomou medida que não se limitou a proteger os direitos inter partes, mas sim criou mecanismo *erga omnes*, tornando desnecessária a entrada de novas *acciones de tutela* sobre este caso (Andréa, 2021, p. 34).

Nesse caso, o pleito restou atendido e a Corte colombiana garantiu o direito de inclusão dos professores ao *Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*, na medida em que determinou às autoridades do Poder Executivo que tomassem medidas para incluir esses professores em tempo razoável.

Pouco tempo depois, em 1998, surgiu o primeiro Estado de Coisas Inconstitucional concernente ao problema estrutural do sistema carcerário. No caso, a *Sentencia T-153/1998* teve como objeto as violações aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade em todo o sistema carcerário colombiano.

Embora inicialmente o objeto da ação fosse a violação de direitos fundamentais nas prisões de Bogotá e Medellín, posteriormente, no processo, foram observadas violações sistematizadas em todo o país.

Ao verificar a ausência de políticas públicas destinadas à garantia dos presos, declarou a Corte Constitucional da Colômbia o Estado de Coisas Inconstitucional nos seguintes termos:

As prisões colombianas são caracterizadas pela superlotação, graves deficiências nos serviços públicos e de assistência social, pelo domínio da violência, da extorsão e da corrupção, e pela falta de oportunidades e meios para a ressocialização dos presos. Esta situação corresponde plenamente à definição de estado de coisas inconstitucional. E daí decorre uma violação flagrante de uma série de direitos fundamentais dos reclusos nos centros penitenciários colombianos, como a dignidade, a vida e a integridade pessoal, os direitos à família, à saúde, ao trabalho e à presunção de identidade, à inocência, etc. Há muitos anos que a sociedade e o Estado cruzam os braços face a esta situação, observando com indiferença a tragédia quotidiana das prisões, apesar de representar uma transgressão quotidiana da Constituição e das leis. As circunstâncias em que a vida decorre nas prisões exigem uma solução rápida. Na realidade, o problema prisional representa não apenas uma delicada questão de ordem pública, como é actualmente percebida, mas uma situação de extrema gravidade social que não pode ser deixada de lado. Mas o remédio para os males que assolam o sistema prisional não está apenas nas mãos do INPEC ou do Ministério da Justiça. Por esta razão, o Tribunal deve começar a exigir que diferentes poderes e órgãos do Poder Público tomem medidas adequadas para a solução deste problema<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “*Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de*

(Colômbia, 1998, tradução nossa)

Além disso, a corte constitucional, além de declarar o Estado de Coisas Inconstitucional, ordenar a notificação dessa decisão a diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e revogar as sentenças proferidas pela *Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia* referentes ao caso, estabeleceu também nove determinações aos órgãos do Poder Executivo e Judiciário, visando à solução desse estado de coisas (Colômbia, 1998).

Dentre essas determinações, cita-se a determinação ao *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario* (INPEC) para que, no máximo em quatro anos, separasse todos os presos provisórios dos definitivos; a determinação para o INPEC, para o Ministério da Justiça e ao Departamento Nacional de Planejamento para que dentro de três meses confeccionassem um plano de construção e reparação das unidades carcerárias a ser totalizado no prazo máximo de quatro anos; a determinação aos Poderes Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais para que cumprissem a obrigação de criar e manter presídios próprios, dentre outras medidas (Colômbia, 1998).

Contudo, a *Sentencia T-153/1998* foi recebida por parte da doutrina com decepção, pois a Corte Constitucional Colombiana ainda não havia desenvolvido, à época, medidas eficientes para garantir o cumprimento de suas determinações, o que tornou a situação prisional carente de resolução definitiva.

Nesse sentido, cita Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2016, p. 134) que a corte constitucional pecou em acreditar que as autoridades públicas cumpririam efetivamente as medidas ordenadas apenas por assim terem sido ordenadas. Na visão do autor, a Corte Constitucional Colombiana deveria ter dialogado com as autoridades, objetivando a melhor forma de realização das medidas, o que não foi o

---

*servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”.*

caso.

Da mesma forma, dispõe César Rodríguez-Garavito (2011, p. 1675) que, em que pesem as ordens proferidas pela corte destinadas a resolver os problemas administrativos e as falhas orçamentárias subjacentes à superlotação das prisões, não houve o estabelecimento de qualquer mecanismo de monitoração significativo e que essa omissão da Corte colombiana explica o baixo impacto da *Sentencia* T-153/1998 na resolução do Estado de Coisas Inconstitucional declarado nessa oportunidade.

Alguns anos depois, surge em 2004 o caso paradigmático da consolidação e de avanço da ferramenta do Estado de Coisas Inconstitucional. Nesse caso, em sede da *Sentencia* T-025/2004, a Corte Constitucional Colombiana enfrentou a problemática do deslocamento forçado de pessoas.

No caso acima mencionado, a corte constitucional analisou cento e oitenta expedientes, correspondentes ao total de *acciones de tutela* interpostas por mil, cento e cinquenta núcleos familiares de pessoas deslocadas à força. Diante dessa situação, declarou-se o Estado de Coisas Inconstitucional (Colômbia, 2004). Contudo, é digno de nota que existiram evoluções consideráveis no instituto a partir desse caso.

Estabeleceram-se, nesse caso, pela primeira vez, requisitos objetivos para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, quais sejam: a vulneração massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam a um número significativo de pessoas; a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações de garantir os direitos; a adoção de práticas inconstitucionais, como a *acción de tutela* como parte do procedimento para garantir o direito violado; a ausência de expedição de medidas legislativas ou administrativas necessárias para evitar a violação dos direitos e a existência de um problema social, cuja solução compromete a intervenção de várias entidades, através de um conjunto complexo e coordenado de ações (Colômbia, 2004).

Além disso, o Estado de Coisas Inconstitucional passou a acompanhar mecanismos aptos a supervisionar o cumprimento das ordens emanadas, o que corrigiria, em tese, o rumo de casos como a *Sentencia* T-153/1998. No caso do Direito colombiano, formou-se o que foi denominado de *decisiones de seguimiento* e *autos de seguimiento*, tratando-se de processos destinados a “monitorar o cumprimento das ordens emanadas pela Corte e solicitar ações específicas, contendo informações dos atores públicos e privados sobre os progressos e as questões técnicas envolvidas nos desdobramentos da implementação dos direitos” (Broocke, 2021, p. 71).

Por fim, a partir da *Sentencia* T-025/2004, a Corte Constitucional da Colômbia modificou sua forma de agir nesses processos. Anteriormente a essa ocasião, apenas eram determinadas as medidas que os outros órgãos deveriam cumprir para arrefecer o Estado de Coisas Inconstitucional. Contudo, após a *Sentencia* T-025/2004, o Poder Judiciário adotou uma nova perspectiva de abordagem, chamada de ativismo judicial estrutural dialógico.

O ativismo judicial estrutural dialógico corresponde a um ponto entre o ativismo judicial e a autocontenção judicial clássica. Essa postura intermediária é muito bem-vinda para situações mais polêmicas, pois tira do Poder Judiciário o ônus de decidir sobre questões politicamente sensíveis, de modo que os juízes atuam como freios e contrapesos sem invadir eventual competência dos outros poderes.

Nesse sentido, lecionam César Rodríguez-Garavito e Diana Rodríguez Franco (2010, p. 14) que a *Sentencia* T-025/2004 se tornou o intento judicial latino-americano mais bem sucedido nesse aspecto, pois durante seis anos a Corte Constitucional da Colômbia manteve jurisdição sobre o caso para impulsionar o cumprimento de suas ordens através de oitenta e quatro *decisiones de seguimiento* e catorze audiências públicas de discussão, as quais trouxeram balanços do trabalho do governo colombiano e ditaram novas ordens para impulsionar a proteção dos direitos da população deslocada.

Ademais, César Rodríguez-Garavito e Diana Rodríguez Franco (2010, p. 55-56) pontuam que o ativismo judicial dialógico carrega três traços representativos:

- a) As sentenças dialógicas tendem a ser mais abertas do que aquelas proferidas pelo ativismo clássico, permitindo que os detalhes das políticas sejam decididos no transcurso do processo;
- b) A implementação das decisões ocorre mediante mecanismo de monitoramento periódico e público;
- c) As decisões dialógicas tendem a envolver um espectro mais amplo de atores sociais.

Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015, p. 199-200) sustenta também que o ativismo judicial estrutural dialógico responde satisfatoriamente às objeções que apontam o risco da supremacia judicial, pois esse modelo reserva aos poderes políticos e democráticos a escolha dos detalhes e das especificidades aptas a superar o Estado de Coisas Inconstitucional.

Com isso, procedeu-se a materialização de um consenso democrático para a

resolução do Estado de Coisas Inconstitucional, na medida em que o Poder Judiciário proferiu determinações para o cumprimento dos prazos e dos fins estabelecidos no processo, ao mesmo tempo que permitiu ampla participação popular e deu espaço aos órgãos administrativos para que cumprissem essas decisões da maneira que melhor lhes conviesse, desde que alcançassem os resultados determinados (Broocke, 2021, p. 68).

Após o amadurecimento do instrumento do Estado de Coisas Inconstitucional, nos anos de 2013 e 2015, nascem a segunda e terceira declarações do Estado de Coisas Inconstitucional referentes ao sistema penitenciário colombiano, consubstanciadas na *Sentencia* T-388/2013 e na *Sentencia* T-762/2015.

Nos casos acima mencionados, a Corte Constitucional Colombiana pontuou que o Estado de Coisas Inconstitucional declarado na *Sentencia* T-153/1998 continua, em que pese a situação verificada em 2013 não seja a mesma de 1998, de modo que há problemas estruturais diversos, frutos de momentos distintos (Colômbia, 2013).

Em consonância com as evoluções do mecanismo de processo estrutural adotado na *Sentencia* T-025/2004, agora a Corte Constitucional Colombiana delimitou medidas mais detalhadas e energéticas para tentar sanar os problemas estruturais verificados em ambos os processos. Nesse sentido, foram determinadas dezenas de ordens complexas a diversos órgãos em ambos os casos, objetivando uma intervenção bem mais completa e complexa do que aquela realizada em sede da *Sentencia* T-153/1998 (Colômbia, 2013) (Colômbia, 2015).

Assim, verificou-se a partir da *Sentencia* T-388/2013 e da *Sentencia* T-762/2015 uma circunstância nova, a partir da qual houve alteração do entendimento da maneira que se deu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário, pois entendeu a Corte colombiana que o processo estrutural era muito mais complexo do que foi inicialmente imaginado (Rodríguez, 2017, p. 131).

Desta feita, a trajetória no Direito Colombiano bem serviu aos fins de favorecer a conjuntura da ADPF n° 347. Desde o seu início em 1997, até os casos enfrentados pouco antes da proposição da ADPF n° 347 no Brasil, notou-se a evolução do instituto em quesitos que tornam as experiências mais recentes no Direito comparado muito mais sofisticadas que aquela inicialmente vislumbrada na *Sentencia* T-153/1998.

Sobre o mencionado acima, pontua-se que a ferramenta do Estado de Coisas Inconstitucional carrega, hoje, três características que tornam esse instrumento interessante para o enfrentamento das situações de recorrente violação de direitos

fundamentais no Brasil, quais sejam: uma delimitação clara de filtros necessários para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional; a necessidade de acompanhamento do cumprimento das ordens emanadas pelo Poder Judiciário por meio dos *autos de seguimiento*; e a construção de um processo democrático.

Ademais, é importante pontuar que o Estado de Coisas Inconstitucional ultrapassou o Direito colombiano, chegando também ao Direito peruano. Nesse sentido, o primeiro caso em que foi declarado o Estado de Coisas Inconstitucional no país foi durante a *Sentencia de Expediente* 02.579-2003-HD/TC, em 2004 (Peru, 2004).

Desde então, o Tribunal Constitucional Peruano declarou o Estado de Coisas Inconstitucional também em outros casos, sendo a constatação mais recente durante a *Sentencia de Expediente* 03426-2008-PHC/TC, quando foi verificado o Estado de Coisas Inconstitucional da ausência de políticas públicas para o cumprimento das medidas de segurança de internação de pessoas com enfermidade mental (Peru, 2010).

Ainda, como será abordado no próximo tópico, a utilização do Estado de Coisas Inconstitucional já era observada por Ministros do STF antes mesmo da ADPF n° 347 ter sido objeto de propositura, eis que era provavelmente vista como uma ferramenta de interesse para o Poder Judiciário brasileiro.

Em suma, o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional se trata de um instrumento novo, à época da ADPF n° 347, com menos de duas décadas. Entretanto, nesse período ele foi alvo de amplo amadurecimento, o qual o tornou um instrumento útil também ao Direito brasileiro, na medida em que há problemas estruturais no Brasil que também correspondem à ampla e sistematizada violação de direitos fundamentais e que potencialmente podem ser solucionados pela sistemática trazida por esse mecanismo.

Desde 1997, aplicou-se por diversas vezes o mecanismo do Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia e no Peru, algumas vezes com sucesso e outras sem sucesso. Porém, verificada a conjuntura que levou ao surgimento e à consolidação do Estado de Coisas Inconstitucional, passa-se a análise da conjuntura que levou à sua declaração de forma pioneira no Brasil.

### 1.3 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N° 347

A ADPF n° 347 foi proposta perante o STF pelo PSOL em 27 de maio de 2015.

Na petição inicial, discorre-se sobre os problemas estruturais do sistema prisional brasileiro, sobre a incompatibilidade dessa situação com os direitos e garantias positivados no Direito brasileiro e, conseqüentemente, sobre o cabimento da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro (Partido Socialismo e Liberdade, 2015).

Os pedidos formulados nessa petição, dividem-se em dois grupos: as medidas cautelares, julgadas ainda em 2015 e objeto do segundo capítulo deste estudo; e os pedidos definitivos.

As medidas cautelares requeridas foram que o STF:

- a) Determine a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal.
- b) Reconheça a aplicabilidade imediata dos arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a todos os juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão.
- c) Determine aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.
- d) Reconheça que como a pena é sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pela ordem jurídica, a preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade da sanção impõe que os juízes brasileiros apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão.
- e) Afirme que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- f) Reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- g) Determine ao Conselho Nacional de Justiça que coordene um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas “e” e “f” acima.

h) Imponha o imediato descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e vede à União Federal a realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. (Partido Socialismo e Liberdade, 2015, p. 69-70)

Já os pedidos definitivos foram no sentido de declarar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, confirmar as medidas cautelares inicialmente requeridas e determinar a criação de Planos Nacionais, Estaduais e Distrital, objetivando a superação desse Estado de Coisas Inconstitucional (Partido Socialismo e Liberdade, 2015, p. 70-73).

Essas medidas cautelares alcançam a efetivação das reformas realizadas no final da segunda metade do século XX e a superação do problema da banalização das prisões cautelares.

Além disso, a ideia de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional e o acompanhamento do progresso dos entes da federação em superá-lo também atendem às mudanças na conjuntura provocadas pela consolidação do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional.

O PSOL, ao formular a petição que deu início à ADPF nº 347, atentou às mudanças na conjuntura da crise da pena de prisão e do amadurecimento do Estado de Coisas Inconstitucional como espécie de processo estrutural, levando essas questões ao STF.

Diversas entidades requereram ao STF o direito de participarem do processo como *amicus curiae*.<sup>9</sup>

Dentre as organizações que pleitearam o direito de participar do processo como *amicus curiae*, citam-se as seguintes: Instituto *Pro Bono*; Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (FAESP); Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte; Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep); Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD); Defensoria Pública do Estado do Paraná; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Conectas Direitos Humanos; Instituto Anjos da Liberdade; Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC); e Pastoral Carcerária Nacional. Assim, demonstra-se o relevante interesse de atores

---

<sup>9</sup>O *amicus curiae* é pessoa que espontaneamente, a pedido de uma das partes ou por provocação do órgão jurisdicional, intervém no processo para dar a sua opinião sobre a causa, em toda a sua complexidade, sobretudo nas questões técnico-jurídicas, com o objetivo de fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão (Didier Júnior, 2019, p. 610).

da sociedade civil em contribuir com a discussão sobre a temática.

Como verificado a partir dos tópicos anteriores, a conjuntura que permitiu a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional partiu de acontecimentos que se desenrolaram de forma progressiva. A pena de prisão enfrenta problemas estruturais desde sua gênese, porém alcançou uma piora acelerada a partir do século XXI. Do mesmo modo, o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional foi criado no ano de 1997, porém o amadurecimento do instituto só se deu com o perpassar dos casos enfrentados pela Corte Constitucional Colombiana. A questão da ADPF n° 347 não é diferente.

No que concerne à criação de condições favoráveis para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, citam-se, principalmente, duas tendências que foram verificadas na corte constitucional durante a pesquisa: o crescente interesse do STF no tema da degradação do sistema penitenciário brasileiro e a notória ampliação do papel do STF no âmbito do controle de constitucionalidade.

Em outras palavras, aproveitou-se de um ambiente que tendia a ser visivelmente mais favorável que outrora para a implementação das medidas de que trata a ADPF n° 347.

Sobre o crescente interesse do STF na degradação do sistema penitenciário brasileiro, citam-se, como exemplos, o Recurso Extraordinário (RE) n° 592.581, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 5.356, o Recurso Extraordinário (RE) n° 641.320 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 5.170.

O RE n° 592.581, julgado em definitivo no ano de 2015, tratou sobre a possibilidade de o Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de medidas ou obras que garantam o direito à dignidade da pessoa humana e assegurem aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, independentemente de eventuais argumentos sobre a impossibilidade orçamentária das obras ou de indevida intervenção do Poder Judiciário no orçamento do Poder Executivo (Brasil, 2016a).

Quanto à ADI n° 5.356, essa tratou sobre a impossibilidade de o Estado editar lei voltada a obrigar empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos de interrupção de sinal nos estabelecimentos prisionais (Brasil, 2017a).

O RE n° 641.320, cujo mérito foi julgado em 2016, tratou sobre a impossibilidade de cumprimento da pena em regime mais gravoso que o destinado ao detento por ausência de vagas, bem como dispôs sobre procedimentos a serem adotados nos presídios com *déficit* de vagas (Brasil, 2016b).

Por fim, a ADI nº 5.170 consiste em ação proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), visando à declaração de responsabilidade do Estado como civilmente responsável pelos danos morais causados aos detentos submetidos à prisão em condições sub-humanas, insalubres, degradantes e de superlotação (Brasil, 2014).

Todos esses processos foram citados pelos Ministros do STF, quando do julgamento das medidas liminares pleiteadas em sede da ADPF nº 347, como exemplos da degradação do sistema penitenciário brasileiro, assim como de enfrentamento desses problemas estruturais pela corte constitucional (Brasil, 2015a, p. 21).

Nota-se a presença de uma confluência de processos levados ao STF com o mesmo mote de demonstrar violações de direitos de pessoas privadas de liberdade, que foram julgados positivamente em um período muito próximo de tempo.

Importante ainda destacar que o termo Estado de Coisas Inconstitucional já havia sido mencionado pela corte em dois julgados anteriores à ADPF nº. 347 para descrever situações de amplo descumprimento de direitos fundamentais: na ADI nº. 4.425, a qual tratou sobre o regime especial de pagamento de precatórios (Brasil, 2015b, p. 106); e no RE nº. 580.252, o qual tratou sobre o direito de indenização dos presos (Brasil, 2017b, p. 60).

Em outras palavras, apesar do problema das prisões e o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional ser anterior a 2015, construiu-se, progressivamente, uma conjuntura que chamou a atenção dos Ministros do STF nos últimos anos.

Evidência dessa preocupação demonstrada pela cúpula do Poder Judiciário pode ser vislumbrada por meio das políticas públicas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário que adotou diversas resoluções em matéria de execução penal nos últimos anos.

Nesse sentido, o Poder Judiciário, por meio do CNJ, foi responsável por regulamentar no Brasil as audiências de custódia por meio da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, a qual seria só substituída quando da promulgação da Lei nº 13.964/2019, chamada de Lei Anticrime, suprimindo essa omissão do Poder Legislativo.

Por fim, outro aspecto relevante para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional é a notória ampliação do papel do STF na esfera do controle de constitucionalidade, a ponto de criar novas políticas públicas (Oliveira, 2016, p. 150-

153).

A Constituição Federal de 1988 incrementou os poderes do STF no campo do controle de constitucionalidade ao criar ferramentas para declarar a inconstitucionalidade por omissão<sup>10</sup>, inovadoras para a época.

Posteriormente, o próprio STF ampliou os efeitos de seus instrumentos de controle de constitucionalidade, a exemplo da adoção da corrente concretista geral pelo STF nos Mandados de Injunção recentes<sup>11</sup> (Budib, 2022, p. 71-76).

Logo, nota-se uma trajetória de expansão do poder de intervenção do STF em políticas públicas, por meio de ferramentas processuais.

Ademais, outros fatores, como o descumprimento das promessas da Constituição da República de 1988 pelos Poderes Legislativo e Executivo (Streck, 1999, p. 38) e a crescente influência da *common law* no Direito brasileiro (Barroso, 2012, p. 26), também aumentaram o escopo decisório do STF.

Essa ampliação do âmbito decisório do STF permitiu a consolidação de jurisprudência favorável à concretização de políticas públicas por via processual (Leonel, 2012, p. 20), influenciando na acepção do instrumento do Estado de Coisas Inconstitucional, o qual corresponde a um catalisador de políticas públicas por via judicial dialógica.

Importante ainda dizer que o aumento dos poderes do STF na decisão e formulação de políticas públicas está intrinsecamente relacionado ao conceito de relação de forças como categoria da análise de conjuntura.

De acordo com Herbert José de Souza, a ideia de relação de forças pode ser conceituada como a verificação das relações de confronto, coexistência, cooperação, domínio ou subordinação entre classes sociais, grupos e diferentes atores sociais, as quais sofrem permanentes alterações (Souza, 1996, p. 13).

---

<sup>10</sup> Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal ganha um leque muito maior de intervenção do que aquele que anteriormente a Constituição da República de 1988 dispunha. Anteriormente, o Supremo Tribunal Federal apenas podia agir quando esse era provocado por processo que arguia lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual. Contudo, a partir da instituição do art. 103, §2º, da Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal pode atuar também quando a inconstitucionalidade se der pela omissão do Poder Público, de modo a efetivar a norma constitucional violada.

<sup>11</sup> O Mandado de Injunção se trata de procedimento que nasce na Constituição brasileira de 1988. A partir dele, poderá o autor do processo provocar o Supremo Tribunal Federal a determinar a regulação de lei ou norma específica que torne efetivo direito assegurado pela Constituição. Todavia, o Supremo Tribunal Federal modificou a maneira de tratar o Mandado de Injunção, indo inicialmente da posição não concretista, na qual o Supremo Tribunal Federal apenas declarava a omissão legislativa, para a posição concretista geral, caracterizada pela criação de solução pelo próprio Poder Judiciário. Essa modificação da forma do Supremo Tribunal Federal de solucionar os Mandados de Injunção é vista como uma forma de expansão do poder político da corte.

Esse é um aspecto importante da presente análise, pois explica a razão de ser do Estado de Coisas Inconstitucional.

Como já mencionado, o Estado de Coisas Inconstitucional é instrumento que serve para combater violações sistemáticas aos direitos fundamentais. Dessa forma, grupos vulneráveis, que não gozem de influência política suficiente podem se socorrer no Judiciário.

Ademais, como verificado no primeiro tópico deste capítulo, nota-se clara tendência neocriminalizante no Congresso Nacional, influenciada pelo populismo penal e pelos movimentos de expansão do Direito Penal.

Alguns meses antes da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, o Ministro Gilmar Mendes (2015) publicou artigo criticando a política criminal de agravamento das penas e do regime de cumprimento adotada pelo Congresso Nacional ante as cobranças realizadas pela mídia e pela opinião pública, mencionando que essas medidas pouco ou nada contribuíam para a solução desse quadro.

Assim, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com apenas cinco deputados federais e uma senadora eleitos para a legislatura de 2015-2019 (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2014), optou por utilizar o Poder Judiciário e não os Poderes Executivo e Legislativo como via institucional para pleitear as mudanças no sistema penitenciário brasileiro provavelmente por uma questão estratégica, vislumbrando que o cenário do STF seria campo mais profícuo para os pleitos da ADPF n° 347.

Essa escolha estratégica da via utilizada é clara demonstração da relação de forças no presente caso, pois os autores da ação, a partir do momento que optaram por judicializar a questão, ganharam um peso que não teriam em uma disputa de forças caso utilizassem-se da via legislativa para implementar as mudanças requeridas no âmbito da ADPF n° 347, por ser o autor partido de oposição com baixa representação no Congresso Nacional.

Inclusive, cabe dizer que a escolha da via judicial por partidos de oposição no Congresso Nacional para realizar disputas políticas se tornou instrumento cada vez mais comum nos anos posteriores (Borges; Viegas, 2021), tratando-se de escolha legítima ante a mudança de paradigma da atuação do STF.

A ampliação dos poderes do STF fez valer ainda mais o seu caráter contramajoritário, ou seja, a sua existência enquanto poder que contrabalança

eventuais excessos realizados pelas maiorias na democracia. Sobre a importância do caráter contramajoritário do Poder Judiciário, aduz Hans Kelsen que a democracia pressupõe a coexistência entre uma maioria e uma minoria, a qual deve ser salvaguardada pelos direitos fundamentais e liberdades fundamentais (Kelsen, 2000, p. 67).

Da mesma forma, sobre o papel contramajoritário das Cortes Constitucionais, entende Luís Roberto Barroso que é papel legítimo dos tribunais invalidarem leis e atos normativos, emanados tanto do Legislativo quanto do Executivo, quando esses atos violarem os direitos fundamentais e as regras do jogo democrático, mesmo que em nome da vontade das maiorias (Barroso, 2018).

A relação de forças neste sentido modifica o próprio papel do STF, que passa a ser um ator com relevância muito maior na conjuntura atual, na medida em que passa a ser agente substituto do próprio Poder Legislativo em casos em que há comprovada omissão desse poder.

Essa possibilidade de utilização do STF, como via para a formulação de políticas públicas, é objeto do quarto capítulo deste estudo.

Assim, considera-se que a consolidação desses três pilares, correspondentes à piora progressiva do sistema penitenciário brasileiro; o amadurecimento dos requisitos e conceito do Estado de Coisas Inconstitucional na jurisprudência estrangeira; e a ampliação do escopo decisório do STF no âmbito de políticas públicas, foram os acontecimentos que permitiram a criação de um ambiente favorável à conjuntura objeto deste estudo.

Todos os fatores abordados no decorrer deste capítulo dialogam também com a categoria de articulação entre estrutura e conjuntura.

De acordo com José Eustáquio Diniz Alves, a diferença entre estrutura e conjuntura se dá justamente pela solidificação dos eventos. Enquanto a conjuntura se dá sobre variações de curto prazo, a estrutura se dá, em oposição, aos fatores no tempo e espaço que se dão de forma estável (Alves, 2008, p. 3-4).

Em outras palavras, a relação entre conjuntura e estrutura se dá pela análise dos acontecimentos que definem a conjuntura a partir das relações sociais, econômicas e políticas estabelecidas no passado, em um processo mais longo, o qual forma a estrutura (Souza, 1996, p. 14).

Como verificado durante o primeiro tópico, os problemas da pena de prisão no Brasil são estruturais, perpassando por séculos. Contudo, questiona-se: as mudanças

ocorridas na conjuntura, verificadas durante este primeiro capítulo, são suficientes para modificar a estrutura formada no sistema penal brasileiro? As políticas públicas adotadas em sede ADPF nº 347 são aptas a modificar essa estrutura? É o que se pretende abordar no próximo capítulo.

## 2 A ADOÇÃO DAS MEDIDAS LIMINARES DEFERIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como abordado no capítulo anterior, o PSOL ao ajuizar a ADPF n° 347 pleiteou oito medidas cautelares ao STF.

Dentre as medidas pleiteadas, decidiu a corte constitucional brasileira deferir apenas três delas, quais sejam:

- a) A determinação para que juízes e tribunais realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão;
- b) A determinação para que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos;
- c) A determinação para que a União e os Estados (especialmente o de São Paulo) encaminhassem ao STF informações sobre a situação prisional.

Assim, passa-se à análise das repercussões dessas três medidas liminares. Para fins organizacionais, faz-se a análise inversa das medidas, vez que a cautelar concernente às audiências de custódia é a que demanda maiores reflexões.

### 2.1 A DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO E ESTADOS ENCAMINHEM INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO PRISIONAL

Durante a discussão das medidas liminares pleiteadas pelo PSOL, o Ministro Luís Roberto Barroso propôs uma discussão preliminar ao pedido definitivo formulado pelo PSOL de apresentação de um plano pelo Governo Federal, no prazo máximo de três meses, objetivando a superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Sugeriu o ministro a concessão de uma medida cautelar de ofício, na qual a União e os Estados encaminhassem ao STF informações sobre a situação prisional (Brasil, 2015a, p.77), pois não havia disponibilidade de um diagnóstico completo da situação do sistema prisional como um todo.

Na oportunidade, pontuou Barroso que seria impossível a elaboração de um plano nos moldes do pedido definitivo formulado pelo arguente em tempo hábil sem que sequer houvesse informações concretas sobre o estado da população carcerária

pátria (Brasil, 2015a, p. 78).

Nesse sentido, sugeriu o Ministro Barroso que fosse fornecido um diagnóstico, que demonstrasse o número de vagas faltantes, os custos do sistema e o que caberia à União e o que caberia aos Estados na superação do Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2015a, p. 77).

A ausência de dados é ponto relevante a ser levantado sobre a situação prisional brasileira, pois mostra o quão significativo é o desafio da superação da situação do Estado de Coisas Inconstitucional. Como seria possível à União e aos Estados desenharem um plano de superação da grave crise estrutural das prisões brasileiras quando sequer existiam dados disponíveis sobre quantas pessoas estavam inseridas no sistema prisional e quantas vagas seriam necessárias para superar um eventual déficit?

Conforme mencionado, a medida liminar proposta pelo Ministro Barroso foi aprovada pelo pleno do STF. Da análise do processo, verificou-se que houve o cumprimento parcial da medida, pois essa determinação foi cumprida pelos estados do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Tocantins, Pará, Piauí, Distrito Federal, Goiás, Paraná, Sergipe, São Paulo, Ceará, Alagoas, Santa Catarina e Amazonas, ou seja, pouco mais da metade das unidades federativas do país.

Como se trata de uma medida cautelar meramente informativa, definida apenas como forma de facilitar a determinação posterior de criação de planos de superação do Estado de Coisas Inconstitucional, não há razão para maiores aprofundamentos sobre a análise do cumprimento dessa medida, pois essa medida cautelar se tratou de verdadeira medida preparatória para a elaboração de posteriores políticas públicas.

Entretanto, cabe trazer neste momento que, como apontado pelos Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki, a sugestão de medida apontada pelo Ministro Luís Roberto Barroso a respeito da necessidade de informações sobre a situação prisional bem se adequa aos ensejos da Lei nº 12.714/2012 (Brasil, 2015a, p. 188-192 e 201-202).

Na visão de ambos os ministros, a questão da falta de informações sobre o sistema prisional estava diretamente atrelada à omissão no cumprimento da Lei nº 12.714/2012, a qual determinou em seu artigo 1º sobre a necessidade dos dados e informações referentes à execução penal, às prisões cautelares e às medidas de segurança serem mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena.

Posteriormente, o CNJ agiu com o intuito de dar azo ao disposto na Lei nº 12.714/2012, institucionalizando o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), o qual atendeu o disposto pelos ministros naquela oportunidade.

Assim, é possível apontar que já durante a discussão realizada na ADPF nº 347 em 2015 sobre o diagnóstico da população carcerária brasileira, já havia o legítimo vislumbre de que uma das respostas contra o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional estava na informatização da Execução Penal brasileira, a qual será mais bem abordada posteriormente neste capítulo, quando da análise das políticas públicas adotadas além das medidas cautelares deferidas.

Ainda, em relação à realização de diagnósticos da população carcerária, importante pontuar também que a Lei nº 13.500/2017, que será tratada a seguir neste trabalho, trouxe também determinação referente à medida cautelar sugerida pelo Ministro Barroso, na medida em que determinou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública deveria apurar anualmente a população carcerária de cada ente federativo (Brasil, 2017c).

## 2.2 A DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO LIBERE O SALDO ACUMULADO DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL PARA UTILIZAÇÃO COM A FINALIDADE PARA A QUAL FOI CRIADO, ABSTENDO-SE DE REALIZAR NOVOS CONTINGENCIAMENTOS

Como já abordado no primeiro capítulo, o FUNPEN foi criado a partir da Lei Complementar nº 79/1994, objetivando a criação de condições orçamentárias para combater as precárias condições dos estabelecimentos penais brasileiros e a demanda crescente por novas vagas prisionais.

Contudo, conforme apontado na petição inicial da ADPF nº 347, a maior parte dos recursos disponíveis desse fundo não era efetivamente gasta, havendo à época da petição inicial um saldo contábil no fundo correspondente a cerca de R\$ 2,2 bilhões (Partido Socialismo e Liberdade, 2015, p. 50).

Ainda conforme a inicial, os dois maiores empecilhos para a efetivação da destinação dos recursos públicos para o sistema prisional era o recorrente “contingenciamento orçamentário realizado pelo governo federal, visando a atingir as metas fiscais” (Partido Socialismo e Liberdade, 2015, p. 50) e o “excesso de rigidez e de burocracia da União para liberação de recursos aos demais entes federativos”

(Partido Socialismo e Liberdade, 2015, p. 51).

Em seus votos, os ministros do STF concordaram com os argumentos expostos na petição inicial, de modo que determinaram não apenas a liberação do saldo que estava à época acumulado, como também proibiram a realização de novos contingenciamentos dessa verba.

A partir da medida cautelar referente ao FUNPEN, foi possível verificar impactos na modificação do ordenamento pátrio, objetivando fazer valer a determinação judicial do STF.

A primeira medida constatada foi a Medida Provisória nº 755/2016, editada em 19 de dezembro de 2016.

Em sua exposição de motivos, cita-se expressamente que a medida provisória objetiva modificar o paradigma do Estado de Coisas Inconstitucional, observando o Sistema Prisional a partir de uma perspectiva estrutural, como um arranjo indissociável, que sofre influência e ao mesmo tempo influencia toda a organização da segurança pública (Brasil, 2016c).

Por essa razão, a Medida Provisória nº 755/2016 elencou os seguintes objetivos em sua exposição de motivos:

A medida aqui proposta visa a (i) ampliar a aplicabilidade dos recursos do Funpen com vistas à modernização e ao aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro; (ii) autorizar a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iii) autorizar a transferência de recursos do Funpen a fundos dos Municípios sem o estabelecimento de convênio ou congênere; (iv) estabelecer a obrigatoriedade da observância de critérios, parâmetros, condições e de contrapartida por parte do ente que recebe os recursos previamente definidos em ato do Poder Executivo federal; (v) estipular monitoramento, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos por parte do Poder Executivo federal; (vi) estabelecer obrigação de prestar contas ao ente que recebe os recursos e hipóteses de devolução dos valores não utilizados na forma e no tempo pactuados a serem definidas em ato do Poder Executivo federal; e (vii) assegurar ao Tribunal de Contas da União e ao Controle Interno do Poder Executivo da União acesso à documentação atinente aos programas custeados com os recursos do Funpen (Brasil, 2016c).

Contudo, devido ao instável cenário político da época, a Medida Provisória nº 755/2016 não foi convertida em lei a tempo, razão pela qual a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 781/2017, com conteúdo extremamente semelhante ao da Medida Provisória nº 755/2016 (Carmona, 2019, p. 106-107).

Após o rito regular, a Medida Provisória nº 781/2017 foi convertida na Lei nº 13.500/2017, vigente até hoje e que trouxe as modificações determinadas pelo STF na ADPF nº 347.

Inicialmente, sobre o conteúdo da lei, algumas ponderações são necessárias para fins de criação de políticas públicas.

Em relação à determinação do STF, a Lei nº 13.500/2017 adicionou o art. 1º, §6º, na Lei Complementar nº 79/1994, vedando o contingenciamento de recursos do FUNPEN, de modo que os contingenciamentos da verba do FUNPEN realizados simplesmente com a intenção de perseguir *superavits* orçamentários não mais poderiam ser realizados.

Porém, a mencionada lei fez mais do que simplesmente vedar o contingenciamento de recursos. Conforme foi observado na exposição de motivos da Medida Provisória nº 755/2016, pretendeu-se ampliar as destinações possíveis da verba FUNPEN.

A partir da Lei nº 13.500/2017, as verbas do fundo penitenciário passaram a ter novas destinações, entre as quais: a “elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes” (art. 1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 79/1994); “programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação” (art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 79/1994) e o “financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária” (art. 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 79/1994).

Em relação às destinações da verba do fundo a projetos de reinserção social de presos e a programas de alternativas penais à prisão, afere-se que são mudanças positivas na lei, pois essas execuções complementam o ideário de combate ao Estado de Coisas Inconstitucional.

No que concerne à reinserção social do preso, a destinação de verbas do FUNPEN para esse fim bem atende não apenas ao combate à reincidência, mas também aos fins da Lei de Execução Penal. A assistência ao egresso do sistema prisional é parte integrante da própria natureza da pena e do sistema penal progressivo, os quais visam à reinserção do preso na sociedade.

Igualmente, o incentivo aos programas de alternativas penais à prisão combate a lógica de despenalização, adotada pelo Brasil progressivamente desde a Reforma do Código Penal em 1984, e em consonância com documentos internacionais, como

as chamadas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade, também chamadas de Regras de Tóquio.

Nesse sentido, ambas as medidas se encontram em consonância com as recomendações feitas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2013) na obra *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, dedicada ao estudo de formas de diminuir a superpopulação carcerária.

Contudo o mesmo não pode ser dito em relação à inovação referente ao financiamento e apoio a políticas e atividades vocacionadas à redução da criminalidade.

De acordo com relatório formulado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão atrelado à Secretaria Nacional de Cidadania do Ministério de Direitos Humanos, a possibilidade de utilização da verba do FUNPEN para “políticas de redução da criminalidade” abre a possibilidade de financiamento para praticamente qualquer política pública, a exemplo de despesas policiais, compra de armamento de fogo, de armamento menos letal, entre outros (Brasil, 2017d, p. 24).

Segundo o relatório, essa previsão desnatura os fins do FUNPEN, pois esse foi criado para “financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional” (Brasil, 2017d, p. 24).

Em suma, em relação à vedação do contingenciamento das verbas do FUNPEN, não é possível relatar que a determinação não foi cumprida, pois a Lei nº 13.500/2017 foi expressa em vedar futuros contingenciamentos da verba. Porém, nota-se que o legislador buscou contornar, em certa medida, a determinação do STF ao expandir as possíveis destinações da verba do FUNPEN.

Sobre a crítica confeccionada pelo MNPCT no seu relatório sobre as alterações do FUNPEN, pontua-se que essas, em certa medida, desnaturaram a determinação do STF e a própria razão de ser da Lei Complementar nº 79/1994 ao permitir que a verba do FUNPEN fosse para outros fins que não aqueles que estritamente importam à execução penal.

Inclusive, de forma ilustrativa, cita-se que com a verba de FUNPEN de 2016, os estados requereram aproximadamente R\$ 103 milhões para a aquisição de “134.007 armamentos, envolvendo armas letais como pistolas calibre .40, escopetas calibre 12, fuzis de assalto 5.56 mm, bem como sprays de pimenta e munições química” (Brasil, 2017d, p. 5). Nessa senda, após a mudança legislativa, não parece que o FUNPEN se mostra garantia de financiamento da execução penal brasileira, mesmo após a

vedação do contingenciamento de suas verbas.

Perpassada a questão do contingenciamento, verifica-se que há também outra problemática a ser levantada: houve a efetiva destinação de toda a verba que se encontrava contingenciada?

