

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MINTER IDP-ICEV

DANIEL CARVALHO OLIVEIRA VALENTE

**IMPACTOS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL Nº 347 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO  
PENITENCIÁRIO NACIONAL NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

**TERESINA**

**2020**

DANIEL CARVALHO OLIVEIRA VALENTE

**IMPACTOS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL Nº 347 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO  
PENITENCIÁRIO NACIONAL NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Gilmar Ferreira Mendes apresentado para obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional.

**TERESINA**

**2020**

DANIEL CARVALHO OLIVEIRA VALENTE

**IMPACTOS DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL Nº 347 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ  
NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO  
PENITENCIÁRIO NACIONAL NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**GILMAR FERREIRA MENDES**  
**Professor Orientador**

---

**Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch**  
**Prof. Avaliador**

---

**Alexandre Vitorino da Silva**  
**Prof. Avaliador**

Dedico o presente trabalho acadêmico à Deus pelas oportunidades e bençãos ao longo de minha vida; à minha esposa Flávia, companheira fiel e apoiadora em todos os projetos e incentivadora desta caminhada acadêmica; aos filhos Daniele Maria, Maria Teresa e João Pedro razão da nossa família e fonte de alegria e amor;

## SUMÁRIO:

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTE</b> .....	18
1.1 SURGIMENTO E ORIGEM DAS DECISÕES ESTRUTURANTES: Análise dos casos <i>Brown v. Board of Education</i> e <i>Hold v. Saver</i> .....	18
1.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DAS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTE NO DIREITO BRASILEIRO.....	22
1.3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTES EM MATÉRIA PENITENCIÁRIA .....	28
<b>2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 347 ENQUANTO PROCESSO ESTRUTURANTE</b> .....	<b>41</b>
2.1 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AS DECISÕES ESTRUTURANTES .....	41
2.2 AS DECISÕES ESTRUTURANTES E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL .....	46
2.3 AS TÉCNICAS DE MONITORAMENTO DA ADPF nº 347.....	51
2.4 O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS DECISÕES ESTRUTURANTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA PENITENCIÁRIA.....	58
<b>3 IMPACTOS DA ADPF nº 347 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO PIAUÍ NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL NO PERÍODO DE 2015 A 2019</b> .....	<b>64</b>
3.1 ORIGEM, NATUREZA E IMPORTÂNCIA DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL .....	64
3.2 A EVOLUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL AO PIAUÍ NO PERÍODO DE 2015 A 2019 .....	67
3.3 DESCRIÇÃO DOS VALORES TRANSFERIDOS E NÃO EXECUTADOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL AO ESTADO DO PIAUÍ NO PERÍODO DE 2015 A 2019.....	69
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>92</b>

## **RESUMO:**

Trata-se de dissertação de mestrado sobre o julgamento da medida cautelar nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015. Esta pesquisa visa esclarecer quais os impactos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no âmbito do sistema penitenciário do Estado do Piauí, no que se refere a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2015 a 2019. Foram diagnosticados a forma de como esses recursos foram aplicados no Estado, em qual percentual não foram aplicados e porque essa aplicação não ocorreu em alguns casos, propondo-se, nesse último caso, sugestões e melhorias quanto ao gerenciamento e execução de recursos do Fundo. Foi observado que apesar de boa parte dos recursos resultarem na compra de novas viaturas, armamentos e equipamentos tecnológicos de vistoria humanizada, ele não conseguiu atuar em um dos principais problemas do sistema penitenciário, que é a superlotação. Do valor total repassado entre 2015 e 2019, o percentual de execução encontrado foi de 35,75%, sendo que se observarmos apenas o eixo modernização (que exclui o valor repassado para obras) temos um percentual de execução de 83,11%. É imperativa a necessidade de desburocratização da execução dos recursos repassados do FUNPEN ao FUNPESPI com a consequente adoção de um modelo de gestão mais gerencial e descentralizado, permitindo maior eficiência na execução dos referidos recursos, minimizando as falhas estruturais do sistema carcerário e dando cumprimento aos ditames constitucionais relativos aos direitos fundamentais em questão, em especial, para que se supere o “estado de coisas inconstitucional” diagnosticado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADPF nº 347.

**Palavras-chave:** ADPF nº 347. Impactos no Piauí. Sistema Penitenciário. Fundo Penitenciário Nacional.

## **ABSTRACT:**

This is a master's dissertation on the judgment of the precautionary measure in the records of the Constitution of Noncompliance with Fundamental Precept (ADPF) n° 347 by the Supreme Federal Court, in 2015. This research aims to clarify what are the impacts of the Non-compliance with Fundamental Precept n° 347 within the scope of the penitentiary system of the State of Piauí, with regard to the application of resources from the National Penitentiary Fund in the period from 2015 to 2019. The way in which these resources were applied in the State was diagnosed, in which percentage they were not applied and because this application did not occur in some cases, proposing, in the latter case, suggestions and improvements regarding the management and execution of Fund resources. It was observed that although a good part of the resources resulted in the purchase of new vehicles, armaments and technological equipment for humanized inspection, he was unable to act on one of the main problems of the prison system, which is overcrowding. Of the total amount transferred between 2015 and 2019, the percentage of execution found was 35.75%, and if we observe only the modernization axis (which excludes the amount passed on to works) we have an execution percentage of 83.11%. It is imperative to reduce the bureaucracy of the execution of funds transferred from FUNPEN to FUNPESPI with the consequent adoption of a more managerial and decentralized management model, allowing greater efficiency in the execution of said resources, minimizing the structural failures of the prison system and complying with the dictates constitutional provisions relating to the fundamental rights in question, in particular, to overcome the “unconstitutional state of affairs” diagnosed by the Federal Supreme Court when the ADPF n° 347 was judged.

**Keywords:** ADPF n° 347. Impacts in Piauí. Penitentiary system. National Penitentiary Fund.

## LISTA DE SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
FUNPESPI	Fundo Penitenciário do Estado do Piauí
HC	Habeas Corpus
PI	Piauí
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
SEJUS	Secretaria de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Resumo Seguimento Obras FUNPEN em 2016.....	70
Tabela 2 -	Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN 2016.....	72
Tabela 3 -	Resumo Seguimento Custeio FUNPEN 2016.....	74
Tabela 4 -	Resumo Seguimento Obras FUNPEN 2017.....	77
Tabela 5-	Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN 2017.....	78
Tabela 6 -	Resumo Seguimento Custeio FUNPEN 2017.....	80
Tabela 7 -	Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN 2018.....	83

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Recursos Repassados pelo FUNPEN a todos os Estados (2016-2018) .....	67
Gráfico 2 -	Recursos Repassados pelo FUNPEN ao Estado do Piauí (2016-2018) .....	68
Gráfico 3 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Obras em 2016.....	72
Gráfico 4 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Bens de Capital em 2016.....	74
Gráfico 5 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Custeio em 2016.....	76
Gráfico 6 -	Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2016.....	77
Gráfico 7 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Obras em 2017.....	78
Gráfico 8 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Bens de Capital em 2017.....	79
Gráfico 9 -	Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Custeio em 2017.....	82
Gráfico 10 -	Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2017.....	82
Gráfico 11 -	Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2018.....	84
Gráfico 12 -	Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2019.....	85

## INTRODUÇÃO

A situação caótica em que vive o sistema penitenciário do Brasil e do Piauí chegou ao ponto do Supremo Tribunal Federal, em 2015, ter declarado o sistema penitenciário nacional como inconstitucional no âmbito do julgamento da medida cautelar nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.

Este julgamento e as decisões dele decorrentes trouxeram novos prismas ao debate sobre as mazelas do sistema penitenciário nacional de modo que surgiram um conjunto de medidas e propostas para superar o estado de coisas inconstitucional ali diagnosticado. Dentre estas medidas estava a liberação e descontingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), gerando a obrigatoriedade de repasses anuais aos Estados através dos Fundos Penitenciários Estaduais a partir do ano de 2015.

Ocorre que passados quase 5 (cinco) anos da referida decisão na ADPF nº 347, grande parte das dificuldades estruturais do sistema penitenciário brasileiro e piauiense continuam presentes, sendo que parte dos recursos liberados pelo Fundo Penitenciário Nacional ainda continua sem execução financeira. Ou seja, tem-se um grave problema humanitário e legal no sistema penitenciário brasileiro: os recursos foram liberados, mas ainda parte deles sequer foi executado. Esse será um dos temas e pontos centrais que a pesquisa buscará análise e responder.

O presente estudo tem como problema de pesquisa a seguinte questão: “Quais os impactos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no âmbito do sistema penitenciário do Piauí no que se refere a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2015 a 2019?”

A delimitação temporal escolhida entre os anos de 2015 a 2019 justifica-se pelo marco inicial da decisão liminar nos autos da ADPF nº 347 ter ocorrido em 2015, cuja execução da decisão ocorreu no fim de 2015 com a liberação de recursos do FUNPEN aos Estados através de repasse aos Fundos Penitenciários Estaduais. O Estado do Piauí foi escolhido como delimitação geográfica da pesquisa pelo fato de não se ter qualquer pesquisa dessa natureza no Estado.

O método de pesquisa utilizado na presente dissertação envolve a pesquisa bibliográfica nos temas relacionados a ADPF nº 347, as decisões de natureza estruturantes, estado de coisas inconstitucional, dentre outros. Além disso, também foi realizada uma pesquisa documental junto a Secretaria de Justiça do Estado do Piauí no que tange a

relatórios, portarias, atos jurídicos de qualquer natureza sobre a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2015 a 2019.

O objetivo geral da dissertação é analisar quais os impactos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no âmbito do sistema penitenciário do Piauí no que se refere a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, no período já mencionado.

A título de objetivos específicos podemos citar: i) identificar a origem das decisões de natureza estruturante nos Estados Unidos; ii) conceituar o que vem a ser as decisões de natureza estruturante no direito brasileiro, bem como a definição dos elementos caracterizadores deste tipo de decisão judicial; iii) descrever as recentes decisões estruturantes do Supremo Tribunal Federal na área penitenciária; iv) discorrer sobre a importância processual da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para as decisões judiciais estruturantes; v) relacionar o tema das decisões estruturantes com o estado de coisas inconstitucional; vi) descrever as técnicas de monitoramento de decisão judicial utilizadas na ADPF nº 347 desde o deferimento da medida cautelar de 2015 até o fim de 2019; vii) discorrer sobre a importância e o papel a ser desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça no acompanhamento e fiscalização das decisões estruturantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria penitenciária; viii) analisar a origem e natureza do Fundo Penitenciário Nacional bem como os repasses feitos pelo referido fundo ao Estado do Piauí no período objeto da pesquisa; ix) analisar como e de que forma foram gastos e executados os referidos repasses do Fundo Penitenciário pela Secretaria de Justiça no período em objeto; x) analisar como e porque parte desses recursos do Fundo Penitenciário não foram executados pela Secretaria de Justiça; xi) propor medidas para uma melhor gestão e execução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.

Passa-se a discorrer sobre como estão organizados os capítulos da pesquisa.

No capítulo I serão analisados o tema das decisões estruturantes no direito brasileiro, tratando sobre o aspecto histórico do seu surgimento no direito norte-americano, os elementos caracterizadores de uma decisão de natureza estruturante e ao final destacaremos o papel do Supremo Tribunal Federal enquanto corte constitucional apta a editar decisões estruturantes.

Sobre a parte histórica será feita uma análise de dois casos paradigmáticos no constitucionalismo norte-americano e com grande influência perante o direito brasileiro sendo eles: os casos *Brown v. Board of Education of Topeka* e *Hold v. Saver*.

Em *Brown v. Board of Education of Topeka*(1954) a discussão constitucional dizia respeito a constitucionalidade ou não da segregação racial nos Estados Unidos quanto a

separação das escolas em escolas para brancos e escolas para negros. Era a doutrina, até então vigente, dos “separados, mas iguais”.

Ao final do julgamento a Suprema Corte dos Estados Unidos em jurisprudência histórica declarou inconstitucional a doutrina dos “separados, mas iguais” e determinou um conjunto de medidas de natureza estruturantes para reformular todo o sistema educacional dos Estados Unidos para garantir a isonomia entre brancos e negros. Essa decisão representou um marco no constitucionalismo americano e tem grande influência na atual teoria das decisões estruturantes no Brasil e no mundo.

Outro caso relevante que vamos destacar no primeiro capítulo é o caso *Hold v. Saver* (1969) onde pela primeira vez foi submetido todo o sistema penitenciário de um Estado norte-americano, no caso o Arkansas, à uma análise perante a Constituição.

O debate levantado era no sentido de que como condições do sistema penitenciário do Arkansas eram degradantes, com superlotação de presos e outros pontos desumanos, incorria tal sistema penitenciário em inconstitucionalidade, por violação frente à Oitava Emenda Constitucional, que proíbe a existência de penas cruéis e ditas incomuns.

Após essa análise histórica, vamos ao segundo subitem do primeiro capítulo onde será discutido os elementos caracterizadores de uma decisão de natureza estrutural no direito brasileiro.

De início importante destacar que as decisões de natureza estruturantes são aquelas que advém de um processo estruturante. Um é a árvore, o outro é o fruto. E a origem dessa árvore enquanto processo estruturante advém, mais uma vez, do constitucionalismo norte-americano.

Vejamos as palavras do professor Owen Fiss sobre o que vem a ser um processo de natureza estrutural:

O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual o juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (FISS, 2004, p. 26-27).

Na conceituação acima, fica claro que o papel do Poder Judiciário é de reorganizar, reestruturar uma situação fática que não está compatível com a Constituição Federal. Essa possibilidade, que vem ganhando corpo na doutrina e jurisprudência processual brasileira somente faz-se possível pela abertura semântica e principiológica trazida pela Constituição de 1988, bem como pela vinculação de todos os poderes da República à obrigação constitucional de consagrar os direitos fundamentais.

Essa abertura constitucional, somada aos instrumentos legais já existentes e com destaque ao novo Código de Processo Civil de 2015, torna o processo estrutural no Brasil além de uma possibilidade, uma realidade, dada as inúmeras violações constitucionais existentes em nossa realidade fática social.

Didier Jr et al. (2020) traz algumas reflexões interessantes para fins de se chegar à conclusão do que vem a ser uma decisão judicial de natureza estrutural. Argumenta o autor que a decisão estrutural é fruto de um processo estrutural que por sua vez é fruto de um problema estrutural existente na sociedade. Assim, há que se distinguir problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural.

Para o autor tudo começa com uma situação fática de desconformidade perante o ordenamento jurídico que, dessa forma, gera um problema de natureza estrutural, cuja solução passará pela intervenção do Poder Judiciário que exercerá a jurisdição através de um processo estruturante onde serão proferidas decisões estruturais.

Ao final, chega-se a seguinte proposta conceitual do que vem a ser uma decisão judicial de natureza estrutural ou estruturante:

Por fim, a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado. Essa decisão tem conteúdo complexo. Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra (DIDIER JR; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 5)

A proposta conceitual acima é a que vamos acolher ao longo da presente pesquisa, onde as decisões estruturais fazem a constatação da situação fática de desconformidade jurídica, preveem o estado ideal a ser atingido com a decisão e estabelecem os meios e caminhos a serem percorridos ao longo do processo estruturante para atingir o referido fim.

Feita a delimitação conceitual de decisão estruturante, ao final do primeiro capítulo, no terceiro subitem denominado jurisdição constitucional do Supremo e as decisões de natureza estruturantes, serão mencionadas algumas decisões de envergadura estruturante proferidas pelo Pretório Excelso na temática penitenciária.