Um dos apontamentos mais importantes sobre a problemática do FUNPEN foi feito ainda durante a análise das medidas cautelares pelo Ministro Teori Zavascki. Enquanto os demais ministros limitaram sua análise à importância de se evitar o contingenciamento das verbas, o Ministro Zavascki mencionou que, embora a medida de descontingenciamento fosse adequada, o maior problema do FUNPEN era a falta de projetos que permitissem a aplicação da verba desse fundo (Brasil, 2015a, p. 97).

Em consonância com o entendimento do Ministro Zavascki, ao analisar os repasses do FUNPEN e o seu regramento, Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona (2019, p. 138) chegou à conclusão de que há uma preocupante tendência de execução da despesa prevista pelo fundo penitenciário, a qual provavelmente se deu pela dificuldade de cumprimento das portarias que regulamentam os critérios para habilitação às verbas do FUNPEN.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União, no âmbito do processo nº 018.047/2018-1, em auditoria integrada com o intuito de avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios dos recursos do FUNPEN aos estados e ao Distrito Federal, concluiu que são quatro os fatores responsáveis pelos baixos resultados da política de criação de vagas:

a) carência de estudos preliminares de viabilidade e de planos diretores penitenciários por parte das UFs; b) insuficiência de capacidade operacional das UFs; c) insuficiência de quadro técnico do Depen; e d) inadequação dos controles prévios do Depen. (Brasil, 2019b, p. 25)

Especificamente em relação ao Estado do Paraná, alguns dados podem ser vislumbrados sobre as verbas do FUNPEN após a decisão proferida pelo STF na ADPF nº 347.

Em 2016, o Estado do Paraná recebeu R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões setecentos e oitenta e quatro mil e quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), o mesmo valor que todos os Estados da Federação receberam neste ano (Carmona, 2019, p. 135). Contudo o Paraná apenas executou R\$ 14.157.386,59 (catorze milhões, cento e cinquenta e sete mil e trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos), valor correspondente a 31,61% do valor repassado (Brasil, 2023c).

Em 2017, o Paraná recebeu R\$ 26.658.356,32 (vinte e seis milhões seiscentos e cinquenta e oito mil trezentos e cinquenta e seis reais e trinta e dois centavos), dos quais foram executados R\$ 20.517.925,81 (vinte milhões quinhentos e dezessete mil novecentos e vinte e cinco reais e oitenta e um centavos), correspondentes a 76,97% do valor repassado (Brasil, 2023c).

Em 2018, foram repassados ao Paraná R\$ 2.791.071,26 (dois milhões setecentos e noventa e um mil e setenta e um reais e vinte e seis centavos) e executados R\$ 3.165.623,18 (três milhões cento e sessenta e cinco mil seiscentos e vinte e três reais e dezoito centavos), de modo a ser realizada execução superior ao repassado, na medida de 113,42% (Brasil, 2023c).

Em 2019, o Paraná recebeu R\$ 4.114.258,11 (quatro milhões cento e catorze mil duzentos e cinquenta e oito reais e onze centavos) em repasses do FUNPEN. Entretanto, não há registro de execução da verba nesse ano no sistema Painel de Execução Fundo a Fundo da Diretoria de Políticas Penitenciárias (Brasil, 2023c).

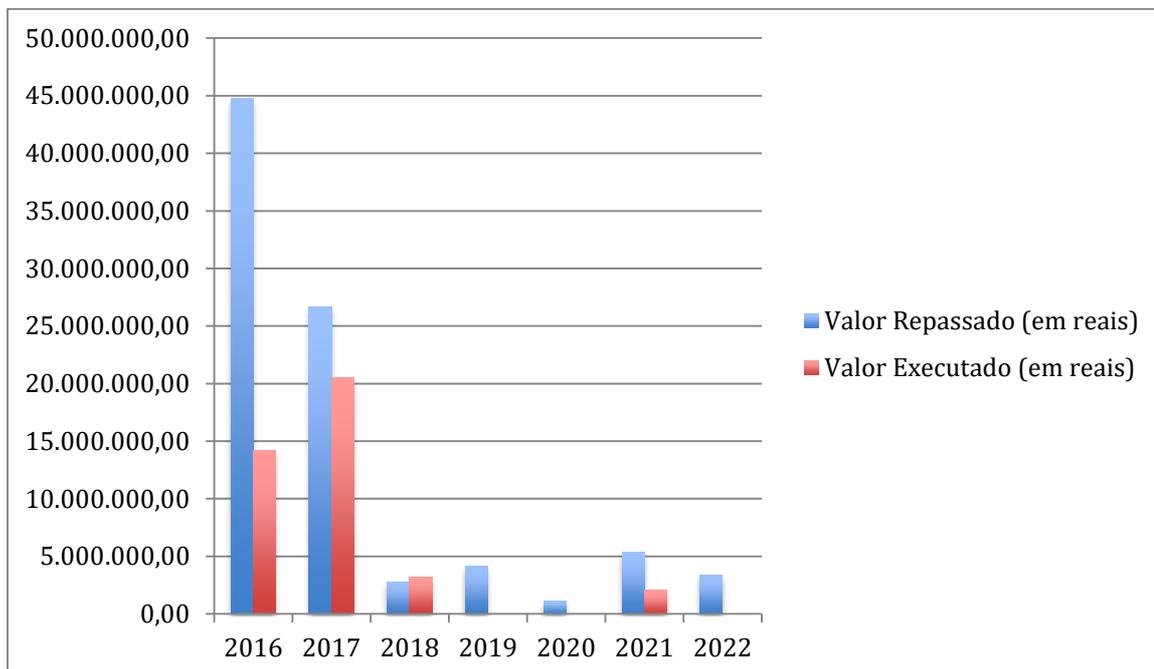
Da mesma forma, em 2020, o Paraná recebeu R\$ 1.136.525,88 (um milhão cento e trinta e seis mil quinhentos e vinte e cinco reais e oitenta e oito centavos). Todavia, novamente não houve registro de aplicação da verba (Brasil, 2023c).

Em 2021, o Paraná passou a registrar novamente execução da verba recebida, na medida em que há registro que o estado recebeu R\$ 5.318.309,28 (cinco milhões trezentos e dezoito mil trezentos e nove reais e vinte e oito centavos) e executou um total de R\$ 2.062.274,13 (dois milhões sessenta e dois mil duzentos e setenta e quatro reais e treze centavos), o que corresponde a um total de 38,78% do valor repassado.

Por fim, em 2022, o Paraná recebeu R\$ 3.357.500,49 (três milhões e trezentos e cinquenta e sete mil e quinhentos reais e quarenta e nove centavos), porém novamente não houve registro de execução da verba no sistema Painel de Execução Fundo a Fundo da Diretoria de Políticas Penitenciárias (Brasil, 2023c).

Em resumo, assim se dispõe a divisão entre a verba repassada e efetivamente executada nos últimos anos pelo Estado do Paraná:

GRÁFICO 1 – Diferença entre os valores repassados e executados do FUNPEN pelo Estado do Paraná entre 2016 e 2022



Fonte: Brasil, 2023c, elaborado pelo autor.

Dessa forma, da análise total, verifica-se que desde 2016 até o ano de 2022 foram repassados ao Paraná R\$ 88.210.465,78 e executados apenas R\$ 39.903.209,71 (Brasil, 2023c), de modo que houve a execução de pouco menos que a metade do valor destinado pelo FUNPEN. Cabe ainda dizer que o total efetivamente executado pelo Paraná nesses últimos anos se deu em uma proporção menor que a soma de todas as Unidades Federativas, uma vez que o total executado da verba do FUNPEN entre 2016 e 2023 no Brasil foi de 65,05%, patamar consideravelmente superior à fração de 45,24% executada pelo Paraná (Brasil, 2023c).

Assim, conclui-se que apesar de um considerável repasse orçamentário do FUNPEN de 2016 em diante, após a implantação das transferências obrigatórias, esses repasses não implicam investimentos na prática, pois, se não cumpridos todos os requisitos necessários para utilização do fundo, as verbas são devolvidas para os cofres públicos por meio de Guia de Recolhimento da União (Lima, 2021, p. 283).

Além disso, como já mencionado acima, destaca-se também que a ineficiência no repasse das verbas da FUNPEN é tema recorrente nas auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e também no Tribunal de Contas da União.

Contudo entende-se que a discussão sobre a criação de vagas no sistema

prisional nos últimos anos é discussão mais apropriada para o capítulo referente à modificação da trajetória do sistema prisional, a qual observará as mudanças como um todo.

Em síntese, em relação à determinação de descontingenciamento das verbas do FUNPEN, nota-se que essa foi devidamente cumprida pelos Poderes Legislativo e Executivo. Todavia, verificou-se que o mero descontingenciamento das verbas não se mostrou suficiente para solucionar o problema.

Como já apontado em 2015 pelo Ministro Teori Zavascki, o problema principal do FUNPEN era a falta de projetos que permitissem a aplicação da verba do fundo. Mesmo após a decisão proferida pelo STF, esse problema se perpetuou, com a averiguação dos Tribunais de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos estados de que a verba era ineficientemente aplicada. Assim, apenas a fiscalização de perto pelo STF em eventuais *autos de seguimiento* poderia forçar o regular cumprimento de projetos que se adequassem às exigências regulamentares.

Também é necessário pontuar que a ordem de descontingenciamento proferida pelo STF não foi simplesmente obedecida pela União ao elaborar a Lei nº 13.500/2017. Ao verificar que se tornaria uma verba de destinação obrigatória, foram criadas novas possibilidades de destinação, dentre as quais a criticada possibilidade de “financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária” (art. 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 79/1994).

Noutro giro, a medida de descontingenciamento se mostrou importante por parte do STF, pois a disponibilidade financeira de verbas é requisito necessário para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, de modo que essa medida cautelar pode ser considerada como medida preparatória para os planos de superação a serem elaborados pela União e pelos estados, tal como a medida cautelar referente à disponibilização de dados sobre a situação penitenciária pela União e pelos estados.

Logo, conclui-se que a medida de descontingenciamento se mostrou decisão importante, mas insuficiente, para a solução do problema da disponibilização de verbas aptas a aprimorar o sistema prisional brasileiro. Cabe, entretanto, verificar se o STF enfrentará de alguma forma os problemas quando do acompanhamento da execução dos planos de combate ao Estado de Coisas Inconstitucional, especialmente a partir da confirmação das liminares no julgamento de mérito, ocorrido

em outubro de 2023.

### 2.3 A DETERMINAÇÃO PARA QUE JUÍZES E TRIBUNAIS INICIASSEM, EM ATÉ NOVENTA DIAS, A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA, VIABILIZANDO O COMPARECIMENTO DO PRESO PERANTE A AUTORIDADE JUDICIÁRIA NO PRAZO MÁXIMO DE 24 HORAS, CONTADOS DO MOMENTO DA PRISÃO

Outra medida cautelar deferida pelo STF na ADPF n° 347 diz respeito à adoção pelo Poder Judiciário das chamadas audiências de custódia.

A ideia do instrumento da audiência de custódia é que a pessoa presa em virtude de infração penal deve ser conduzida em até 24 horas à presença do juiz competente. Nesse momento, deverá o juiz analisar a regularidade da prisão realizada, a integridade física do custodiado e a necessidade e adequação da manutenção da prisão.

A audiência de custódia não se confunde com uma audiência de instrução e julgamento, na qual são ouvidas testemunhas e se debate o mérito do processo. Essa audiência é feita exclusivamente com o fim de verificar a regularidade processual da prisão e a sua necessidade, não sendo possível nessa oportunidade discutir o mérito dos fatos que levaram à prisão. Além disso, enquanto a audiência de instrução e julgamento ocorre geralmente meses ou mesmo anos depois da prisão, a audiência de custódia é feita da forma mais breve o possível após a realização da detenção da pessoa presa.

Assim, a pretensão da instauração no combate da audiência de custódia como forma de combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional reside em dois aspectos: reduzir as prisões preventivas desnecessárias por meio da análise obrigatória da possibilidade de conversão da prisão em outras medidas cautelares e garantir a integridade física dos presos contra possíveis práticas de maus-tratos e tortura.

O Pacto dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário, já previam a necessidade de realização da audiência de custódia como direito da pessoa privada de liberdade.

Nesse sentido, dispõe o artigo 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos que “qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser

conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais [...]” (Brasil, 1992a). Da mesma forma, dispõe o artigo 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos que:

Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. (Brasil, 1992b)

O Código de Processo Penal desde 2007 já previa em seu art. 306 que dentro de vinte e quatro horas após a prisão de qualquer pessoa, será encaminhado o auto de prisão em flagrante acompanhado de todas as oitivas colhidas. Contudo a audiência de custódia se mostra um passo além dessa previsão, pois a custódia exige o comparecimento pessoal do preso, tornando o preso menos vulnerável a possíveis abusos estatais.

Conforme aponta Caio Paiva, houve diversas tentativas por meio do Poder Legislativo de instaurar a audiência de custódia no ordenamento brasileiro, sem sucesso até então, em que pese o fato de o Brasil ter aderido há décadas à Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Sobre, relata o autor medidas como o Projeto de Lei do Senado nº 156/2009 (Novo Código de Processo Penal), o Projeto do Lei do Senado nº 554/2011 e as Propostas de Emenda à Constituição nº 112/2011 e 89/2015 (2018).

Pontua-se também que a audiência de custódia já vinha aos poucos sendo implementada pelo CNJ a partir do Projeto Audiência de Custódia, celebrado por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 07/2015 entre o CNJ, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa dos Direitos de Defesa (Brasil, 2015c)<sup>12</sup>. Entretanto, buscava o PSOL a efetivação da audiência de custódia não como um projeto piloto instituído pela via administrativa com adesão voluntária dos Estados, mas sim como uma política pública a ser adotada obrigatoriamente por todo o Poder Judiciário nacional.

Quando da análise do pedido de implantação das audiências de custódia, os ministros do STF votaram por unanimidade pelo deferimento do pedido formulado, ocasião em que o Ministro Marco Aurélio deferiu a medida, pontuando que as audiências de custódia reduziriam superlotação carcerária, o que conseqüentemente implicaria a diminuição de gastos com a custódia cautelar dos detentos (Brasil, 2015a,

---

<sup>12</sup> No caso específico do Estado do Paraná, foco deste trabalho, esse aderiu, por meio dos Poderes Executivo e Judiciário, ao Projeto Audiência de Custódia em 31 de julho de 2015 (Brasil, 2023d).

p. 38).

O Ministro Edson Fachin apontou para a repercussão que o Projeto Audiência de Custódia tinha tido até o momento do julgamento. Discorreu que, à época da apreciação das medidas cautelares da ADPF nº 347, diversos Estados já haviam implementado a sistemática da audiência de custódia, quais sejam, os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Pernambuco, Paraíba e Amazonas. Ainda, outros Estados aguardavam a implantação da audiência, tais como: Santa Catarina, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia, Piauí, Ceará, Pará, Amapá, Roraima, Acre e Rondônia e que Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte eram Estados com interesse em implantar a audiência de custódia. Contudo apontou o Ministro Fachin que a audiência de custódia, por estar presente em tratados internacionais de direitos humanos aos quais o Brasil tinha aderido, tinha *status* supralegal e não poderia ter sua implementação diferida devido à espera da assinatura dos respectivos convênios de cooperação técnica (Brasil, 2015a, p. 60-61). Esse argumento vai no mesmo sentido do arguido pelo PSOL, no sentido de que a audiência de custódia era um direito da pessoa presa que precisava de imediata exigibilidade.

Concedeu-se medida cautelar para determinar que os juízes e tribunais iniciassem, em até noventa dias, a realização de audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão.

Essa determinação resultou em posterior resolução confeccionada pelo CNJ regulamentando as audiências de custódia, correspondente à Resolução nº 213/2015.

A mencionada resolução disciplinou de forma ampla o instrumento da custódia, determinando todo o procedimento que garantisse a imprescindibilidade da realização da audiência no prazo de vinte e quatro horas.

Além disso, a resolução determinou também a adoção de medidas que dessem conta dos diversos fins da custódia. Nesse sentido, a Resolução nº 213/2015 dispõe sobre os deveres da autoridade judicial em averiguar sobre a ocorrência de tortura e maus tratos (art. 7º, §1º, inciso VI, art. 8º, incisos VI e VII e art. 11), sobre as circunstâncias e a regularidade da prisão (art. 1º e art. 8º, incisos V e IX e §2º, inciso I) e sobre a possibilidade de substituição da prisão por medidas cautelares diversas (art. 8º, inciso X, §1º, inciso II, art. 9º e art. 10), tratando-se de instrumento normativo

que regulamentou de forma ampla o instituto.

Mais recentemente, o Poder Legislativo institucionalizou de forma ainda mais sólida o instrumento da audiência de custódia no Brasil por meio da Lei nº 13.964/2019, chamada de Pacote Anticrime. A mencionada lei alterou o Código de Processo Penal para fazer constar de forma expressa a necessidade de submeter o preso à audiência de custódia nos arts. 287 e 310, do Código de Processo Penal.

Contudo, apesar de passados quatro anos da positivação da audiência de custódia no Código de Processo Penal, ainda assim a Resolução nº 213/2015 do CNJ se encontra vigente, sendo o instrumento normativo responsável pela regulamentação do procedimento a ser seguido quando da realização da audiência.

Em relação ao Estado do Paraná em específico, há também o Provimento Conjunto nº 322/2023, o qual regulamenta os procedimentos relativos à realização da audiência de custódia no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, trazendo algumas disposições específicas complementares à regulamentação feita pela Resolução nº 213/2015.

Assim, sobre a questão da institucionalização, nota-se que a ADPF nº 347 correspondeu ao seu intento de fazer valer o disposto no Pacto dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Resta, entretanto, questionar se a audiência de custódia foi instrumento efetivo enquanto política pública.

Como mencionado acima, a audiência de custódia tem três finalidades principais: analisar a regularidade da prisão realizada, verificar a integridade física do custodiado e observar a necessidade e adequação da manutenção da prisão. Passa-se a uma breve análise dos efeitos da audiência de custódia em relação aos seus fins.

Inicialmente, em relação à verificação da integridade física do custodiado, discorre Caio Paiva (2018, p. 43) que a audiência de custódia pode eliminar a violência policial praticada no momento da prisão em flagrante e nas horas seguintes, pois passa a haver uma sinalização aos agressores de que o preso terá prévia ciência de que qualquer alegação de tortura poderá ser levada imediatamente ao conhecimento da Autoridade Judicial.

Da análise das normas da audiência de custódia, dispõe o art. 11 da Resolução nº 213/2015 do CNJ que, quando a pessoa presa declarar que foi vítima de tortura ou maus-tratos ou caso existam indícios disso, será determinado o registro das informações e adotadas as providências cabíveis para a investigação da denúncia e preservação da segurança física e psicológica do detento.

Objetivando dar efetividade às determinações normativas, o CNJ criou o Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para a audiência de custódia, o qual cria um protocolo sobre os diversos atos que a Autoridade Judicial deve realizar durante a audiência.

Nesse sentido, por exemplo, deve o juiz responsável garantir condições adequadas para a oitiva e coleta idônea de depoimento das pessoas presas, o que compreende verificar as condições pessoais de alimentação, vestuário e saúde física e psicológica da pessoa custodiada (Brasil, 2020a, p. 45).

Além disso, deve o magistrado questionar a pessoa presa sobre a prática de tortura e maus-tratos a partir de diversos pontos que auxiliem a investigação dos fatos, tais como perguntar: o quê, como, por que, onde, quando, quem e quais eventuais outras fontes de prova existem sobre a tortura ou maus-tratos narrados (Brasil, 2020a, p. 69). Nesse ponto, recomenda ainda o Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos que o magistrado utilize de linguagem simples, realize perguntas abertas e conduza uma abordagem paciente, empática e atenciosa aos relatos (Brasil, 2020a, p. 72).

Já em relação às determinações de apuração a serem adotadas pela Autoridade Judicial, pontua o manual formulado pelo CNJ que deve ser determinada a realização do exame pericial e a comunicação ao Ministério Público, à Corregedoria da autoridade responsável pela possível prática de abuso e à Polícia Judiciária. Além disso, determina também o referido documento sobre o encaminhamento do custodiado ao atendimento psicossocial e ao atendimento médico, bem como a tomada de outras medidas protetivas (Brasil, 2020a, p. 159).

Assim, observa-se que o CNJ, enquanto órgão com funções administrativas e normativas do Poder Judiciário, responsável por aperfeiçoá-lo, determinou não apenas os procedimentos necessários na audiência de custódia, mas também o protocolo de ações referente à tomada de medidas pelas Autoridades Judiciais quando da observância de maus-tratos e de tortura contra a pessoa presa. Contudo questiona-se se essa disposição é efetivamente realizada.

Da análise do portal Estatísticas sobre Audiências de Custódia Nacional do CNJ, desde a implementação das audiências de custódia até a data da coleta dos dados<sup>13</sup>, foram registrados 106.331 relatos de tortura ou maus-tratos no Brasil. Quanto

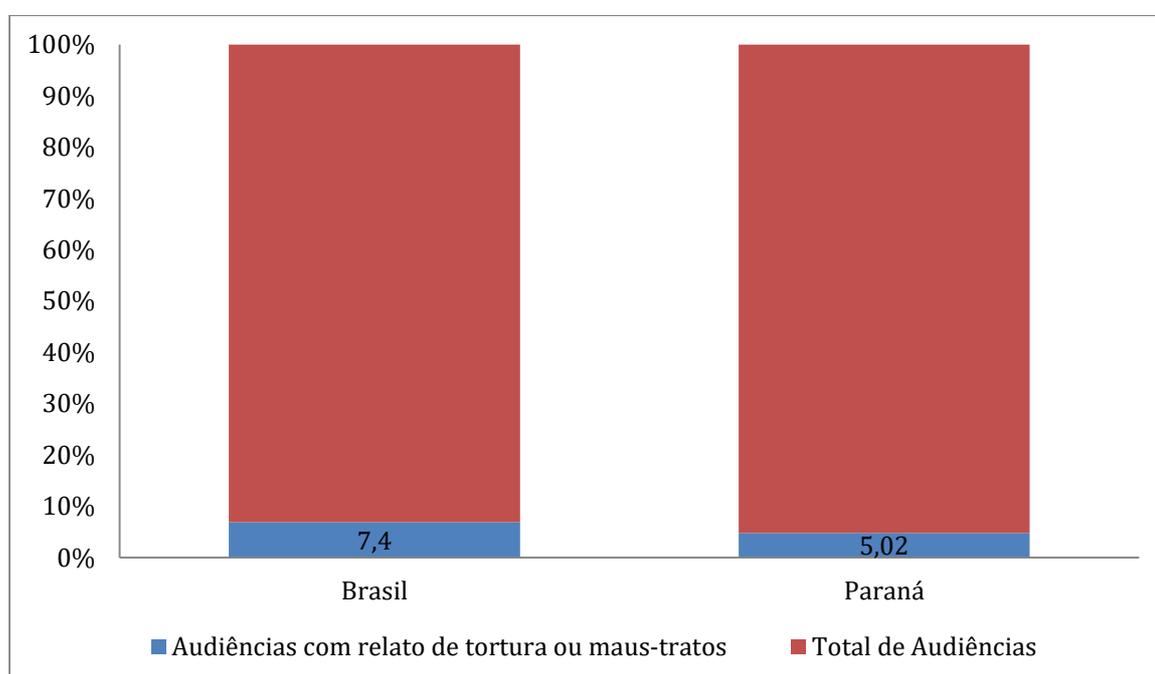
---

<sup>13</sup> Dados coletados em 12 de novembro de 2023.

ao Paraná, constata-se um total de 5.533 relatos (Brasil, 2023e).

Conseqüentemente, verifica-se que ocorreram relatos de tortura ou maus-tratos em 5,2% das 110.189 audiências de custódia realizadas no Paraná desde o início da instauração do instituto, número pouco abaixo dos 7,4% de relatos de tortura ou maus-tratos realizados dentro do total de 1.423.441 audiências de custódia ocorridas em território nacional desde o início dos registros desse tipo de audiência (Brasil, 2023e), o que aparentemente mostra o Paraná em um cenário próximo ao panorama nacional.

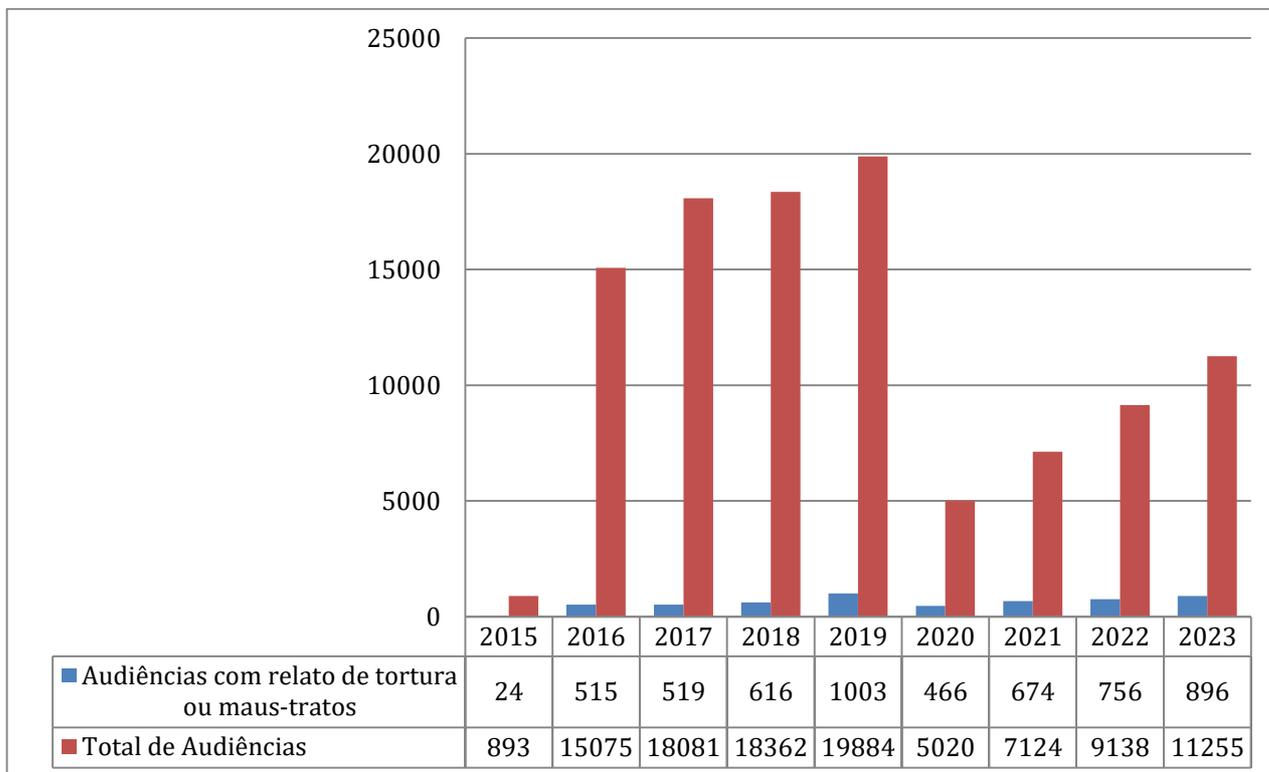
GRÁFICO 2 – Porcentagem de relatos de tortura ou maus-tratos no Brasil e no Paraná em audiências de custódia.



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Contudo é possível trazer também um segundo desdobramento, mais pormenorizado, no que concerne aos números de relatos de tortura ou maus-tratos no Estado do Paraná. Da análise desde 2015, quando da instituição das audiências de custódia até a data da coleta dos dados realizada por este pesquisador, assim se resume a quantidade de relatos envolvendo tortura ou maus-tratos no estado em relação ao total de audiências:

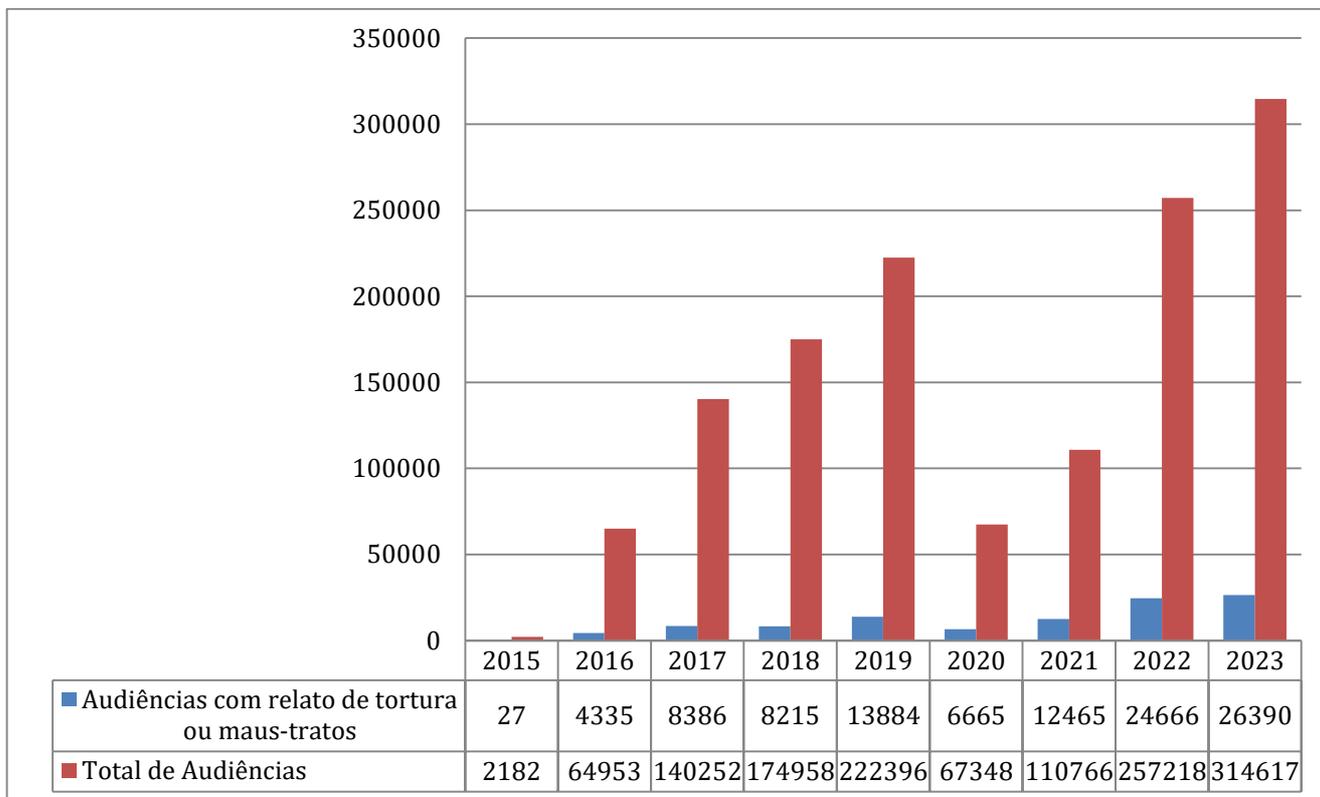
GRÁFICO 3 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia e os relatos de tortura ou maus-tratos no Estado do Paraná, por ano



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Noutro giro, assim se resume a mesma observação de comparação entre o número de relatos de tortura ou maus-tratos em comparação com o número de audiências de custódia, porém vislumbrando o Brasil como um todo como objeto.

GRÁFICO 4 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia e os relatos de tortura ou maus-tratos no Brasil, por ano



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Enquanto em um primeiro momento, o Paraná apresenta um número semelhante ao quadro total brasileiro em relação à porcentagem de relatos de tortura e maus-tratos, nota-se que a trajetória do estado foi bem diferente do país como um todo.

Inicialmente, nota-se que o Paraná foi um dos estados que adotou com maior prontidão os protocolos de audiência de custódia, de modo que no ano de 2015 não apenas foi responsável por grande parte das audiências ocorridas, como também foi responsável por 24 dos 27 relatos de tortura e maus-tratos registrados no sistema (Brasil, 2023e).

Assim, o Paraná mostrou uma crescente considerável entre os anos de 2015 e 2019, quando o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná adotou em larga escala a audiência de custódia como instrumento obrigatório.

Pontua-se que é comum tanto da análise dos números no Brasil como no Paraná a verificação de uma queda abrupta do número de audiências de custódia a partir de 2020, quando se iniciou a pandemia da Covid-19 no país.

Contudo nota-se no caso paranaense um fato alarmante: até este momento não houve a retomada da realização das audiências de custódia nos patamares pré-pandemia no Estado do Paraná. Enquanto o Brasil bateu o recorde de 314.617 audiências de custódia no ano de 2023, mesmo antes do seu fim, o Paraná em 2023 ainda se encontra com quase a metade do número de audiências realizadas em 2019<sup>14</sup>.

Essa diminuição do número de audiências de custódia é preocupante, pois é possível verificar ainda que no Paraná houve um aumento na porcentagem de relatos de tortura ou maus-tratos em relação ao número de audiências de custódia no cenário pós-pandêmico. Em outras palavras, o aumento de casos de relatos de tortura e maus-tratos é indicativo da necessária retomada das políticas públicas concernentes à audiência de custódia, as quais retrocederam desde a pandemia da Covid-19<sup>15</sup>.

Em resumo, é possível verificar que o Brasil avança na implementação das audiências de custódia, mas que crescem também os relatos de tortura e maus-tratos no país<sup>16</sup>, de modo que a audiência de custódia vem sendo utilizada pelos magistrados de forma devida, questionando os detentos sobre possível tortura ou maus-tratos.

Quanto ao Estado do Paraná, como já mencionado, é possível apontar dois alertas: a necessidade de políticas públicas aptas a retomar o número de audiências de custódia no estado e a necessidade de medidas aptas a enfrentar, com a devida cautela, os relatos de tortura e maus-tratos, os quais se mantêm em níveis bem mais elevados em termos proporcionais em relação ao período pré-pandêmico.

Assim, é possível concluir que a audiência de custódia é importante canal de denúncia, pois cria um momento específico durante a persecução penal para avaliar

---

<sup>14</sup> Não se ignora a possibilidade de uma eventual redução no número de prisões em flagrante delito ter contribuído para a queda do número de audiências de custódia realizadas, porém não se verifica essa hipótese como provável, pois seria necessária uma redução de mais de 50% de prisões em flagrante entre os anos de 2022 e 2023 em relação aos anos de 2018 e 2019 para justificar queda tão abrupta no número de audiências no Paraná.

<sup>15</sup> Cabe dizer ainda que, apesar das dificuldades técnicas, é justamente durante a pandemia que o controle do Poder Judiciário sobre eventuais abusos deveria ser redobrado, pois é notável o aumento em números relativos dos relatos de tortura e maus-tratos quando das prisões ocorridas. Todavia, a questão dos direitos fundamentais dos presos durante o período da Covid-19 será alvo de maiores reflexões no capítulo seguinte, quando analisada a Recomendação n° 62/2020 do CNJ.

<sup>16</sup> Nesse sentido, importante destacar que o ano de 2023, mesmo que sem os dados de novembro e dezembro, já é o ano com maior número de relatos, seguido pelo ano de 2022. Cumpre dizer ainda que a soma das denúncias de 2022 e 2023 quase se equipara à somatória de todos os anos desde 2015 até 2021, o que demonstra um aparente crescimento na prática de abusos.

a ocorrência de eventuais abusos das autoridades responsáveis pela prisão, o que combate, em larga escala, o fenômeno da cifra oculta<sup>17</sup>.

Contudo é importante relatar as observações críticas ao procedimento da audiência de custódia, seja sobre sua estrutura normativa, seja sobre a sua prática.

No ano de 2017, a Conectas Direitos Humanos, organização não governamental brasileira, confeccionou o relatório denominado “Tortura Blindada”, referente à análise do acompanhamento das audiências de custódia e de seus desdobramentos pelos pesquisadores no Fórum Criminal da Barra Funda, em São Paulo/SP, entre os anos de 2015 e 2016.

Após acompanhar diversas audiências de custódia e seus desdobramentos, concluiu o relatório por diversas falhas contidas na prática da audiência. Nesse sentido, relata-se a desconsideração por diversas vezes da violência psicológica, de gênero ou de outras formas mais complexas de tortura; a existência de clara subnotificação devido ao ambiente hostil das audiências; o regimento interno problemático da Polícia Militar, que obsta a apuração dos procedimentos; o uso de linguagem ininteligível com os custodiados; a ausência de tomadas de medidas pelos órgãos de controle para criar meios de apuração próprios; a ampla revimentização dos custodiados, principalmente quando se trata de custodiadas do gênero feminino, dentre outras questões (Conectas Direitos Humanos, 2017, p. 112-117).

Outro relato importante sobre a eficácia das audiências de custódia é a pesquisa fruto da dissertação de mestrado em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás do pesquisador Liciomar Fernandes da Silva. Objetivando analisar a eficácia das audiências de custódia, o pesquisador analisou todos os casos em que houve relato de tortura em audiência de custódia na Comarca de Goiânia/GO no período entre 07/08/2013 e 08/08/2017.

Da análise realizada pelo pesquisador, verificou-se que na maioria dos casos não foi cumprido o prazo de vinte e quatro horas para a realização da audiência de custódia (Silva, 2019, p. 122) e que os juízes sequer questionaram os custodiados se esses tiveram seus direitos constitucionais esclarecidos na lavratura do auto de prisão

---

<sup>17</sup> O termo cifra oculta, também chamado de cifra negra, diz respeito ao fenômeno estudado na Criminologia sobre a lacuna que existe entre a totalidade dos eventos criminosos ocorridos e as condutas que são efetivamente apuradas como delito pelos órgãos responsáveis. De acordo com Salo de Carvalho, há diversos fatores explicativos da taxa de ineficiência do sistema penal, incluindo desde sua incapacidade operativa até o desinteresse das pessoas em comunicar os crimes dos quais foram vítimas ou testemunhas (2013, p. 173-174).

de flagrante, ou ainda quais seriam as características físicas e o nome do agressor (Silva, 2019, p. 135-138). Além disso, apesar de todos os casos terem sido encaminhados ao Grupo Especial do Controle Externo da Atividade Policial (GCEAP) de Goiás, não foi verificada nenhuma punição ou mesmo o oferecimento de denúncia contra os agressores dos custodiados que relataram terem sido torturados (Silva, 2019, p. 144-145).

Por fim, cita-se também o relatório nacional “O fim da liberdade: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia”, elaborado pelo IDDD no ano de 2020, o qual estudou treze cidades de nove estados diferentes.

As conclusões do relatório do IDDD são semelhantes às conclusões dos demais estudos mencionados. Novamente, cita-se o desrespeito ao prazo de 24 horas para a realização da audiência de custódia (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2020, p. 35), a ausência de esclarecimento de direitos constitucionais no momento em que o preso se encontra na Delegacia de Polícia (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2020, p. 51), a formulação de perguntas de forma pouco clara pelos juízes (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2020, p. 76) e a ausência de qualquer encaminhamento em diversos casos nos quais foi relatada a prática de tortura ou maus-tratos (Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2020, p. 80).

Em que pesem os relatos acima mencionados, é importante pontuar que, aparentemente, os problemas citados não residem propriamente no instrumento da audiência de custódia, mas em questões estruturais referentes aos procedimentos tomados posteriormente à audiência ou a conduta realizada pelos atores do ato. Cabe à audiência de custódia apenas averiguar indícios de que possa ter havido tortura ou maus-tratos e adotar as medidas imediatas necessárias (Brasil, p. 43). Nesse aspecto, conforme vislumbrado acima, a audiência de custódia vem se mostrando um instrumento eficaz, pois obteve sucesso em colher diversos relatos de possíveis abusos pelos custodiados.

Logo, não se espera que a audiência de custódia seja, por si só, a solução para os problemas de abusos contra a incolumidade física dos detentos, mas se tem nela, sem dúvidas, forte arma contra a impunidade e a favor da garantia da integridade física dos presos. Cabe, contudo, ao STF, em sede da ADPF nº 347 e aos órgãos de controle (Ministério Público, Corregedorias e Polícia Civil) tomar medidas que aprimorem a apuração dos relatos realizados durante as audiências de custódia.