O Supremo Tribunal Federal tem sua jurisdição disciplinada pela Constituição Federal através do art.102, onde se estabelece que a principal missão da Corte é atuar como guardião da Constituição, cabendo-lhe uma série de competências jurisdicionais, dentre as quais

destacamos o julgamento de ações de controle de constitucionalidade, o Recurso Extraordinário e o *Habeas Corpus*. Faremos a opção de analisar três decisões estruturantes do Supremo em matéria penitenciária.

Uma das decisões mais importantes nesse contexto veio com a medida cautelar nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, da relatoria do Ministro Marco Aurélio. Em setembro de 2015, analisando o pedido cautelar, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro, ocasionado por violações generalizadas de direitos fundamentais e reiterada inércia estatal. A decretação de tal estado de coisas implicaria a determinação de medidas estruturais flexíveis a serem manejadas pelos três Poderes e monitoradas pela Corte, com o auxílio órgãos e pessoas afetadas.

Outro processo que foi submetido a jurisdição do Supremo em matéria penitenciária e com repercussões de natureza estruturante foi o Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 641320, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Nesse processo foi discutida a falta de vagas nas unidades penitenciárias para regime semiaberto e seus efeitos gravosos para os detentos. Em 2016, fixou-se a tese que a falta de vagas não autoriza a manutenção do condenado em regime penitenciário mais gravoso, devendo o condenado, diante da falta de vagas em regime semiaberto, cumprir a pena em regime menos gravoso.

O terceiro caso a ser analisado será o *Habeas Corpus* Coletivo nº 143641, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em que em 2018 foi deferida a prisão domiciliar para todas as mulheres que estão privadas cautelarmente de liberdade no sistema prisional brasileiro e ostentem a condição de gestantes, puérperas ou de mães de crianças com até 12(doze) anos de idade.

Feitas essas reflexões gerais sobre a jurisdição do Supremo em decisões estruturantes, será abordado no capítulo II, de forma mais profunda e detalhada, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Nesse capítulo, o primeiro ponto a ser observado será a relação jurídica-processual existente entre a ADPF e as decisões estruturantes. E essa relação é uma das mais explícitas do ponto de vista jurídico, dado o teor da Lei 9.882/99. O tema das decisões estruturantes tem grande respaldo no controle de constitucionalidade a partir da Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental.

Há que se ressaltar também a possibilidade legal e constitucional do Supremo Tribunal Federal proferir decisões judiciais de natureza estruturantes, sem que isso implique necessariamente em ofensa aos princípios da separação dos poderes ou da reserva do possível,

não havendo que se falar, de igual modo, em falta de legitimidade democrática do Supremo nessas decisões em sede de ADPF.

Na segunda parte do capítulo II, abordaremos a relação entre o estado de coisas inconstitucional e as decisões de natureza estruturante, as semelhanças e diferenças entre esses dois institutos.

Nas razões de decidir da medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal optou por reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, o que tem provocado desde 2015 um grande debate jurídico na doutrina e jurisprudência pátria sobre a temática. O reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” no deferimento da medida cautelar deu-se pelo Relator Marco Aurélio de Melo nos seguintes termos:

Ante os pressupostos formulados pela Corte Constitucional da Colômbia para apontar a configurar do chamado “estado de coisas inconstitucional”, não seria possível indicar, com segurança, entre os muitos problemas de direitos enfrentados no Brasil, como saneamento básico, saúde pública, violência urbana, todos que se encaixariam nesse conceito. Todavia, as dificuldades em se definir o alcance maior do termo não impedem, tendo em conta o quadro relatado, seja consignada certa zona de certeza positiva: o sistema carcerário brasileiro enquadra-se na denominação de “estado de coisas inconstitucional. [...] Há dificuldades, no entanto, quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, excepcional, que é de interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento no sentido de que o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes (BRASIL, 2015, p. 30-31)

A tese do “estado de coisas inconstitucional” é algo que vem ganhando adeptos na maior parte da doutrina jurídica constitucional brasileira desde sua introdução ao nosso ordenamento jurídico em setembro de 2015 pelo Supremo Tribunal Federal. Nos últimos anos essa discussão tem levado há um conceito e há alguns critérios a serem observados para a sua caracterização enquanto estado de coisa inconstitucional.

Observa-se que o debate sobre incorporação ou não do “estado de coisas inconstitucional” ao direito brasileiro deu-se, em paralelo, a partir de 2015 e do próprio julgamento da ADPF nº 347, com a publicação do Novo Código de Processo Civil e utilização das decisões estruturantes no direito brasileiro.

Por vezes, alguns doutrinadores entendem como necessidade de declarar o “estado de coisas inconstitucional” sobre determinado tema, por exemplo, os presídios brasileiros, para fins de se ter uma decisão judicial que venha a reformular a situação fática e dar eficácia aos direitos fundamentais então violados. Outros entendem que esse reconhecimento é desnecessário ou mesmo inútil, haja vista as técnicas de decisão existentes para as decisões



em um processo estrutural. É nesse sentido que será apresentada a temática processos estruturais e “estado de coisas inconstitucional”.

Mais adiante no capítulo II, vamos avaliar as técnicas de monitoramento feitas após o deferimento da medida cautelar nos autos da ADPF nº 347, seja em relação ao Estado do Piauí, seja em relação aos demais entes federativos afetados. O “pós” decisão e o histórico processual de 2015 a 2019 serão analisados como pressupostos para verificação empírica quanto a eficácia ou não da medida cautelar nos termos do que foi deliberado pelo plenário do Supremo.

O último ponto a ser analisado no capítulo II será o papel do Conselho Nacional de Justiça no monitoramento e acompanhamento das decisões de natureza estruturantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria penitenciária.

No capítulo III, chegamos ao objetivo central da pesquisa e analisaremos os impactos da medida cautelar na ADPF nº 347 no sistema penitenciário do Piauí no que se refere a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2015 a 2019.

Na primeira parte deste capítulo será feita uma abordagem histórica sobre o Fundo Penitenciário Nacional, bem como sobre sua natureza, importância e objetivos. Após este momento, será analisada a evolução da transferência de recursos do referido Fundo ao Piauí no período pesquisado de 2015 a 2019.

Nessa linha, chegaremos a uma análise sobre o que foi efetivamente executado dos valores transferidos pelo Fundo ao Piauí no período acima, abordando as causas e consequências da não execução de parte desses recursos.

Por fim, nas Considerações Finais, serão expostas propostas para uma melhor gestão e execução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, com base na execução dos recursos repassados ao FUNPESPI para melhoria do sistema penitenciário do Estado do Piauí, e que estão em sintonia com as decisões do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 347.

## 1 REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTE

### 1.1 SURGIMENTO E ORIGEM DAS DECISÕES ESTRUTURANTES: Análise dos casos *Brown v. Board of Education* e *Holt v. Saver*

As decisões judiciais de natureza estruturantes têm sua origem histórica nos Estados Unidos, a partir do julgamento de dois casos clássicos: *Brown v. Board of Education of Topeka* de 1954 e caso *Holt v. Sarver* de 1969.

O caso *Brown v. Board of Education of Topeka* foi uma evolução jurídica construída a partir do tempo e observando o contexto social no qual ocorreu. Foi um tempo de reafirmação e luta pelos direitos civis no contexto pós-Segunda Guerra Mundial.

A doutrina que vigorava na época antes do julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* em termos de questões raciais era a da segregação institucionalizada entre brancos e negros com a chamada “doutrina dos separados, mas iguais”, que teve sua origem em caso semelhante em que se debateu sobre a discriminação racial, o caso *Plessy v. Ferguson* de 1896.

Em *Plessy v. Ferguson* a Suprema Corte Americana decidiu pela constitucionalidade das leis estaduais que estabeleciam segregação racial em locais públicos ou privados, sob a doutrina do “*separate but equal*” (separados, mas iguais). Já no julgamento de *Brown v. Board of Education of Topeka* de 1954 a Suprema Corte Americana decidiu pela inconstitucionalidade das leis e políticas públicas que separavam os estudantes brancos dos negros, tornando ilegal a existência de escolas para brancos e escolas para negros. Na decisão encabeçada pelo jurista Earl Warren afirmou-se que as instalações educacionais separadas por cor são inerentemente desiguais.

A referida decisão foi um marco no caminho para a dessegregação racial no país e abriu caminho para a declaração de inconstitucionalidade de outras leis que previam a discriminação entre brancos e negros. Ainda assim, a decisão do caso *Brown v. Board of Education* demorou a ter sua efetividade em alguns Estados americanos, em especial da região Sul o que fez com que a Suprema Corte voltasse a se reunir e deliberar para que ocorresse o cumprimento da sua decisão no que ficou conhecido como caso *Brown v. Board of Education II* em 1955.

Entre o caso *Plessy v. Ferguson* de 1896 e o caso *Brow v. Board of Education* de 1954 ambos submetidos a Suprema Corte dos Estados Unidos se passaram pouco mais de 50 anos, sendo que a mudança do resultado do julgamento ocorreu de modo a superar a doutrina dos separados mas iguais, concedendo aos negros o direito de frequentar as mesmas escolas que os brancos, numa interpretação acertada da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos.

Essa mudança jurisdicional foi fruto também de mudanças sociais e culturais observadas pela sociedade americana nas últimas décadas. Os negros no início da década de 50 aumentavam e cresciam em importância social, econômica e cultural na sociedade americana, o que fez com que muitos deles buscassem o acesso igualitário às escolas públicas através do Poder Judiciário. As palavras da professora Roberta Frago Meneses Kaufmann reforçam a importância dos negros e dos movimentos negros nos Estados Unidos após a Segunda Guerra:

Como visto, inúmeras foram as manifestações favoráveis ao fim da segregação institucionalizada. Milhares de pessoas foram mortas, feridas e presas, com o objetivo de ao menos colocar em prática o princípio da igualdade formal no sentido de que todos são iguais perante a lei. As diversas organizações criadas em prol dos negros combatiam ferozmente a hermenêutica de que seria possível conjugar o princípio da igualdade com separação institucional, conforme já havia sido decidido pela Corte Maior no caso *Plessy v. Ferguson*, em 1896. Finalmente, em 1954, a partir do caso *Brown v. Board of Education* houve a reviravolta no entendimento antes esposado (KAUFMANN, 2007, p. 158-159).

A decisão do caso *Brown v. Board of Education* abarcou a tese de que as oportunidades educacionais devem ser iguais para brancos e negros, mas essa não foi a sua principal contribuição para o direito constitucional em si. O caso *Brown v. Board of Education* inaugura nos Estados Unidos da América a chamada técnica das decisões estruturantes, que são as decisões judiciais capazes de definir e estabelecer políticas públicas a serem implementadas por outros poderes e órgãos.

Desirê Bauermann discorre sobre o direito constitucional nos Estados Unidos e a importância de se dar efetividade às decisões judiciais, tendo como *leading case* o caso *Brown v. Board of Education* que consagrou a possibilidade do Judiciário interferir e reestruturar as políticas públicas de modo a adequá-las à Constituição, nos seguintes termos:

O direito norte-americano há décadas aplica formas as mais variadas para garantir o atendimento de decisões judiciais, sobretudo as que não se limitam a impor o pagamento de uma soma em dinheiro ao autor para que o seu direito reste atendido, mas, sim, que exijam a realização de determinadas atividades ou a abstenção do obrigado para atingir esse escopo [...] Naquele país (Estados Unidos da América) a preocupação com o **cumprimento específico intensificou-se principalmente após a propositura de processos que visavam afastar violação a direitos constitucionalmente garantidos, como não sofrer discriminação, respeitar a dignidade humana de presos e doentes mentais** internados em instituições

destinadas ao seu cuidado, receber moradia adequada, entre outros, que não seria devidamente compensada com o pagamento de indenização por perdas e danos, exigindo-se o seu cumprimento específico. [...] Nessa perspectiva, e também visando sempre ao atendimento das deliberações judiciais como forma de garantir a dignidade da justiça e o respeito ao próprio Poder Judiciário, desenvolveu-se um sistema específico tanto para pressionar o devedor a cumprir a obrigação pessoalmente como para puni-lo caso não o faça; da mesma forma buscou-se solução para afastar a violação ao direito na prática quando o devedor se recusava a cumpri-la pessoalmente, a despeito da efetiva aplicação desses mecanismos [...] Todo esse movimento teve início com o **juízo do caso Brown v. Board of Education, leading case das chamadas ações estruturais**, cujo estudo se faz necessário aqui em decorrência de sua grande repercussão, sobretudo, nas seguintes áreas: i) na forma de julgar dos tribunais americanos; ii) na alteração de paradigmas da sociedade como um todo; iii) na aplicação de meio executórios inovadores para dar cumprimento a valores garantidos constitucionalmente, mas não cumpridos tanto pelos governadores em geral como pela própria população, inaugurando a época de vasta utilização dos auxiliares do juízo e, por consequência, da intervenção judicial, especialmente no campo da elaboração das políticas públicas e de reestruturação de instituições públicas (BAUERMAN, 2012, p. 53-54, grifo nosso).

Pode-se observar que a partir do enfrentamento à segregação racial nas escolas, teve-se outros movimentos jurídicos e políticos que envolviam decisões de natureza estruturante, sendo a bola da vez o sistema prisional dos Estados norte-americanos.

Segundo Melina e Schinemann (2018, p. 222) a partir de *Holt vs. Sarver*, – caso em que, pela primeira vez, “todo o sistema prisional de um Estado teve sua constitucionalidade impugnada judicialmente” –, a *prison law litigation* se popularizou no país. Cita-se que em 1993, 40 Estados norte-americanos enfrentavam ações similares. O referido caso sobre decisões estruturantes no sistema prisional americano assume importante relevo no presente trabalho na medida em que discutiremos os impactos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no sistema prisional do Piauí.

Nessa linha, há destaque para o caso *Holt v. Sarver* e as considerações de Alan Monteiro de Medeiros, onde pontua que foi declarada a inconstitucionalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas frente à Oitava Emenda Constitucional, que proíbe a existência de penas cruéis e ditas incomuns. Vejamos:

O reconhecimento da necessidade de ampliação dos direitos dos custodiados ganhou notoriedade nos anos 1960, nos Estados Unidos da América, quando muçulmanos ajuizaram ações questionando a impossibilidade de acesso ao Alcorão e a livros que remetiam à religião e cultura islâmica dentro das prisões, o que não acontecia com aqueles que buscavam o cristianismo. A Suprema Corte, em 1964, reconheceu a inconstitucionalidade da segregação religiosa, no caso que ficou conhecido por *Cooper v. Plate*. Ademais, com a consolidação do julgamento do caso *Brown* e o fim da segregação racial institucionalizada, diversas ações buscaram a ampliação dos efeitos daquela decisão, agora para o sistema prisional norte-americano, em que se verificavam não só práticas segregacionistas, com diferença de tratamento entre presidiários brancos e negros, como também a ampla utilização de penas degradantes. Assim, o caso *Holt v. Sarver* surge como o paradigma para uma ampla discussão acerca do sistema prisional norte-americano, culminando em judicialização de ações em 40 Estados, até 1993. Essa discussão restou denominada como “*prison reform litigation*”, que, da mesma forma que no caso *Brown*, foi

diretamente influenciada por acontecimentos exoprocessuais e anteriores ao ajuizamento da ação [...] A fundamentação jurisdicional reconheceu principalmente a necessidade de preponderância da 8ª Emenda Constitucional, que proibia as penas cruéis e incomuns. A partir desse precedente, a ação coletiva autuada como *Holt v. Sarver*, ajuizada em 1969, submeteu à apreciação do juiz J. Smith Henley três questionamentos: se a utilização da "solitária" seria pena cruel e incomum; se havia tratamento médico e dentário dignos aos presidiários; e se o Estado era incapaz de garantir a integridade dos presos, de modo a corresponder numa violação aos direitos fundamentais. A ausência de tratamento médico e dentário digno foi dada como improcedente, por falta de provas. No entanto, **reconheceu-se a incapacidade do Estado em garantir a integridade mínima dos apenados**, bem como que, apesar de se admitir a constitucionalidade do aprisionamento isolado nas chamadas "solitárias", **as oferecidas pelo sistema prisional do Arkansas seriam consideradas cruéis por não permitir um mínimo de dignidade, ao superlotar celas que**, originariamente, serviriam tão somente para um detento (MEDEIROS, 2019, p. 54-56, grifo nosso).