Sobre as demais finalidades da audiência de custódia, correspondentes à

verificação da legalidade da prisão e à análise da possibilidade de sua substituição por outras medidas, passa-se à análise da efetividade da audiência de custódia nesse sentido.

Contudo, antes de serem verificadas as estatísticas, passa-se a uma breve contextualização das espécies de prisão no Brasil.

A prisão no Direito Penal brasileiro pode funcionar como pena e também como uma medida cautelar, a qual garante os fins do processo penal enquanto esse durar, conforme já tratado de forma breve no primeiro capítulo.

A análise a ser realizada pelo juiz durante a audiência de custódia não diz respeito ao mérito do crime e à condenação que gerará a prisão pena, pois o momento da análise se dá durante a sentença penal. A audiência de custódia diz necessariamente respeito à legalidade e necessidade das prisões que são objeto da audiência e apenas isso, não havendo espaço para a produção de provas.

A prisão pena é aquela pela qual o custodiado passa apenas após ser definitivamente condenado em processo criminal, com o esgotamento de todos os recursos possíveis. Essa pena poderá ser cumprida no regime aberto, semiaberto ou fechado, de acordo com as disposições do art. 33, do Código Penal.

Já a prisão cautelar pode ser dividida em três espécies: prisão em flagrante, prisão temporária e prisão preventiva.

Sobre a prisão temporária, essa é uma inovação legislativa relativamente recente. Regulamentada pela Lei nº 7.960/1989, ela é resultado direto da pressão da polícia judiciária, que teria perdido poderes no contexto da Constituição da República de 1988, a exemplo do poder de realizar prisões para “averiguações” ou “identificação” dos suspeitos (Lopes Júnior, 2023, p. 76).

Dessa forma, cabe a prisão temporária, nos termos do art. 1º da Lei nº 7.960/1989 nos casos em que essa for imprescindível para as investigações do inquérito policial, quando o indicado não tiver residência fixa ou quando ele não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade.

Além disso, a prisão temporária só é cabível para um rol restrito de crimes mais graves e sua duração será restrita ao prazo de 5 dias, prorrogáveis por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade ou de 30 dias, prorrogáveis por igual período, no caso dos crimes enquadrados na Lei nº 8.072/1990, que trata sobre os crimes hediondos.

Ainda, a prisão temporária, como produto das investigações policiais, não pode

ser utilizada durante a ação penal. Em outras palavras, a prisão temporária só pode existir anteriormente a uma ação penal, durante a fase do inquérito policial.

Assim, esse instrumento é de uso extremamente limitado, pois é cabível a prisão temporária apenas por poucos dias, durante a fase da investigação policial, para um rol de poucos crimes previstos na lei.

Já a prisão em flagrante, nos termos do art. 302, do Código de Processo Penal é aquela realizada quando uma pessoa está cometendo uma infração penal; acaba de cometê-la; é perseguida, logo após, pela autoridade, pela vítima ou por qualquer pessoa ou é encontrada, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ela a autora da infração.

Dispõe o Código de Processo Penal que a prisão em flagrante deve ser analisada dentro do período de vinte e quatro horas. Como já tratado anteriormente, esse momento de análise da regularidade do flagrante é uma das principais razões de ser da audiência de custódia.

Como já mencionado, há, no momento da audiência, duas medidas a serem tomadas pela Autoridade Judicial em relação a essa prisão: analisar a legalidade dela e verificar a necessidade da manutenção da prisão.

Em relação à legalidade, o juiz deve verificar se o custodiado foi preso em alguma das situações descritas no art. 302, do Código de Processo Penal. Caso o preso não tenha sido encontrado em uma das modalidades de flagrante, deve a prisão ser relaxada, declarando-se sua ilegalidade.

Da mesma forma, deve o juiz também verificar se todas as formalidades concernentes aos atos da prisão foram realizadas de forma correta. Nesse sentido, caso a Autoridade Policial, por exemplo, não elabore de forma correta o auto de prisão em flagrante, deve também a Autoridade Judicial realizar o relaxamento da prisão. Assim, uma das finalidades da audiência de custódia serve justamente para avaliar a legalidade ou ilegalidade da prisão, avaliando a possibilidade de relaxamento com base nos elementos disponíveis.

Após avaliar o aspecto formal da prisão em flagrante, homologando-a ou não, deve o juiz proceder sobre a necessidade da continuidade da prisão, podendo conceder ao preso a sua liberdade provisória com ou sem medidas cautelares diversas da prisão ou decretar a sua prisão preventiva.

Logo, a prisão em flagrante, em regra, não poderá durar mais que vinte e quatro horas, pois necessariamente deverá ser convertida em prisão preventiva caso o

Ministério Público e o juiz entendam pela necessidade da manutenção da prisão da pessoa ou pela liberdade provisória do custodiado.

Por fim, em relação à prisão preventiva, essa é regulamentada nos arts. 311 e seguintes do Código de Processo Penal.

Como já abordado no primeiro capítulo, a prisão preventiva é tratada como um dos maiores responsáveis pela construção do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, pois, ao contrário da prisão em flagrante e da prisão temporária, a prisão preventiva não tem uma previsão legal máxima de duração, podendo se prolongar por anos.

Além disso, a prisão preventiva, de forma diversa da prisão temporária, é possível em um rol muito mais amplo de crimes. Nos termos do art. 312, do Código de Processo Penal, poderão ser presos preventivamente aqueles que descumprirem medidas cautelares; que cometerem crimes dolosos com pena privativa de liberdade máxima superior a quatro anos; os reincidentes, independentemente do crime doloso cometido; e aqueles que cometem crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.

Embora seja comum o fato de os juízes entenderem pela realização apenas da audiência de custódia após o cumprimento da prisão em flagrante, a disposição é de que deve ocorrer a audiência de custódia para todas as prisões. Essa disposição se mostra importante justamente objetivando a verificação de relatos de tortura ou maus-tratos realizados contra o custodiado.

Nesse sentido, nos termos do art. 13 da Resolução nº 213/2015 do CNJ, não apenas a prisão em flagrante, mas todos os tipos de cumprimento de mandado de prisão (incluindo a prisão temporária, a prisão preventiva, a prisão pena e também a prisão civil<sup>18</sup>) devem ensejar a realização de audiência de custódia.

Contudo não é o que se observa dos dados do portal Estatísticas sobre Audiências de Custódia Nacional<sup>19</sup>.

Desde o início da aferição das estatísticas de audiência de custódia, assim

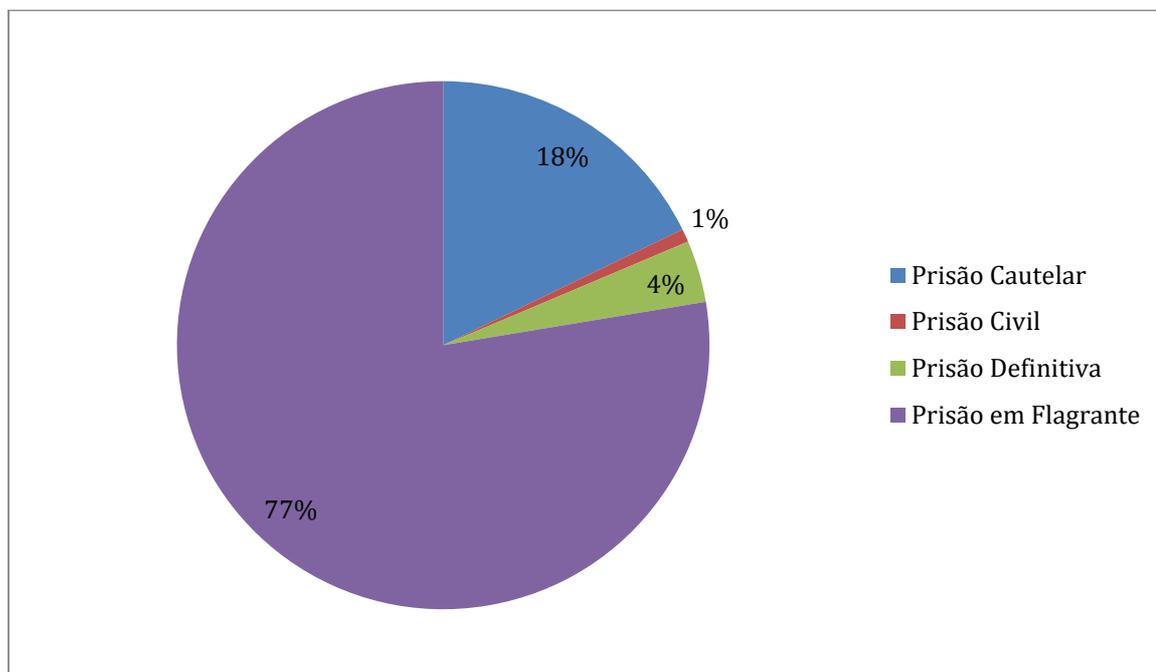
---

<sup>18</sup> Em relação à prisão civil, essa não se encontra no rol do sistema penal brasileiro de forma propriamente dita. Na atualidade, a prisão civil ocorre apenas quando do cumprimento de mandado de prisão oriundo de dívida de pensão alimentícia. Contudo, visto a possibilidade de ocorrência de tortura ou maus-tratos, faz-se recomendada a realização de audiência de custódia também nesse caso.

<sup>19</sup> Coleta de dados realizada na data de 19/11/2023.

estão dispostas as proporções de tipos de prisões que deflagram audiências de custódia no Brasil:

GRÁFICO 5 – Proporção de Audiências de Custódia no Brasil, de acordo com o tipo de prisão objeto do ato<sup>20</sup>

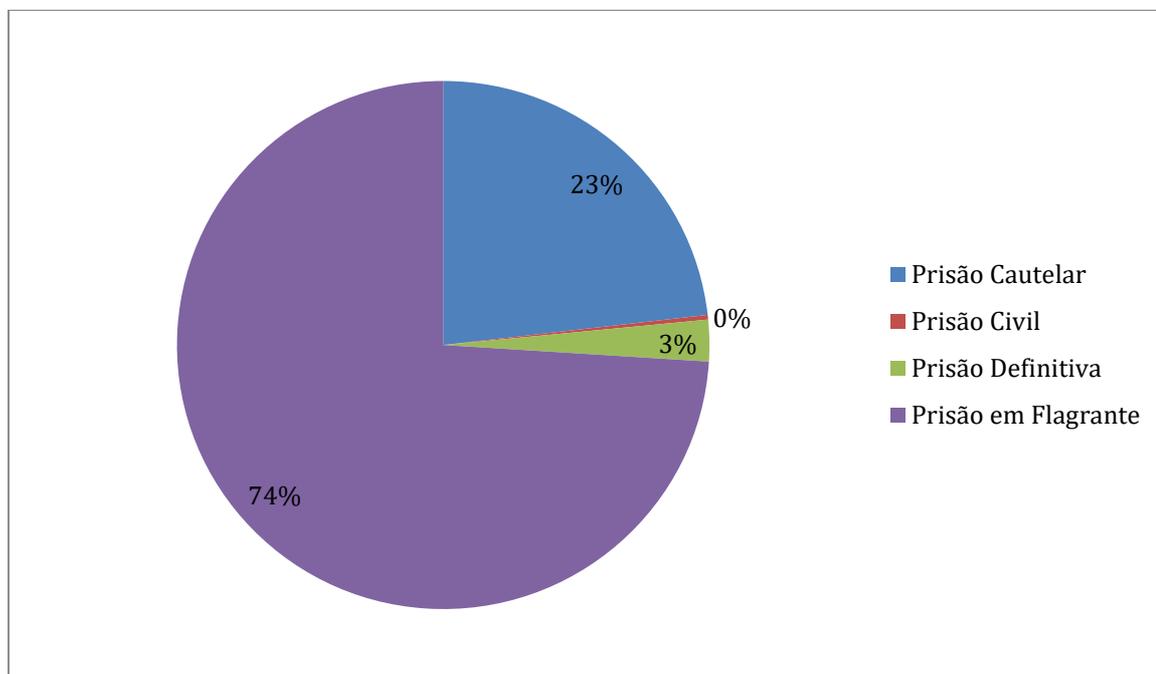


Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

No caso do Estado do Paraná, o cenário é bastante semelhante, também com predominância absoluta da realização do instituto para os casos em que a prisão se deu devido à flagrante delito.

<sup>20</sup> No caso, o portal Estatísticas sobre Audiências de Custódia Nacional não realiza diferenciação entre a audiência de custódia motivada por cumprimento de mandado de prisão temporária e de prisão preventiva, de modo que ambas as formas de prisão se encontram sob a categoria “prisão cautelar”.

GRÁFICO 6 – Proporção de Audiências de Custódia no Estado do Paraná, de acordo com o tipo de prisão objeto do ato



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Seria possível alegar que a razão da predominância da realização da audiência de custódia em relação aos demais tipos de prisão se dá porque a maioria das pessoas no Brasil é presa em flagrante delito e não nas demais circunstâncias. Embora não seja possível obter uma estatística exata, não parece ser esse o caso a partir da análise dos dados oriundos do 13º ciclo de coleta do Sisdepen.

Para fins de falseamento, verifica-se que o Brasil no ano de 2022 realizou 18.273 audiências de custódia para cumprimento de mandados de prisão definitivos (Brasil, 2023e). Contudo, de acordo com o 13º ciclo de coleta do Sisdepen, o Brasil tinha, ao fim do ano de 2022, aproximadamente 460 mil presos em regime definitivo, o que representou mais de 70% da massa carcerária total daquele ano (Brasil, 2023a). Desse modo, embora não seja possível concluir quantos desses presos adentraram no sistema prisional especificamente no ano de 2022, aparentemente houve um número de audiências de custódia para presos definitivos inferior ao número de cumprimento de mandados de prisão definitiva.

Logo, verifica-se um aparente descumprimento da Resolução nº 213/2015 do

CNJ por parte das Autoridades Judiciais, ao não se submeter todas as pessoas presas por força de cumprimento de mandado de prisão à audiência de custódia.

A possível razão para a priorização da audiência de custódia para os presos em flagrante delito parece ser a obrigatoriedade da Autoridade Judicial em verificar a destinação dos custodiados nesse tipo de prisão, avaliando se será concedida a liberdade provisória ou se será convertida a prisão em flagrante em prisão preventiva. Em que pese nos demais casos não seja possível a tomada de qualquer decisão sobre a liberdade do custodiado, em geral<sup>21</sup>, ainda assim se faz necessária a realização da audiência de custódia para averiguar a possível prática de tortura ou maus-tratos.

As estatísticas acima notabilizam algo que se entende como mais um descumprimento dos fins propostos nas medidas cautelares julgadas pelo STF na ADPF n° 347, pois demonstra que a audiência de custódia não é explorada em sua máxima potencialidade.

Perpassada essa breve contextualização sobre as formas de prisão possíveis no Direito Penal brasileiro e como essas são desenvolvidas em sede de audiência de custódia, passa-se à análise da utilização da audiência de custódia com a finalidade de analisar a possibilidade de sua substituição por outras medidas.

Como mencionado pelo Ministro Marco Aurélio, as audiências de custódia poderiam reduzir a superlotação carcerária e conseqüentemente implicariam a diminuição dos gastos com a custódia cautelar dos detentos (Brasil, 2015a, p. 38), porém essa redução apenas pode ocorrer se os juízes decidissem pela superação da banalização da prisão preventiva.

A análise da superlotação carcerária será feita posteriormente neste estudo, em tópico específico, pois se entende que a análise da população carcerária brasileira só pode ser feita a partir de uma análise global de todos os fatores que surgiram nos últimos anos.

Contudo utiliza-se desse momento para ser realizada a verificação de quantas

---

<sup>21</sup> Utiliza-se o termo em geral porque há possibilidade de, em alguns casos, o juiz já durante a audiência de custódia entender pela liberdade do custodiado nas outras prisões cautelares, na prisão definitiva e na prisão civil. Nesse sentido, algumas possibilidades de deliberação pela liberdade seriam: o juiz constatar a prescrição do mandado de prisão, verificar a existência de alguma ilegalidade insanável, observar a prescrição da pena que ensejou a prisão definitiva, ser constatado o pagamento da dívida que ensejou a prisão civil, a possibilidade de conversão da prisão em prisão domiciliar ou ser acatado algum pedido feito pela defesa de reconsideração ou baseado em fatos posteriores. Contudo, trata-se de questões muito mais raras, que fogem à regra. Geralmente, apenas a prisão em flagrante delito comporta análise de mérito sobre a prisão, pois nos outros casos essa decisão já foi tomada previamente pela Autoridade Judicial que expediu o mandado.

prisões foram evitadas por meio das audiências de custódia, com a consequente substituição da prisão por outras medidas cautelares.

No caso, a audiência de custódia era defendida como uma possibilidade de reavaliação do ato em um único momento presencial, no qual a Autoridade Judicial poderia melhor ponderar se seria o caso de manter a pessoa presa ou se seria possível a tomada de medidas mais benéficas.

Dentre as medidas mais benéficas estão as chamadas medidas cautelares diversas da prisão, um rol de medidas possíveis descritas no art. 319, do Código de Processo Penal que vão desde o mero comparecimento periódico em juízo para justificar atividades até a monitoração eletrônica, conhecida popularmente como tornozeleira eletrônica.

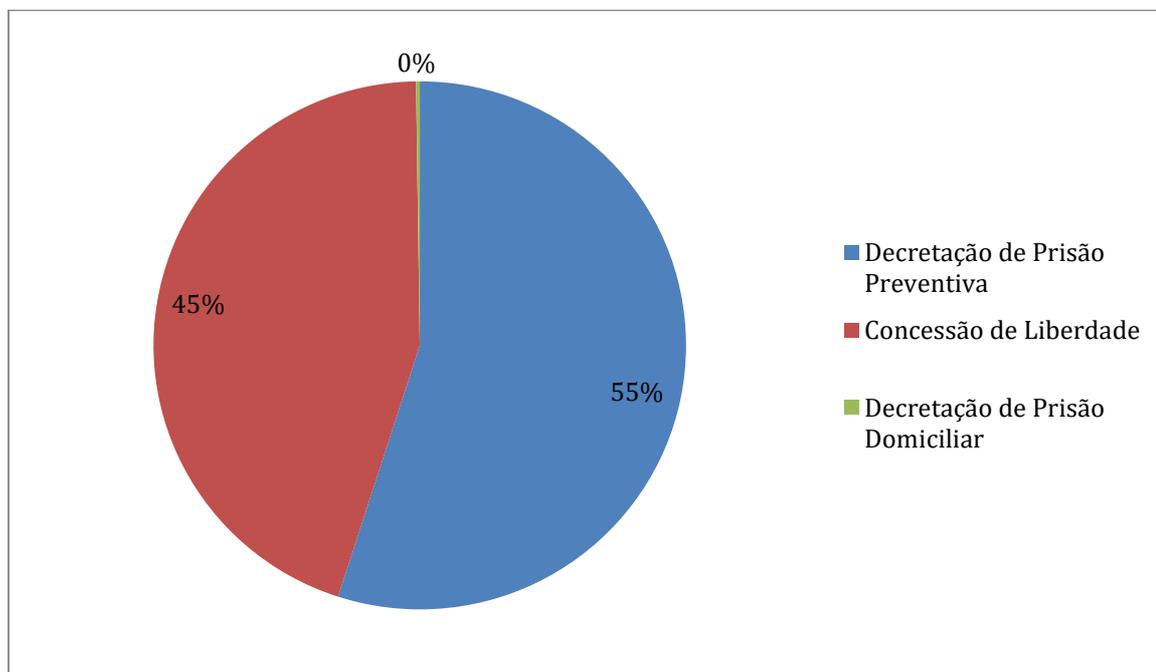
Outra medida possível é a decretação da prisão domiciliar, medida destinada como substituta da prisão definitiva (por meio do art. 117, da Lei de Execução Penal) e da prisão preventiva (por meio dos arts. 318 e 318-A, do Código de Processo Penal) para grupos específicos de pessoas, como pessoas com doenças graves, gestantes, mães e pais de crianças ou de pessoas com deficiência e idosos.

Como já mencionado anteriormente, na audiência de custódia, o juiz é obrigado a decidir sobre o destino do custodiado, de modo que será verificado necessariamente dentre três possíveis destinos do custodiado: a transformação da prisão em flagrante por prisão cautelar, a fixação da prisão domiciliar ou a liberdade provisória do custodiado.

Assim, é a partir das audiências de custódia das prisões em flagrante delito que se está a melhor forma de verificar a efetividade da finalidade da audiência de custódia de deliberar sobre a necessidade da prisão cautelar. Dessa forma, passa-se a verificar quantas prisões cautelares foram evitadas a partir da realização da audiência de custódia de prisões em flagrante delito.

Da análise dos registros disponíveis no portal Estatísticas sobre Audiências de Custódia Nacional, assim se dividem os resultados das medidas adotadas pelas Autoridades Judiciais quando das audiências de custódia das prisões em flagrante delito no Brasil:

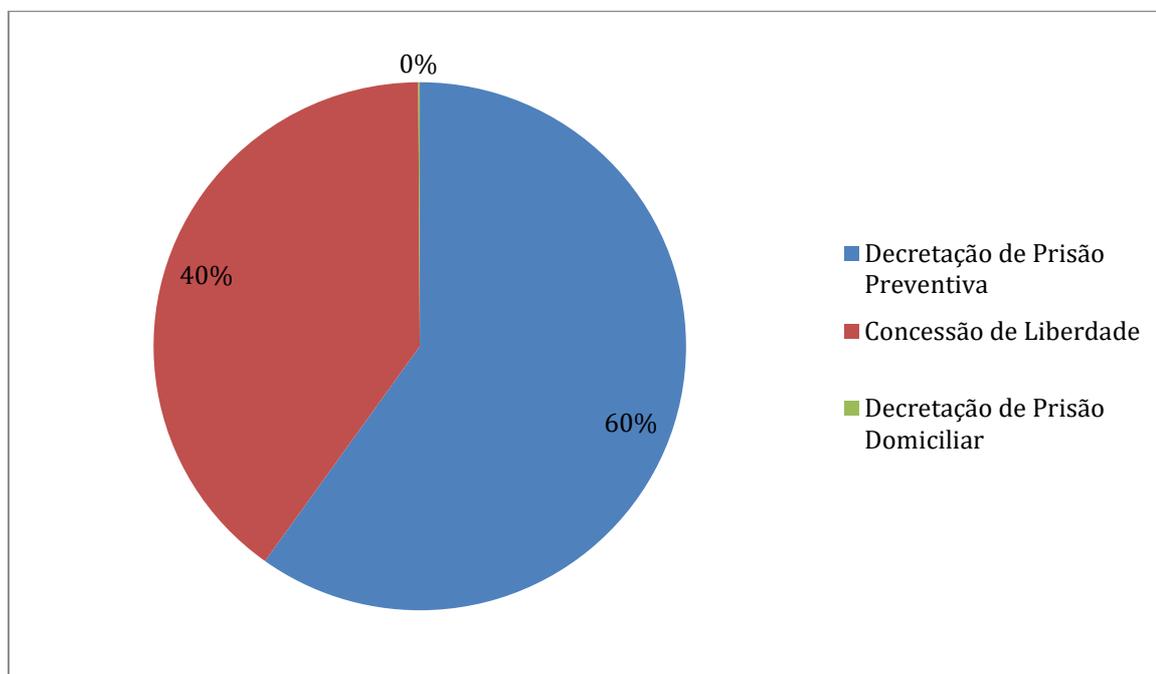
GRÁFICO 7 – Medidas Tomadas pela Autoridade Judicial em Audiências de Custódia de Custodiados Presos em Flagrante Delito no Brasil.



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Já em relação ao Estado do Paraná, a situação se torna ainda pior em relação à quantidade de prisões preventivas decretadas, proporcionalmente.

GRÁFICO 8 – Medidas Tomadas pela Autoridade Judicial em Audiências de Custódia de Custodiados Presos em Flagrante Delito no Estado do Paraná.



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Da análise de ambos os gráficos, nota-se que na maioria dos casos optou a Autoridade Judicial pela decretação da prisão preventiva, mesmo que essa seja medida excepcional no Direito Processual Penal.

Além disso, importante pontuar que a decretação da prisão preventiva não era uma possibilidade aberta para todos os casos de prisão em flagrante delito.

Embora a prisão preventiva, como já tratado, seja possível para um rol amplo de casos, essa não é possível para todo e qualquer tipo de situação. Crimes como furtos (art. 155, *caput*, do Código Penal) e dirigir embriagado (art. 306, *caput*, do Código de Trânsito Brasileiro), cuja ocorrência de prisão em flagrante delito é comum, não podem legalmente ser convertidos em prisão preventiva caso a pessoa seja primária e não esteja sob a tutela de medidas cautelares anteriores.

Nesse sentido, dispõe levantamento realizado pelo IDDD (2020, p. 65) que diversos crimes, que, em tese, não poderiam ser objeto de prisão preventiva, estão dentre os crimes mais frequentes em audiência de custódia, a exemplo dos crimes de furto, receptação, porte ilegal de arma de fogo e crimes de trânsito.

Assim, quando analisadas as estatísticas acima mencionadas, importante contextualizar que em muitos dos casos em que foi concedida a liberdade, não havia sequer a opção legal de decretação da prisão preventiva pelo juiz.

Consequentemente, embora não seja possível precisar a exata porcentagem, é seguro dizer que os juízes paranaenses optaram em mais de 60% dos casos em decretar a prisão preventiva quando essa era possível.

Além disso, por mais que os crimes de tráfico de drogas e de roubo sejam os crimes mais recorrentes em audiência de custódia, de acordo com o levantamento realizado pelo IDDD (2020, p. 65), e que esses sejam passíveis de decretação de prisão preventiva, não é razoável imaginar que todos os casos de roubo e tráfico de drogas necessitem da decretação de prisão preventiva.

De acordo com o art. 310, inciso II, do Código de Processo Penal, o juiz apenas poderia converter a prisão em flagrante em preventiva quando as medidas cautelares diversas da prisão se revelassem inadequadas ou insuficientes.

Como dispõe Aury Lopes Júnior (2023, p. 36), um dos princípios para a utilização da prisão preventiva é o princípio da excepcionalidade. O juiz dispõe de diversos meios cautelares, já tratados acima, para tutelar o risco de liberdade do imputado de modo que a prisão preventiva deveria ser aplicada apenas em situações de real excepcionalidade, nas quais nenhuma outra medida se mostre apta.

Assim, em um primeiro momento, nota-se que a audiência de custódia não teve o efeito esperado em combater o uso excessivo de prisões preventivas, pois não soa lógico que uma medida de cunho excepcional seja aplicada em até 60% das vezes, como é o caso do Paraná.

Todavia, é necessário contextualizar esses dados com outra questão levantada neste estudo: em muitos casos concretos, a audiência de custódia não é realizada, pois entendem os juízes por conceder a liberdade provisória imediatamente, sem a necessidade de se aguardar a realização da audiência de custódia.

Assim não raras vezes a concessão da liberdade provisória de ofício impacta diretamente nas estatísticas, pois a audiência de custódia sequer é instaurada.

De todo modo, a estatística disponível permite traduzir que, quando da realizada a audiência de custódia, ao menos 60% das vezes foi decretada a prisão preventiva.

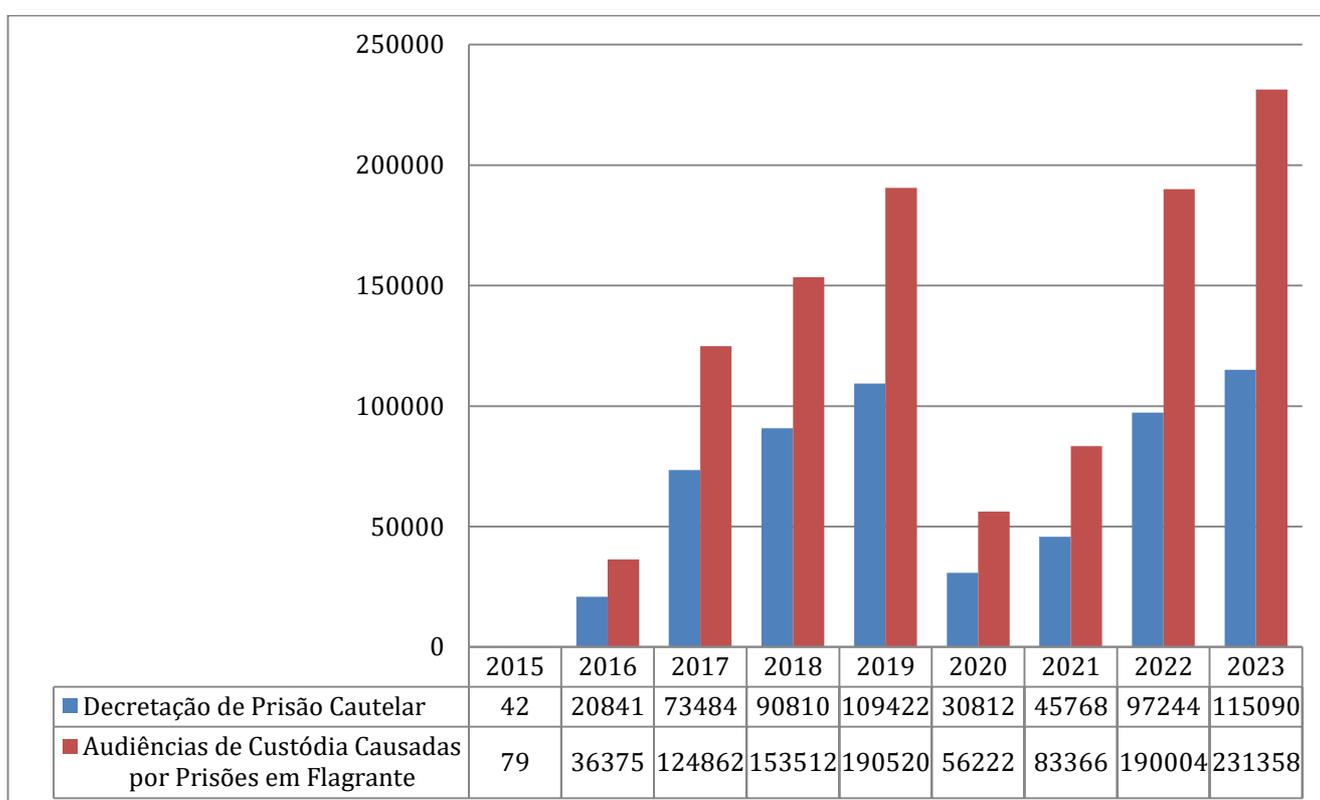
Ainda sim, trata-se de número extremamente alto ao serem considerados os números absolutos, a excepcionalidade da prisão preventiva como medida cautelar e

o pequeno rol de crimes no qual é possível a sua decretação.

Resta, por fim, verificar se há, ao menos, uma tendência de diminuição da utilização de medidas alternativas à prisão preventiva, como resultado do esforço das políticas públicas elaboradas nos últimos anos.

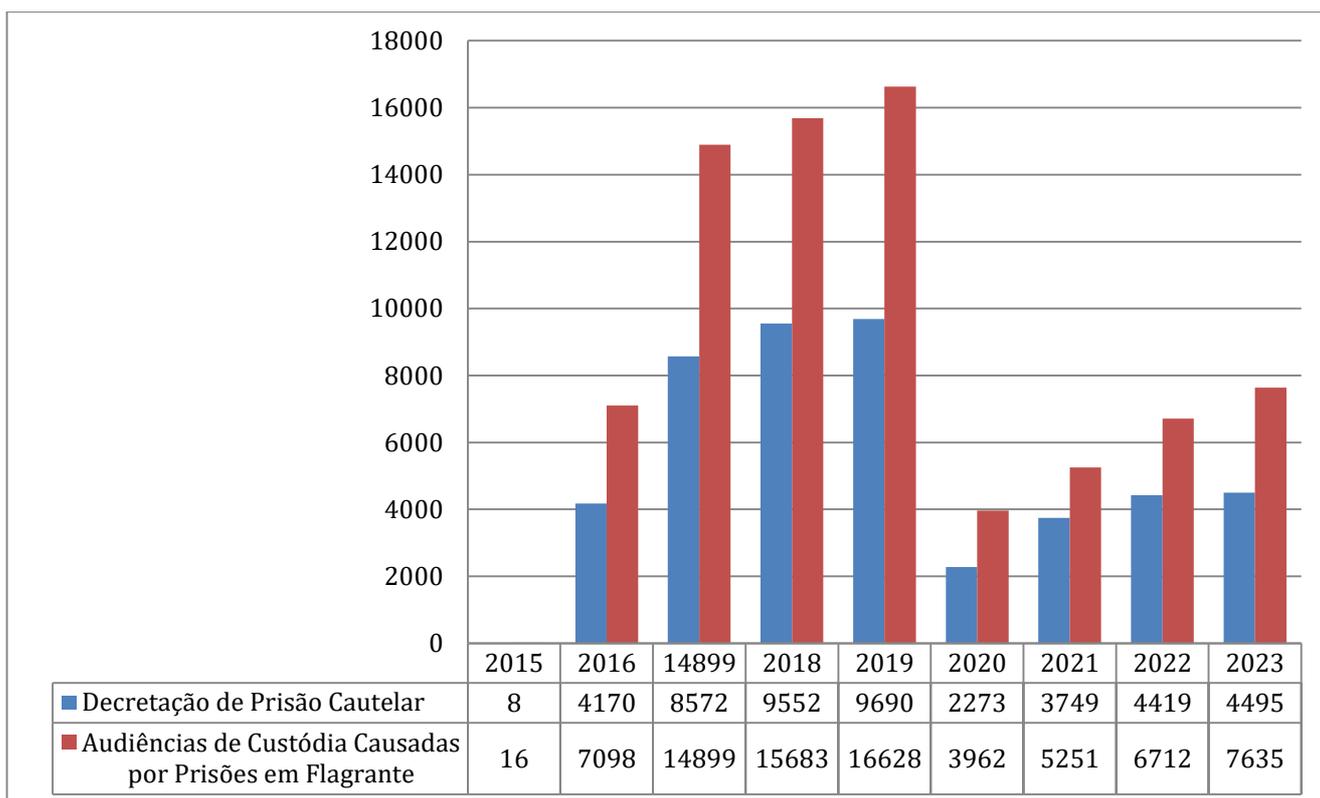
Nesse sentido, passa-se à análise da série histórica das audiências de custódia causadas por prisões em flagrante delito e da quantidade de situações em que essas foram convertidas em prisão preventiva, tanto no Brasil, como no Paraná:

GRÁFICO 9 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia por prisões em flagrante e a decretação de prisão preventiva nessas audiências no Brasil, por ano



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

GRÁFICO 10 – Comparação entre a quantidade de audiências de custódia por prisões em flagrante e a decretação de prisão preventiva nessas audiências no Estado do Paraná, por ano



Fonte: Brasil, 2023e, elaborado pelo autor

Conforme se observa, a tendência de decretação de prisões preventivas em mais da metade das audiências de custódia realizadas devido a prisões em flagrante delito existe no Paraná e no Brasil desde o início dos registros.

Mesmo com o passar dos anos e com a ampliação das audiências de custódia, a tendência de decretação da prisão preventiva em mais da metade das audiências de custódia realizadas continuou, em que pese a existência de diversas medidas ocorridas nos últimos anos visando à diminuição do número de prisões preventivas, as quais serão tratadas no capítulo seguinte.

Não se ignora que a concessão de liberdade provisória em número próximo da metade nos casos de audiência de custódia para prisões em flagrante delito trouxe economia de custos com o sistema penitenciário e auxiliou a combater o Estado de

Coisas Inconstitucional. Contudo não é possível afirmar que as audiências de custódia combateram de forma efetiva a cultura do encarceramento, conforme será mais bem vislumbrado no capítulo seguinte.

Em resumo, nota-se que as três medidas cautelares concedidas na ADPF nº 347 foram cumpridas, ao menos em parte. Contudo o cumprimento sempre se deu com a presença de relevantes revezes, os quais aparentemente afetaram os efeitos dessas políticas públicas no combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

### 3 OS DESDOBRAMENTOS E AS CONSEQUÊNCIAS DA ADPF N° 347

É importante mencionar que as políticas públicas prisionais, criadas e implementadas nos últimos anos não foram apenas as mencionadas anteriormente. Entretanto, muitas das políticas públicas criadas nos últimos anos também são frutos dos desdobramentos da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, em sede da ADPF n° 347.

A ADPF n° 347 foi resultado de uma conjuntura favorável à sua criação, porém, após sua realização, houve concomitantemente um reforço na conjuntura propícia à criação de outras novas políticas públicas, que visam ao combate ao Estado de Coisas Inconstitucional.

Apenas após a análise de todo esse panorama de políticas públicas será possível realizar um diagnóstico de como o sistema prisional se encontra e quais foram os efeitos dessas políticas.

O presente capítulo se dedica a abordar as políticas públicas criadas em virtude da ADPF n° 347. Também se descreve como todas essas políticas públicas prisionais afetaram a situação prisional, considerando ambas as questões como desdobramentos da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional pelo STF.

Utiliza-se, como norte para a análise destes desdobramentos, as reflexões de César Rodríguez Garavito (2013), o qual defende a necessidade de uma abordagem construtivista para analisar os efeitos de decisões judiciais em processos estruturais. Nesse ponto, o autor colombiano expõe a necessidade de se observarem os efeitos das decisões judiciais em processos estruturais, não apenas dentro de um nexo de causalidade direto e restrito, o qual chama de abordagem neorrealista (Garavito, 2013, p. 8).

Defende-se, em alternativa à abordagem neorrealista, a abordagem construtivista, por propor a análise ampla sobre a percepção total das modificações que essas decisões trazem à sociedade, por meio de transformações indiretas. Essas transformações modificam as percepções dos atores sociais e legitimam a visão de mundo daqueles afetados pelo processo judicial (Garavito, 2013, p. 8).

Assim, para a consecução do presente estudo de caso, não basta a análise restrita das políticas públicas criadas a partir das medidas cautelares deferidas pelo STF. Também é necessária a análise dos desdobramentos que se deram em virtude

da ADPF n° 347, em uma abordagem construtivista, a qual englobe uma visão mais ampla das modificações estruturais que a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional trouxe.

### 3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS EM VIRTUDE DA ADPF N° 347

Desde 2015, quando da aprovação das medidas cautelares na ADPF n° 347, pelo STF, um grande número de políticas públicas prisionais foram adotadas, objetivando o combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

Entende-se que a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF permitiu avançar nas políticas públicas desencarceradoras, pois declarou, de forma expressa, que havia um quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrentes de falhas estruturais, no sistema carcerário brasileiro. A partir de então, houve a sinalização clara pela Corte Constitucional brasileira de que havia uma omissão que feria direitos fundamentais e necessitava ser sanada.

Em outras palavras, o STF realizou um chamamento dos atores políticos para superar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, o que é basicamente o conceito de ativismo estrutural dialógico, já tratado anteriormente. Essa decisão trouxe efeitos materiais diretos (ou seja, a realização das políticas públicas baseadas nas medidas cautelares deferidas, tratadas no capítulo anterior), mas também efeitos simbólicos e indiretos.

César Rodríguez Garavito (2013, p. 6) defende que os efeitos indiretos e simbólicos de uma decisão judicial são, muitas vezes, tão importantes quanto os efeitos materiais diretos.

No mesmo sentido é o entendimento de Matheus Casimiro e George Marmelstein (2022, p. 426-428). Ao analisar o caso Grootboom, processo estrutural da África do Sul, os autores concluíram que embora o processo não tenha produzido efeitos materiais diretos imediatos, existiram diversos desdobramentos importantes decorrentes de seus efeitos simbólicos, a citar a aceleração de novas políticas públicas e a modificação da jurisprudência da Corte Constitucional sul-africana (Casimiro; Marmelstein, 2022, p. 426-428).

Ainda para Casimiro e Marmelstein (2022, p. 430-431), a ADPF n° 347 também é exemplo de processo estrutural, com relevantes efeitos simbólicos, na medida em

que chamou a atenção dos juristas brasileiros e da opinião pública para o problema carcerário. A ação ainda influenciou as políticas públicas de proteção dos presos durante a pandemia da Covid-19.