Veja-se que nas considerações acima a inconstitucionalidade do sistema prisional questionado dar-se pela não garantia da integridade física dos presos e pela existência de penas cruéis e desumanas provocadas pela existência da superlotação carcerária. Esses dois fatos analisados em 1969 pela Suprema Corte Americana mostram-se extremamente atuais no direito brasileiro, dada a realidade das nossas prisões e ao que prevê a nossa Constituição Federal. Ao final, Alan Monteiro de Medeiros conclui sobre a importância do caso *Holt v. Sarver* nos seguintes termos:

A sentença, por sua vez, consignou que caberia ao Estado demandado **apresentar um plano de ação**, com o que ele poderia fazer e o que estaria disposto a fazer, constando na decisão terminativa, ainda, uma lista de sugestões de medidas a serem tomadas. No entanto, essa só foi a primeira de muitas decisões, visto que o caso só se encerraria, efetivamente, 13 anos após seu início, em 1982. Nesse período, diversas decisões supletivas foram tomadas, acrescentando ou substituindo as anteriores, seja por órgãos hierarquicamente superiores, ou pelo próprio juízo de primeiro grau.

O segundo julgamento, autuado como *Holt v. Sarver II*, tinha como objeto a inconstitucionalidade de todo o sistema prisional do Estado de Arkansas, e não só mais questionamentos pontuais como no primeiro. Com o passar dos anos, percebeu-se que as primeiras decisões eram dotadas de **determinações mais genéricas**, com abertura de prazos para o Estado réu se manifestar, apresentar planos de ação, apontando, em certos momentos, condições "mínimas", ou circunstâncias intoleráveis, as quais, obrigatoriamente, deveria ser objeto de medidas mais urgentes. **No entanto, a progressão da reestruturação era acompanhada por relatórios, que, quando apresentavam mudanças insatisfatórias, originavam outras decisões supletivas, com medidas mais objetivas sobre o que deveria ser feito, em um processo "circular"**, ou no conceito que a frente será trabalhada de decisões em cascata.

Apesar de todos os esforços, **o processo se encerrou sem encontrar a "cura efetiva" para o problema**. Algumas questões como a superlotação continuaram a existir. Entretanto, para muitos, a **substancial melhora do sistema prisional após todo o processo de reestruturação, ainda que não tenha atingido o término com integral sucesso, aponta para o fim com saldo positivo** (MEDEIROS, 2019, p.56-57, grifo nosso).

Na citação acima, fica claro que o caso *Holt v. Sarver* não teve a eficiência prática do caso *Brown v. Board of Education*, mas de toda forma o seu resultado final foi positivo pelas

melhorias acompanhadas e comprovadas ao longo do processo de acompanhamento e monitoramento do cumprimento das decisões judiciais através de relatórios e outros instrumentos legais. Os casos de litígio estrutural no âmbito do sistema prisional norte-americano possuem a mesma diretriz jurídica dos litígios estruturais no âmbito do sistema educacional: fazia-se necessário uma ampla reforma estrutural de todo o sistema, não apenas com um viés reparatório ou paliativo de proteção de direitos.

Dada as semelhanças de violações de direitos fundamentais dos casos norte-americanos no século passado com o sistema prisional brasileiro na atualidade, pode-se dizer que a concepção de litígio processual estruturante observada nos Estados Unidos nas décadas de 50 a 70 através dos casos *Brown v. Board of Education* e *Holt v. Sarver* não é muito diferente do que se observa no Brasil atualmente, com as decisões judiciais que dispõem sobre as políticas públicas e as mudanças a serem implementadas pelo Poder Executivo para sua execução. O objetivo dessas ações é garantir os direitos fundamentais, em especial os direitos fundamentais de natureza prestacional.

Assim, em que pese vozes relutantes em parte da doutrina e jurisprudência brasileira, a técnica das decisões estruturantes existe há mais de 60 anos nos Estados Unidos, de modo que a sua incorporação e utilização no direito brasileiro é uma realidade e está em total consonância com o espírito da nossa Constituição e do novo Código de Processo Civil.

## 1.2 ELEMENTOS CARACTERIZADORES DAS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTE NO DIREITO BRASILEIRO

A partir das reflexões acima sobre as decisões de natureza estruturantes no direito constitucional norte-americano, chega-se à necessidade de analisar como esse instituto está inserido no direito constitucional e processual brasileiro.

O ambiente jurídico trazido pela Constituição de 1988 é fundamental para incorporação das decisões estruturantes ao processo civil brasileiro. Vivemos um momento em que há a consagração dos direitos fundamentais e a necessidade de garantir a sua efetivação através da corresponsabilidade de todos os poderes da República.

Nessa linha, as decisões de natureza estruturantes são aquelas que advém de um processo estruturante. Um é a árvore, o outro é o fruto. E a origem dessa árvore enquanto processo estruturante advém, mais uma vez, do constitucionalismo norte-americano. Vejamos as palavras do professor Owen Fiss:

O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual o juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio qual essas diretrizes de reconstrução são transmitidas (FISS, 2004, p. 26-27).

Assim, no processo estruturante haverá uma decisão de natureza estruturante que implicará na reformulação da burocracia estatal sobre o tema posto à análise da jurisdição. Na mesma linha, os professores Felipe Bastos Nogueira e Jefferson Carús Guedes:

O caso *Brown v. Board of Education*, conforme rapidamente referido, serviu como marco para reconhecer **que cabe, sim, ao Judiciário determinar a adoção de políticas públicas para garantir o cumprimento dos valores constitucionalmente garantidos** se as políticas adotadas pelo Executivo não forem aptas para tanto ou diante da mora do Poder Legislativo em regulamentar determinado direito. Dessa forma, a finalidade da decisão estruturante é justamente possibilitar uma solução adequada para o conflito que se instaurou, procurando mecanismos que **permitam que a decisão seja efetiva**, como por exemplo, a **progressividade da implementação da decisão** a partir de uma perspectiva futura da questão enfrentada pelo o Poder Judiciário (NOGUEIRA; GUEDES, 2019, p. 11, grifo nosso).

Veja que as decisões estruturantes não possuem natureza apenas declaratória ou mesmo retórica. Elas buscam dar efetividade ao que foi decidido em termos de jurisdição e para isso admitem uma progressividade quanto à sua implantação a partir de um tempo compreendido como razoável para as mudanças estruturais necessárias a serem implantadas nos órgãos e poderes da burocracia estatal questionada.

As decisões estruturantes são assim uma nova forma de *adjudication* feita pelo Poder Judiciário. Segundo o professor Marco Félix Jobim:

As ideias de Owen Fiss, pela sua importância no plano teórico e prático, serão como marco referencial para a tese defendida, em especial **o que entende por medidas estruturantes**, expressão advinda do poder de *adjudication* que existe em seu país. Refere Owen Fiss que esse **modelo de adjudication há o envolvimento de um debate entre o Judiciário e as burocracias estatais**, com o juiz sendo o intérprete dos valores elencados na Constituição, devendo dar operacionalização às organizações burocráticas.

Em síntese, defende que os valores constitucionais assegurados devem ser condição de possibilidade de reestruturação das edificações organizacionais burocráticas, devendo enfrentar essa burocracia para a eliminação de qualquer possibilidade de não concretização daquilo que está descrito na Constituição.

Essas reestruturações, que iniciam com o julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, e que, em suas palavras, remodelaram a ordem constitucional estadunidense, assim como a filosofia política, cingia-se, **no caso concreto, apenas às escolas, mas foi, ao passar do tempo, alargada para outras instituições, como prisões e sanatórios**, conforme expõe.

Para que a burocracia não tome o espaço dos valores constitucionalmente assegurados, **o instrumento da injunction entrou em cena como forma de, por meio do juiz, existir a possibilidade de reconstrução das organizações burocratizadas**, conforme entende (JOBIM, 2013, p. 150, grifo nosso).

Na citação acima, Marco Félix Jobim menciona que as medidas estruturantes são um tipo de *adjudication*, ou seja, um tipo de prestação jurisdicional em que há o envolvimento e

participação do juiz na condução da decisão e no acompanhamento das mudanças a serem efetivadas pela sua decisão no âmbito das burocracias estatais. Sobre a necessidade de se ter uma teoria própria para os litígios estruturais no direito brasileiro, Marco Félix Jobim pontua o seguinte:

O Poder Judiciário pode implementar técnicas sem agredir a teoria da tripartição de poderes? Não é conceder demasiado poder aos juízes a possibilidade de técnicas estruturantes? Talvez as respostas passem pela construção de **uma teoria própria ao litígio estrutural**.

Para que essas perguntas possam propiciar a ter possibilidade de resposta, deve-se, num primeiro momento, encarar que só se pode tentar conceder validade a uma **teoria autônoma do processo estrutural** estudando, fortemente, como teriam essas **técnicas legitimidade democrática** para, em algum momento, implementar políticas públicas já existentes e não eficazes ou instituí-las e, em outro, **trabalhar o Poder Judiciário como normatizador**, ou seja, como interprete, dotando de sentido os textos normativos para que possam legitimar as políticas implementadas ou instituídas. **Essa é a função precípua de um processo estrutural**, razão pela qual deve existir uma conformação de um processo legitimamente democrático o suficiente para expedir determinadas ordens em decisões judiciais que tentam concretizar os sentidos normativos que o texto constitucional promete, em especial naqueles textos garantidores de direitos fundamentais (JOBIM, 2019, p. 647, grifo nosso).

Assim, conforme observado acima, o critério democrático para o exercício da jurisdição em um processo estruturante é fundamental. Em que pese a proatividade do Poder Judiciário nas decisões estruturantes, ele deve ser um agente articulador junto aos demais poderes e órgãos demandados pelas decisões estruturantes incluindo-os no processo de solução do problema estrutural submetido a jurisdição. Essa é sua atuação democrática e condizente com os preceitos constitucionais.

Jobim (2019, p. 648) defende que o processo estruturante tem os seguintes elementos caracterizadores: “Litígio estrutural = concretização dos direitos fundamentais + decisões judiciais + legitimidade democrática + complexidade”

Sobre o requisito da concretização dos direitos fundamentais envolvidos no processo estruturante há que se ressaltar que não se trata de um ou outro dispositivo constitucional ofendido ou desrespeitado. Trata-se de diversos dispositivos constitucionais desrespeitados e que merecem ser concretizados pela decisão judicial de natureza estruturante. Esse desrespeito deve ser em elevada monta de modo a provocar uma decisão de natureza estruturante em que o Judiciário não somente decida, mas também fiscalize e acompanhe o processo de mudança estrutural dos órgãos e das burocracias estatais afetadas para fins de garantir o respeito à Constituição. Nessa linha, o requisito de se buscar a concretização dos direitos fundamentais passa pelo viés do interesse público, não possuindo interesse individual na resolução do conflito pelo Judiciário.



Sobre o requisito da complexidade, entende-se que a demanda estrutural posta à apreciação do Poder Judiciário deve ser dotada de uma elevada dificuldade de resolução. A superação do *status quo* exigirá esforços de toda ordem, tais como mudanças de posturas de diversos poderes e órgãos, questões orçamentárias e financeiras, além de mudanças culturais. Além disso, a complexidade é observada na medida em que o processo estruturante possui inúmeras partes envolvidas, ora como autor, ora como réu, ora como ambos, além de por vezes, integrarem o processo os terceiros interessados e *amicus curie*. De todo modo, esse requisito da complexidade deste tipo de causa pode ser melhor conceituado pela professora Mariela Puga, a saber:

Observando casos latinoamericanos, para que se configure um **litígio estrutural** necessitam estar presentes **sete elementos modulares**. São eles: a) a intervenção de múltiplos atores processuais; b) um coletivo de afetados que não intervém no processo judicial, mas que são representados por alguns de seus pares e/ou por outros atores legalmente autorizados; c) uma causa fonte que determina a violação de direitos em escala (a causa se apresenta, em geral, como uma regra legal, uma condição ou uma situação social que vulneráveis interesses de maneira sistêmica ou estrutural, ainda que nem sempre homogênea); d) uma organização estatal burocrática que funciona como o marco da situação ou a condição social que viola os direitos; e) a invocação ou reivindicação de valores de caráter constitucional ou público com propósitos regulatórios a nível geral, e ou demanda de direito econômico, social e culturais; f) pressões que insolvência a redistribuição de bens e g) uma sentença que supõe um conjunto de ordens de interpretação contínua e prolongada.

Diante dessas exigências conceituais, se pode afirmar que conflitos sociais que demandem políticas públicas ganham contornos estruturais e requerem ou somente podem ser resolvidos por decisões também estruturais (PUGA, 2014, p. 45-46, grifo nosso).

Sobre a legitimação democrática, Marco Félix Jobim pontua que anteriormente defendia que esse tipo de processo de natureza estruturante estava sob a alçada exclusiva do Supremo Tribunal Federal, de modo que hoje não há mais espaço para esse ponto de vista. A legitimação democrática no âmbito do processo estrutural diz respeito a uma construção democrática que abarque, inicialmente, a possibilidade de diálogo entre Poder Judiciário, Poder Legislativo, Poder Executivo e Sociedade Civil.

Sobre a abertura legal para a construção de uma decisão de natureza estruturante, há no Brasil uma multiplicidade de diplomas legais aptos a dotar o Judiciário das possibilidades legais de decisões estruturantes em termos de políticas públicas para fins de concretização dos direitos fundamentais. Discorre Marco Félix Jobim:

O **rol legislativo é imenso** para que se figure, não só uma teoria, mas de igual forma um **processo novo dotado de grande efetividade para a garantia dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal**. Iniciando pelo **controle abstrato** há a previsão, tão mal trabalhada pela doutrina, **do art.10 da Lei 9.882/99**, que refere que ao ser “*julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o*

*modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental*”. Recentemente pela mão da Lei 13.100/16, que trata do **Mandado de Injunção**, restou sedimentado em seu artigo 8º que acaso “*reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para: II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado*”.

**O Código de Processo Civil de 2015 está propício para auxiliar nessa construção.** A partir da leitura de um novo modelo de processo, constitucionalizado, com contraditório forte – substancial em sua essência – num ambiente cooperativo, no qual **o mérito tem preferência à forma e a decisão judicial passa a ter uma teoria própria com a leitura do art. 489, §1º e §2º, sem deixar de mencionar abertura para a manifestação de terceiros no processo**, como o caso do *amicus curiae*, a teoria do litígio estrutural encontra-se no momento de ser pensada. **As formas de efetivação das decisões judiciais expostas no art.139, IV, CPC (mandamento, sub-rogação, indução e coerção) apontam para um Poder Judiciário mais apto a expedir técnicas estruturantes.** [...] Com isso, apresenta-se ao estudioso do direito em geral, em especial aquele que se dedica em maior tempo ao estudo do processo, um novo campo de pensamento num dos mais importantes marcos teóricos existentes de efetivação da Constituição Federal, qual seja, o litígio estrutural. É o desafio dos próximos anos que devemos nos debruçar. (JOBIM, 2019, p. 653-654, grifo nosso)

Com base nas considerações acima, percebe-se cada vez mais necessário e atual o aprofundamento jurídico para a construção de uma teoria dos processos e das decisões de natureza estruturante, de modo que, por esse não ser o nosso objeto central de estudo, faz-se as delimitações necessárias pontuando a importância do instituto para o tema que está sendo estudado no presente trabalho.