Dessa forma, pretende-se, neste momento, explorar algumas das políticas públicas que foram produtos dos efeitos simbólicos indiretos da ADPF n° 347. Ou seja, aquelas que não foram resultado direto das determinações do STF, mas que foram impulsionadas pelo efeito deste processo.

No que tange às políticas públicas prisionais, desenvolvidas pelo Poder Executivo nos últimos anos, essas estão delineadas no documento “Atualização de dados do sistema prisional brasileiro – ponto de partida: ADPF 347 STF”, juntado nos autos da ADPF n° 347.

No documento de atualização, são narradas as ações realizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) desde a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. Dentre essas, podem ser citados: (i) os investimentos realizados em acesso gratuito à justiça; (ii) atividades educacionais e laborais; (iii) melhoras na estrutura das unidades penais; e (iv) aumento no número de vagas e na informatização do sistema penal (Brasil, 2022a).

Todavia, como as ações narradas estão, em grande escala, relacionadas ao descontingecimento das verbas do FUNPEN, entende-se estarem também atreladas a uma das medidas cautelares deferidas pelo STF, ou seja, são efeitos materiais diretos da ADPF n° 347. Por essa razão, essas questões serão mais bem delineadas no tópico 3.2.2, destinado à análise das condições materiais do sistema prisional.

Em relação ao Poder Legislativo, como já tratado no primeiro capítulo, há uma tendência de conflito entre leis despenalizadoras e neocriminalizadoras desde a redemocratização brasileira. Logo, não é possível afirmar que o Poder Legislativo brasileiro esteve totalmente compromissado com a criação de políticas públicas prisionais aptas a combaterem o Estado de Coisas Inconstitucional das prisões brasileiras. Entretanto, é viável apontar algumas leis criadas desde 2015, que são claros avanços na situação prisional.

Entre as leis que podem ser colocadas como avanços no combate à situação do sistema prisional, destacam-se as seguintes: Lei n° 13.163/2015<sup>22</sup>; Lei n°

---

<sup>22</sup> Instituiu o ensino médio nas penitenciárias.

13.190/2015<sup>23</sup>; Lei n° 13.257/2016<sup>24</sup>; Lei n° 13.769/2018<sup>25</sup> e Lei n° 13.964/2019<sup>26</sup>.

Em relação ao Poder Judiciário, é preciso diferenciar as políticas públicas em dois vértices distintos: os efeitos simbólicos indiretos na construção da jurisprudência brasileira e os efeitos simbólicos indiretos nas políticas públicas construídas pelo CNJ.

Quanto às modificações na jurisprudência brasileira, incontáveis são as decisões judiciais nos diversos tribunais do Brasil que citam a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional da ADPF n° 347. A utilização expressa do Estado de Coisas Inconstitucional, para o fim de conceder a tutela de direitos aos detentos, é o perfeito exemplo de efeito simbólico indireto de um processo estrutural.

Por mais que o STF não tenha determinado, em sede das medidas cautelares da ADPF n° 347, condutas a serem obrigatoriamente observadas pelos juízes e pelos tribunais, isso não impediu que membros do Poder Judiciário utilizassem declaração realizada pela corte constitucional de que o sistema prisional era afetado por graves violações sistemáticas de direitos fundamentais, como razão de decidir medidas que combatessem esse quadro.

Nesse sentido, destacam-se decisões proferidas pelo STF e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), dentre outros tribunais, que utilizaram da declaração de Estado de Coisas Inconstitucional para conceder prisão domiciliar ou relativizar os requisitos da progressão de regime prisional<sup>27</sup>.

Noutro giro, também é imprescindível salientar o papel do CNJ como ator do Poder Judiciário no contexto de políticas públicas prisionais.

Sobre a atuação do CNJ na ADPF n° 347, em pesquisa conduzida por Ana Paula Kosak e Estefânia Maria de Queiroz Barboza, concluiu-se que o órgão atua como “um verdadeiro provocador da atuação dos demais poderes, especialmente do Poder Executivo, de modo a contribuir com a reestruturação do sistema carcerário” (Kosak; Barboza, 2020, p. 192).

Ainda, para as autoras, o CNJ teria o papel de promotor do diálogo e da

---

<sup>23</sup> Permitiu a execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais.

<sup>24</sup> Ampliou as possibilidades de prisão domiciliar em substituição à prisão preventiva.

<sup>25</sup> Substituiu a prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e criou regime específico de cumprimento de pena privativa de liberdade para as condenadas na mesma situação.

<sup>26</sup> Criou restrições à decretação da prisão preventiva e instituiu o acordo de não persecução penal.

<sup>27</sup> Sobre, citam-se as seguintes decisões como exemplo: *Habeas Corpus* n° 165.704/DF; *Habeas Corpus* n° 188.820 MC/DF; Agravo Regimental no *Habeas Corpus* n° 563805/SP e o Agravo Regimental no *Habeas Corpus* n° 692.763/RO.

fiscalização do cumprimento das decisões judiciais características do ativismo dialógico, como é o caso da ADPF nº 347 (Kosak; Barboza, 2020, p. 192).

Para chegar a essa conclusão, as autoras se basearam nos termos celebrados com o Poder Executivo antes e após o julgamento cautelar da ADPF nº 347. Nesse ponto, verificou-se, entre setembro de 2015 e junho de 2019, a confecção de quatro termos de cooperação e sete acordos de cooperação técnica, firmados entre o CNJ e o Poder Executivo focados na melhora do sistema carcerário (Kosak; Barboza, 2020, p. 189-190).

Essas conclusões se coadunam com a própria razão de ser do CNJ, à medida em que é órgão do Poder Judiciário com funções atípicas do Poder Executivo, servindo assim como uma ponte para a realização de construções conjuntas entre ambos os poderes.

Chama a atenção também a adoção do programa Justiça Presente, realizado a partir de parceria entre o CNJ e a ONU. O programa objetivou o progresso do sistema penal brasileiro em quatro eixos: (i) responsabilização inteligente (audiências de custódia, monitoração eletrônica, justiça restaurativa, alternativas penais e centrais de vagas); (ii) atenção ao jovem em conflito com a lei; (iii) inserção socioeconômica e atenção a egressos; e (iv) gestão de sistemas informatizados penais (Brasil, 2020b).

Ademais, foi possível concluir que o CNJ teve papel de destaque no combate ao Estado de Coisas Inconstitucional também por meio da confecção de recomendações e resoluções. Desde 2019, foram aprovadas 29 resoluções e recomendações que dizem respeito ao campo penal e socioeducativo (Brasil, 2023f, p. 40-41).

Nesse contexto, destacam-se as Resoluções nº 280/2019 e 223/2016, as quais tratam sobre o SEEU e a Recomendação nº 62/2020, que trata sobre medidas preventivas a serem tomadas durante a pandemia da Covid-19.

Dentre as políticas públicas adotadas em virtude da ADPF nº 347, destacam-se, no presente trabalho, três delas, as quais são aqui compreendidas como exemplares desdobramentos indiretos do objeto deste estudo.

### 3.1.1 A Recomendação nº 62/2020 do CNJ

A Covid-19 alterou a realidade de todos os habitantes do planeta em 2020, quando a pandemia se iniciou. Porém, alguns grupos foram objetos de maior preocupação dos estudiosos e dos *policy makers*, em virtude de comporem o chamado grupo de risco da doença, ou por se encontrarem em um contexto de maior possibilidade de transmissão dessa.

De acordo com documento formulado pela Organização Pan-Americana da Saúde (2021, p. 1), as pessoas privadas de liberdade estão mais vulneráveis à Covid-19 “devido às condições de confinamento em que vivem com outras pessoas por períodos prolongados” e ante o fato que essas “normalmente têm uma carga latente de doenças e piores condições de saúde do que a população em geral” (Organização Pan-Americana da Saúde, 2021, p. 2).

Além disso, destaca-se que a Execução Penal brasileira contava com pessoas que se encontravam em situação ainda mais delicada que a descrita pela Organização Pan-Americana da Saúde, pois não apenas estavam privadas de liberdade, mas também se encontravam em outros grupos de risco, tais como idosos, gestantes ou portadores de doenças imunossupressoras e respiratórias.

Em razão disso, o CNJ publicou a Recomendação nº 62/2020, a qual adotou medidas preventivas à propagação da Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativa.

Dentre as recomendações que dizem respeito ao sistema prisional, destacam-se as medidas contidas nos art. 4º e 5º. Essas recomendaram, aos juízes, a reavaliação das prisões provisórias e a avaliação de possibilidade de concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto aos presos pertencentes aos grupos de risco da Covid-19 ou que se encontrassem em estabelecimentos penais com ocupação superior à capacidade ou com condições que favorecessem a propagação do vírus.

Além disso, destaca-se também a recomendação de concessão de prisão domiciliar a todas as pessoas presas em regime aberto e semiaberto, mediante condições que fossem definidas pelo Juízo da Execução Penal, contida no art. 5º, inciso III, da Recomendação nº 62/2020.

A recomendação menciona explicitamente, como um de seus fundamentos, o

alto risco de contágio da Covid-19 nas unidades prisionais e socioeducativas, devido a fatores como a aglomeração de pessoas, a insalubridade, a impossibilidade de garantia de padrões mínimos de higiene e de isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, a insuficiência de equipes de saúde, dentre outros motivos. Essas razões seriam “características inerentes ao ‘estado de coisas inconstitucional’ do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347” (Brasil, 2020c).

Logo, as resoluções se tratam de política pública que, de forma clara, lastrearam-se no objeto da ADPF nº 347, para legitimar a decisão de medidas desencarceradoras para evitar a propagação da Covid-19.

Embora existam estudos que questionem a efetividade da recomendação proferida pelo CNJ (Neves, 2022) (Machado; Vasconcelos, 2021), é importante pontuar que, em apenas três meses, 32,5 mil pessoas presas em celas físicas receberam o benefício da prisão domiciliar ou o da monitoração eletrônica, em decorrência da Recomendação nº 62/2020 (Agência CNJ de Notícias, 2020).

Como será visto adiante neste capítulo, a população carcerária brasileira em celas físicas teve uma significativa mudança de tendência a partir de 2020, sendo a Recomendação nº 62/2020, possivelmente, uma das principais razões disso.

Pontua-se ainda que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o escritório brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento indicaram a Recomendação nº 62/2020 como uma boa prática a ser adotada pelos outros países (Agência CNJ de Notícias, 2020), o que reflete essa medida como uma prática a ser destacada como desdobramento da ADPF nº 347 no combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional.

### 3.1.2 O Acordo de Não Persecução Penal

Como mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, o Brasil passou, desde 1984, pela adoção de diversas medidas alternativas à prisão, como parte de um esforço para reduzir a utilização alargada da pena de prisão. O acordo de não persecução penal corresponde ao passo mais longo dado pelo Brasil em matéria de alternativas à pena de prisão.

Inspirado, principalmente, na experiência europeia (Cabral, 2024, p. 43-47), o acordo de não persecução penal corresponde a um negócio jurídico em que há um

consenso, no qual o investigado voluntariamente concorda em cumprir os requisitos previstos em lei, em troca do compromisso do Ministério Público de não promover a ação penal e de pugnar pela extinção da punibilidade, após o cumprimento integral das condições (Cabral, 2024, p. 91).

Embora tenha sido posteriormente instituído por meio de lei, esse instituto nasceu por meio da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o qual atuou com *status* semelhante ao do CNJ nas resoluções mencionadas.

Além disso, na Resolução nº 183/2018 do CNMP, a qual alterou a Resolução nº 181/2017, mencionou-se, expressamente, dentre as razões de instauração do acordo de não persecução penal, o Estado de Coisas Inconstitucional declarado em sede da ADPF nº 347, o que demonstra a influência do objeto deste estudo nessa política criminal.

Posteriormente, o acordo de não persecução veio a ser incorporado ao Código de Processo Penal por meio da Lei nº 13.964/2019, com redação semelhante à feita pelo CNMP.

Na justificação do Projeto de Lei nº 10.372/2018, que se tornou posteriormente a Lei nº 13.964/2019, destaca-se o contido em ofício do Ministro Alexandre de Moraes, presidente da comissão responsável pela elaboração da proposta legislativa, que assim se manifestou sobre o acordo de não persecução penal:

Em que pese quase 40% serem presos provisórios, há necessidade de reservar as sanções privativas de liberdade para a criminalidade grave, violenta e organizada; aplicando-se, quando possível, as sanções restritivas de direitos e de serviços a comunidade para as infrações penais não violentas.

Para tanto, indica-se a adoção de “acordos de não persecução penal”, criando nas hipóteses de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça a figura do acordo de não persecução penal, por iniciativa do órgão do Ministério Público e com participação da defesa, submetida a proposta à homologação judicial.

[...]

Trata-se de inovação que objetiva alcançar a punição célere e eficaz em grande número de práticas delituosas, oferecendo alternativas ao encarceramento e buscando desafogar a Justiça Criminal, de modo a permitir a concentração de forças no efetivo combate ao crime organizado e às infrações penais mais graves (Brasil, 2018a, p. 31-32).

Nos termos do art. 28-A, do Código de Processo Penal, será possível a aplicação do acordo de não persecução penal para os delitos praticados sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, desde que não cometidos em situação de violência doméstica e desde que o infrator não seja reincidente, tenha

recebido outro benefício penal nos últimos cinco anos e não seja cabível a transação penal, por ser medida mais benéfica.

Em outras palavras, o acordo de não persecução penal, da forma que foi inserido na legislação processual penal após 2019, permite que uma imensa gama de delitos contidos nas leis penais brasileiras possa ser objeto de acordo de não persecução (Carvalho, 2021).

Caso o infrator cumpra o acordo que realizou com o Ministério Público, a punibilidade será extinta, não sendo sequer processado criminalmente pelo fato e não podendo ser considerado, para qualquer fim, reincidente ou portador de maus antecedentes. Desse modo, a única consequência será a impossibilidade da celebração de novo acordo de não persecução pelos próximos cinco anos (Cabral, 2024, p. 226).

Durante o julgamento da ADPF nº 347, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que, com o tempo, será possível perceber a diminuição da população carcerária e a mudança do perfil criminal dos encarcerados, em virtude do acordo de não persecução penal (Brasil, 2023g, p. 224).

Há motivos para acreditar que, de fato, o acordo de não persecução serve para combater a superpopulação carcerária, na medida em que, em longo prazo, deve servir como forma de evitar que muitas pessoas que praticaram crimes sem violência sejam levadas ao cárcere.

Ao permitir a aplicação de alternativa penal à prisão para crimes com pena mínima inferior a quatro anos, o benefício servirá para afastar muitos infratores do cumprimento de pena em regime semiaberto. Isso porque muitos dos crimes compreendidos pelo acordo de não persecução penal têm limite de pena superior ao necessário para que esse regime seja fixado como inicial de pena, nos termos do art. 33, do Código Penal<sup>28</sup>.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, o encarceramento desproporcional brasileiro se dá devido às prisões “de réus, geralmente primários, pela prática de delitos sem violência ou grave ameaça” (Brasil, 2023g, p. 137). De acordo com o 13º ciclo de coleta de dados do Sisdepen, assiste razão ao Ministro Barroso.

---

<sup>28</sup> Nesse sentido, os crimes preveem em sua tipificação uma pena mínima e máxima, podendo o juiz fixar a quantidade de pena nesse espaço de acordo com critérios fixados em lei. Caso o réu seja primário e a pena fixada fique entre mais de quatro anos e menos de oito anos, será fixado, em regra, o regime semiaberto para início de cumprimento de pena.

Nos termos da mencionada coleta, ao menos 133.459 das pessoas que cumpriam pena no segundo semestre de 2022, foram condenadas por delitos sem violência e com pena mínima inferior a quatro anos. São exemplos desses delitos apropriação indébita, furto simples, furto qualificado, estelionato, contrabando, descaminho, corrupção ativa, corrupção passiva, disparo de arma de fogo, porte e posse ilegal de arma de uso permitido e homicídio culposo (Brasil, 2023a).

Além disso, à medida que o cumprimento do acordo de não persecução penal implica na extinção da punibilidade, sem a consideração do apenado como reincidente ou portador de maus antecedentes, há que se considerar também que os infratores que cometerem novos crimes após o cumprimento do acordo de não persecução não irão diretamente ao regime semiaberto ou regime fechado<sup>29</sup>. Essa consequência implica em mais uma forma de redução de danos do acordo de não persecução penal.

Em outras palavras, o acordo de não persecução penal serve para evitar o consectário da estigmatização do processo-crime e da imposição imediata de resposta penal hábil a configurar reincidência, o que serve, muitas vezes, como causa de encarceramento para crimes em que, em regra, não há a imposição de recolhimento à prisão (Suxberger, 2019, p. 124).

Antonio Henrique Graciano Suxberger (2019, p. 113) sintetiza o novo instituto processual penal, ao pontuar que o acordo de não persecução penal representa, quando menos, um obstáculo a mais para a imposição mandatória da pena de prisão por ocasião da formalização da resposta penal do Estado. Quando mais, pode o acordo ensejar uma oportuna e urgente discussão sobre os caminhos que tornem a resposta penal formalizada pelo Estado-jurisdição a *ultima ratio* do Estado.

Assim, é possível tomar o acordo de não persecução penal como o ponto culminante, até o momento, da trajetória de políticas de alternativas à prisão, iniciada em 1984, no Brasil, tratando-se de política criminal que deve ter seus efeitos vislumbrados nos próximos anos, tanto com a diminuição de processos criminais, como também com a diminuição de prisões causadas por réus primários, que tenham cometido crimes sem violência ou grave ameaça.

---

<sup>29</sup> A lógica adotada pelo art. 33, do Código Penal é válida para réus primários, aos réus reincidentes o regime inicial deverá ser o regime fechado ou semiaberto. Dessa forma, ao não serem considerados como reincidentes os infratores beneficiados com o acordo de não persecução penal, dá-se o benefício de que, caso reincidam, possam gozar de regra de regime prisional inicial mais benéfico do que a destinada aos reincidentes.

### 3.1.3 O SEEU e outros sistemas virtuais

A terceira política pública de relevante menção é, na verdade, um grupo de ações, composto pelas políticas públicas focadas na informatização da execução penal brasileira.

Como já mencionado no segundo capítulo, os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki apontaram, durante o julgamento das medidas cautelares na ADPF nº 347, que a sugestão de medida cautelar, apresentada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, sobre a necessidade de informações sobre a situação prisional, bem se adequava aos ensejos da Lei nº 12.714/2012 (Brasil, 2015a, p. 188-192 e 201-202).

A Lei nº 12.714/2012 dispõe sobre a informatização dos dados da Execução Penal, o que é uma tendência imprescindível para a formulação de políticas públicas prisionais.

O Ministro Dias Toffoli pontuou, em 2019, enquanto presidente do Conselho Nacional de Justiça, que ainda não havia sequer conhecimento de quantos processos de Execução Penal estavam tramitando no Brasil ou em que fase se encontravam (Pontes, 2019). Além disso, em 2016, praticamente nenhum estado da federação dispunha de um sistema eletrônico projetado para a Execução Penal (Brasil, 2016d).

A ausência de dados básicos, como os mencionados pelo Ministro Toffoli, dificultava em larga escala o combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional, na medida em que não havia sequer substrato suficiente para averiguar quais eram os maiores gargalos na Execução Penal brasileira.

Além disso, como é verificado no decorrer desta dissertação, muitos dos dados disponíveis são incompletos, frutos de uma amostragem baixa ou se mostram metodologicamente inconsistentes.

No entanto, nos últimos anos, houve um esforço conjunto dos Poderes Executivo e Judiciário, estaduais e federais, em alterar essa realidade, com a ampla informatização da Execução Penal e de seus dados.

Na análise do mérito na ADPF nº 347, o Ministro Luís Roberto Barroso dividiu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional em três eixos diversos, conforme será mais bem trabalhado no quarto capítulo. O terceiro eixo, de acordo com Barroso, diz respeito à falta de controle na saída do sistema prisional, na medida em que, nas palavras do ministro, “tem muita gente que já devia ter saído e ainda está retida no sistema prisional” (Brasil, 2023g, p. 84).

Ainda para Barroso, no julgamento da ADPF nº 347, a resolução do terceiro eixo depende, dentro de um conjunto de outras soluções, da “implementação de ferramentas tecnológicas de acompanhamento da execução das penas” (Brasil, 2023g, p. 138).

Nesse sentido, cita-se a criação dos sistemas: Painel de Monitoramento da Resolução nº 369/2021 do CNJ, Painel Estatístico do SEEU, Painel Estatístico do Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais e o Painel Estatístico do Sistema de Audiência de Custódia, bem como os painéis semestrais de coleta de dados do Sisdepen.

Porém, mais que isso, destaca-se, nesse aspecto de informatização da Execução Penal, o próprio sistema SEEU, confeccionado a partir dos parâmetros da ADPF nº 347. O sistema permite a instauração de uma sistemática revolucionária em âmbito processual nacional.

O SEEU é o sistema eletrônico criado para abarcar todos os processos de Execução Penal no Brasil. Entretanto, trata-se de mais que isso, na medida em que constitui uma evolução, da mera busca artesanal de informações em processos físicos, para a gestão de informações eletrônicas em tempo real (Bitencourt; Quadros, 2021, p. 313).

Com o mencionado sistema, passou a ser possível dimensionar a quantidade de processos de execução no país e a fase em que esses se encontram. Ainda, a obtenção de dados fidedignos e detalhados sobre perfis dos detentos, tipos e quantidades de condenações, espécies de crimes, entre outras informações relevantes (Bitencourt; Quadros, 2021, p. 313).

Essas inovações são de suma importância para fins de gerenciamento das penas pelo Poder Judiciário e também para a formulação das políticas públicas em combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional (Bitencourt; Quadros, 2021, p. 313), uma vez que se permite, com o SEEU, a coleta padronizada de dados e o monitoramento da Execução Penal e da lotação das unidades prisionais.

Cabe salientar que está em consonância com o que foi exposto neste capítulo, o contido na ADI nº 6259, na qual a Assembleia Legislativa de São Paulo pediu a declaração de inconstitucionalidade das resoluções responsáveis por regulamentar o SEEU. Os Ministros do STF dissertaram sobre as funcionalidades e a imprescindibilidade do SEEU como ferramenta de avanço da Execução Penal, pontuando que o SEEU era um “instrumento de eficiência do Poder Judiciário na

execução penal”, com o intuito de superar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário, apresentando vantagens intrínsecas que justificavam sua adoção (Brasil, 2023i).

Atualmente, o SEEU encontra-se pendente de implantação apenas no Tribunal de Justiça de São Paulo, no Tribunal Regional Federal da Quarta Região, nos Tribunais Regionais Eleitorais e no Superior Tribunal Militar (Brasil, 2023j), sendo possível aferir diversas estatísticas dos processos de Execução Penal de todos os demais tribunais com atualizações constantes, por meio do Painel Estatístico do SEEU.

Logo, a revolução realizada pelo surgimento do SEEU e de outros sistemas informáticos trouxe não apenas uma nova abordagem processual para a Execução Penal brasileira, mas importantes ferramentas na criação de outras políticas públicas de superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

### 3.2 A SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL APÓS A ADPF N° 347

Realizado um panorama das políticas públicas confeccionadas a partir das medidas cautelares deferidas pelo STF ou em virtude da ADPF n° 347 desde o julgamento cautelar, passa-se ao questionamento central desta dissertação: como essas políticas públicas modificaram a situação do sistema prisional?

O questionamento é uma consequência de uma das razões de ser desta pesquisa, que correspondente à verificação da possibilidade de o Poder Judiciário servir como indutor de políticas públicas.

Para observar as consequências dessas políticas públicas, este último tópico foca em dois aspectos: o aumento ou diminuição da população carcerária e a melhora ou piora das condições materiais do cárcere. Ademais, como realizado no segundo capítulo, as análises se dão em comparação do Brasil com o Estado do Paraná, recorte territorial da presente pesquisa.

No que concerne à trajetória da população carcerária, são necessários alguns apontamentos antes da análise dos dados, pois não há dados que tornem possível afirmar que o nível de correlação entre população carcerária e políticas de desencarceramento é diretamente proporcional.

A Execução Penal é atrelada, em grande medida, a fatos pretéritos, que já

foram objeto de trânsito em julgado<sup>30</sup> e que formam fatos jurídicos perfeitos. Dessa forma, boa parte das políticas públicas estruturais não serve para alterar a população carcerária que já existia anteriormente à formulação da medida, mas sim para alterar a população carcerária que se formará após a criação dessas políticas públicas prisionais.

Por essa razão, não se espera que as medidas analisadas anteriormente neste trabalho modifiquem, de forma imediata, a trajetória da população carcerária. Contudo, vez que diversas medidas já têm mais de meia década, há razoabilidade em aferir ao menos parcial modificação da trajetória prisional, mesmo que se saiba que ainda sim há espaço para melhor explorar a potencialidade dessas políticas com o decorrer do tempo.

Outro ponto relevante diz respeito ao fato de essa pesquisa ser um estudo de caso. Nas pesquisas desta espécie, há fatores exógenos, que podem modificar os resultados da população carcerária de um ano para o outro. Por exemplo, eventuais aumentos ou diminuições na prática de crimes, a aprovação de novas leis penais, a maior ou menor efetividade das ações policiais em tomar conhecimento de crimes, ou mesmo a adoção de medidas mais ou menos rigorosas pelos juízes, devido às modificações jurisprudenciais, são todos fatores que fogem ao controle desta pesquisa e podem alterar a trajetória da população carcerária.

Além disso, destaca-se que, devido à pandemia da Covid-19, o período entre 2020 e 2021 consiste em uma exceção, que, certamente, influenciou o sistema prisional brasileiro de modo rápido e abrangente, conforme já verificado quando analisada a Resolução nº 62/2020 do CNJ. Dá-se o nome de *outlier* para os valores que diferem muito dos outros valores em estudo (Sicsú; Dana, 2012, p. 41). O caso do período da pandemia da Covid-19 é claro *outlier*, que deve ser contextualizado quando feita a análise global da população prisional.

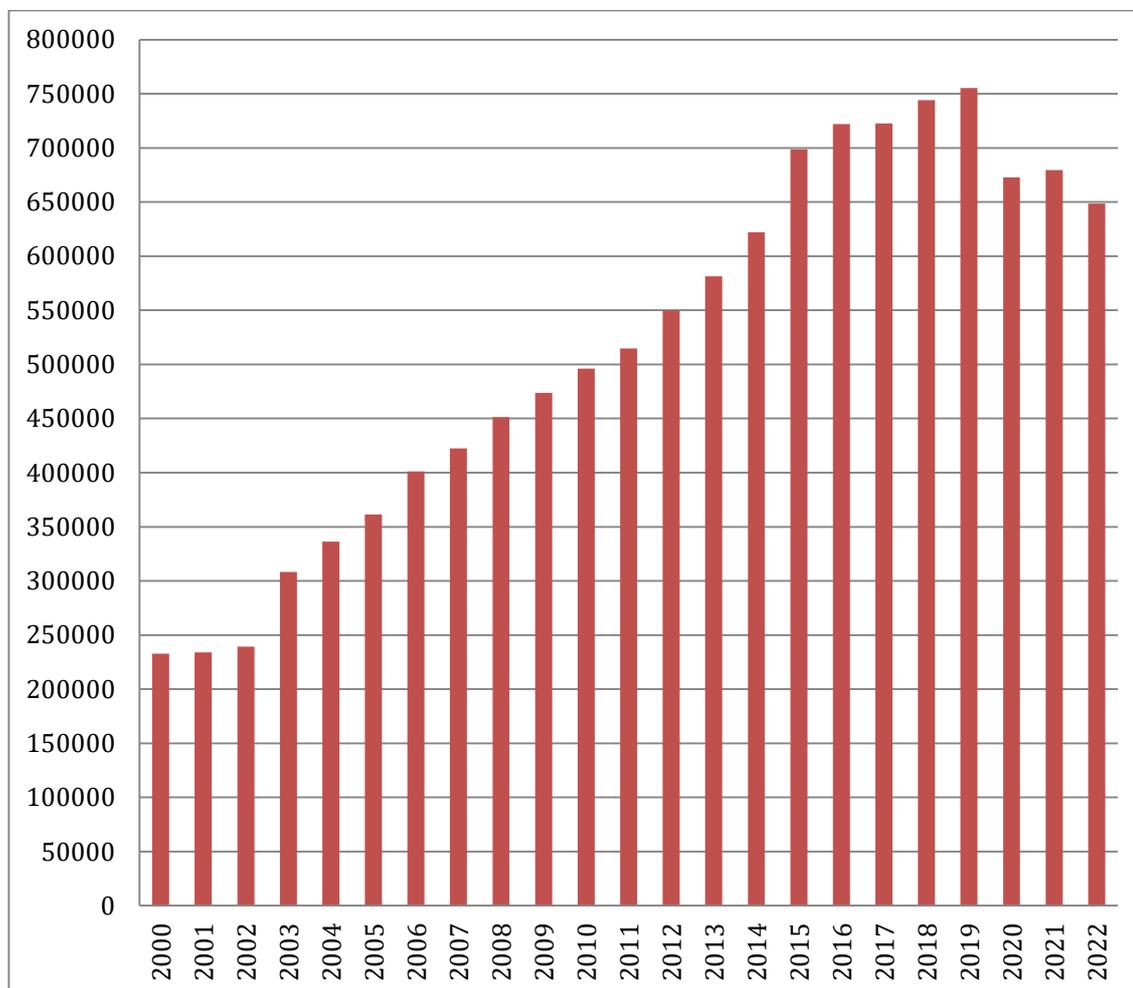
Como abordado no primeiro capítulo, a população carcerária foi de 129.169 presos, em 1994 (Carvalho, 2010, p. 157), para o número de 648.692 presos, ao fim de 2022 (Brasil, 2023a). Contudo, a forma que se deu a evolução da população carcerária pode ser mais bem averiguada nos termos do Gráfico 11, cujos dados são

---

<sup>30</sup> Entende-se como trânsito em julgado o encerramento da discussão judicial do mérito dos fatos. Os processos, geralmente, apresentam duas fases, denominadas de fase de conhecimento e de fase de execução. A fase de execução ocorre após o trânsito em julgado, quando os fatos não são mais, em regra, alvo de questionamento pelas partes.

oriundos do 13º ciclo de coleta do Sisdepen (Brasil, 2023a).

GRÁFICO 11 – Evolução da população carcerária brasileira por ano<sup>31</sup>



Fonte: Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

No Gráfico 11, é possível verificar que a população carcerária cresceu ininterruptamente até atingir o seu auge em 2019, variando entre um crescimento de 0,08% (2017) a 28,81% (2003) (Brasil, 2023a).

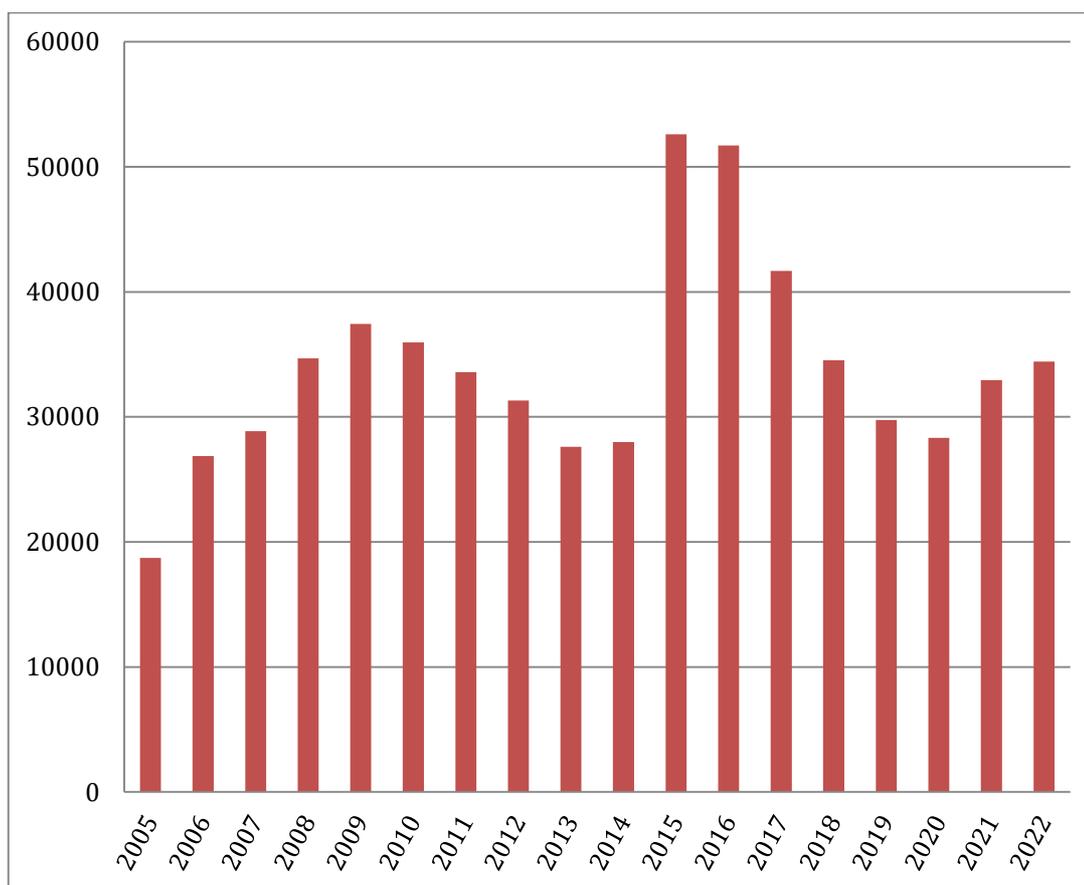
As causas desse aumento foram tratadas no primeiro capítulo desta pesquisa de forma breve. Contudo, fato é que, no período de 2000 a 2022, o Brasil passou por um grande aumento de sua população carcerária, indo de 232.755 presos para 648.692 presos em celas físicas no Brasil.

<sup>31</sup> Não se considera, no Gráfico 11, as prisões domiciliares, pois, por escolha metodológica do Ministério da Justiça, essa não foi medida à época das estatísticas oriundas do Infopen. Em que pese o fato de as estatísticas atuais do Sisdepen trazerem a disponibilidade exata do número de pessoas em prisão domiciliar, a utilização de duas metodologias diversas na mesma linha histórica, implicaria em conclusões equivocadas sobre a população prisional.

Contudo, após a concessão das medidas cautelares pelo STF e a criação das políticas públicas, tratadas nesta pesquisa, foi possível verificar um arrefecimento da população carcerária brasileira a partir de 2020.

Em relação ao Estado do Paraná, pode-se aferir a população privada de liberdade a partir dos dados colhidos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Infopen e dos ciclos de coleta do Sisdepen:

GRÁFICO 12 – Evolução da população carcerária paranaense por ano



Fontes: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014; Brasil, 2015d; Brasil, 2017e; Brasil, 2018b; Brasil, 2019a; Brasil, 2019c; Brasil, 2020d; Brasil, 2021a; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Em relação à população prisional paranaense, alguns apontamentos são necessários.

Para a confecção do Gráfico 12, foi utilizado o mesmo critério do Gráfico 11, referente à evolução da população carcerária no Brasil, correspondente à observância de todas as pessoas presas em celas físicas no Brasil, vez que não há dados suficientes para a aferição de uma série histórica que considere a prisão domiciliar,

com ou sem monitoração eletrônica.

No caso, nota-se grande heterogeneidade nos números referentes à população prisional paranaense. Por exemplo, esta população saltou de 28.004 detentos para 52.608 detentos em apenas um ano. Após isso, a população carcerária foi gradualmente caindo, até chegar em 28.333 detentos em 2020, número próximo ao de 2014. Em que pese uma nova tendência de alta em 2021 e 2022, essa ainda se encontra relativamente distante do pico de 2015.

Em outras palavras: movimentações de tamanha grandeza entre um ano e outro parecem incomuns, principalmente, ao ser considerada a evolução histórica em âmbito nacional, tratada anteriormente.

Todavia, visto que são dados oficiais, sem qualquer posterior nota de retificação ou nota referente à modificação de metodologia empregada, devem-se tomar como verossímeis as informações sobre a população carcerária.

No que concerne à população carcerária paranaense, a uma primeira vista, não é possível ver uma tendência clara, pois, entre os anos de 2005 e 2022, houve sequências de altas e de baixas intercaladas.

Especificamente sobre os movimentos da população prisional paranaense desde o julgamento das medidas cautelares pelo Supremo Tribunal na ADPF nº 347, houve duas movimentações diversas: entre 2015 a 2020 de diminuição da população e entre 2021 e 2022, de aumento.

Quanto à trajetória prisional paranaense e brasileira, como já abordado no capítulo anterior, foi possível concluir que as audiências de custódia diminuíram o número de prisões possíveis. Isso ocorreu na medida em que a concessão de liberdade provisória, em número próximo da metade, nos casos de audiência de custódia para prisões em flagrante delito, trouxe economia de custos para o sistema penitenciário e auxiliou a combater o Estado de Coisas Inconstitucional.

Contudo, questiona-se até que ponto as políticas públicas diretas e indiretas à ADPF nº 347 modificaram, não apenas as prisões possíveis, mas também os dados descritos, referentes à população carcerária. Ainda, até que ponto, após esses anos, houve um efetivo combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro. Isto é o que se pretende verificar a partir da análise realizada a seguir.

### 3.2.1 A institucionalização da prisão domiciliar e da monitoração eletrônica

Um dos dados mais importantes para o fim de testar a efetividade das políticas prisionais instauradas nos últimos anos no Brasil é a observância da quantidade de prisões domiciliares e de monitorações eletrônicas concedidas.

A prisão domiciliar não é uma novidade no Direito brasileiro, sendo uma previsão que advém da redação original do art. 117 da Lei de Execução Penal, desde seu texto original de 1984. Contudo, houve expansões, na década de 2010, sobre o cabimento da prisão domiciliar, que modificaram a relevância dessa forma de prisão na sistemática penal.

Na redação do art. 117 da Lei de Execução Penal, o cabimento da prisão domiciliar era restrito aos condenados em regime aberto maiores de 70 anos, aos acometidos de doença grave e às gestantes ou mulheres com filho menor ou deficiente físico ou mental. Contudo, como pontua Norberto Avena, as discussões sobre a taxatividade da prisão domiciliar na Lei de Execução Penal perderam o sentido em junho de 2016, quando o STF aprovou a Súmula Vinculante nº 56<sup>32</sup>, na qual ficou estabelecido que a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso (Avena, 2019, p. 202).

O Supremo Tribunal determinou, ainda, que, na ausência de vagas em colônia agrícola ou industrial e em casa do albergado, caberá ao juiz determinar: (i) a saída antecipada de apenado no regime sem vagas; (ii) a monitoração eletrônica do apenado; (iii) e/ou o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto, sem prejuízo de ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado até a estruturação dessas medidas (Avena, 2019, p. 202).

Ou seja, a partir de 2016, o STF não apenas permitiu, mas obrigou, que não fosse permitida a manutenção de pessoas em regime mais gravoso apenas devido à falta de vagas no regime em que a pessoa deveria se encontrar. Isto acabou por alargar e muito a utilização da prisão domiciliar.

Em decorrência do problema da falta de vagas no sistema prisional, a Súmula Vinculante nº 56 passou a ter imensa relevância no cenário de combate do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, na medida em que o *déficit* de

---

<sup>32</sup> Conceitua-se como súmula vinculante a unificação do entendimento de um tema pelo Supremo Tribunal Federal, na medida em que determina que todo o Poder Judiciário e a Administração Pública devem seguir a determinação contida nesse enunciado.

vagas que assola o sistema prisional passou a ter solução imediata: a obrigatoriedade da prisão domiciliar, a sua saída antecipada ou o cumprimento de medidas substitutivas.