Didier (2020, p. 1) traz algumas reflexões interessantes para fins de se chegar à conclusão do que vem a ser uma decisão judicial de natureza estrutural. Argumenta o autor que a decisão estrutural é fruto de um processo estrutural, que por sua vez é fruto de um problema estrutural existente na sociedade. Assim, há que se distinguir problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural. Partindo do primeiro conceito, assevera Didier:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas. (DIDIER JR; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 2-3)

Então, tudo começa com uma situação fática de desconformidade perante o ordenamento jurídico que, dessa forma, gera um problema de natureza estrutural, cuja solução

passará pela intervenção do Poder Judiciário que exercerá a jurisdição através de um processo estruturante onde serão proferidas decisões estruturais.

O processo estrutural possui algumas características, sendo elas assim destacadas por Didier (2020, p. 4-5): (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade.

Ao final, chega-se a seguinte proposta conceitual do que vem a ser uma decisão judicial de natureza estrutural ou estruturante:

Por fim, a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado.

Essa decisão tem conteúdo complexo.

Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-princípio.

Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-regra (DIDIER JR; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 5)

A proposta conceitual acima é a que acolhemos ao longo da presente pesquisa, onde as decisões estruturais fazem a constatação da situação fática de desconformidade jurídica, preveem o estado ideal a ser atingido com a decisão e estabelecem os meios e caminho a ser percorrido ao longo do processo para atingir o referido fim.

### 1.3 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS DECISÕES DE NATUREZA ESTRUTURANTES EM MATÉRIA PENITENCIÁRIA

O modelo de decisões estruturantes chega ao Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e no contexto de evolução do constitucionalismo na América Latina em geral, que teve como modelo de jurisdição constitucional, em grande parte, o constitucionalismo dos Estados Unidos. Dessa forma fomos, via de consequência, influenciados pelos impactos dos casos *Brown v. Board of Educacion* e *Holt v. Sarver*.

Uma das principais contribuições do constitucionalismo americano ao brasileiro é a adoção da república, do federalismo e do *judicial review*, sendo que esse último pressupõe que todos os juízes podem e estão obrigados a declarar a inconstitucionalidade de leis que, nos casos concretos, conflitem com a Constituição.

A importância da jurisdição constitucional com o controle de constitucionalidade mostra-se fundamental para o tema das decisões de natureza estruturantes, já que as mesmas, desde suas origens no direito norte-americano, fundamentam-se na proteção da Constituição.

A nossa Carta vigente fixou um ambiente de compromisso de todos os poderes com a eficácia dos direitos fundamentais, estabelecendo assim margem para atuação e intervenção do Poder Judiciário para dispor sobre implantação de políticas públicas inexistentes ou mesmo corrigir o rumo daquelas que necessitem de um aperfeiçoamento (SILVA; BAHIA, 2019).

Desse modo, jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal é feita a partir do rol de possibilidades de atuação jurisdicional fixado pela Constituição Federal nos artigos 102 e seguintes, de modo que os efeitos ou a natureza dessa atuação jurisdicional pode ser ou não estruturante.

O objetivo deste estudo é tratar da atuação do Supremo em decisões de natureza estruturantes, independente disso ter ocorrido através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, Recurso Extraordinário com Repercussão Geral, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, *Habeas Corpus*, etc.

Assim, admite-se, como ponto de partida que a atuação do Supremo Tribunal Federal pode gerar decisões com efeitos estruturantes, a depender das partes que estão em litígio, do meio processual utilizado, dos direitos fundamentais envolvidos, dentre outros fatores. Fixa-se como pressuposto que essa atuação estrutural do Supremo pode ocorrer em qualquer litígio que debata um problema estrutural.

Como já dito acima, não se discute aqui se o Supremo pode ou não proferir decisões de natureza estruturante, mas como ele pode, quais os critérios ou elementos objetos a serem fixados para que essas decisões tenham um certo grau de objetividade e diminuam a margem de discricionariedade judicial que o tema representa. É sobre esse ponto que se passa a discorrer.

Um ponto de interesse nesse debate quanto a atuação do Supremo com suas decisões de natureza estruturante diz respeito a sua legitimidade democrática. De acordo com Jobim (2013) a legitimidade democrática do Supremo em dar decisões de natureza estruturantes existe, cabendo mencionar pelo menos uma dezena de argumentos nesse sentido, a saber: i) há uma limitação para que o Poder Judiciário possa criar, sendo ela os limites interpretativos que o texto constitucional contém; ii) o STF tem dever de atuar na omissão, assim como na ação equivocada dos demais poderes; iii) o Ministro do STF deve ser brasileiro nato em razão de poder assumir, na falta de outros, a Presidência da República, denotando sua importância no Estado Constitucional; iv) os Ministros do STF são sabatinados pelos membros do legislativo, morando, neste fato, uma forma de representação indireta daqueles; v) os Ministros são nomeados pelo Chefe do Executivo sendo, pois, indiretamente, eleitos em razão de ser o povo aquele quem elege seu Presidente; vi) os Ministros do STF podem sofrer impeachment por parte dos membros do Poder Legislativo; vii) há, na Corte Suprema, a possibilidade da intervenção de terceiros pela via do *amicus curiae* havendo, pois, uma forma de democracia participativa do processo; viii) existe, também, mais uma forma de democracia participativa no processo que é pela via das audiências públicas; ix) podem os poderes e o próprio cidadão trabalharem juntamente nos processos do STF; x) o Legislativo sempre poderá realizar seu papel após o julgamento emanado da Suprema Corte; xi) fundamentação e publicidade como aliados de uma decisão democrática; xii) o STF ainda sofre um controle externo pela via do Conselho Nacional de Justiça;

Avançando no raciocínio e tendo em mente que o nosso objeto de estudo passa pelos efeitos das decisões de natureza estruturante proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no Estado do Piauí, registre-se a possibilidade no sentido de que através da ADPF pode-se fazer o controle de constitucionalidade e exercer a jurisdição com decisões de natureza estruturante. Nessa linha:

Passa-se a defender a possibilidade de ingresso do direito estrangeiro para o ordenamento jurídico pátrio por meio de diferentes fontes de abertura: i) o importante e tão esquecido artigo 10 da Lei 9882/99 (Lei da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental); ii) a subsidiariedade e fungibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental; e iii) o princípio da efetividade da Constituição Federal (JOBIM, 2013, p. 438-442).

Veja-se que o tema das decisões estruturantes, nas palavras de Marco Félix Jobim, tem grande respaldo no controle de constitucionalidade a partir da Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental. Dos três caminhos de abertura para incorporar as medidas estruturantes do direito norte-americano ao direito brasileiro, dois deles tem clara referência na ADPF. Nessa linha cabe citar o que dispõe a Lei 9.882/99: “Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental” (BRASIL, 1999).

Desta feita, fica clara a possibilidade legal e constitucional do Supremo Tribunal Federal proferir decisões judiciais de natureza estruturantes, sem que isso implique necessariamente em ofensa aos princípios da separação dos poderes ou da reserva do possível.