No mesmo ano da edição da Súmula Vinculante nº 56, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 13.257/2016, a qual permitiu que a prisão preventiva fosse substituída por prisão domiciliar para pessoas: (i) maiores de oitenta anos; (ii) extremamente debilitadas por doença grave; (iii) que fossem imprescindíveis para os cuidados de pessoa menor de seis anos ou com deficiência; (iv) gestantes; (v) mães com filhos de até doze anos de idade incompletos; e (vi) homens que fossem os únicos responsáveis pelos cuidados do filho de até doze anos de idade incompletos. Essa modificação legal não apenas trouxe a possibilidade de prisão domiciliar também para a prisão provisória, como também trouxe um rol maior do que aquele previsto no art. 117 da Lei de Execução Penal.

Menos de dois anos depois, o STF novamente ampliou o escopo do cabimento da prisão domiciliar. No bojo do *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641, foi determinado, nos termos do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes tivessem a sua prisão preventiva substituída por prisão domiciliar, desde que não tivessem cometido crime com violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou em situações excepcionálíssimas.

Por fim, alguns meses depois do julgamento do *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 13.769/2018, positivando as determinações realizadas pelo STF no julgamento mencionado.

Em resumo, no período de aproximadamente dois anos, o Poder Legislativo e o STF ampliaram, em grande medida, as hipóteses de cabimento da prisão domiciliar, a qual se tornou uma medida humanitária de segregação alternativa à prisão em unidades penais.

Contudo, o cenário de expansão da prisão domiciliar só foi possível devido ao surgimento da instituição da monitoração eletrônica como forma de vigilância estatal. Introduzida por meio da Lei nº 12.258/2010, que permitiu a utilização da monitoração eletrônica nas saídas temporárias e na prisão domiciliar e, por meio da Lei nº 12.403/2011, que a instituiu como uma medida cautelar diversa da prisão preventiva, esse tipo de monitoramento se tornou, em um curto período de tempo, ferramenta essencial no combate ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional

brasileiro.

Anteriormente à implementação da monitoração eletrônica, os filtros de fiscalização sobre a pessoa em prisão domiciliar, ou sobre medidas cautelares diversas da prisão em um geral, eram quase inexistentes. Isso porque não era possível assegurar, de forma integral, que a pessoa não cometeria novos crimes ou que colocaria, de alguma forma, em risco a ordem pública, a instrução criminal, a ordem econômica ou a aplicação da lei penal.

Com a instituição do monitoramento eletrônico como ferramenta atrelada à prisão domiciliar, foi possível a liberação de pessoas que anteriormente não poderiam ser colocadas sob liberdade, ante o risco de que reiterassem criminalmente ou mesmo se furtassem de posteriores compromissos perante a justiça.

Além disso, ressalta-se também o aumento da quantidade de dispositivos de monitoração eletrônica disponíveis, os quais passaram de 40.431 aparelhos de capacidade em 2015 (Brasil, 2017g) para a capacidade de 117.588, em 2022 (Brasil, 2023a). Esses números demonstram um esforço do Estado para aumentar a adoção dessa ferramenta.

Assim, a prisão domiciliar cumulada com a monitoração eletrônica se tornou uma inteligente forma de escapar dos efeitos deletérios do sistema prisional atual, sem incorrer nas mazelas da impunidade, tratando-se de política eficiente de combate ao Estado de Coisas Inconstitucional.

Ao ser realizada a análise da trajetória da população prisional, indispensável à contextualização de quantas pessoas de fato estão em unidades prisionais e quantas estão cumprindo pena fora dele.

QUADRO 1 – Quantidade de pessoas em monitoração eletrônica no Brasil e no Paraná por ano<sup>33</sup>

|      | Paraná | Brasil       |
|------|--------|--------------|
| 2014 | 3      | Indisponível |
| 2015 | 818    | 18.172       |
| 2016 | 1.676  | Indisponível |
| 2017 | 2.696  | 51.515       |
| 2018 | 3.820  | Indisponível |
| 2019 | 6.854  | 60.347       |
| 2020 | 10.837 | 72.720       |
| 2021 | 11.696 | 80.332       |
| 2022 | 12.342 | 91.362       |

Fontes: Silva; Tormin, 2021; Brasil, 2017g; Brasil, 2021b; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

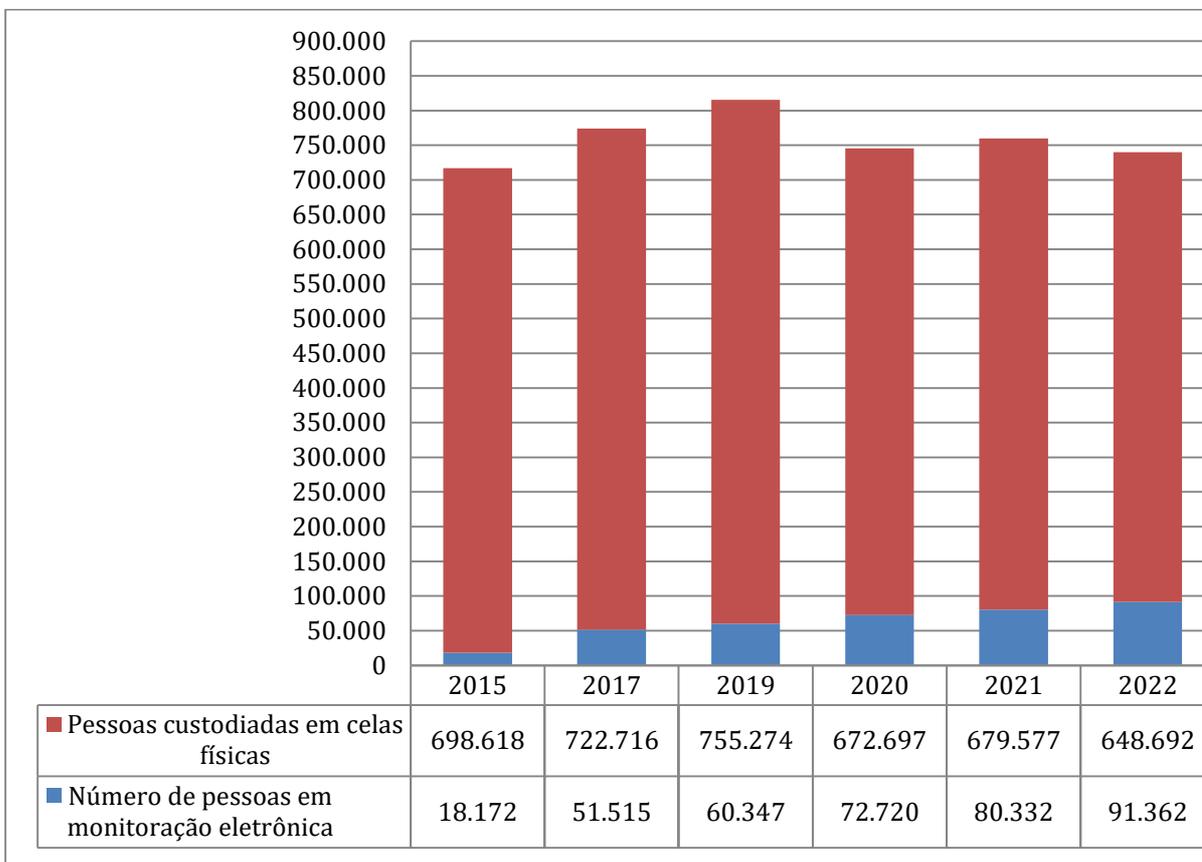
Observa-se, do Quadro 1, que, desde 2014, quando da divulgação dos primeiros dados do acompanhamento de pessoas em monitoração eletrônica, houve uma massiva adoção da medida, com aumento da adoção da monitoração eletrônica em todos os anos desde 2014, tanto no Brasil, como também especificamente no Paraná.

A adoção da monitoração eletrônica deve ser contextualizada com toda a população prisional, uma vez que também é medida punitiva, limitadora da liberdade de locomoção. Apesar da necessária diferenciação entre pessoas em monitoração eletrônica e pessoas em unidades penais físicas, todas essas estão inseridas sob o mesmo aparato punitivo judicial, devendo ser contabilizadas conjuntamente.

Desse modo, é possível conceber a seguinte análise, como forma de aferir como a popularização da monitoração eletrônica tem agido na modificação da forma do sistema penal brasileiro:

<sup>33</sup> A quantidade de pessoas no Brasil sob monitoração eletrônica nos anos de 2014, 2016 e 2018 se encontra indisponível porque, até o ano de 2020, quando o Sisdepen iniciou a divulgação periódica de dados referentes à monitoração eletrônica, não havia a previsão de qualquer relatório que divulgasse essa informação anualmente e com abrangência nacional. Desse modo, não foi possível encontrar qualquer fonte que informasse a quantidade de pessoas sob monitoração eletrônica em âmbito nacional nesses anos.

GRÁFICO 13 – Comparação entre a quantidade de presos em monitoração eletrônica e em unidades penais físicas no Brasil por ano<sup>34</sup>



Fonte: Silva; Tormin, 2021; Brasil, 2017g; Brasil, 2021b; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor, elaborado pelo autor

Aponta-se que, ao contrário do que era possível observar considerar mera análise do número de presos em celas físicas, o número de pessoas atreladas ao sistema penal não diminuiu na intensidade aparente.

Em que pese o fato de o ano de 2019 ainda ser o ano com maior população carcerária já registrada, nota-se que a série histórica recebe outra interpretação, quando são adicionados os números de monitorados eletronicamente na análise.

Entre os anos de 2017 e 2023, houve uma amplitude de menos de cem mil presos, com diminuição do número de pessoas presas e aumento de pessoas sob monitoração eletrônica. Esse panorama demonstra uma tendência de valorização da monitoração eletrônica, como alternativa à prisão, como uma das explicações mais

<sup>34</sup> Desconsideram-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

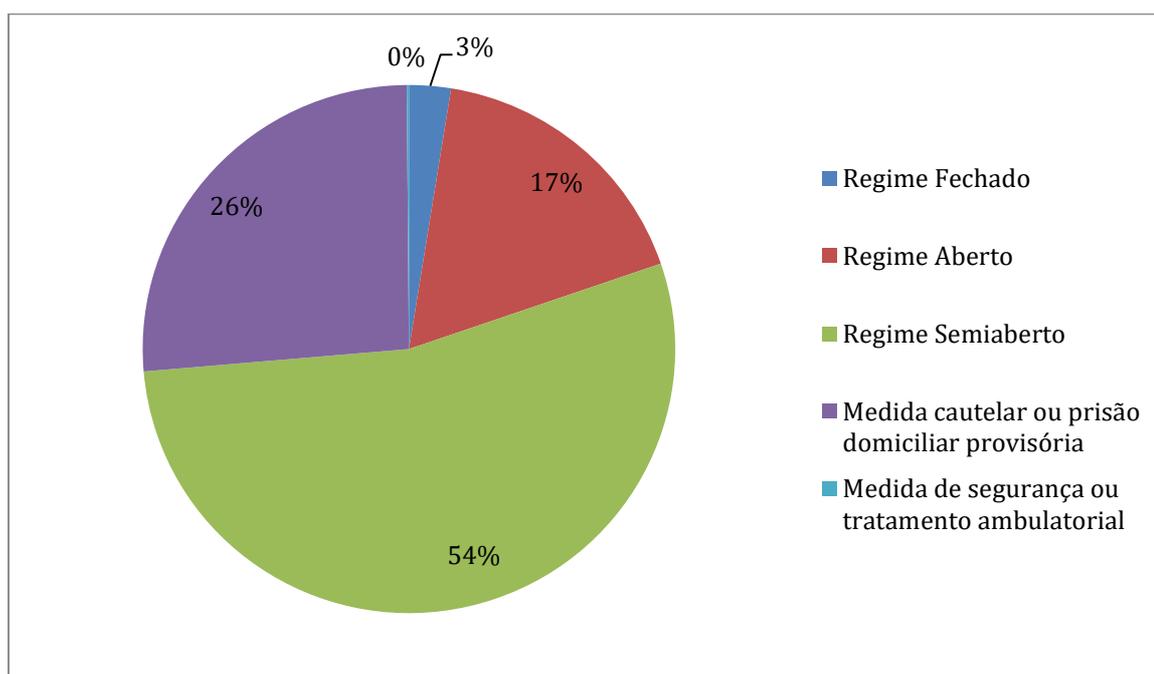
plausíveis para o cenário da população carcerária observado nos últimos anos.

Em outras palavras, é possível identificar que muitas pessoas não saíram do sistema penal como um todo, mas sim tiveram sua prisão substituída pela monitoração eletrônica.

Embora não seja possível aferir essa modificação de tendência de maneira objetiva, é possível afirmar que as modificações legislativas e os empenhos por parte do CNJ e do DEPEN em aumentar a obrigatoriedade de conversão de prisões preventivas ou pena em prisões domiciliares surtiram efeito.

É importante também pontuar que as medições mais recentes, realizadas pelo Sisdepen, também aferem a qual regime se destinam as monitorações eletrônicas, o que permite averiguar o percurso dessa nova tendência de política criminal.

GRÁFICO 14 – Utilização da monitoração eletrônica no Brasil em 2022 por regime de pena



Fonte: Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Na análise do Gráfico 14, é possível verificar que a maior parte do uso da monitoração eletrônica se dá em duas medidas, as quais somam mais de 80% dos casos: para presos no regime semiaberto e para presos em prisão domiciliar ou com medida cautelar de monitoração eletrônica em substituição à prisão preventiva.

Desse modo, observa-se que, aparentemente, há três fatores principais relacionados ao crescimento do monitoramento eletrônico no Brasil, que são descritos

a seguir.

Primeiro, os frutos da movimentação do STF e do Poder Legislativo em garantir às mulheres mães ou gestantes o direito à prisão domiciliar.

No que concerne a essa questão, é importante pontuar que, de acordo com 13º ciclo de coleta do Sisdepen, havia, ao fim de 2022, 7.827 mulheres sob monitoração eletrônica em prisão domiciliar, valor equivalente a 28,41% ao total de mulheres presas em celas físicas no Brasil ano de 2022 (27.547 detentas) (Brasil, 2023a). Logo, verifica-se que há uma proporção muito maior de mulheres inseridas no sistema penal sob monitoração eletrônica do que de homens, o que, provavelmente, deve-se às políticas prisionais destinadas às mães e gestantes.

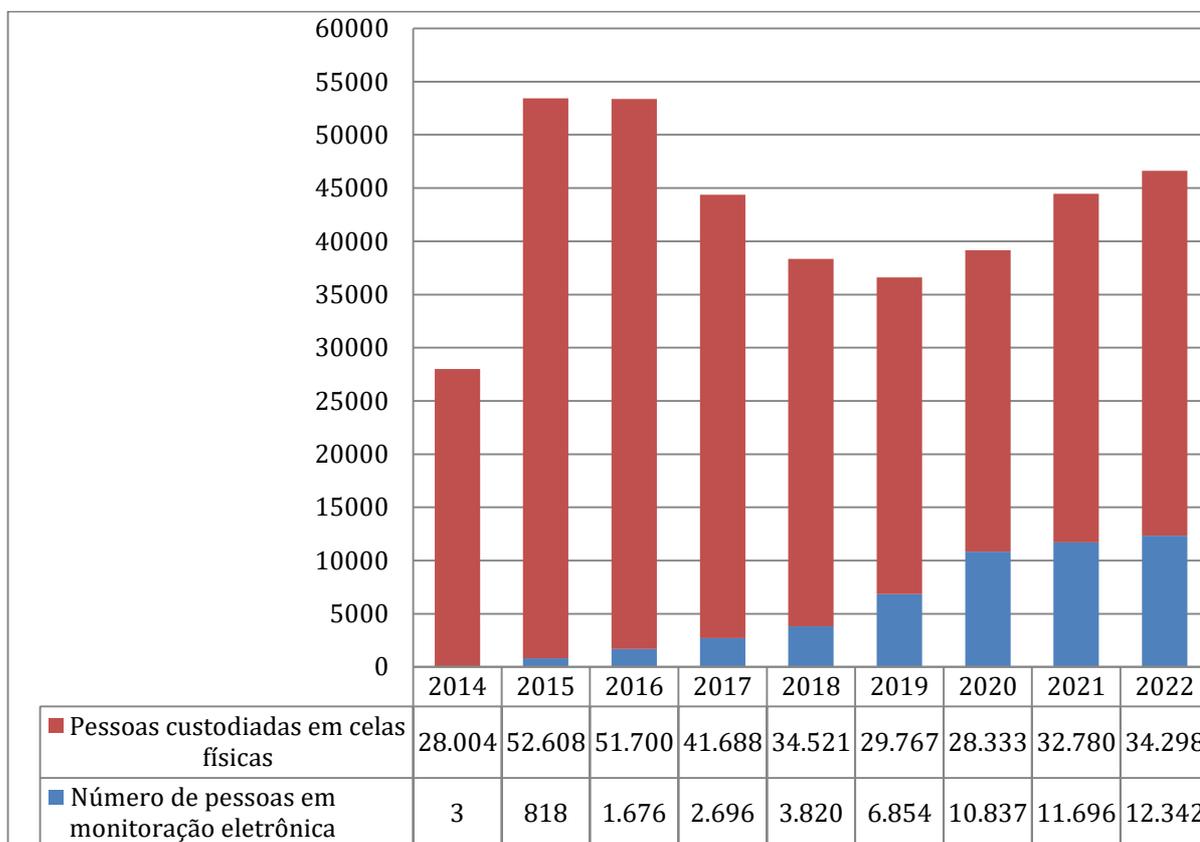
Como segundo fator, há que se mencionar também a adição da monitoração eletrônica como uma medida cautelar diversa da prisão preventiva, por meio da Lei nº 12.403/2011, a qual possivelmente impediu a decretação de diversas prisões preventivas, quando do sopesamento da situação concreta pelo juízo competente.

O terceiro fator para o aumento do monitoramento eletrônico é o disposto na Sumula Vinculante nº 56, o qual é maculado pela crônica falta de vagas em colônias agrícolas e industriais e que permitiu aos presos do regime semiaberto, bem como a alguns presos do regime fechado, que cumprissem suas penas sem se exporem às violações sistemáticas de unidades penais superlotadas.

A soma desses três fatores permitiu ao Brasil tomar uma nova realidade da Execução Penal nos últimos anos, a qual se afasta progressivamente das prisões, como forma de cumprimento da pena privativa de liberdade.

Já no que diz respeito ao Paraná, os números referentes à monitoração eletrônica chamam ainda mais a atenção:

GRÁFICO 15 – Comparação entre a quantidade de presos em monitoração eletrônica e em unidades penais físicas no Estado do Paraná por ano<sup>35</sup>



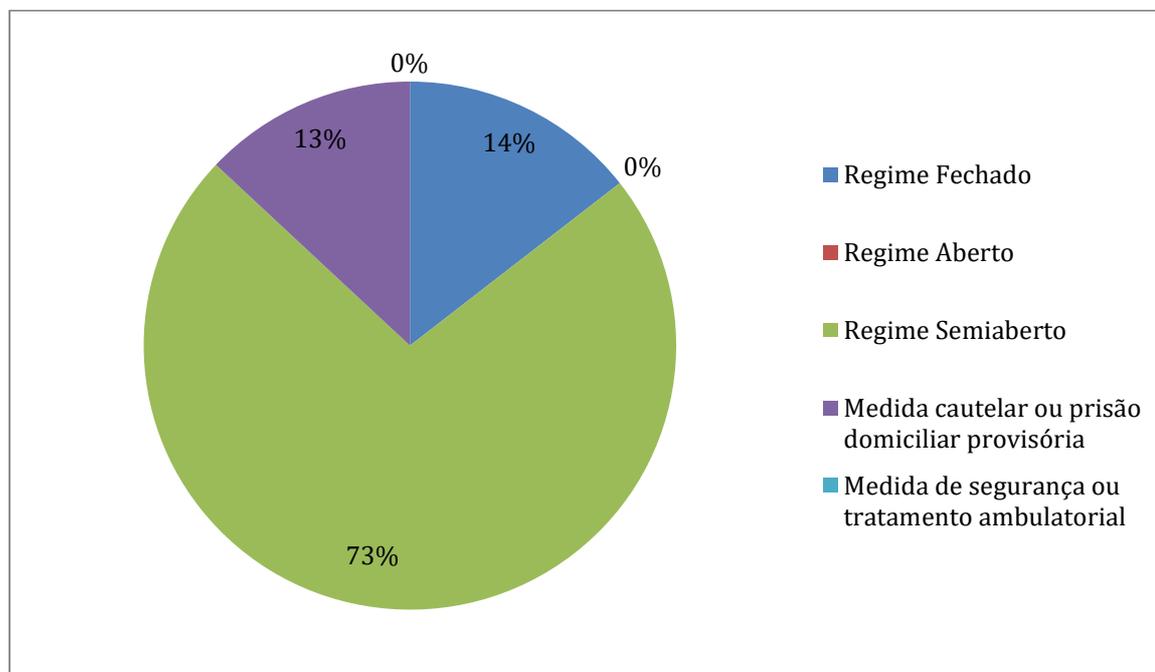
Fonte: Silva; Tormin, 2021; Brasil, 2017g; Brasil, 2021b; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor, elaborado pelo autor, elaborado pelo autor

Como é possível observar do Gráfico 15, o número de pessoas monitoradas eletronicamente, em 2022, já compunha mais de um terço do total de pessoas presas em celas físicas, o que representa mais que o dobro da proporção entre monitorados eletronicamente e presos em celas físicas do total nacional.

Nesse sentido, nota-se que o Paraná se encontra muito mais atrelado à utilização da monitoração eletrônica como forma de cumprimento de pena do que outros estados da federação. A razão para essa utilização massiva da monitoração, entretanto, tem uma razão específica, conforme se afere no Gráfico 16.

<sup>35</sup> Desconsidera-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

GRÁFICO 16 – Utilização da monitoração eletrônica no Estado do Paraná em 2021 por regime de pena<sup>36</sup>



Fonte: Brasil, 2022b, elaborado pelo autor

O Estado do Paraná tem uma estrutura penitenciária muito diferente da dos demais estados, o que levou um contingente muito maior de presos a terem o regime fechado ou semiaberto substituído por prisão domiciliar do que a média nacional.

De acordo com o Painel de Dados Sobre as Inspeções Penais em Estabelecimentos Prisionais, doravante chamado apenas de Painel de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais, a proporção de estabelecimentos prisionais no Brasil e no Paraná se dá na seguinte medida:

<sup>36</sup> Optou-se por utilizar, na presente pesquisa, os dados referentes ao ano de 2021, pois a amostra de 2022 em relação ao Estado do Paraná teve seus dados inseridos de forma claramente equivocada. De acordo com os dados do 13º ciclo de coleta do Sisdepen, 100% das monitorações eletrônicas paranaenses seriam destinadas ao regime semiaberto, o que não apenas está em desacordo com todos os outros levantamentos realizados pelo Sisdepen, que mediram monitorações eletrônicas no Paraná, mas também está em desacordo com a experiência empírica deste pesquisador, o qual observa, em seu cotidiano, a utilização de monitoração eletrônica para outras situações que não apenas o regime semiaberto.

QUADRO 2 – Proporção de estabelecimentos penais no Brasil e no Paraná, de acordo com a destinação do regime de pena

|                   | Brasil | Paraná |
|-------------------|--------|--------|
| Regime Fechado    | 58,6%  | 86,9%  |
| Regime Semiaberto | 32%    | 12,1%  |
| Regime Aberto     | 9,5%   | 0,9%   |

Fontes: Brasil, 2023h, elaborado pelo autor

Nota-se que há uma visível desproporção no Estado do Paraná sobre os estabelecimentos penais adotados, de modo que, claramente, a quantidade de estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto é insuficiente.

Nesse sentido, por exemplo, havia, ao fim de 2022, um total de 14.448 detentos no Paraná em regime semiaberto (Brasil, 2023a), para um total de 2.736 vagas em estabelecimentos destinados para esse tipo de regime (Brasil, 2023h)<sup>37</sup>, o que demonstra a incongruência do desenho do sistema prisional paranaense.

A falta de estabelecimentos suficientes para o cumprimento do regime semiaberto levou à ampla adoção do chamado regime semiaberto harmonizado. Esse regime foi instituído por meio do Decreto nº 12.015/2014 do Governo do Estado do Paraná e da Instrução Normativa nº 09/2015 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, documentos responsáveis à época pela regulamentação da monitoração eletrônica no estado pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário.

Na mencionada instrução normativa, determinou-se o seguinte sobre a monitoração eletrônica para presos condenados:

- 2.2.1. A monitoração eletrônica para presos condenados poderá ser utilizada:
- I - para presos em regime domiciliar, nos termos dos artigos 117 e 146-B, IV, da Lei nº 7.210/1984;
  - II - para presos em regime semiaberto:
    - a) na hipótese de saída temporária autorizada pelo juiz;
    - b) na harmonização do regime semiaberto, ou seja, na hipótese de inexistência de vaga nas unidades penitenciárias de regime semiaberto do Sistema Penitenciário do Estado, a critério do juiz, estando a concessão do benefício condicionada à avaliação de bom comportamento carcerário e ao exercício de trabalho externo/estudo (Paraná, 2015).

<sup>37</sup> Destaca-se ainda que nem todos os estabelecimentos que foram considerados na somatória de vagas são exclusivamente destinados para o regime semiaberto. Dos 13 estabelecimentos destinados ao regime semiaberto no Paraná, apenas quatro são destinados exclusivamente ao regime semiaberto, de modo que muitas das 2.736 vagas podem ser destinadas a presos provisórios ou em regime fechado.

Assim, no caso do Estado do Paraná, havia, desde 2014, a expressa faculdade normativa dos juízes em adotar o regime semiaberto harmonizado, ou seja, a permissão de cumprimento do regime semiaberto no domicílio, com a utilização de monitoração eletrônica. Contudo, após a Súmula Vinculante nº 56, essa faculdade passou a ser uma obrigatoriedade, na medida em que o Paraná possui vagas para apenas 19% de sua população carcerária em regime semiaberto (Brasil, 2023a; Brasil, 2023h) e não pode deixar seus presos aguardando em estabelecimento destinado a regime mais gravoso.

Em outras palavras, no caso paranaense, a Súmula Vinculante nº 56, cumulada com a Instrução Normativa nº 09/2015, parece ter sido a política pública prisional que mais bem combateu o Estado de Coisas Inconstitucional, vez que não permitiu que os presos fossem obrigados a cumprirem sua pena em um universo de estabelecimentos claramente confeccionados sem observação da realidade da execução penal do estado.

Independentemente das críticas que possam ser tecidas à estrutura prisional paranaense, observa-se que as políticas de alternativas penais, por meio de monitoração eletrônica, mostram-se aparentemente eficientes, pois evitaram uma sobrecarga ainda maior do sistema prisional.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que as modificações legais e jurisprudenciais referentes à prisão domiciliar e ao monitoramento eletrônico certamente afastaram milhares de pessoas dos efeitos deletérios atuais do sistema prisional.

Há diversas críticas ao modelo de utilização da monitoração eletrônica e da prisão domiciliar como substitutivo da pena cumprida em estabelecimento prisional. Cita-se, nesse aspecto, a visão de que a permissibilidade de cumprimento de pena em prisão domiciliar “serve de estímulo ao Poder Executivo no sentido de prosseguir com sua histórica omissão na geração de vagas no sistema prisional” (Avena, 2019, p. 202). Indica-se ainda a perspectiva de que a monitoração eletrônica implica na “dilatação centrífuga do sistema penal” e na “densificação centrípeta das malhas de controle” (Campello, 2019, p. 180).

Entretanto, em vista do quadro atual das prisões brasileiras e das restrições empregadas principalmente para a concessão do benefício da prisão domiciliar, não é possível afirmar que a utilização dessas alternativas penais é uma política penal

equivocada no contexto do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário.

### 3.2.2 A trajetória das condições materiais do sistema prisional

Em que pesem as políticas públicas prisionais descritas no decorrer deste trabalho, objetivando a redução da população carcerária, essas encontram a pena cominada para o perfil dos crimes dos presos brasileiros como teto, de modo que a redução da superlotação carcerária não se faz apenas com a redução do número de presos, mas também com o aumento do número de vagas.

A alta incidência de presos condenados por crimes relacionados ao tráfico de drogas, por exemplo, já tratada em sede do primeiro capítulo, não permite uma política ampla de desencarceramento, na medida em que se trata de crime com pena alta e equiparado a crime hediondo<sup>38</sup>.

Da mesma forma, o alto grau de presos reincidentes, os quais não estariam em regra englobados por políticas criminais desencarceradoras<sup>39</sup>, também impede a efetividade dessas políticas.

Assim, perpassa o combate ao Estado de Coisas Inconstitucional também a melhora material das prisões brasileiras, de modo que se trata de uma abordagem dupla: minimizar a incidência da pena de prisão para que essa seja a *ultima ratio* e garantir condições dignas às prisões para as ocasiões em que essas sejam necessárias.

A medida cautelar de descontingenciamento do FUNPEN serviu ao propósito de liberar mais verbas destinadas a aprimorar o sistema prisional brasileiro. Contudo, como já tratado, o mero descontingenciamento se mostra insuficiente para a resolução do problema estrutural das condições das unidades penais.

Dedica-se o presente tópico a verificar quais medidas foram adotadas para aprimorar o sistema prisional e em que passo essas se mostraram funcionais aos fins da APDF n° 347.

Em relação à qualidade da infraestrutura dos presídios, esses são classificados como péssimos, ruins, regulares, bons ou excelentes, nos termos de vistorias realizadas regularmente e inseridas no sistema do Cadastro Nacional de Inspeções

---

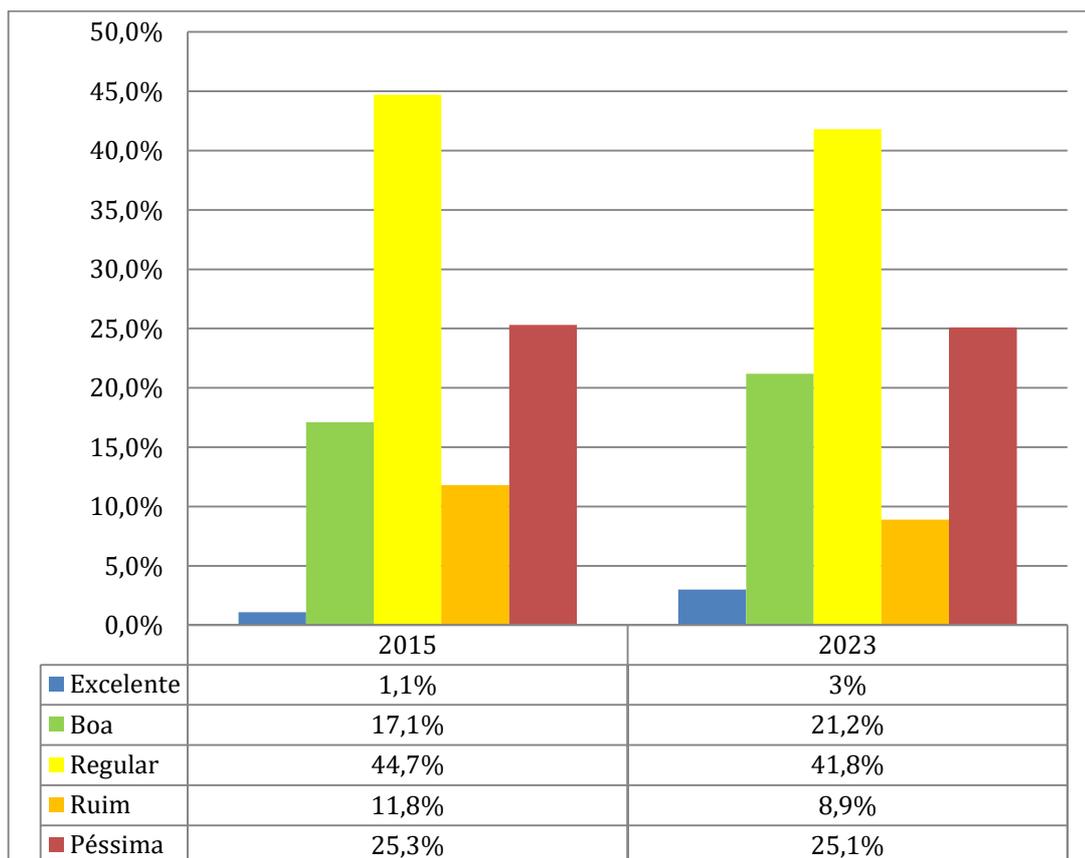
<sup>38</sup> Consideram-se como crimes hediondos aqueles regulados pela Lei n° 8.072/1990. Nos termos dessa lei, os crimes hediondos ou a eles equiparados têm diversas consequências, como o maior tempo necessário para a progressão de regime e para o livramento condicional. É o caso do tráfico de drogas.

<sup>39</sup> De acordo com estudo promovido em 2022 pelo DEPEN, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco, 33,5% dos egressos do sistema prisional reincide em até cinco anos (Brasil, 2022c).

nos Estabelecimentos Penais (CNIEP).

Com base nos dados inseridos no CNIEP, é possível aferir uma mudança relevante na consideração das unidades prisionais brasileiras entre os anos de 2015 e 2022, conforme se afere no Gráfico 17.

GRÁFICO 17 – Comparação das condições das unidades prisionais brasileiras entre os anos de 2015 e 2023 em porcentagem



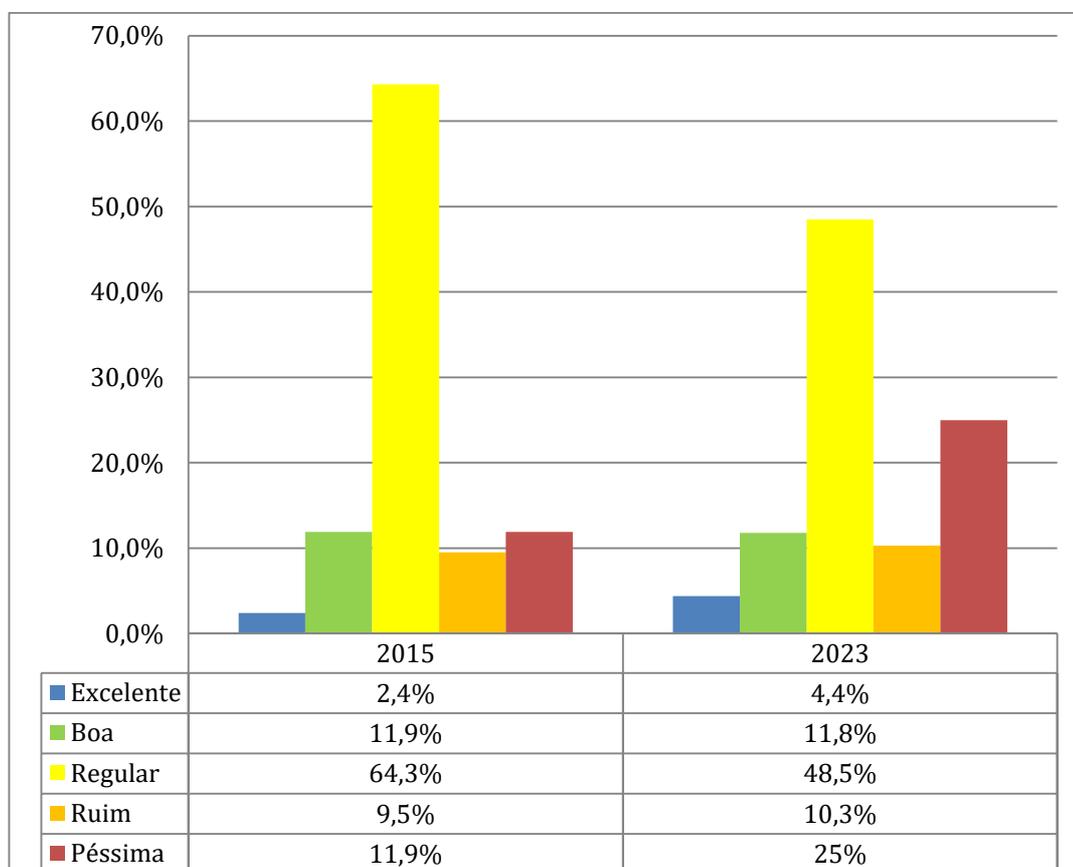
Fonte: Brasil, 2023h, elaborado pelo autor

É possível averiguar, nos dados expostos no Gráfico 17, que houve uma melhora sensível no período, na medida em que o número de estabelecimentos excelentes e bons aumentou e o número de estabelecimentos regulares, ruins e péssimos diminuiu. Contudo, a diminuição de estabelecimentos em condições péssimas em apenas 0,2%, após sete anos da adoção das medidas estudadas nesta pesquisa, pode ser considerado como muito pouco diante da urgência do quadro prisional brasileiro.

No que diz respeito ao Estado do Paraná, a situação é diversa, na medida em que é possível aferir resultados positivos e negativos simultaneamente na

comparação entre os dois anos. Contudo, o saldo geral é certamente negativo.

GRÁFICO 18 – Comparação das condições das unidades prisionais paranaenses entre os anos de 2015 e 2023 em porcentagem



Fonte: Brasil, 2023h, elaborado pelo autor

Embora o Paraná ostente uma situação próxima à da média brasileira em termos gerais, as mudanças ocorridas nos últimos anos vão em sentido contrário ao esperado.

Observa-se, no contexto paranaense, um aumento leve entre o número de estabelecimentos em condições excelentes ou boas. Todavia, no caso das unidades prisionais em péssimas condições, há um salto de mais de 13%, o qual eclipsa qualquer melhora dos estabelecimentos.

Em que pese o fato de o CNJ ter utilizado a mudança como um sinal rumo à superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional (Brasil, 2023f), há indícios de que essa melhora possa ser uma mera vitória de Pirro.

Além disso, é possível questionar uma mácula resultante do próprio levantamento feito em 2015, a partir do CNIEP, pois as amostragens dos levantamentos de 2015 e 2023 são diversas.

De acordo com o Painel de Inspeções em Estabelecimentos Prisionais, no ano de 2015, 1.401 estabelecimentos penais foram inspecionados no Brasil, sendo que apenas 42 se encontravam no Paraná (Brasil, 2023h). Já no ano de 2023, 1.773 unidades foram analisadas no Brasil, com 136 localizadas em solo paranaense (Brasil, 2023h).

Essa diferença de amostragem permite um melhor vislumbre do cenário atual do sistema prisional brasileiro.

Nesse sentido, embora o número de estabelecimentos em situação regular no Estado do Paraná tenha caído proporcionalmente entre 2015 e 2023, houve um aumento em números absolutos, passando de 27 estabelecimentos em situação regular, para o número de 66.

Entretanto, da análise em números absolutos, passa ser ainda mais destacada a diferença de prisões em condições péssimas entre 2015 e 2023, passando de cinco prisões, em 2015, para 34, um aumento de quase 600%.

Assim, nota-se que a pequena amostragem de inspeções nos estabelecimentos prisionais no Estado do Paraná, no ano de 2015, pode ter afetado o panorama real das condições carcerárias paranaenses. Desse modo, ficam impossíveis as comparações detalhadas sobre o cenário, devido a uma falha estatal na realização de vistorias em estabelecimentos suficientes.

Independentemente das questões anteriormente expostas, resta claro que, apesar de inegáveis avanços nas condições de diversos estabelecimentos penais no Brasil no espaço de sete anos, principalmente em números absolutos, não é possível afirmar que essa melhora foi significativa. Essa análise procede, principalmente, quando considerado o empenho dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo em realizar o descontingenciamento das verbas do FUNPEN.

Outra métrica de análise do avanço material das prisões brasileira reside na capacidade de estudo e de trabalho dos detentos. O art. 31 da Lei de Execução Penal dispõe que é dever do preso condenado trabalhar no estabelecimento prisional. Na realidade, entretanto, esse dever é geralmente impossível de ser cumprido, pois não há condições de exercício do labor para todos os detentos.

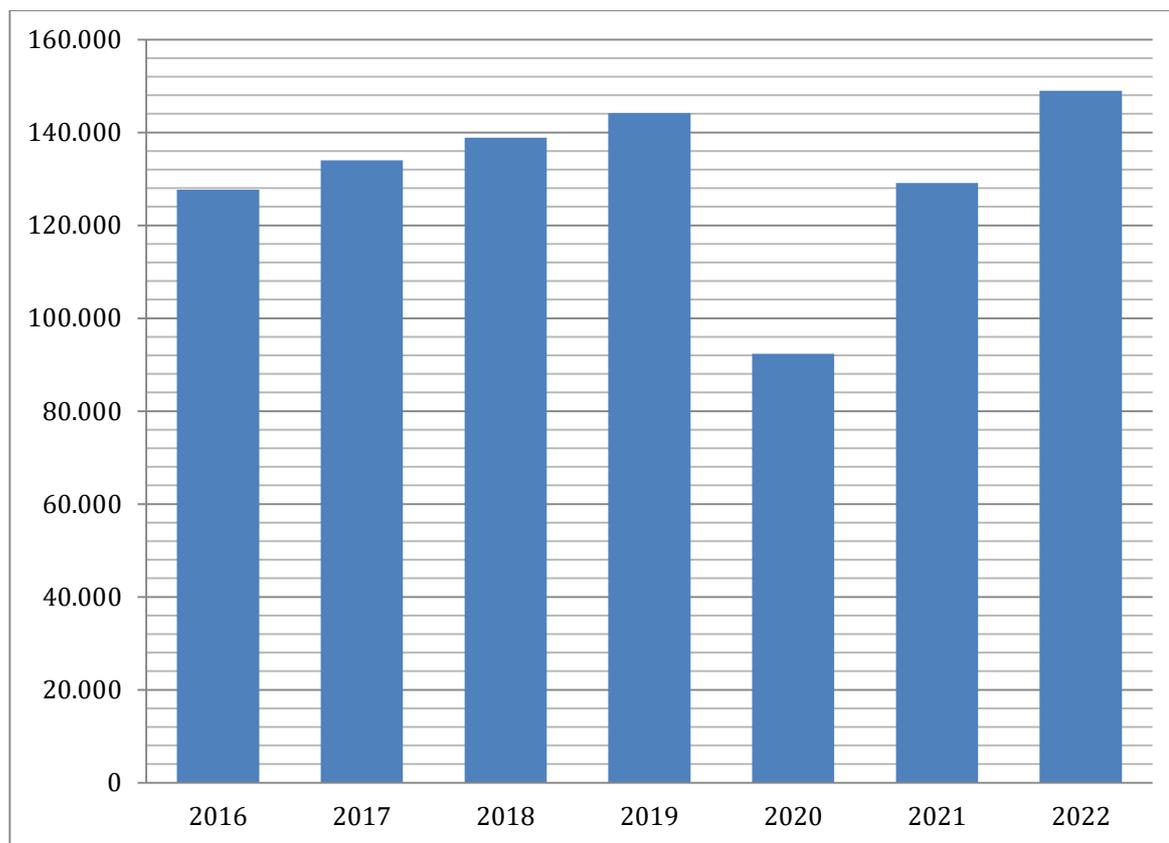
De acordo com o 13º ciclo de coleta de dados do Sisdepen, apenas 23,19% da população prisional em celas físicas está inserida em atividades laborais (Brasil, 2023a), o que demonstra o claro descumprimento do disposto na lei penitenciária brasileira.

O trabalho e o estudo dos presos são medidas extremamente importantes, pois não apenas contribuem para a reinserção social do apenado, como também servem como uma maneira de acelerar o cumprimento da pena por meio da remição.

A remição é instrumento previsto no art. 126 da Lei de Execução Penal, o qual permite que o condenado diminua o seu tempo de execução de pena por meio do estudo e do trabalho.

Assim, é parte do desenho da execução penal brasileiro que, durante o tempo de cárcere, o preso possa melhor aproveitar o seu tempo de pena por meio da educação e do trabalho.

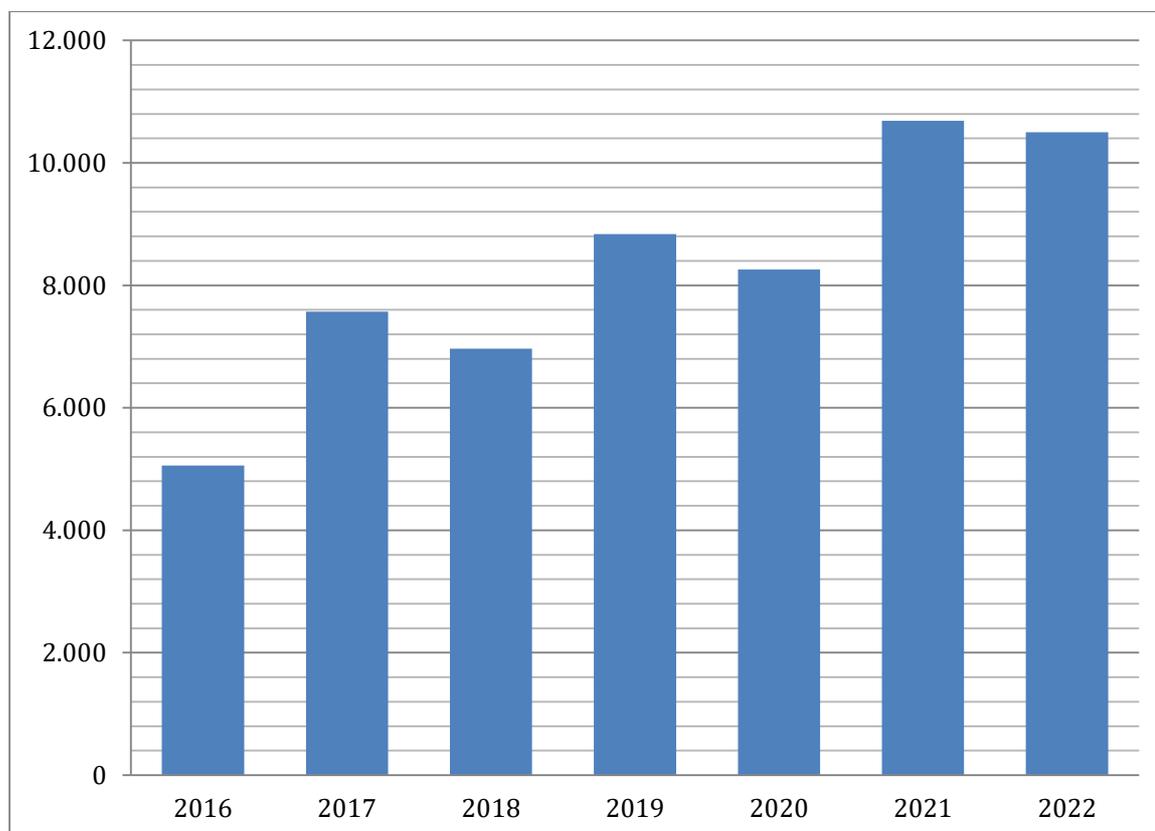
Quando da análise da série histórica, nota-se que, entre 2016 e 2022, houve uma série de pequenos aumentos no contingente de presos trabalhando, com exceção dos anos de 2020 e 2021, os quais, provavelmente, foram afetados pelas restrições da pandemia da Covid-19 (Brasil, 2023a).

GRÁFICO 19 – Quantidade de presos em celas físicas em trabalho no Brasil, por ano<sup>40</sup>

Fonte: Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Já no caso do Estado do Paraná (Gráfico 20), em que pese um saldo visivelmente positivo, houve instabilidade de quedas e aumentos durante toda a série histórica (Brasil, 2023a). Além disso, chama a atenção que o pico de presos em trabalho no estado se deu justamente em 2021, segundo ano da pandemia da Covid-19:

<sup>40</sup> Desconsidera-se na presente análise os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não são contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

GRÁFICO 20 – Quantidade de presos em celas físicas em trabalho no Paraná por ano<sup>41</sup>

Fonte: Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Contudo, o Estado do Paraná tem uma vantagem significativa em relação à média nacional, correspondente à quantidade de presos trabalhando, em proporção à população carcerária total. Nesse sentido, enquanto 22,97% dos detentos brasileiros em celas físicas estão em trabalho, no Paraná, esse número chega a 30,71% das pessoas privadas de liberdade (Brasil, 2023a).

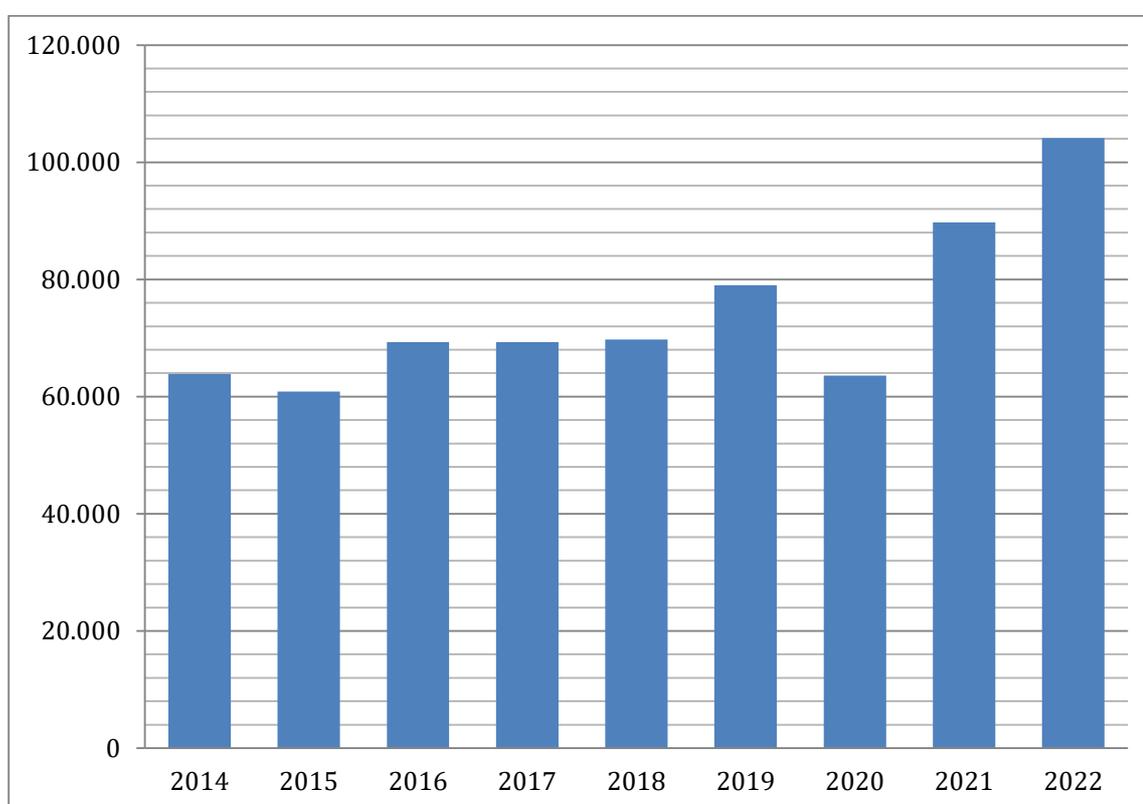
Ademais, como verificado anteriormente neste tópico, boa parte dos detentos em regime semiaberto no Estado do Paraná estão atualmente sob monitoração eletrônica, a qual não adentra nos números já expostos.

Logo, somando esse aspecto com o número de presos em celas físicas trabalhando, é possível afirmar que o Paraná se encontra em posição de destaque, no que concerne à garantia do direito/dever do preso de trabalhar, ainda que esteja aquém do ideal.

<sup>41</sup> Desconsidera-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não são contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

Já quanto à questão deste estudo, optou-se por utilizar, como ponto de comparação, apenas as atividades de ensino escolar. Em que pese o fato de existirem diversas outras atividades de educação não escolar desenvolvidas no cárcere (leitura, esporte, capacitação profissional e atividades complementares no geral), não é possível medir com exatidão a quantidade de presos envolvidos nessas atividades, na medida em que pode o preso realizar educação escolar, praticar esporte, ler livros e realizar capacitação profissional concomitante, o que geraria duplicidades<sup>42</sup>.

GRÁFICO 21 – Quantidade de presos em celas físicas em ensino escolar no Brasil por ano<sup>43</sup>



Fontes: Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

É possível verificar, no caso brasileiro, que os anos de 2021 e 2022 foram de grandes evoluções na questão educacional brasileira (Gráfico 21), alcançando as

<sup>42</sup> Nesse aspecto, o 13º ciclo de coleta de dados do Sisdepen registra que 131,94% dos presos em celas físicas estão em atividades educacionais (Brasil, 2023a). Ante a óbvia ocorrência de duplicidades, não é possível a utilização de todas as atividades educacionais como forma de aferir o progresso da educação prisional em termos populacionais, sem limitar o filtro de educação para apenas a educação escolar.

<sup>43</sup> Desconsidera-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não são contabilizados pelos ciclos de coleta do Sisdepen.

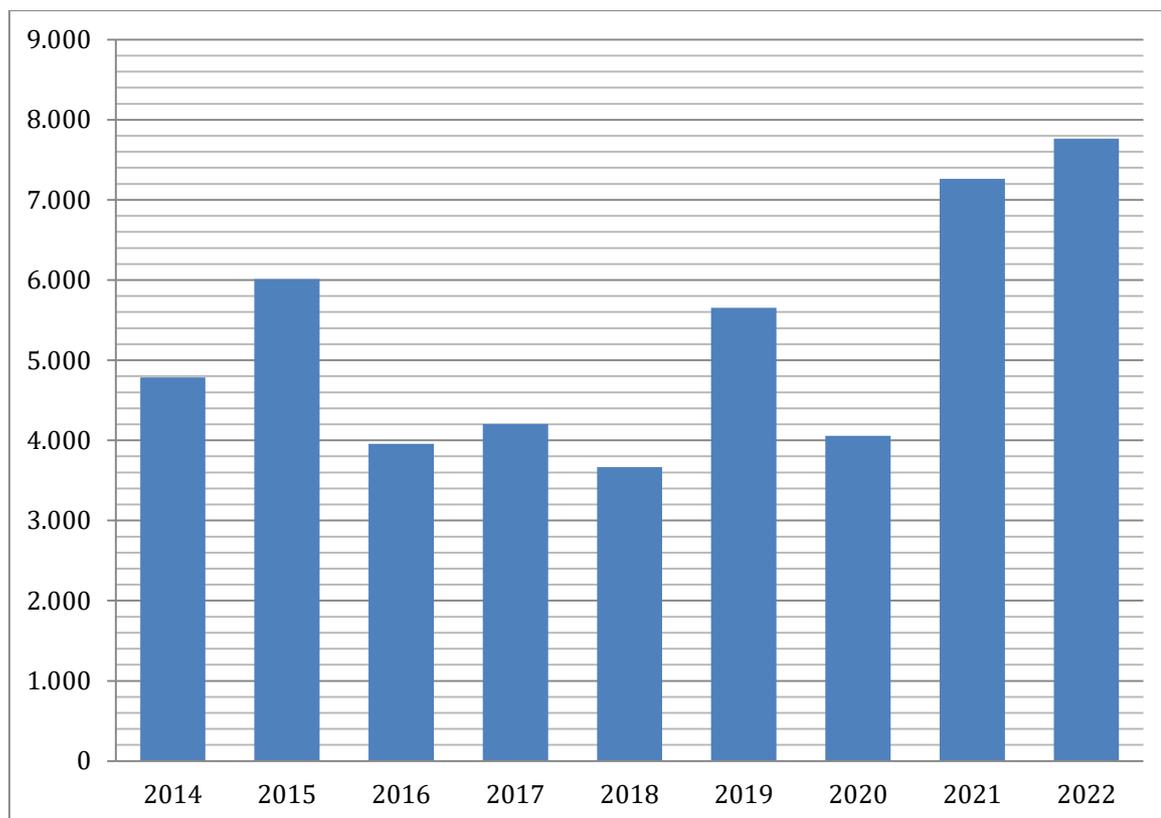
máximas históricas de presos com ensino escolar (Brasil, 2023a).

Não apenas isso, com exceção do ano de 2020, marcado pela pandemia da Covid-19, nenhum ano, desde o julgamento das medidas cautelares da ADPF nº 347, constatou diminuição do número de pessoas privadas de liberdade em estudo.

Ainda em relação aos avanços educacionais constatados, verifica-se que o ano de 2022 também representou 16,18% do total dos presos brasileiros em atividades educacionais, o que configura a máxima histórica de presos em ensino escolar também em termos de proporcionalidade.

Assim, inobstante o longo caminho a ser trilhado, uma vez que a proporção de presos em atividade educacional escolar ainda é baixa, há claro progresso nessa medida dentro do sistema prisional brasileiro.

Em relação à análise específica do Estado do Paraná, destaca-se a quantidade de presos inseridos no sistema prisional que estão em atividade escolar, considerando o tamanho da população prisional do estado.

GRÁFICO 22 – Quantidade de presos em celas físicas em ensino escolar no Paraná, por ano<sup>44</sup>

Fontes: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014; Brasil, 2015d; Brasil, 2017e; Brasil, 2018b; Brasil, 2019a; Brasil, 2019c; Brasil, 2020d; Brasil, 2021a; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Nota-se, no caso, que o Estado do Paraná sempre ostentou uma boa quantidade de presos em atividades educacionais escolares. Em 2014, ano de início da presente série histórica, o número de detentos em atividades escolares era de 25% da população encarcerada (Brasil, 2015d), acima dos índices brasileiros atuais.

Entretanto, no ano de 2022, apesar de o número de presos em atividades escolares ter crescido em, aproximadamente, 3 mil detentos, houve, na verdade, uma diminuição da proporção de presos em atividades educacionais, a qual rondou em 2022 os 22,6% (Brasil, 2022a).

Apesar dessa queda em proporcionalidade, verifica-se também, nesse ponto, que o Estado do Paraná se torna um dos exemplos de atividades de reabilitação de suas pessoas privadas de liberdade, ao ter êxito em expandir o número de indivíduos

<sup>44</sup> Desconsideram-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não são contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

em atividades de ensino em números absolutos.

Há que se salientar ainda como as políticas públicas educacionais adotadas nos últimos anos também servem ao combate do Estado de Coisas Inconstitucional.

Nesse sentido, cita-se a aplicação maciça de provas como a do Exame Nacional do Ensino Médio (Brasil, 2022a), a realização de convênios com instituições para a realização de cursos profissionalizantes e superiores (Brasil, 2023g) e a Resolução nº 391/2021 do CNJ, a qual expandiu a regulamentação da remição por estudo para outras atividades, como leitura e a aprovação em exames que certificam a conclusão do ensino fundamental ou médio.

Logo, é possível aferir a presença de progresso significativo no campo das políticas públicas prisionais educacionais e que essas implicam em avanços na própria ideia de ressocialização adotada pela Lei de Execução Penal.

Por fim, a terceira métrica a ser utilizada para verificar os avanços das reformas prisionais nos últimos anos diz respeito ao déficit de vagas.

Todavia, é importante pontuar que a análise de um panorama histórico nacional do *déficit* de vagas é inviável. Apesar de haver a disponibilidade de informações sobre a quantidade de vagas e o seu déficit, essas não são fidedignas, devido à quantidade de falhas metodológicas.

Ao se verificar a série histórica e os relatórios dos dados fornecidos pelos estados que compõem o total nacional de vagas, há diversas incongruências que tornam impossível a realização de uma análise panorâmica dos últimos anos.

Nesse sentido, o exemplo mais visível é o próprio Estado do Paraná que, no ano de 2016, teve a adição de 30.000 novas vagas prisionais, as quais inexistiam em 2015 e voltaram a inexistir em 2017 (Brasil, 2023a).

Da mesma forma, o estado do Amapá teve um incremento significativo de 55,76% de vagas entre 2016 e 2017, indo de 1.684 vagas para o número de 2.623. Contudo, no ano de 2018, o estado perdeu quase 50% de suas vagas prisionais, indo para o total de 1.422, número inferior ao de 2016 (Brasil, 2023a). Há ainda diversos outros exemplos de *outliers* nas séries históricas dos estados, citando-se os anos de 2018 em Minas Gerais, os anos de 2018 e 2019, no Rio Grande do Norte, dentre outros de menor destaque estatístico (Brasil, 2023a).

Da análise dos relatórios estaduais que lastrearam esses dados, foi possível encontrar a origem de algumas dessas modificações, de modo que, em alguns casos, há claro erro metodológico e, em outros, há necessidade de melhor averiguar a razão

do abrupto aumento ou diminuição.

Por essa razão, optou-se, neste trabalho, por não verificar a progressão do número de vagas em relação ao Brasil por ano, destinando-se essa análise detalhada apenas ao Estado do Paraná.

Contudo, é possível afirmar, com base nos dados disponíveis, que o Brasil conseguiu criar pouco mais de cem mil novas vagas prisionais entre os anos de 2015 e 2022, passando de 371.201 vagas para 477.0256 vagas (Brasil, 2023a). Trata-se de uma expansão considerável do número de vagas.

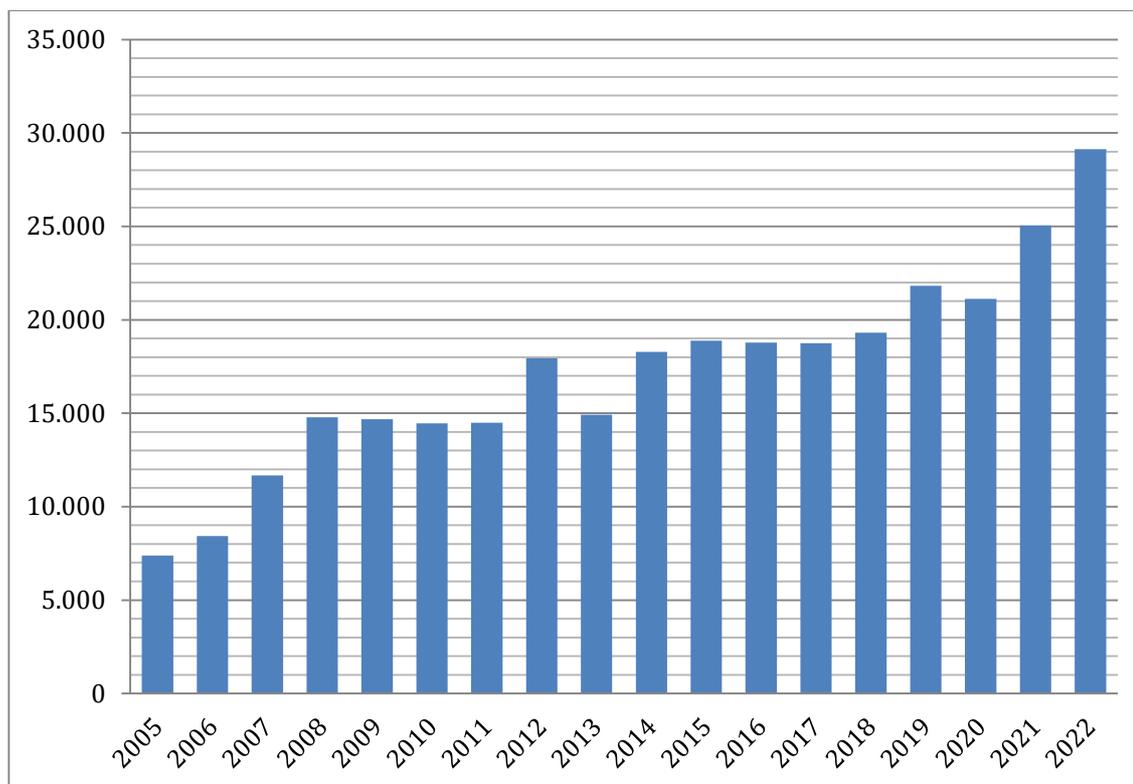
No entanto, durante o mesmo período de tempo, entre 2008 e 2015, o Brasil teve um aumento semelhante de vagas prisionais, indo de 266.946 vagas para o total de 371.201 vagas (Brasil, 2023a). Isso demonstra que as políticas públicas prisionais realizadas nos últimos anos não aceleraram o processo de criação de vagas em âmbito nacional, mas sim serviram apenas à manutenção desse ritmo.

Cabe salientar, sem embargo, que o déficit observado em 2022, de 171.636 vagas, por mais que seja notadamente negativo, ainda assim é o menor desde o ano de 2006, quando o Brasil alcançou um déficit de 165.088 vagas (Brasil, 2023a).

Além disso, o déficit de 2022 é também, proporcionalmente, o menor registrado na série histórica, iniciada em 2000, em relação à quantidade de pessoas privadas de liberdade no país, representando apenas 26,45% do total de pessoas privadas de liberdade.

Dessa forma, no que diz respeito à situação nacional, nota-se que os resultados positivos se dão por uma atuação conjunta: o aumento do número de vagas em ritmo constante e os esforços desde a pandemia da Covid-19 em reduzir o número de pessoas em celas físicas.

Já em relação ao Estado do Paraná, o crescimento do número de vagas pode ser observado a partir da seguinte série histórica:

GRÁFICO 23 – Quantidade de vagas no sistema prisional paranaense por ano<sup>45</sup>

Fontes: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014; Brasil, 2015d; Brasil, 2017e; Brasil, 2018b; Brasil, 2019a; Brasil, 2019c; Brasil, 2020d; Brasil, 2021a; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Para a confecção do Gráfico 23, foi realizada a correção de claro erro metodológico, referente ao ano de 2016, o qual teve a adição de 30.000 novas vagas prisionais (Brasil, 2023a). Da análise dos relatórios estaduais anuais, foi possível aferir que as 30.000 vagas que serviram de *outlier* na presente pesquisa eram oriundas do regime aberto e não foram registradas no ano antecedente e subsequente, tratando-se assim de dado que deve ser ignorado para fins estatísticos.

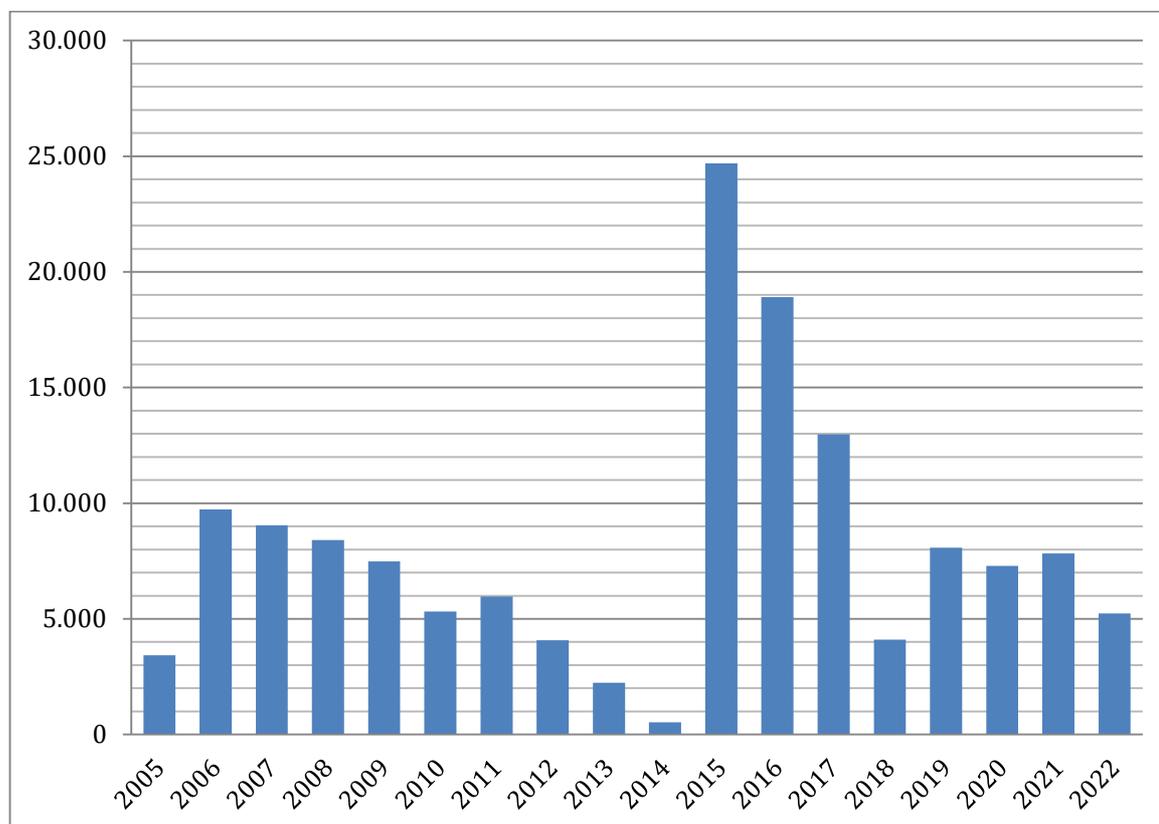
Nota-se que o Estado do Paraná, nos últimos dois anos da série, obteve êxito em criar as máximas históricas de vagas no sistema prisional, ultrapassando, pela primeira vez, a barreira de 25.000 vagas no sistema prisional, em 2021, e chegando já no ano seguinte em quase 30.000 vagas.

Dessa forma, há que se registrar o aparente sucesso das medidas de expansão do número de vagas.

<sup>45</sup> Desconsideram-se, na presente análise, os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares, pois não são contabilizados pelas ciclos de coleta do Sisdepen.

Não obstante, quando abordado o déficit de vagas no Paraná, algumas contextualizações são necessárias.

GRÁFICO 24 – Déficit de vagas no sistema prisional paranaense, por ano<sup>46</sup>



Fontes: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014; Brasil, 2015d; Brasil, 2017e; Brasil, 2018b; Brasil, 2019a; Brasil, 2019c; Brasil, 2020d; Brasil, 2021a; Brasil, 2022b; Brasil, 2023a, elaborado pelo autor

Como já mencionado, há uma heterogeneidade marcante na população carcerária paranaense, a qual gera sérias dúvidas em determinados momentos sobre a confiabilidade do contido nos relatórios confeccionados.

No presente caso, a diferença se torna ainda maior que aquela observada no Gráfico 12, em decorrência de o presente levantamento não considerar o que o Sisdepen define como “outras prisões”, ou seja, os presos sob custódia das polícias judiciárias, batalhões de polícia e bombeiros militares. Na análise apresentada no Gráfico 12, a população carcerária contida na seção “outras prisões” representou, em

<sup>46</sup> Para a elaboração do Gráfico 24, foram consideradas apenas as vagas e a população prisional que se encontra em celas físicas contidas no sistema penitenciário, excluindo-se as vagas referentes às carceragens das polícias judiciárias, batalhões de polícia e bombeiros militares.

alguns anos, parte relevante da população carcerária paranaense.

Por essa razão, há registro de diferenças significativas no déficit de vagas, a exemplo dos anos de 2014 e 2015, quando o déficit passou de 529 vagas para 24.697, apesar de as vagas entre 2014 e 2015 terem permanecidos praticamente as mesmas.

Contudo, sem nenhuma correção por parte das fontes oficiais e sem ser possível averiguar a razão dessa modificação, devem-se tomar como verdadeiros os dados registrados pelo Estado do Paraná, apesar do necessário registro de sua implausibilidade.

Reduzindo a análise para os anos mais recentes, quando parece haver uma uniformização dos dados fornecidos pelas unidades da federação, é possível verificar que o Paraná conseguiu alcançar seu menor déficit desde o ano de 2019.

Essa redução se deu, principalmente, pelo aumento de número de vagas, uma vez que o Paraná registrou uma população carcerária em celas físicas do sistema prisional, em 2022, superior a dos anos de 2019, 2020 e 2021.

Logo, torna-se inegável o efeito que a política de aumento de vagas tem surtido no Paraná no combate ao Estado de Coisas Inconstitucional, mesmo a partir da constatação de uma tendência de aumento da população carcerária paranaense nos últimos anos.

Também é relevante destacar, no presente capítulo, que as medidas adotadas pelo Estado do Paraná parecem estar surtindo efeitos em larga escala. Apesar de o estado ter uma população carcerária proporcionalmente considerável, consegue manter condições que se mostram melhores que a média nacional.

Como verificado, as condições paranaenses devem ser sopesadas, pois, em grande escala, as melhores condições do estado se deram graças ao uso generalizado do chamado regime semiaberto harmonizado, correspondente à concessão de monitoração eletrônica para os presos que deveriam estar em colônia agrícola ou industrial.

Nesse sentido, a adoção do regime semiaberto permitiu que o Estado do Paraná tivesse uma situação de vagas muito mais confortável que a da média nacional, tratando-se de um dos menores déficits registrados no país. Contudo, essa informação muda de patamar, quando se vislumbra a solução do regime semiaberto harmonizado como previsto normativamente: uma solução provisória adotada apenas para o período em que o Estado providencia vaga em regime adequado. Não é a realidade, entretanto, pois o preso colocado em regime semiaberto harmonizado

difícilmente será levado posteriormente ao estabelecimento prisional adequado, cumprindo toda a reprimenda em monitoração eletrônica.

Quanto ao número de presos estudando e trabalhando, novamente, isso se torna possível devido a essa institucionalização do regime semiaberto a ser cumprido, por meio de monitoração eletrônica, pois as vagas de trabalho e estudo tipicamente dedicadas ao regime semiaberto são transferidas para os presos em regime fechado.

Nada obstante, ainda assim é verificado que o Estado do Paraná se encontra com número de vagas de trabalho e de estudo escolar em patamar muito superior que a média nacional, o que demonstra que o estado, nesse aspecto, encontra-se mais próximo de se afastar do Estado de Coisas Inconstitucional que outros estados. Uma das medidas prioritárias a ser adotada pelos poderes executivos é a ampla adoção dos deveres de trabalho e de estudo dos detentos, pois os fins preventivos da pena dependem necessariamente dessas políticas públicas no cárcere.

Além da discussão concernente à utilização da monitoração eletrônica no regime semiaberto harmonizado, as duas maiores questões que saltam aos olhos no Paraná dizem respeito a grande quantidade de estabelecimentos em péssimas condições e ao baixo número de audiências de custódia realizadas no estado.

Em relação à qualidade dos estabelecimentos, uma das principais soluções parece residir na utilização das verbas do FUNPEN, as quais se encontram com baixa utilização no Estado do Paraná. Já em relação às audiências de custódia, há que se verificar a razão por meio de estudos aprofundados, para que seja verificada a razão de ser de o estado nunca ter retomado os patamares pré-pandêmicos.

No capítulo seguinte desta dissertação, serão analisadas as perspectivas futuras do Estado de Coisas Inconstitucional, incluindo a análise de mérito da ADPF nº 347, realizada pelo STF, e as diretrizes para os planos de superação. Em relação ao plano paranaense de superação do Estado de Coisas Inconstitucional, é possível averiguar que, dentro das balizas observadas neste capítulo, a situação traz especificidades que não adentram aos outros estados da federação, os quais devem ser percebidos pelos planos estaduais.

#### 4 PERSPECTIVAS DO(S) ESTADO(S) DE COISAS INCONSTITUCIONAL(IS)

Com todo o exposto, entende-se que foi traçado um panorama geral das políticas públicas realizadas em decorrência da ADPF nº 347, seja por via direta ou indireta.

Resta à presente pesquisa, então, analisar essas políticas públicas sob o contexto de uma visão global do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional.

Não se pretende, neste ponto, aferir a eficiência desse instrumento em definitivo, pois sequer há elementos suficientes para isso, seja pelo fato de a ADPF nº 347 ainda se encontrar em andamento, seja pelo fato desse processo ser o primeiro em que a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional se encontra suficientemente madura para permitir essa análise.

Entretanto, em vista da análise histórica das políticas públicas construídas nos últimos anos em virtude da ADPF nº 347, é possível traçar uma análise crítica sobre as perspectivas desse processo e do próprio Estado de Coisas Inconstitucional como instrumento a ser utilizado pelo Poder Judiciário.

##### 4.1 OS PRÓXIMOS PASSOS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 347 E DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DAS PRISÕES BRASILEIRAS

Durante a confecção desta pesquisa, o STF, em 04 de outubro de 2023, concluiu o julgamento de mérito da ADPF nº 347.

Assim, pouco mais de oito anos depois do julgamento das medidas cautelares, objeto do segundo capítulo, foram também analisados os pedidos definitivos formulados.

O plenário do STF decidiu pelas seguintes medidas, nos termos da ementa:

7. Adesão ao voto do relator originário quanto à procedência dos pedidos para declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e determinar que: (i) juízes e tribunais motivem a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando determinada ou mantida a prisão provisória; (ii) juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão, pelo fato de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições mais severas do que as previstas em lei; (iii) juízes e tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN. 8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os

pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e monitoramento pelo STF. VI. Divergência do voto do relator 9. Em sentido diverso àquele constante do voto do Relator, afirma-se: (i) a necessária participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) na elaboração do plano nacional; (ii) a procedência dos pedidos de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF; e (iii) o monitoramento da sua execução pelo DMF/CNJ, com supervisão do STF. 10. A elaboração do plano nacional de enfrentamento do problema carcerário deve ser atribuída, conjuntamente, ao DMF/CNJ e à União, ambos dotados de competência e expertise na matéria (art. 103-B, §4º, CF; Lei 12.106/2009; art. 59 da MP nº 1.154/2023; art. 64 da LEP). O DMF/CNJ deve ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário enquanto o Governo Federal deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo. 11. O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, retendo-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição. VII. Conclusão 12. Pedido julgado parcialmente procedente. Tese: “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos” (Brasil, 2023g).

Como é possível observar no exposto do trecho da ementa, o STF no julgamento de mérito da causa realizou uma análise mais aprofundada do problema estrutural do sistema carcerário e se debruçou, de forma detalhada, sobre as medidas a serem tomadas para sua superação.

Nos termos do voto vencedor, confeccionado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu-se que o STF estava diante de um litígio estrutural e que, por essa razão, seria necessária a tomada de medidas amplamente colaborativas com outros órgãos, votando por deferir em maior medida os pedidos formulados na petição

inicial (Brasil, 2023g, p. 91-92).

Quanto às determinações feitas ao Poder Judiciário, em cumulação às audiências de custódia, agora há também a determinação para que os juízes e tribunais motivem a não aplicação das medidas cautelares alternativas à prisão, para que os juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão e, ainda, a determinação para que os juízes e os tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro, quando da concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal (Brasil, 2023g).

Não parece que o STF inovou ao determinar essas medidas, pois o Poder Legislativo já havia se adiantado em positivar todas as determinações descritas no capítulo anterior dentro no Código de Processo Penal e na Constituição da República.

Da mesma forma, não se constata que a decisão de mérito do STF traga algo de novo na garantia do cumprimento dessas medidas, pois não disciplinou nenhuma consequência para o descumprimento, nem trouxe mecanismos de incentivo ao seu cumprimento.

Além disso, a Corte iniciou a discussão sobre a possibilidade de formas de compensação punitiva, ou seja, formas de compensar as condições inconstitucionais de cumprimento da pena de prisão. Porém, essa questão não foi recebida de forma unânime pelos ministros (a exemplo do Ministro Alexandre de Moraes, que se posicionou contrário à sugestão), como também acabou por ser relegada como uma mera sugestão ao Plano Nacional de Superação do Estado de Coisas Inconstitucional a ser elaborado pelo Poder Executivo da União (Brasil, 2023g).

Assim, não parece haver, na ADPF nº 347, nenhuma determinação que modifique o funcionamento da rotina dos juízes e tribunais com competência criminal e da Execução Penal.

Entretanto, ainda no bojo do Poder Judiciário, merecem destaque as medidas referentes ao CNJ, as quais se dividem em duas funções: *policy maker* e fiscal de cumprimento das decisões judiciais.

Quanto às atribuições de fiscal, nota-se que o STF atendeu a uma preocupação acadêmico-científica referente à ADPF nº 347, correspondente a quem caberia fiscalizar o progresso das medidas de combate ao Estado de Coisas Inconstitucional (Magalhães, 2019b, p. 26).

Uma das características dos processos de Estado de Coisas Inconstitucional no Direito colombiano são os chamados *autos de seguimiento*, os quais se prestam a

monitorar o cumprimento das ordens emanadas pela Corte e solicitar ações específicas envolvidas nos desdobramentos da implementação dos direitos (Broocke, 2021, p. 71).

Dentro da produção científica sobre a ADPF nº 347, diversas foram as sugestões sobre como o STF deveria realizar a fiscalização do cumprimento das decisões na ADPF nº 347, de modo que permitisse garantir a eficácia do processo. Dentre as sugestões pautadas, cita-se a de Felipe Viégas, espelhada na experiência da Suprema Corte da Argentina nos casos Mendoza e Verbitsky. Nessa oportunidade, seriam utilizadas as cortes locais como fiscais das medidas, cabendo à corte suprema traçar os objetivos e metas a serem alcançados (Viégas, 2022, p. 208).

Outro ponto levantado é que o CNJ, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deveria ser utilizado como órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das medidas do plano de superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Esse, inclusive, foi o pedido formulado pelo próprio PSOL, enquanto arguente na ADPF nº 347 e acolhido pelo STF.

O DMF/CNJ, criado pela Lei nº 12.106/2009, dispõe de diversas funções nos termos do art. 1º da mencionada lei, destacando-se para os fins de fiscalização, os objetivos de: “monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva” e medida de segurança (art. 1º, inciso I); “acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário” (art. 1º, inciso III); “acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema” (art. 1º, inciso VI); “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, inciso VII); e “coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário” (art. 1º, inciso VIII).

Além disso, também foi atribuído ao CNJ o papel de *policy maker*, na medida em que, não apenas o DMF/CNJ auxiliará na elaboração e monitorará o cumprimento do plano nacional de superação do Estado de Coisas Inconstitucional, como também caberá ao CNJ regular a criação de Varas de Execução Penal em número proporcional ao de Varas Criminais e à quantidade de presos.

Novamente, a utilização do DMF/CNJ bem se coaduna com os intuitos desse

departamento, pois a Lei nº 12.106/2009 trouxe também ao DMF os objetivos de “planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança [...] e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias” (art. 1º, inciso II); “acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário” (art. 1º, inciso III); “fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário” (art. 1º, inciso IV); e “propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário [...], a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria” (art. 1º, inciso V).

Pode-se mencionar assim que o STF, ao atender o pleito do PSOL de colocar o DMF/CNJ em papel central, bem escolheu um rumo de fiscalização do processo, baseado em um órgão que, por lei, tem funções atreladas aos fins da ADPF nº 347. Assim, carregou-se a *expertise* necessária para ser uma ponte entre o Poder Executivo e Judiciário nessa nova fase do processo, de diálogos institucionais e de fiscalização de políticas públicas.

Quanto às determinações ao(s) Poder(es) Executivo(s), deliberou-se, na ADPF nº 347, que a União elabore um plano de superação do Estado de Coisas Inconstitucional em seis meses, conjuntamente com o DMF/CNJ, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil (Brasil, 2023g, p. 8). Após a homologação do plano nacional pelo STF, deverão os Estados e o Distrito Federal elaborarem planos próprios (Brasil, 2023g, p. 8).

Como já disposto no primeiro capítulo, destaca-se o processo objeto deste estudo, por ser um exemplo de ativismo estrutural dialógico, no qual são reservadas aos poderes políticos as escolhas políticas que se adequem às determinações feitas pelo Poder Judiciário (Campos, 2015, p. 199-200).

Nesse sentido, pontuou o Ministro Marco Aurélio, que cumpre ao STF, “atuar incentivando a formulação e a implementação de políticas públicas” (Brasil, 2023g, p. 55), ficando reservado aos Poderes Legislativo e Executivo “o campo democrático e técnico alusivo a escolhas, inclusive orçamentárias, sobre a forma mais adequada à superação do estado de inconstitucionalidade” (Brasil, 2023g, p. 55).

Há uma maior liberdade nesse ponto do que quando das medidas cautelares, objetos do segundo capítulo, pois essas se trataram de medidas bem delimitadas, com comandos específicos a serem realizados. Essa liberdade em relação ao

conteúdo dos planos a serem elaborados, todavia, ficará adstrita às diretrizes do voto do Ministro Barroso, as quais incluem: “1) o controle da superlotação, melhoria da qualidade e aumento de vagas; 2) fomento às medidas alternativas à prisão; e 3) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime” (Brasil, 2023g, p. 97).

Além disso, o Ministro Barroso detalhou em seu voto que a reformulação de políticas públicas carcerárias e criminais deve observar diretrizes referentes: (i) à preservação da dignidade do preso; (ii) aos seus direitos mínimos; (iii) à separação entre esses; (iv) ao tratamento dispensado a grupos vulneráveis; (v) ao pessoal que atende os detentos; (vi) ao direito à informação e transparência ao preso; (vii) ao combate à tortura e aos maus-tratos; (viii) à reformulação de políticas públicas em matéria penal e prisional, que evitem o encarceramento desnecessário; e (ix) ao sistema de coleta de dados, que permita o acompanhamento cuidado e padronizado da execução da pena e ao investimento em ressocialização (Brasil, 2023g, p. 133-135).

Da mesma forma, os planos estaduais também deverão observar o diálogo entre o DMF/CNJ, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil (Brasil, 2023g, p. 8), o que bem corrobora a ideia de ativismo dialógico.

Além disso, é importante mencionar também que a criação de planos estaduais específicos é medida que será essencial nos próximos anos, pois, em que pese o problema estrutural do sistema carcerário ser nacional, cada estado carrega suas demandas e seus problemas específicos.

O Estado do Paraná, por exemplo, não parece carregar tantos problemas no déficit de vagas no sistema fechado ou no número de presos ocupados em atividades educacionais ou laborais<sup>47</sup>. Entretanto, há clara problemática em relação ao seu desenho de estabelecimentos semiabertos e também há uma deficiência na quantidade de estabelecimentos em péssimas condições<sup>48</sup>.

Assim, deve o plano paranaense seguir as diretrizes nacionais fixadas no plano a ser ainda elaborado, mas também deve verificar as especificidades que o Estado carrega, verificando que seus problemas dizem respeito a elementos diversos da média nacional.

O panorama realizado nesta pesquisa, especificamente em relação ao Estado

---

<sup>47</sup> Vide tópico 3.2.2.

<sup>48</sup> Vide tópicos 3.2.1 e 3.2.2.

do Paraná, destacando como as políticas públicas afetaram a trajetória prisional do estado nos últimos anos, diferenciando-a da situação nacional, é mostra das facetas que todos os planos estaduais a serem formulados pelos Estados e pelo Distrito Federal devem carregar, porém de maneira ainda mais pormenorizada. Trata-se de tarefa hercúlea, que exigirá a atuação dos agentes políticos de todos os pontos do Brasil.

O Brasil é país de dimensões continentais, com a terceira maior população carcerária do mundo em números absolutos (Conectas, 2020) e com uma ampla desigualdade regional. A Colômbia, com dimensões consideravelmente menores, falhou no enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional de seu sistema prisional, em sede da Sentencia T-153/1998, o que demonstra o quão grande é o desafio da ADPF nº 347.

A situação brasileira se trata de problema estrutural que dificilmente será resolvido, ainda mais dentro do prazo estipulado de três anos. Porém, há espaço para melhoras consideráveis, principalmente quando observado o caminho traçado desde 2015, quando do julgamento das medidas cautelares.

Como foi possível analisar nos dois primeiros capítulos desta pesquisa, houve notáveis avanços no combate do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional, por meio das políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos, conforme será mais bem trabalhado no tópico 4.3. Dentre os avanços realizados, alguns dos mais notáveis se deram pela possibilidade dos próximos passos da ADPF nº 347 poderem ser concretizados a partir das políticas públicas estudadas nesta pesquisa.

Os planos nacionais e estaduais de superação, determinados pelo STF, dependem necessariamente de dados e disponibilidade financeira, que apenas foram conquistados com as políticas públicas desenvolvidas a partir da conjuntura inserida pela ADPF nº 347. A partir do descontingenciamento das verbas do FUNPEN, há espaço fiscal para a execução das necessárias obras e políticas públicas a serem implementadas, bem como, a partir da análise dos dados oriundos dos novos sistemas, é possível mapear onde e como deve o Estado agir. Não havia até então sequer possibilidade logística de formular, de maneira exata, os planos de superação até então, como bem apontaram os ministros dentro da votação das medidas cautelares da ADPF nº 347 (Brasil, 2023a).

Em resumo, os próximos passos da ADPF nº 347 dizem respeito ao Poder Executivo da União e ao CNJ, cabendo a esses a confecção de um Plano Nacional

para a Superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro em apenas três anos e, após, aos Poderes Executivos dos Estados e do Distrito Federal, cabendo a esses a confecção dos planos estaduais.

Posteriormente, estará o STF diante do maior desafio na aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional: a palavra final sobre a fiscalização das políticas públicas concernentes à superação do Estado de Coisas Inconstitucional e, ao fim do processo, a declaração da superação desse.

Nesse sentido, aponta Edilson Vitorelli (2020, p. 451), que a implementação de uma decisão em um litígio estrutural é mais complexa que formular a própria decisão, pois a implementação demandará a alteração “de uma realidade multifacetada, que envolve interesses superpostos e autoexcludentes, não facilmente identificáveis, titularizados por atores que sofrem o impacto do litígio em diferentes graus”.

Apesar de o acórdão ter dado amplos poderes ao DMF/CNJ, como já analisado, caberá a esse órgão apenas “provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte” (Brasil, 2023g, p. 9). Em outras palavras, ainda sim a palavra final será dos ministros da corte constitucional brasileira, quando houver necessidade de tomada de medidas necessárias para o bom andamento da superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Diante da experiência obtida da análise das medidas cautelares, as quais tiveram consideráveis burlas em seu cumprimento<sup>49</sup>, é válido o ceticismo sobre a capacidade do STF em conseguir gerenciar a resolução de um problema que se alastra desde a criação dos primeiros presídios do país em um dos momentos mais tumultuados da história desse tribunal<sup>50</sup>.

O STF adotou, na ADPF n° 347, diversas técnicas de implementação para garantir o cumprimento do contido na decisão proferida em outubro de 2023. Nesse sentido, destacam-se: (i) a definição de parâmetros e indicadores; (ii) a realização de

---

<sup>49</sup> Cita-se, nesse aspecto, a falta de informações prestadas por alguns estados em relação a cautelares concedidas de ofício, a ampliação do escopo das verbas do FUNPEN e a discussão sobre a retenção de verbas pela União como exemplos de descumprimentos parciais das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 347, que representam a necessidade de uma fiscalização forte por parte da corte e do DMF/CNJ nos próximos passos do processo.

<sup>50</sup> O Supremo Tribunal Federal encerrou o primeiro semestre de 2023 com um acervo de 23.991 processos, um aumento de 17,7% em relação ao mesmo período de 2022 (Supremo Tribunal Federal, 2023). Além disso, a corte enfrentou processos de alta complexidade e relevância política recentemente, destacando-se a tomada de mais de 6.000 decisões referentes aos processos criminais referentes aos ataques antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023 (Supremo Tribunal Federal, 2024).

audiências públicas; (iii) a previsão de planos de superação de autoria das próprias partes; (iv) a nomeação de órgão fiscalizador; e (v) a disposição de posteriores decisões de seguimento. Todas essas técnicas são oriundas de outros processos estruturais e já obtiveram sucesso em casos análogos em outros países (Dantas, 2019).

Entretanto, para que os próximos passos tenham sucesso, o STF deve se mostrar consciente dos limites institucionais do Poder Judiciário e dos demais poderes, das limitações estruturais das mudanças possíveis dentro dos indicadores delineados no julgamento da ADPF n° 347, da necessidade de uma utilização firme dos mecanismos de garantia de cumprimento das decisões (Marmelstein, 2015, 257-258) e do custo político da tomada de decisões contramajoritárias, como as relacionadas a esse processo<sup>51</sup> (Dantas, 2019, p. 195).

O STF está diante de uma conjuntura crítica<sup>52</sup>, a qual poderá modificar, em definitivo, o papel do Poder Judiciário como indutor e condutor de políticas públicas e *player* no âmbito democrático, a depender de como se dará a execução dos próximos desdobramentos dos autos.

#### 4.2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N° 347 COMO NORTE PARA O FUTURO DO INSTITUTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Uma das razões da escolha da ADPF n° 347 como objeto deste estudo de caso se deu pelo fato de esse ser o primeiro processo em que houve a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional dentro do Direito brasileiro. Contudo, desde então, diversos outros processos no âmbito do STF têm buscado o reconhecimento desse

---

<sup>51</sup> Nesse aspecto, é importante considerar que a opinião pública influencia o comportamento e a reação dos demais agentes políticos face às decisões judiciais e que o apoio popular é um ponto importante na relação de tensão entre os poderes (Dantas, 2019, p. 193). Assim, quando consideramos que a ADPF n° 347 lida com um objeto processual extremamente impopular perante à população, há que se destacar como a opinião pública poderá ser utilizada na dinâmica deste processo nos próximos anos, quando da efetivação das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>52</sup> Entende-se como conjuntura crítica “um período de redução dos constrangimentos institucionais, em que mudanças significativas são possíveis e, ao mesmo tempo, imprevisíveis. [...] que permite que a ação política tenha papel causal protagonista na consolidação de determinada trajetória institucional” (Mariano; Ferreira; Neves, 2023, p. 16). No caso da ADPF n° 347, entende-se que essa se trata de uma conjuntura crítica justamente por ser uma chance de o Supremo Tribunal Federal poder utilizar essa situação para modificar o seu papel na indução de políticas públicas, o que modificaria a trajetória institucional brasileira.

instituto jurídico.

Em que pesem as semelhanças dos países latinoamericanos em diversos aspectos, os quais nos inseririam em um *ius commune* latinoamericano (Días *et al*, 2019, p. 37-38), não era possível prever como a ideia de Estado de Coisas Inconstitucional seria importada para a realidade brasileira, pois não havia e ainda não há lei que disponha.

Como mencionado na introdução desta dissertação, quando da análise do estado da arte da temática estudada, as primeiras produções científicas sobre o Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil versavam sobre a compatibilidade desse instrumento com o ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, houve inicialmente dúvida inclusive sobre a possibilidade jurídica da forma de intervenção utilizada.

Superadas as discussões iniciais sobre a constitucionalidade, surgiram então diversas questões práticas de ordem processual, as quais, em parte, persistem até o momento da confecção desta dissertação.

Por exemplo, como mencionado no tópico anterior, havia discussões até mesmo sobre quem seria o órgão responsável pela fiscalização das medidas de cumprimento do plano de superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Dessa forma, quando se fala do Estado de Coisas Inconstitucional, é um instrumento que está se desenvolvendo junto à ADPF nº 347. Conforme o processo avança, avançam também os desenhos de aplicação desse instrumento processual no Brasil, de modo a trazer necessária previsibilidade jurídica.

Em outros processos em tramitação perante o STF, houve a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional ou ao menos essa é buscada como um dos objetivos do processo. Logo, questiona-se: em que passo a ADPF nº 347 poderá servir de norte para esses outros processos?

Entre as outras ações que pleiteiam o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional perante o STF, é possível citar os pleitos de declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica (ADPF nº 760), do racismo estrutural e institucional brasileiro (ADPF nº 973), das condições de vida da população em situação de rua (ADPF nº 976), das lesões a preceitos fundamentais praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e na implementação de sua política de segurança pública (ADPF nº 635), além de outras ações em curso.

Apesar da existência de críticas sobre os parâmetros da sistemática de adoção

desse conceito (Magalhães, 2019a), o STF se mostrou cauteloso quanto aos pedidos de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional.

Em alguns casos, a corte não se apressou para realizar a mencionada declaração, ante a possível efemeridade da situação objeto da ação. É o caso da ADPF nº 918, na qual a ADPF foi julgada prejudicada, devido à revogação do Decreto nº 10.755, objeto da ação (Brasil, 2023k), bem como também é o caso da ADPF nº 822, na qual o STF entendeu que o processo perdeu seu objeto com o retrocesso da pandemia da Covid-19 e com o crescimento da vacinação da população (Brasil, 2023l).

Além disso, houve a negativa do pedido de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional em algumas situações, por ser considerado que o pleito formulado não se enquadrava nos critérios estipulados na ADPF nº 347. É o caso da ADPF nº 782, a qual discutia a suposta intervenção indevida dos Poderes Executivo e Legislativo municipais na Faculdade de Direito São Bernardo do Campo (SP).

Nesse caso, entendeu o STF que a ADPF não se mostrava adequada, devido ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já ter suspenso a eficácia do ato normativo objeto da ação. Isso é também devido ao fato de não haver situação concreta apta a ensejar Estado de Coisas Inconstitucional a ser apreciado pelo STF, pois não há demonstrados exemplos de legislações configurassem violações constitucionais sistêmicas (Brasil, 2021c).

Contudo, de fato, há que se salientar que são pertinentes os apontamentos de Breno Baía Magalhães, em seu artigo intitulado “A incrível doutrina de um caso só: análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347”. O pesquisador expõe que o STF não foi capaz de criar um desenho dogmático, que bem adaptasse o instrumento do Estado de Coisas Inconstitucional para a realidade brasileira, ante a inconsistência dos pressupostos que justificariam a declaração desse instituto (Magalhães, 2019a, p. 31).

Nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento das medidas cautelares, foram adotados os requisitos do Direito colombiano no que concerne à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. Nesse sentido, seriam três os pressupostos principais para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional: (i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; (iii) a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um

órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (Brasil, 2015a, p. 29).

Contudo, Magalhães aponta que há diversas falhas dogmáticas na forma de aplicação desses requisitos, quando do julgamento pela corte, a citar: (i) a ausência de um delineamento do que seria uma violação generalizada de direitos fundamentais (Magalhães, 2019a, p. 14); (ii) a ausência de uma métrica para aferir a inércia dos poderes públicos (Magalhães, 2019a, p. 17-19); (iii) a ausência de demonstração do que seria uma política pública efetiva (Magalhães, 2019a, p. 21-22) e qual seria o critério a ser adotado para aferir uma ineficácia estrutural excepcional (Magalhães, 2019a, p. 21-22).

Conjuntamente a esses problemas, o pesquisador pontua que houve ainda dois requisitos ocultos utilizados pelo STF na ADPF n° 347: a sub-representação parlamentar da população atingida pela violação generalizada e a impopularidade social dos atingidos pelas violações (Magalhães, 2019a, p. 26).

Por essa razão, Magalhães (2019) entende que a dogmática formulada é, em resumo, inconsistente e impraticável, de modo que os contornos criados pelo STF para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional dificilmente serviriam para outro caso que não o do sistema prisional.

Visando amadurecer os requisitos para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no Direito brasileiro, o Ministro Edson Fachin sugeriu algumas modificações nesses contornos na ADPF n° 635, a qual discute a possível omissão estrutural na adoção de medidas para a redução da letalidade policial.

Na visão de Fachin, a configuração de um Estado de Coisas Inconstitucional exige os seguintes requisitos: “(i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes” (Brasil, 2020e, p. 30).

Ao discutir a modificação dos requisitos para o reconhecimento do instituto durante o julgamento de mérito da ADPF n° 347, o Ministro Fachin apontou que a modificação não se dá por um mero jogo de palavras, mas sim porque entendeu que a modificação dos parâmetros nos termos de sua sugestão seriam avanços dogmáticos, atentos às críticas formuladas por Magalhães (Brasil, 2023g, p. 237-239).

Nesse sentido, a utilização do termo violação sistemática advém do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de modo a bem marcar o papel do Estado na responsabilidade por essas violações (Brasil, 2023g, p. 237), ao contrário do conceito anteriormente adotado na ADPF n° 347, que demonstrava-se excessivamente

genérico.

Da mesma forma, a substituição do termo falhas estruturais por omissões estruturais, no entender de Fachin, é uma necessária diferenciação da capacidade exclusiva do STF em sanar omissões inconstitucionais e “a atuação dos demais magistrados que podem (e devem) utilizar técnicas de julgamento estruturais para solucionar as falhas de políticas públicas” (Brasil, 2023g, p. 237).

Cabe salientar que esses aprimoramentos obtidos com a experiência prática da corte constitucional não são uma exclusividade brasileira. Ao analisar a trajetória dos processos em que houve a declaração do Estado de Coisas de Inconstitucional na Corte Constitucional da Colômbia, Gianfranco Faggin Mastro Andréa demonstra que os contornos dos processos foram sendo refinados com o passar dos anos.

Nesse sentido, aponta-se que foi apenas no terceiro processo em que a Corte Constitucional da Colômbia declarou o Estado de Coisas Inconstitucional que se iniciaram as feições de caráter estrutural, com o estabelecimento de diálogo institucional (Andréa, 2021, p. 39-40).

Ademais, foi apenas no oitavo processo com declaração de Estado de Coisas Inconstitucional, a *Sentencia T-05*, de 2004, que houve a fixação de critérios objetivos e bem delimitados para a declaração desse instrumento (Andréa, 2021, p. 52-53). Foi também apenas na *Sentencia T-05*, de 2004, que a corte colombiana mudou seu *modus operandi*, aprendendo com os erros da *Sentencia T-153*, de 1998 e adotando um novo patamar de diálogo institucional com os demais poderes constituídos (Andréa, 2021, p. 54).

Logo, por mais que a ADPF nº 347 necessite da máxima cautela possível nos critérios e nos atos a serem tomados, devido ao desafio encampado pela corte na superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional, ainda assim é de se esperar que este caso, como pontapé inicial da adoção do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, seja apenas uma base das próximas decisões e dos critérios a serem adotados a partir da jurisprudência a ser formada no Brasil.

Outra dúvida que surgiu anteriormente ao julgamento definitivo de mérito dizia respeito a como o STF daria vazão aos *autos de seguimiento* com efetividade e sem inviabilizar as demais demandas do tribunal (Magalhães, 2019b, p. 26).

Ao trazer o CNJ e o DMF/CNJ como fiscais primários das medidas do plano de superação do Estado de Coisas Inconstitucional, o STF encontrou um órgão que bem serviu para o caso concreto. Contudo, questiona-se: quem serão os fiscais dos

próximos processos que objetivam a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional?

Como já abordado neste capítulo, há diversos processos que têm como objeto as mais diversas temáticas: desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, racismo estrutural e institucional brasileiro, condições de vida da população em situação de rua etc. É difícil inferir quem serão os órgãos escolhidos para cumprir o papel do DMF/CNJ em ulteriores julgamentos, no que concerne ao preenchimento dos requisitos “vínculo ao Poder Judiciário” e “*expertise*” no tema.

Entretanto, é possível afirmar que a construção que o STF utilizou na ADPF n° 347 deve ser o molde para os próximos processos com declaração de Estados de Coisas Inconstitucional. Nota-se que essa foi uma solução caseira, não adotada nos processos de Estados de Coisas Inconstitucional colombianos e peruanos, mas que bem se adequou à realidade brasileira, apesar de parecer uma solução de difícil manutenção para todas as demandas futuras.

Da análise dos processos estrangeiros, a solução mais próxima à brasileira é a adotada pela Colômbia na *Sentencia T-025*, de 2004, na qual foi alçada a *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado*, como uma das entidades incumbidas de realizar a coleta de dados e a criação de indicadores para avaliar a superação do Estado de Coisas Inconstitucional resultante dos deslocamentos forçados (Colômbia, 2007).

Todavia, a *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado* se trata de uma organização da sociedade civil, sem vínculo estatal (*Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 2024), cujo papel, em certa medida, aproxima-se da figura do *amicus curiae* no Direito brasileiro, não sendo possível comparar com o papel dado pelo STF ao DMF/CNJ na ADPF n° 347.

Por fim, uma terceira construção procedimental, que poderá ser mais bem vislumbrada com a consolidação da ADPF n° 347, diz respeito a qual é o modelo de implementação e quais são as medidas de cumprimento adequadas para superar as falhas estruturais de violação de direitos fundamentais.

Como mencionado no tópico anterior deste capítulo, é possível verificar que o STF adotou, no caso em estudo: (i) as técnicas de definição de parâmetros e indicadores; (ii) realização de audiências públicas; (iii) previsão de planos de superação de autoria das próprias partes; (iv) nomeação de órgão fiscalizador; e (v)

disposição de posteriores decisões de seguimento, como formas de garantir o cumprimento das metas de superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Entretanto, se essas medidas serão suficientes para o cumprimento do objeto do processo, é algo que apenas poderá ser vislumbrado nos próximos anos, por meio dos *autos de seguimiento*.

Registra-se, nesse contexto, que o STF decidiu por adotar duas abordagens diversas no contexto da ADPF n° 347: a concessão de ordens diretas, sem espaços interpretativos em sede das medidas cautelares, e a fixação de ordens abertas na análise do mérito.

Anteriormente ao julgamento do mérito, quando disponível apenas a decisão proferida em 2015 sobre as medidas cautelares, existiram diversas críticas sobre a forma do STF de conduzir o processo. Entendeu-se que não se estava diante de determinações típicas de processos estruturais, os quais deveriam prezar pelo diálogo institucional.

Contudo, após a decisão de mérito proferida no fim de 2023, parece claro que o STF realizou uma abordagem de dois passos: inicialmente a aplicação de ordens diretas, que objetivassem a preparação do terreno de compreensão e verificação das políticas públicas necessárias, para, em seguida, no mérito, realizar o diálogo institucional necessário.

O sucesso da adesão dos poderes políticos na elaboração dos planos de superação do Estado de Coisas Inconstitucional e no seu cumprimento parece ser uma ótima bússola de como o STF deve agir nos demais casos em que se pleiteia a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional.

Como já abordado no tópico 1.3 desta pesquisa, o STF vive uma experiência recente de expansão dos seus poderes, de modo que, progressivamente, a sua forma de atuação na garantia dos direitos fundamentais foi sendo alterada.

Os processos estruturais relacionados à declaração de Estado de Coisas Inconstitucional se mostram um possível novo capítulo do papel democrático do Poder Judiciário, o qual se constrói principalmente desde a última década. Entretanto, para isso, discute-se como o Poder Judiciário poderá garantir o objeto, não apenas da ADPF n° 347, mas de outros processos semelhantes.

Discute-se, nesse aspecto, qual modelo e quais técnicas de implementação deverão ser adotados nos processos de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional.

Nesse sentido, Bianca M. Schneider Van Der Broocke defende que a ADFP nº 347 tem o potencial de ser “o *leading case* para que se coloque efetivamente em prática e se dissemine uma perspectiva experimentalista na resolução de litígios estruturais no país”. Esta perspectiva seria caracterizada pela combinação de negociação deliberativa entre as partes, com a fixação de regras flexíveis e provisórias, sujeitas a processos participativos de reavaliação e revisão (Broocke, 2021, p. 143).

A abordagem experimentalista apontada por Broocke é um dos modelos de implementação das decisões em demandas estruturais. De acordo com Eduardo Sousa Dantas, há três principais modelos de implementação: o de ordens específicas e rígidas, o de ordens abertas e flexíveis e o experimentalismo democrático (Dantas, 2019).

As ordens específicas e rígidas constituem o modelo tradicional, derivado dos processos comuns. Nesses casos, o juiz ou o tribunal estabelece as medidas executivas, de acordo com os pedidos formulados pelas partes, as quais serão vinculadas a cumprir ordens objetivas fixadas pelo Poder Judiciário. É o modelo adequado para as situações de menor complexidade ou quando medidas mais flexíveis se mostraram insuficientes para a obtenção dos resultados esperados (Dantas, 2019, p. 125-133).

O modelo de ordens abertas e flexíveis, noutro giro, estipula que a decisão judicial deve se limitar a estabelecer diretrizes, princípios ou apontamentos específicos de políticas públicas, que devem ser objeto de alteração (Dantas, 2019, p. 133). Há assim discricionariedade das partes na escolha dos meios e dos recursos utilizados para o cumprimento das ordens.

Esse modelo implica na adoção de diálogo institucional, pois, ao contrário do modelo de ordens específicas e rígidas, o Poder Judiciário passa a tomar em consideração os argumentos das partes e interagir com essas, inclusive por meio de negociação e definição de medidas consensuais (Dantas, 2019, p. 134).

Por fim, o modelo do experimentalismo democrático corresponde a um sistema semelhante ao mencionado das ordens abertas e flexíveis, pois se baseia na descentralização das ordens executivas, com foco na negociação entre os atores processuais, discricionariedade dos meios utilizados e flexibilidade das ordens exaradas pelo Poder Judiciário (Dantas, 2019, p. 140-141).

Uma das características marcantes desse sistema é a transparência, pois não

apenas as regras provisórias estipuladas devem ser claras e públicas, mas também devem existir acordos prévios sobre as formas de avaliação do grau de adimplemento das medidas estipuladas, construindo uma noção de *accountability* (Broocke, 2021, p. 48).

A maior diferença vislumbrada entre o experimentalismo democrático e o sistema de ordens abertas e flexíveis é que, no primeiro, há a institucionalização da provisoriedade e da contínua revisão das medidas (Dantas, 2019, p. 141). Em outras palavras, o modelo do experimentalismo democrático explora a mutabilidade constante dos fatos na relação estrutural, valendo-se da constante modificação das situações para reexaminar acordos e determinações processuais.

Justamente devido a essa contínua modificação das regras e das próprias circunstâncias da lide processual, defende-se que o experimentalismo democrático tem como uma virtude o incentivo à mediação. Dessa forma, não será possível antecipar e canalizar os resultados das reformas oriundas dos processos desse modelo (Dantas, 2019, p. 147-148).

No caso da ADPF n° 347, é possível defender que se adotou, em um primeiro momento, o modelo de ordens específicas e rígidas. Entretanto, na decisão de mérito, foram adotadas ordens abertas e flexíveis, as quais poderão, em posterior momento, chegar em modelo próximo ao experimentalismo democrático.

No caso dos outros julgados já tratados nesta pesquisa, é possível que esses adotem sistemáticas diversas, as quais estarão dispostas aos casos concretos.

Em suma, é possível aferir que existiram amplos avanços sobre o conceito e a implementação de processos estruturais atrelados à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional nos últimos anos. Espera-se que, assim como na Colômbia, os próximos processos estruturais de Estados de Coisas Inconstitucional brasileiros ganhem maior complexidade e adotem rotinas mais refinadas.

No entanto, como mencionado, o STF escolheu como início dos processos com declaração de Estado de Coisas Inconstitucional um objeto processual politicamente sensível e extremamente complexo, cujos desdobramentos se tornarão um referencial sobre o que deve ou não ser seguido.

#### 4.3 O JUDICIÁRIO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Nesta seção, pretende-se a confecção de considerações sobre o papel do Poder Judiciário como indutor de políticas públicas a partir dos progressos obtidos com a adoção da declaração de Estado de Coisas Inconstitucional como instrumento jurídico possível no Direito brasileiro.

Como já apontado no tópico referente à delimitação temática e conceitual desta pesquisa, optou-se por adotar o fato de o Poder Judiciário ser legítimo ator no campo das políticas públicas, pois pode fiscalizar e até mesmo criá-las, pautando-se na materialização dos fins previstos na Constituição.

No entanto, essa tomada de posição não se dá sem razão. Há uma construção histórica, que modificou o anterior papel de autocontenção do Poder Judiciário, acolhendo-o como ativo *policy maker*.

É importante contextualizar que não são discutidas, nesse ponto, as políticas públicas judiciárias, mas sim o que pode ser traduzido como políticas públicas judiciais. Apesar de ambos os termos serem semelhantes e dizerem respeito a formas de políticas públicas relacionadas ao Poder Judiciário, essas não se confundem em seu escopo.

As políticas públicas judiciárias podem ser conceituadas como o “conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições” (Silva; Florêncio, 2011, p. 126).

No Brasil, as políticas públicas judiciárias estão envoltas, principalmente, na atuação do CNJ, pois é função constitucional desse órgão o aprimoramento do Poder Judiciário (Richa, 2021, p. 172-173). Trata-se, nesse aspecto, das políticas públicas realizadas com o fim de ditar o funcionamento do seu próprio campo, a exemplo da Resolução nº 213/2015 do CNJ, objeto do tópico 2.3 deste estudo.

Já as políticas públicas judiciais, do inglês *judicial policies*, tratam sobre os impactos nas políticas públicas oriundos das decisões realizadas por juízes e tribunais (Silva; Florêncio, 2011, p. 126).

Segundo Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu e Lima Florêncio, o estudo das *judicial policies* nos Estados Unidos diz respeito ao “impacto que as decisões de cortes superiores possuem sobre cortes inferiores ou mesmo sobre o pronunciamento

judicial a respeito de políticas públicas implementadas nas demais esferas de governo” (Silva; Florêncio, 2011, p. 126), bem como sobre quando “magistrados tomam decisões políticas a partir da interpretação da Constituição ou da elaboração de precedentes judiciais” (Silva; Florêncio, 2011, p. 126).

O escopo deste último tópico é a expansão do papel do Poder Judiciário além da seara endógena (políticas públicas judiciárias), alcançando também o campo exógeno, que caberia tipicamente aos outros poderes.

Logo, o objeto das indagações deste último tópico diz respeito ao papel do Poder Judiciário como *policy maker* na dinâmica de formulação e concretização das políticas públicas costumeiramente incumbidas aos Poderes Legislativo e Executivo, a partir do processo judicial. Para isso, é necessário entender em que momento o Poder Judiciário passou a expandir seu campo de atuação e estar legitimado a uma posição mais ativa.

Morgana de Almeida Richa (2021, p. 161) aponta que, a partir da mudança do Estado liberal para o Estado prestacional, a sociedade passou a demandar uma postura mais ativa de todos os três poderes, bem como a demandar também um Estado de unidade, com atuação sistêmica das competências e atribuições colaborativas.

Ainda de acordo com a autora, o Poder Judiciário, a partir de então, passou a ter atribuições que fossem além da análise normativa, devendo agir para “atar o laço social e oferecer aos indivíduos as marcas necessárias para sua identidade e sua autonomia” (Rocha, 2021, p. 162).

Essa nova postura do Poder Judiciário, mais ativa, foi tratada no primeiro capítulo desta pesquisa como uma das causas que moldaram a conjuntura favorável à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF nº 347<sup>53</sup>. Uma das condições que permitiram a adoção desta postura foi o aumento das ferramentas disponíveis para o exercício do controle de constitucionalidade.

Dentre os novos espaços de atuação do Poder Judiciário a partir do controle de constitucionalidade, destaca-se a inconstitucionalidade por omissão, a qual se trata da solução encontrada ao clássico problema em que, apesar de muitas vezes a Constituição da República elencar direitos e garantias fundamentais, os Poderes Legislativo ou Executivo optam por não dar efetividade a esses.

---

<sup>53</sup> Vide tópico 1.3.

Em casos como o mencionado, nos quais os habituais *policy makers* se omitem e aqueles lesados não detêm força política suficiente para modificar isso dentro do jogo político democrático, surge o Poder Judiciário, para ocupar esse vácuo e fazer valer a efetivação dos direitos por meio de seu papel contramajoritário.

A Constituição da República de 1988 trouxe três instrumentos de combate à omissão como formas de inconstitucionalidade: o mandado de injunção, a ação de inconstitucionalidade por omissão e a própria arguição de descumprimento de preceito fundamental (Viégas, 2022, p. 109-110).

Construiu-se assim uma linha de legitimação de defesa subsidiária para a concretização dos direitos, principalmente de minorias, nas quais a omissão dos Poderes Legislativo e Executivo permite a atuação do Poder Judiciário, pois, caso inexistissem essas ferramentas judiciais, o Estado como um todo estaria falhando em cumprir seus compromissos.

Jeremy Waldron, um dos maiores críticos da intervenção judicial em políticas públicas, pontua que se pode considerar a revisão judicial apropriada quando ausente ao menos uma das seguintes condições: “instituições democráticas que funcionem razoavelmente bem, incluindo um Legislativo representativo eleito com base no sufrágio universal adulto”; “um conjunto de instituições judiciais, também funcionando razoavelmente bem”; “um compromisso por parte da maioria dos membros da sociedade e da maioria de suas autoridades com a ideia de direitos individuais e das minorias”; e “divergências persistentes, substanciais e de boa-fé sobre direitos” (Waldron, 2022, p. 14).

Em consonância com esse entendimento, o STF firmou a tese de que é lícita a intervenção do Poder Judiciário, quando necessária para a garantia e a preservação dos direitos fundamentais, pois não raramente são apresentadas situações ao Poder Judiciário em que as instituições falham no cumprimento de seus deveres.

Nesse sentido, a corte constitucional brasileira editou o Tema 220, fixando a seguinte tese de repercussão geral:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Essa tese foi fixada a partir do RE nº 592.581, em agosto de 2015, quase

concomitantemente à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional da ADPF nº 347.

De forma análoga, também é digno de nota o Tema 698 da Repercussão Geral do STF, o qual fixou que:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

De igual modo, os posicionamentos dos ministros do STF foram reiterados nos julgamentos da ADPF nº 347, que bem demonstram a possibilidade de atuação do Poder Judiciário.

O Ministro Marco Aurélio apontou, no julgamento do mérito do mencionado processo, que a intervenção judicial é justificada, quando os poderes políticos estiverem paralisados diante da situação de violação generalizada de direitos fundamentais (Brasil, 2015a, p. 32). Pontuou ainda que não há óbice, devido ao princípio da separação de poderes, pois a própria atuação estatal deficiente é o fator apontado como a gerar e agravar a transgressão sistêmica e sistemática de direitos fundamentais, ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas (Brasil, 2015a, p. 35-36).

Além disso, como também apontado por Marco Aurélio, o STF não substitui os Poderes Legislativo e Executivo na consecução de suas próprias, pois ainda caberá a esses poderes as escolhas no campo democrático e técnico sobre a forma mais adequada para superar o Estado de Coisas Inconstitucional (Brasil, 2023g, p. 55).

A posição do Ministro Luís Roberto Barroso se mostra ainda mais incisiva, na medida em que coloca que é um dever jurídico do STF proteger os direitos fundamentais, não se tratando de uma situação política que cabe à discricionariedade das autoridades eleitas (Brasil, 2023g, p. 117).

Diante de todo o exposto, entende-se possível delinear que, no cenário brasileiro, é legítima a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, quando se está diante de uma situação de significativa lesão a direito fundamental (seja por ação ou omissão) que não seja solucionada pelos Poderes Legislativo ou Executivo. Nesse ponto, o Poder Judiciário agirá como ator em políticas públicas, não com o intuito de adentrar no campo político, mas sim cumprindo seu dever de aplicação e

proteção dos direitos e garantias fundamentais.

Entretanto, em que pese a conclusão da legitimidade do Poder Judiciário em atuar na seara das políticas públicas, há ainda espaço para discussão sobre como se deve dar essa intervenção. Ou seja, questiona-se como deve ser formulada a resposta do Poder Judiciário, quando apresentada uma situação que justifique a sua atuação como *policy maker*.

De acordo com Eduardo Sousa Dantas (2019, p. 71-73), há três críticas centrais aos processos estruturais: a crítica de caráter democrático, a crítica institucional e a crítica liberal.

Entende-se que a crítica liberal se mostra superada ante o exposto acima, uma vez que consiste na interpretação de que o Poder Judiciário estaria violando a separação de poderes (Dantas, 2019, p. 82-84). Essa ideia de uma estanque separação de poderes não se coaduna com a dinâmica atual do Estado brasileiro, seja pelas omissões dos Poderes Executivo e Legislativo, seja pelo dever do Poder Judiciário na proteção dos direitos fundamentais.

As críticas de caráter democrático e institucional, por sua vez, merecem maiores detalhamentos.

A crítica democrática dispõe sobre a suposta ilegitimidade do Poder Judiciário em influir nas ações dos agentes eleitos para ocupar os Poderes Executivo e Legislativo, pois não gozam do respaldo democrático para invalidar os atos que refletem a vontade da maioria (Dantas, 2019, p. 73).

A questão democrática já foi brevemente abordada no primeiro capítulo desta dissertação<sup>54</sup>. A democracia pressupõe a coexistência entre uma maioria e uma minoria, a qual deve ser salvaguardada pelos direitos fundamentais e liberdades fundamentais (Kelsen, 2000, p. 67). No caso, o Poder Judiciário, ao não estar vinculado à vontade popular, carrega papel essencial na proteção dos direitos fundamentais das minorias, pois pode agir sem o constrangimento do escrutínio dos potenciais eleitores.

Há, todavia, outro apontamento que se faz necessário sobre a crítica democrática. Como verificado neste tópico, o STF escolheu um modelo de intervenção que tenta conciliar sua atuação com a reserva democrática dos outros poderes. Decidiu-se, na ADPF nº 347, a determinação de um fazer, consistente no alcance de

---

<sup>54</sup> Vide tópico 1.3.

alguns objetivos, mas sem dizer como seriam alcançados esses objetivos, ou seja, sem entrar no campo de como seriam exercidas essas políticas públicas ou como seria a destinação orçamentária.

Nesse ponto, Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015, p. 199-200) sustenta que o ativismo judicial estrutural dialógico, presente na ADPF nº 347, responde satisfatoriamente às objeções que apontam o risco da supremacia judicial. Isso porque o modelo reserva aos poderes políticos e democráticos a escolha dos detalhes e das especificidades aptas a superarem o Estado de Coisas Inconstitucional.

Ainda, George Marmelstein (2015, p. 250) discorre, em artigo sobre o Estado de Coisas Inconstitucional, que esse instrumento tem o papel principal de coordenar um processo de mudança institucional, por meio de ordens de “desbloqueio”, coordenando o planejamento e a execução de políticas públicas que impliquem em ações concretas dos poderes.

Dessa forma, entende-se que o chamamento dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo supera a crítica democrática de forma plena, pois, nas ações como a objeto desta pesquisa, criou-se um modelo em que o Poder Judiciário protege os direitos das minorias sem violar o papel reservado aos poderes eleitos, preservando-se o caráter democrático.

Já a crítica institucional diz respeito às “deficiências e limitações institucionais dos juízes e o desconhecimento de questões substanciais sobre políticas públicas” (Dantas, 2019, p. 80). Essa crítica implica na necessidade de privilegiar a “*expertise* e as capacidades institucionais do Legislativo e Executivo na definição de políticas públicas e conhecimento de questões técnicas e efeitos sistêmicos” (Dantas, 2019, p. 80).

Ainda sobre tal crítica, ao contrário das outras duas, não se lastreia em uma questão conceitual, mas sim de ordem prática. O problema da crítica institucional reside em dois fatores específicos: o déficit de conhecimento dos juízes, o qual os impede de traduzir as pretensões gerais dos direitos sociais em tutelas judiciais específicas, e a incapacidade dos membros do Poder Judiciário em atuar no planejamento orçamentário (Quintas, 2016, p. 47).

Dentro do estudo da intervenção judicial em políticas públicas, são comuns pesquisas que trazem críticas à atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde em demandas individuais.

Nesse sentido, um estudo qualitativo realizado com quarenta profissionais em um hospital universitário e na central de regulação de procedimentos e leitos na cidade do Rio de Janeiro concluiu que, na visão dos profissionais, o cumprimento das determinações judiciais desestabiliza as contas dos serviços de saúde e inviabiliza o planejamento e o desenvolvimento das ações coletivas. Ainda, aponta-se que tal cumprimento tem efeito negativo na governabilidade e gestão das políticas de saúde, colaborando para o aprofundamento das iniquidades, ao promover o acesso de poucos a determinado recurso (Ramos *et al.*, 2017, p. 25-26).

Da mesma forma, observa Fábio Lima Quintas que “o protagonismo do Judiciário na definição do conteúdo do direito social e na implementação de políticas públicas conduz à desestruturação da ação administrativa e, pior, à atrofia da Administração Pública” (Quintas, 2016, p. 39).

Há, nessa questão, espaço para uma discussão relevante: as demandas legítimas da sociedade são muito maiores e abrangentes do que os recursos orçamentários podem atender. Desse modo, a concessão dos direitos deve sempre observar que a escolha política de destinar verbas públicas para um direito, necessariamente, irá aumentar a escassez de recursos disponíveis para outros direitos.

Não se nega que os membros do Poder Judiciário gozem de legitimidade para a concretização de direitos que são violados. Mais que isso, é relevante mencionar que o Poder Judiciário só é parte legítima para atuar na proteção e concretização de um direito fundamental devido à atuação deficiente do Estado, por meio de ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficientes (Campos, 2015, p. 195).

Contudo, ainda sim, é de se considerar que, na análise individual do caso concreto, não é possível sopesar, de forma global, as questões técnicas e orçamentárias envolvidas nas consequências do deferimento ou indeferimento do objeto da ação judicial.

Por essa razão, as pesquisas desenvolvidas sobre a intervenção judicial em políticas públicas são recorrentes em apontar a necessidade de cooperação com os demais agentes interessados (Quintas, 2016; Mastrodi; Fulfulé, 2017), os quais podem suprir a deficiência informacional e colaborar na construção de uma solução adequada. Nesse sentido, bem se coaduna a resposta dada dentro da ADPF n° 347, pela utilização do DMF/CNJ como órgão auxiliar dotado da *expertise* necessária para

a superação do problema institucional.

Da mesma forma, outra solução contida na ferramenta do Estado de Coisas Inconstitucional é o próprio chamamento dos habituais *policy makers*, para que esses elaborem as soluções adequadas, que sejam concebidas dentro das possibilidades orçamentárias e políticas.

Logo, não há que se falar em um antagonismo entre o Poder Judiciário e os *experts* inseridos no Poder Executivo e Legislativo. Como abordado no tópico anterior, desenha-se, nas teorias experencialistas, uma forma de colaboração democrática, que supera eventuais déficits de conhecimento técnico e orçamentário.

A estrutura desenhada pelo modelo dos processos estruturais do Estado de Coisas Inconstitucional pode ser resumida nos seguintes passos: (i) o Poder Judiciário determina, por meio de uma ordem geral e flexível, a resolução de uma violação de direito fundamental, por meio de ação dos poderes políticos; (ii) os poderes políticos são chamados a apresentar, ao Poder Judiciário, uma forma de atender à demanda apresentada; (iii) o Poder Judiciário analisa a solução apresentada por meio de diálogos institucionais com especialistas e, caso a solução esteja a contento, determina sua execução.

Diante do apresentado, vê-se que as características dos processos estruturais de Estado de Coisas Inconstitucional atendem às principais críticas formuladas contra a intervenção judicial.

O ativismo judicial estrutural dialógico constrói uma alternativa ao modelo clássico judicial, ao se basear na ideia de diálogos institucionais. A possibilidade dos diálogos institucionais surge como uma resposta à tensão entre os poderes constituídos, no que diz respeito a quem pertence a última palavra no debate da constitucionalidade de uma lei (Mendes, 2011, p. 211-212).

As teorias dialógicas correspondem a um grupo de teorias que pretendem um rearranjo da jurisdição constitucional, rejeitando a lógica da supremacia, seja judicial, seja legislativa (Oliveira, 2016, p. 98). Desse modo, tratam-se as teorias dos diálogos institucionais como uma terceira via ao antigo binarismo entre democracia e império da lei (Oliveira, 2016, p. 98). As teorias dos diálogos institucionais são gênero do qual o ativismo estrutural dialógico do Estado de Coisas Inconstitucional é espécie.

Contudo, destaca-se o presente instrumento, devido ao fato de permitir ao Poder Judiciário um poder mais ativo que nas demais teorias dialógicas. Dentro do Estado de Coisas Inconstitucional, o Poder Judiciário ganha “poder de agenda”, sendo

o responsável por ser catalisador de mudanças estruturais e guiar a construção do diálogo entre os demais poderes constituídos (Schürmann, 2019, p. 178-183).

Dessa forma, razão assiste a Carlos Alexandre de Azevedo Campos, ao dispor que a legitimidade do ativismo judicial estrutural dialógico, sob o ponto de vista do sistema político e democrático, reside na sua capacidade de superação dos bloqueios políticos e institucionais, de aumentar a deliberação e de participação popular, evitando a supremacia judicial (Campos, 2015, p. 192-200).

Da análise da construção jurisprudencial e científica, parece que hoje não há mais uma discussão sobre a possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas no Direito brasileiro. O foco atual diz respeito a como essa intervenção pode ser feita de maneira eficiente.

Ao menos formalmente, é possível concluir que o modelo traçado de ativismo judicial dialógico pode ser colocado como uma revolução na maneira de atuação do Estado. Parte-se, originalmente, de uma premissa liberal clássica de separação estanque dos poderes políticos, para um segundo momento referente à fiscalização mútua entre os poderes, para então se chegar ao atual momento. Neste, o Poder Judiciário serve de indutor e de ponte para a construção harmônica de soluções que envolvam o Poder Executivo e Legislativo.

Ao ser realizado o presente estudo de caso, foi possível verificar que, apesar das medidas cautelares emanadas pelo STF terem sido deficientemente cumpridas em certos aspectos, ainda assim, houve uma boa recepção das medidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, ao menos na implementação formal dessas ordens em forma legislativa.

Verifica-se também que o STF obteve êxito em destravar a pauta política em relação a pontos centrais ao mérito da ADPF n° 347, a exemplo da audiência de custódia, que já havia sido objeto de diversos projetos de lei antes do STF determinar sua regulamentação (Paiva, 2018).

Além disso, como tratado no terceiro capítulo deste estudo, há que se destacar também que o efeito simbólico da ADPF n° 347 trouxe diversas repercussões positivas em matéria de políticas públicas criminais e prisionais, uma vez que, contrariamente à tendência observada no início do século XXI, houve a retomada na elaboração de

políticas públicas objetivando o desencarceramento<sup>5556</sup>.

Ainda, ao determinar a elaboração do plano nacional de superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional, houve ainda uma modificação relevante da agenda política do Poder Executivo em 2024. Dessa maneira, o Poder Executivo necessitará reavaliar as medidas possíveis no orçamento, considerando que deverá tomar medidas voltadas ao sistema carcerário que, provavelmente, não estavam previstas anteriormente.

A construção de um norte ao ativismo dialógico estrutural por meio da ADPF n° 347 representa uma mudança de paradigma importante no papel do Poder Judiciário na dinâmica da formulação de políticas públicas e da própria democracia. O processo estrutural já é uma realidade no Direito brasileiro há algumas décadas, desde a chamada Ação Civil Pública do Carvão (autos n° 93.8000533-4), em 1993 (Arenhart; Osna; Jobim, 2023).

Ademais, o STF também já adotou a sistemática de processo estrutural, sem que fosse necessária a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional. É o caso da ADPF n° 709, a qual determinou medidas sanitárias de proteção a povos indígenas durante a pandemia da Covid-19.

Entretanto, entende-se que o impacto político do Estado de Coisas Inconstitucional é um próximo passo nos processos dessa seara.

O perpassar dos próximos passos da ADPF n° 347 e os demais processos no STF, que pleiteiam a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, continuarão a construir essa tendência exposta nesta seção. Entretanto, trata-se de uma modificação de paradigma ainda em aberto.

Como já tratado nos dois tópicos anteriores deste capítulo, há dois riscos principais no ativismo judicial estrutural dialógico, relacionados entre si.

Primeiro, o Poder Judiciário deve cumprir seu papel como fiscal do cumprimento das decisões com rigor, pois se sabe que não há, por si, uma vontade política em resolver o problema carcerário brasileiro. Isso significa que o Poder Judiciário deve bem utilizar as técnicas de implementação disponíveis nas medidas adotadas, pois há

---

<sup>55</sup> Sobre as tendências da política criminal e prisional, vide o tópico 1.1 deste estudo.

<sup>56</sup> Não é possível, estatisticamente, apontar uma relação de causalidade entre a ADPF n° 347 e o aumento de políticas públicas desencarceradoras, inclusive porque há uma valoração subjetiva contida nessa afirmação dos parâmetros do que é ou não uma política pública desencarceradora. Entretanto, como verificado no decorrer do terceiro capítulo deste estudo, há sinalizações explícitas de políticas públicas de que essas foram influenciadas pela ADPF n° 347.

o risco da inefetividade, o qual pode ter o efeito contrário do pretendido, descredibilizando o Poder Judiciário e o seu papel de indutor de políticas públicas.

Contudo, há também o risco contido no excesso. O ativismo judicial dialógico se mostra como uma alternativa ao ativismo judicial clássico justamente porque o Poder Judiciário dá ordens abertas, as quais permitem que os outros atores envolvidos construam as escolhas políticas, que ensejem a consecução dos direitos fundamentais objetos da ação.

Um dos grandes dilemas do Poder Judiciário contemporâneo é o de evitar que as decisões carreguem a pecha de ativistas, ou seja, decisões em que seja considerado que a função jurisdicional incorreu para além dos limites que o ordenamento jurídico impõe ao Poder Judiciário (Ramos, 2015, p. 131).

Contudo, não há que se tomar toda intervenção do Judiciário como ativismo judicial. Como já tratado no início deste tópico, o Tema 698 da Repercussão Geral do STF determinou que o Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, por meio medidas pontuais.

Tais medidas devem apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Cabe pontuar, de forma ilustrativa, as ponderações do ministro Barroso no bojo do RE nº 592.581, o qual mencionou em seu voto que abandonou o uso da expressão “ativismo judicial”, porque essa passou a ser utilizada de forma acrítica, com o intuito de desclassificar ou desqualificar uma posição. Entretanto, apontou o ministro que “há situações em que o Judiciário deve ser autocontido em respeito às decisões políticas dos outros Poderes, e há situações em que ele tem que ser proativo, em nome da Constituição e dos valores que nos cabe resguardar” (Brasil, 2016a).

Para que a atuação do Poder Judiciário continue dentro do campo da legitimidade na ADPF nº 347, é necessária certa autocontenção nas posteriores decisões do STF, ao seguir sempre o papel de indutor e não adentrar na formulação das escolhas orçamentárias.

Há assim um dilema, pois o Poder Judiciário deverá fazer que o Estado de Coisas Inconstitucional seja superado em tempo hábil (ora estipulado em três anos após a homologação do plano de superação), mas, ao mesmo tempo, deverá permitir que os poderes constituídos atuem de maneira livre sobre o cumprimento dessas

decisões.

Como mencionado no primeiro tópico deste capítulo, há uma conjuntura crítica em aberto, a qual poderá apontar a ressignificação do papel do Poder Judiciário na criação de políticas públicas, por meio do Estado de Coisas Inconstitucional. Contudo, tudo dependerá do desenrolar dos autos da ADPF n° 347 e dos demais processos em andamento na corte, que utilizam ou pleiteiam utilizar esse instrumento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se por meio da presente pesquisa buscar a compreensão sobre o atual momento das políticas prisionais no Estado do Paraná após a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional oriunda da ADPF n° 347, bem como compreender com isso as potencialidades que os processos com declaração de Estado de Coisas Inconstitucional carregam.

Por meio do primeiro capítulo, dedicou-se a um breve vislumbre histórico dos elementos que confluíram no momento histórico da declaração realizada pelo STF em sede da ADPF n° 347 de que o sistema prisional brasileiro se encontrava sob um Estado de Coisas Inconstitucional. Foi possível notar três elementos históricos que foram objeto por reiteradas vezes desta pesquisa: os problemas estruturais da pena de prisão no Brasil, o desenvolvimento do instituto alienígena do Estado de Coisas Inconstitucional e o aumento da influência do STF na área de políticas públicas.

Tanto o problema prisional como o aumento da influência do Poder Judiciário são temas recorrentes em solo brasileiro há décadas. A contextualização da persistência e evolução desses temas como precursores do objeto deste estudo foi realizada objetivando delinear a conjuntura do objeto da pesquisa.

Já o segundo capítulo iniciou a análise dos efeitos propriamente ditos da ADPF n° 347 no que tange à criação de políticas pública. Foram analisadas as medidas cautelares deferidas no ano de 2015 pelo STF e como essas repercutiram de forma concreta.

Nesse sentido, destacou-se a determinação de regulamentação e implementação da audiência de custódia em todo o território brasileiro. Embora já existissem alguns estados que instituíram essa modalidade de audiência anteriormente à decisão na ADPF n° 347, tem-se que o STF neste caso teve um papel extremamente relevante em destravar essa demanda.

Além disso, em que pese o descontingenciamento das verbas do FUNPEN não tenha sido tão profícuo em termos de desenvolvimento de políticas públicas até o momento, visto a existência de entraves burocráticos, foi possível verificar que a Lei n° 13.500/2017, fruto dessa determinação da corte constitucional, será de suma importância para garantir a superação do Estado de Coisas Inconstitucional nos próximos anos.

O terceiro capítulo se dedicou à análise dos efeitos indiretos e simbólicos da

ADPF n° 347, com foco nas políticas públicas relacionadas à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. Foi possível verificar que as medidas indiretas criaram uma amostragem de políticas públicas muito mais numerosas que as originalmente determinadas pelo STF por meio de medidas cautelares.

A verificação de como diversas medidas notórias para o Processo Penal e a Execução Penal no Brasil estão explicitamente atreladas ao objeto da ADPF n° 347 foi forma de demonstrar a importância desse processo estrutural para a mudança de rumo do sistema prisional nos últimos anos. Nesse aspecto, as descobertas feitas no terceiro capítulo confirmam a necessidade de uma abordagem neorrealista como forma de aferir os efeitos dos processos estruturais (Garavito, 2013, p. 8).

As diversas políticas públicas analisadas neste estudo permitem aferir que as condições do sistema prisional foram modificadas nos últimos anos. Sob diversos parâmetros, há uma melhora substancial nas condições do cárcere.

Especificamente falando do Estado do Paraná, foi possível observar resultados positivos no número de presos em trabalho e/ou estudo, na medida em que o estado é um dos destaques brasileiros nas atividades de remição.

Além disso, o Estado do Paraná obteve nos últimos dois anos um aumento significativo de vagas, chegando ao patamar mais alto da série histórica, bem como a um dos números déficits de vagas já registrados.

Entretanto, há fatores preocupantes na situação do sistema prisional paranaense, como a diminuição na realização de audiências de custódia e a possível deterioração das condições das unidades prisionais, em que pese a sua situação seja proporcionalmente semelhante à brasileira.

As especificidades do sistema prisional paranaense também foram objeto de breve análise no quarto capítulo, na medida em que foi possível concluir que as reflexões acima mencionadas poderão ser foco do plano paranaense de Estado de Coisas Inconstitucional, ainda a ser elaborado.

Esta pesquisa foi iniciada sem a análise de mérito da ADPF n° 347, a qual foi realizada apenas no último bimestre de 2023. Contudo, com a divulgação do acórdão, foi possível tratar desse, alargando o objeto inicial da pesquisa.

Nesse sentido, o quarto capítulo, dedicado à análise das perspectivas futuras da ADPF n° 347 e do próprio instrumento de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional se beneficiou de forma notável da possibilidade de julgamento do mérito, pois muitas das hipóteses deste pesquisador puderam ser confirmadas da

análise do acórdão.

O acórdão, divulgado no mês de dezembro de 2023, atentou-se a diversas críticas feitas pela academia sobre a forma que o STF conduziu o processo até então e tomou algumas medidas que modificaram as balizas originalmente dispostas pelo Ministro Marco Aurélio quando do julgamento das medidas cautelares em 2015.

O quarto capítulo se dedicou a visualizar essas mudanças e, com base na decisão do julgamento de mérito, traçou possíveis caminhos para a continuidade do processo, bem como de outros litígios que pleiteam ou pleitearam a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional.

Nesse ponto, inicialmente foi possível fixar os possíveis próximos passos da ADPF nº 347, bem como as dificuldades que o STF deverá enfrentar para conseguir alcançar a difícil meta de superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

Após, verificou-se como os caminhos escolhidos na condução da ADPF nº 347 podem afetar as outras ADPFs que tem como um dos seus objetos a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional e como o STF mostrou aprimoramentos dogmáticos em relação a esse instrumento.

Por fim, o presente estudo contextualizou os avanços obtidos pelo STF na ADPF nº 347 como uma possibilidade do Poder Judiciário servir como indutor de políticas públicas.

Nos últimos anos se consolidou a posição no STF sobre a consolidação da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, sendo possível ao juízo apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Sob essa conjuntura, o Poder Judiciário está sendo e deverá continuar a ser provocado a declarar diversas situações de Estados de Coisas Inconstitucional, com o fim de destravar pautas que carregam problemas estruturais, objetos de omissão dos Poderes Executivo e Legislativo. Essa nova possibilidade processual se coaduna com a trajetória expansiva que a corte desenhcou nos últimos anos.

Embora não seja possível prever o deslinde do presente processo e se de fato haverá em algum momento a superação do Estado de Coisas Inconstitucional que assola o sistema prisional, foi possível verificar até o presente momento que houve êxito da ADPF nº 347 no âmbito simbólico, pois há uma maior atenção institucional para o problema prisional.

Ademais, como já tratado, as políticas públicas observadas neste trabalho parecem construir progressos significativos na melhora do sistema prisional em diversos aspectos, como a diminuição do déficit de vagas, a adoção de medidas alternativas à pena de prisão e a melhora das condições materiais dos cárceres.

Contudo, ainda sim pouco se avançou diante do longo caminho de mazelas que assolam o sistema carcerário. Em que pese exista amplo espaço para a melhora com políticas públicas focalizadas e com robustos investimentos, questiona-se até que ponto poderá o Brasil ir mais longe que a Colômbia na tentativa de superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional ao se deparar com problemas estruturais.

Não se pretende com esta pesquisa esgotar a temática de estudo sob qualquer vértice. Objetivou-se contextualizar a situação paranaense do sistema prisional e realizar um retrato das políticas públicas prisionais desenhadas nos últimos anos a partir do desenho da conjuntura da declaração do Estado de Coisas Inconstitucional.

Em que pesem as tentativas de melhor delinear a trajetória prisional paranaense recente, trata-se no presente caso de um tema de riqueza imensa, cuja amplitude do objeto de estudo deverá ganhar contornos cada vez mais densos a partir da adoção dos planos de superação do Estado de Coisas Inconstitucional e de sua fiscalização pelo STF.

Dessa forma, a continuidade das investigações com a ampliação de análises sobre este objeto de pesquisa é medida incentivada, visando à compreensão ampla dos desafios a serem enfrentados por todos os agentes envolvidos na ADPF n° 347.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. “**Estado de coisas inconstitucional**” nas prisões repercute dentro e fora do país. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-repercute-dentro-e-fora-do-pais/#:~:text=Nos%20tr%C3%AAs%20primeiros%20meses%20de,ado%C3%A7%C3%A3o%20da%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%2062%2F2020>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Análise de conjuntura: teoria e método**. Disponível em: [https://ftmrs.org.br/arquivos/file\\_512ff95260e4c.pdf](https://ftmrs.org.br/arquivos/file_512ff95260e4c.pdf). Acesso em: 14 jul. 2023.
- ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- ARAÚJO, Carlos Eduardo Moreira de. **Cárceres imperiais: a Casa de Correção do Rio de Janeiro. Seus detentos e o sistema prisional no Império, 1830-1861**. 2009. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2009.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*.
- AVENA, Norberto. **Execução Penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019. *E-book*.
- AZEVÊDO, Jackson Chaves. **Reforma e “contra”-reforma penal (1984-1996): uma ilusão... que sobrevive**. 1997. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 1997.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZAK, Ana Paula. O papel do CNJ diante do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, p. 175-194, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, 2018, p. 2171-2228.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral I. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. **A desproporcionalidade da lei de drogas**: os custos humanos e econômicos da atual política do Brasil. 2013. Disponível em: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/proporcionalidad-brasil.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2023.

BORGES, Laryssa; VIEGAS, Nonato. **Partidos criticam judicialização, mas entram com mais de 300 ações no STF**. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/partidos-criticam-judicializacao-mas-entram-com-mais-de-300-acoes-no-stf>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê do Projeto de Lei Complementar nº 146/1993**. 1993. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1232596&filename=Dossie-PLP%20146/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1232596&filename=Dossie-PLP%20146/1993). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê do Projeto de Lei nº 10372/2018**. 2018a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1666497&filename=PL%2010372/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666497&filename=PL%2010372/2018). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. 230ª Sessão Ordinária. Relator: Bruno Ronchetti de Castro. Brasília, DF, 26 de abril de 2016. **Conselho Nacional de Justiça**. 2016d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=8A9A7279D0C17AC01DCEABEABC24D39E?jurisprudencialdJuris=47920&indiceListaJurisprudencia=3&firstResult=5175&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Documentos Técnicos**. 2023d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/documentos/>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatística de Execução Penal**. 2023i. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currsel>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas sobre audiência de custódia nacional**. 2023e. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt->

BR&opt=cursel. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Presente**: relatório final. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Medidas provisórias relacionadas ao Brasil**. 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoração eletrônica criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. 2023h. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=cursel>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n° 62, de março de 2020**. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n° 213, de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_213\\_15122015\\_22032019145102.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf). Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Cooperação Técnica n° 007/2015**. 2015c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/10/f4787a2be248561964bb3d10a7c3bc22.pdf>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras**: caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023f.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n° 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: Diário Eletrônico do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277>. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: Diário Eletrônico do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal Penal. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 jul. 1992a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 nov. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989. Dispõe sobre prisão temporária. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 dez. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7960.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7960.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12106.htm). Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jun. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12258.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12258.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 maio 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012. Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 set. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12714.htm#:~:text=Subchefia%20para%20Assuntos%20Jur%C3%ADdicos,14%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20sistema%20de,e%20da%20medida%20de%20seguran%C3%A7a](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12714.htm#:~:text=Subchefia%20para%20Assuntos%20Jur%C3%ADdicos,14%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20sistema%20de,e%20da%20medida%20de%20seguran%C3%A7a). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.163, de 9 de setembro de 2015. Modifica a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, para instituir o ensino médio nas penitenciárias. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 set. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13163.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 nov. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13190.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 mar. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 out. 2017. 2017c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm#art1). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 dez. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13769.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13769.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos nº 211, de 9 de maio de 1983**. 1983a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos nº 213, de 9 de maio de 1983**. 1983b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN** (atualização – dezembro de 2014). Brasília: Ministério da Justiça, 2015d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de gestão para a política monitoração eletrônica de pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2017g.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016 - Exposição de Motivos. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a

Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. **Portal da Presidência da República**. Brasília, 20 dez. 2016b. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-755-19-dezembro-2016-784060-exposicao-demotivos-151719-pe.html> Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Atualização de dados do sistema prisional brasileiro**: ponto de partida: ADPF 347 STF. Brasília: Ministério da Justiça, 2022a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: INFOPEN – dezembro de 2015. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017e.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: atualização dezembro de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: atualização – junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Reincidência criminal no Brasil**. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf/view>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2018. 2019c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2RjMmVmNTQtNmQ2NS00NDE1LWl0ZTQtMjMwM2Q0MWNkNGQ4IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2019. 2020d. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2RjMmVmNTQtNmQ2NS00NDE1LWl0ZTQtMjMwM2Q0MWNkNGQ4IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2020. 2021b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTk1MWI5MzUtZDFIMS00NmY0LWJkNjctM2YxZThlODI1MTNlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2021. 2022b. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWl5ODBhNTEtMTk1Zi00MzllLWFmNTgtMmE0Yjc3ZjUyYjhliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados estatísticos do sistema penitenciário**: período de julho a dezembro de 2022. 2023a. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWl5ODBhNTEtMTk1Zi00MzllLWFmNTgtMmE0Yjc3ZjUyYjhliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatórios Analíticos**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-anteriores>. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Diretoria de Políticas Penitenciárias. **Painel de execução fundo a fundo**. 2023c. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMTU1ZmEwYTQtOTU1Yy00Zjc4LTg5YTMtNzEwZDFmOTFhZDFjliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório temático**: FUNPEN e prevenção à tortura – as ameaças e potenciais de um fundo bilionária para a prevenção à tortura no Brasil. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2017d. Disponível em:

<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016**. 2016c. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-755-19-dezembro-2016-784060-exposicaodemotivos-151719-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.170. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 20 de outubro. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4655662>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 01 de agosto de 2017. 2017a. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur370640/false>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.259. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 22 de agosto de 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**. 2023i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814977>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2023. 2023g. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 782. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2 de junho de 2021. 2021c. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756026135>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 822. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 30 de maio de 2023. 2023l. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768092648>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 918. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 de maio de 2023. 2023k. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358162228&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 143.641. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392233/false>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medidas Cautelares da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. 2015a. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medidas Cautelares da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 18 de agosto de 2020. 2020e. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4425. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 25 de março de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. 2017b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.581. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 1 de fevereiro de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. 2016a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur336550/false>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 641.320. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 1 de agosto de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. 2016b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 56. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Brasília, DF, 8 de agosto de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352#:~:text=5%C2%BA%2C%20XXXIX\).-,A%20falta%20de%20estabelecimento%20penal%20adequado%20n%C3%A3o%20autoriza%20a%20manuten%C3%A7%C3%A3o,como%20adequados%20a%20tais%20regimes](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352#:~:text=5%C2%BA%2C%20XXXIX).-,A%20falta%20de%20estabelecimento%20penal%20adequado%20n%C3%A3o%20autoriza%20a%20manuten%C3%A7%C3%A3o,como%20adequados%20a%20tais%20regimes). Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema nº 220**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2637302&numeroProcesso=592581&classeProcesso=RE&numeroTema=220>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema nº 698**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 018.047/2018-1. Relatora: Min. Ana Arraes. Brasília, DF, 3 de julho de 2019. **Boletim do Tribunal de Contas da União**. 2019b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=61701364>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BROOKE, Bianca M. Schneider Van Der. **Litígios estruturais, Estado de Coisas Inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina/PR: Editora Thoth, 2021.

BUDIB, Isabela Lemo. **Ativismo judicial principialista e o mandado de injunção**: uma análise garantista. Florianópolis/SC: Ematis Editora, 2022.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas. **Faces e interfaces de um dispositivo tecnopenal**: o monitoramento eletrônico de presos e presas no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Devemos temer o “estado de coisas inconstitucional”?**. 2015. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2015-out-15/carlos-campos-devemos-temer-estado-coisas-inconstitucional#:~:text=O%20julgamento%20da%20Cautelar%20na,O%20interesse%20foi%20imediato>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador/BA: Juspodivm, 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; DANTAS, Eduardo Sousa. Panorama e perspectivas do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro três anos após a ADPF 347 e à luz do novo cenário político-eleitoral. **Quaestio Iuris**, v. 13, n. 4, p. 2055-2072, 2020.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15, p. 315–347, 2014.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. O novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, p. 31-39, dez. 2018.

CARMONA, Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli. **Fundo penitenciário nacional**: da promessa à realidade do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

CARVALHO, Salo de. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Coord.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II**. Porto Alegre: EDIPUCRS: 2010.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de Criminologia**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. **Questões práticas sobre o acordo de não persecução penal**. São Luís/MA: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais?. **Revista Direito Público**, v. 19, n. 102, 2022.

CESAR, Pablo Navarro. Estudo comparativo sobre a *acción de tutela*, no Direito colombiano, e o mandado de segurança individual, no Direito brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 30, p. 88-2001, jan./jun. 2007.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Auto 109/07**. 2007. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2007/A109-07.htm>. Acesso em: 3 fev. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Unificación (SU) 559**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-025/2004**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-153/1998**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-388/2013**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-762/2015**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COLÔMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_colombia\\_2000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf). Acesso em 11 dez. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2023.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Brasil se mantém como 3º país com maior**

**população carcerária do mundo.** 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-mantem-como-3o-pais-com-a-maior-populacao-carceraria-do-mundo/#:~:text=O%20Brasil%20continua%20ocupando%20o,o%20pa%C3%ADs%20computa%20773.151%20presos.> Acesso em: 3 fev. 2024.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura blindada:** como as instituições do sistema de Justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia. 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/tortura-blindada/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. **Sobre la comisión.** Disponível em: <https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 199, p. 255-269, jul. – set. 2013.

CRESPO, André Pereira; VARELLA, Marcelo Dias. A insuficiência das políticas públicas no sistema penitenciário para responder ao estado de coisas inconstitucional: um problema comum a todos os poderes. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 01, p. 01-24, 2019.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da; QUADROS, Matheus de. Execução Penal 4.0. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 06, n. 11, p. 305–325, 2020.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional:** a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba/PR: Juruá, 2019.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El estado de cosas inconstitucional en el Perú:** análisis del proceso de implementación 2004-2023. Lima (Peru): 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso:** legislatura 2015-2019. Brasília: DIAP, 2014. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=414&catid=13&m=0>. Acesso em: 11 dez. 2023.

DÍAS, Omar Huertas *et al.* **Análisis del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia: propuestas para el Estado social de derecho.** Bogotá (Colômbia): Universidad Nacional de Colombia; Tunja (Colômbia): *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 2019. *E-book*.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil:** introdução ao direito

processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador/BA: JusPodivm, 2019.

DIDIER JÚNIOR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. Brown v. Board of Education of Topeka, 349 U.S. 294*. 1955. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/349/294/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FELÍCIO, Guilherme Lopes. O Direito Penal a partir de um Estado Democrático de Direito: o legado da reforma penal brasileira de 1984 para a Constituição Federal de 1988. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 174, 2019.

FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Indiana (Estados Unidos): Indiana University Press, 1978.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**: ano 3. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**: ano 5. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**: ano 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**: ano 8. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GARAVITO, César Rodríguez. *Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, 2011.

GARAVITO, César Rodríguez. *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en**

Colombia. Bogotá (Colômbia): Dejusticia, 2010.

GERSTON, Larry N. **Public policy making: process and principles**. 3. ed. New York (Estados Unidos): M. E. Sharpe, 2010.

GRECO, Rogério. **Sistema prisional: colapso atual e soluções alternativas**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Niterói/RJ: Impetus, 2017.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura e política**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **O fim da liberdade: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/09/bf7efcc53341636f610e1cb2d3194d2c.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEONEL, Ricardo de Barros. Supremo Tribunal Federal, políticas públicas e processo coletivo. **Cadernos de Direito**, v. 12, n. 22, p. 7-22, 2012.

LIMA, Erika Cordeiro de Albuquerque dos Santos Silva. **O estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro: intervenção jurisdicional e políticas públicas – um estudo de caso do Estado de Pernambuco**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

LIMA, José Edmilson de Souza; KOSOP, Roberto José Covaia. Giro decolonial e o Direito: para além de amarras coloniais. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n.4, p. 2596-2619, out./dez. 2019.

LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde Navarro; MEZA, Malka Irina. *La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia*. **Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo**, v. 3, n. 1, p. 69-80, 2011.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Prisões cautelares**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book.

MACHADO, Maíra Rocha; VASCONCELOS, Natália Pires de. Uma conjuntura crítica perdida: a COVID-19 nas prisões brasileiras. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2015-2043, 2021.

MAGALHÃES, Breno Baía. A incrível doutrina de um caso só: análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF 347. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 3, set./dez. 2019a.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, p. 1-37, 2019b.

MARIANO, Marcelo Passini; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; NEVES, Bárbara Carvalho. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. 1-19, 2023.

MARMELSTEIN, George. Estado de coisas inconstitucional: uma análise panorâmica. In: OLIVEIRA, Paulo Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (Org.). **Diálogos Jurídicos Luso-brasileiros**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015.

MASTRODI, Josué; FULFULE, Elaine Cristina de Souza Ferreira. O problema da judicialização da saúde no Brasil: sugestão de novos rumos. **Quaestio Juris**, v. 10, n. 2, p. 593–614, 2017.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Segurança pública e justiça criminal**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-04/observatorio-constitucional-seguranca-publica-justica-criminal/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

NEVES, Bruno Humberto. **Acesso à justiça e covid 19: Recomendação de nº 62 do Conselho Nacional de Justiça e a atuação das Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça de São Paulo**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto/SP, 2022.

NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito penal - volume 1: introdução e parte geral**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. **Jurisdição constitucional: diálogos institucionais como terceira via entre o ativismo e a autocontenção judicial**. Curitiba: Júrua, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Subcomitê de Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Relatório sobre a visita ao Brasil do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. 2012. Disponível em: [https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/07/relatorio\\_SPT\\_2012.pdf](https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/07/relatorio_SPT_2012.pdf). Acesso em: 3 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison->

reform/Overcrowding\_in\_prisons\_Ebook.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Preparação, prevenção e controle da COVID-19 em presídios e outros locais de detenção**. 2021.

Disponível em:

[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54502/OPASEBRAPHECOVID-19210049\\_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54502/OPASEBRAPHECOVID-19210049_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 20 jan. 2024.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Instrução Normativa nº 09/2015**. Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas no âmbito da Justiça Criminal do Estado do Paraná. 2015. Disponível em:

[https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/anexo/5538900](https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/anexo/5538900). Acesso em: 2 fev. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Provimento Conjunto nº 322/2023 - P-GP/GCJ**. Regulamenta os procedimentos relativos à realização de audiência de custódia no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e dá outras providências. 2023. Disponível em:

[https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/publico/ajax\\_concursos.do;jsessionid=1b10b929a6de6d54be545e2fff77?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9fe9a844e42cf5b0b5c973e501c7a888c48bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e](https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do;jsessionid=1b10b929a6de6d54be545e2fff77?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9fe9a844e42cf5b0b5c973e501c7a888c48bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e). Acesso em: 3 nov. 2023.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **Arguição de decumprimento de preceito fundamental com pedido de concessão de medida cautelar**. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/ps/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

PERU. Tribunal Constitucional. **Sentencia de Expediente 2579-2003-HD/TC**. 2004

Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>.

Acesso em: 11 dez. 2023.

PERU. Tribunal Constitucional. **Sentencia de Expediente 03426-2008-PHC/TC**.

2010. Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03426-2008-HC.html>.

Acesso em: 11 dez. 2023.

PONTES, Felipe. **Desinformação sobre execução de penas é inaceitável, diz**

**Toffoli**. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/desinformacao-sobre-execucao-de-penas-e-inaceitavel-diz-toffoli>.

Acesso em 14 jun. 2023.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

RAMOS, Raquel de Souza *et al.* A judicialização da saúde contextualizada na

dimensão prática das representações sociais dos profissionais de saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 18, n. 2, p. 18-38, jul./out. 2017.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2. ed. Barueri/SP: Editora Manole, 2019. E-book.

RICHA, Morgana de Almeida. **Políticas públicas judiciárias e acesso à justiça**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2021.

RODRÍGUEZ, Camilo Augusto Delgado. **¡Discutamos! La intervención judicial en las políticas públicas en el marco de los casos estructurales de vulneración de Derechos Sociales (Análisis de caso Argentina, Colombia e India)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colômbia), 2017.

ROSA, Camila Maria. **Sistema carcerário brasileiro e o estado de coisas inconstitucional**. Belo Horizonte/MG: Editora Dialética, 2020. E-book.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades industriais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SCHÜRMAN, Cintia. **Litígios estruturais e diálogos institucionais: um estudo a partir da ADPF n.º 347 e da tese do Estado de Coisas Inconstitucional**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019. E-book.

SICSÚ, Abraham L.; DANA, Samy. **Estatística aplicada: análise exploratória de dados**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIA, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

SILVA, Liciomar Fernandes da. **Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da prática de tortura dos presos em flagrante**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

SILVA, Susana Inês de Almeida e; TORMIN, Renato Vieira. A monitoração eletrônica de pessoas presas em tempos de Covid-19: o desafio da gestão da política nacional. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 2, n. 1, p. 41-62, jan./jun.2021.

SOUZA, Herbert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. 16. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. **Estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>. Acesso em: 20 fev. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relator no STF tomou mais de 6 mil decisões em 2023 sobre 8 de janeiro**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=523977&ori=1>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF encerra semestre com números expressivos de julgamentos e atividades**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509837&ori=1>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Acordo de não persecução penal: o exercício da ação penal e a questão prisional como problema público**. 1. ed. Brasília/DF: Fundação Escola, 2019.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2023. E-book.

TOVAR, Alejandro Nava. **Populismo punitivo: crítica del discurso penal moderno**. 1. ed. Lima (Peru): ZELA Grupo Editorial, 2021. E-book.

VIÉGAS, Felipe. **Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador/BA: Juspodivm, 2020.

WALDRON, Jeremy. O cerne da posição contrária à revisão judicial. Tradução de Bruno da Cunha de Oliveira, Daniel Wei Liang Wang e José Garcez Ghirardi. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 2, maio/ago. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. 5. ed. Porto Alegre/RS: Grupo A, 2015.