Para isso, fixa-se como diretriz de atuação do Supremo que essa decisão estruturante: i) venha a proteger uma multiplicidade de direitos fundamentais não concretizados; ii) possua diálogo e legitimidade democrática; iii) utilize os parâmetros legislativos previstos no ordenamento jurídico, por exemplo, o art.10 da Lei 9.882/99, dentre outros diplomas legais que venham a ser aplicáveis ao caso concreto; iv) tratar-se de um processo tipo como estruturante e complexo, preenchendo os seguintes requisitos qualificativos para tal: a) a intervenção de múltiplos atores processuais; b) um coletivo de afetados que não intervém no processo judicial, mas que são representados por alguns de seus pares e/ou por outros atores legalmente autorizados; c) uma causa fonte que determina a violação de direitos em escala (a causa se apresenta, em geral, como uma regra legal, uma condição ou uma situação social que vulneráveis interesses de maneira sistêmica ou estrutural, ainda que nem sempre homogênea); d) uma organização estatal burocrática que funciona como o marco da situação ou a condição social que viola os direitos; e) a invocação ou reivindicação de valores de caráter constitucional ou público com propósitos regulatórios a nível geral, e ou demanda de direito econômico, social e culturais; f) pressões que insolvença a redistribuição de bens e g) uma sentença que supõe um conjunto de ordens de interpretação continua e prolongada.

Fixadas as diretrizes para a atuação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal em matéria de decisões de natureza estruturantes, passa-se a discorrer sobre recentes decisões do Supremo nessa temática que envolveram o sistema penitenciário.

Uma das decisões mais importantes nesse contexto veio com a medida cautelar nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, da relatoria do Ministro Marco Aurélio.

Em setembro de 2015, ao julgar o pedido cautelar, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, incluindo nesse rol todos os sistemas penitenciários administrados pelos Estados, Distrito Federal e União. Ao proferir tal decisão há que se projetar um conjunto de decisões das mais diversas esferas a serem manejadas pelos três Poderes e monitoradas pelo Supremo.

Outro processo que foi submetido a jurisdição do Supremo em matéria penitenciária e com repercussões de natureza estruturante foi o Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 641320, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Nesse processo foi discutida a falta de vagas nas unidades penitenciárias para regime semiaberto e seus efeitos gravosos para os detentos. No seu julgamento em 2016, fixou-se a tese que a falta de vagas “*não autoriza a manutenção do condenado em regime penitenciário mais gravoso, devendo o condenado, diante da falta de vagas em regime semiaberto, cumprir a pena em regime menos gravoso*”.

O terceiro caso a ser analisado será o *Habeas Corpus* Coletivo nº 143641, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em que em 2018 foi deferida a prisão domiciliar para todas as mulheres que estão privadas cautelarmente de liberdade no sistema prisional brasileiro e ostentem a condição de gestantes, puérperas ou de mães de crianças com até 12 (doze) anos de idade.

Apresentados em linhas gerais os casos, passa-se a analisá-los de forma mais detalhada a luz da teoria das decisões estruturantes aqui já expostas.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. A ADPF tinha como pleito, em medida cautelar, o reconhecimento da figura do “estado de coisas inconstitucional – ECI” com base na lesão a preceitos fundamentais referentes ao sistema penitenciário brasileiro provocada pela omissão ou ação equivocada dos poderes públicos e diversos órgãos da União, Estados e Distrito Federal.

Diz a petição inicial que a superlotação e as condições degradantes do sistema prisional brasileiro configuram cenário fático incompatível com a Constituição Federal, presente a ofensa de diversos dispositivos e preceitos fundamentais considerados no âmbito de proteção do princípio da dignidade da pessoa humana, em especial vida, vedação de tortura e tratamento desumano, acesso à Justiça e necessidade de respeito aos direitos sociais de saúde, educação, trabalho e segurança dos presos.

Aduz ainda a peça vestibular que a situação retratada decorre de falhas estruturais em políticas públicas, de modo que a solução do problema depende da adoção de providências

por parte de diferentes órgãos legislativos, administrativos e judiciais da União, Estados e Distrito Federal.

Nessa linha, sustenta a inicial, que a técnica da declaração do “estado de coisas inconstitucional” que adveio do direito constitucional colombiano é perfeitamente incorporável ao direito brasileiro, em especial as similitudes com relação as graves violações do sistema penitenciário brasileiro e colombiano, de modo que a técnica da declaração do “estado de coisas inconstitucional” permite e autoriza ao juiz constitucional impor aos Poderes a tomada de medidas urgentes e necessárias, assim como supervisionar a efetiva implantação.

Considerando o grau de intervenção do Judiciário nas políticas públicas, argumenta que a prática pode ser levada a efeito em casos excepcionais em especial no presente caso em que há “bloqueios institucionais” nos poderes para enfrentar o tema, sendo que não se pode falar em escassez de recursos quando se trata de buscar o mínimo existencial dos presos e havia em 2015 alguns bilhões nas contas do Fundo Penitenciário Nacional em valores contingenciados.

Deste modo, a primeira pergunta a ser feita é se a ADPF nº 347 trata-se de um processo estrutural. Para tanto, necessário se faz voltar a análise dos requisitos de configuração de um processo estruturante no âmbito do Supremo Tribunal Federal, conforme já destacado acima.

O primeiro requisito de proteger a uma multiplicidade de direitos fundamentais não concretizados está atendido, vez que a ação discorre sobre às seguintes violações à Constituição: o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a proibição da tortura, do tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, inciso III) e das sanções cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”), assim como o dispositivo que impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII), o que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX) e o que prevê a presunção de não culpabilidade (artigo 5º, inciso LVII), os direitos fundamentais à saúde, educação, alimentação apropriada e acesso à Justiça.

Sobre o segundo requisito do processo estruturante, a legitimidade democrática, ela está presente na medida em que a jurisdição é feita pelo Supremo Tribunal Federal e que possui inúmeros elementos democráticos no âmbito de sua atuação jurisdicional, conforme já exposto acima.



Sobre o terceiro requisito, ele também é facilmente observável na medida em que o litígio estruturante se trata de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, regida pela Lei 9.882/99, além de outros dispositivos legais e constitucionais aplicáveis ao caso.

Por fim, o quarto requisito caracterizador, qual seja, a complexidade da demanda, é verificado nos seguintes termos: a) ter a ação inúmeros atores processuais, qual seja todos os Estados, a União, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; b) há um coletivo de afetados (presos) que não intervém no processo judicial, mas que são representados pelo partido autor; c) os fatos ensejadores da ação dão conta de uma violação de direitos fundamentais em escala; d) há um conjunto de órgãos de diversos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo que funcionam como referência para o grave estado de violação de direitos fundamentais; e) há invocação ou reivindicação de valores de caráter constitucional com graves repercussões sociais, culturais e econômicas para os presos e seus familiares; f) há necessidade de tutela de direitos de natureza prestacional, tais como saúde, educação dentro dos presídios e g) o pedido de medida cautelar e também de mérito implicará em uma atuação contínua e prolongada por parte do Judiciário para fins de verificar o cumprimento da decisão de natureza estruturante.

Desta feita, a resposta mostra-se afirmativa no sentido de que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL no âmbito do Supremo Tribunal Federal trata-se de um processo de natureza estruturante, que gerará como de fato gerou, via de consequência, decisões judiciais de natureza estruturante.

Passa-se a verificar o Recurso Extraordinário nº 641320 que, conforme histórico processual, chegou ao Supremo Tribunal Federal por recurso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra acórdão do TJ/RS, o qual deu parcial provimento ao recurso de apelação interposto por Luciano da Silva Moraes para reduzir a pena condenatória e fixar a prisão domiciliar “enquanto não existir estabelecimento destinado ao regime semiaberto que atenda todos os requisitos da LEP” (BRASIL, 2016, p. 5).

O Juiz na sentença condenou o réu pela prática do crime previsto no art. 157, § 2º, II, do Código Penal, tendo fixado a pena em 5 anos e 8 meses de reclusão, a ser cumprida em regime semiaberto, e 10 dias-multa, à razão de 1/30 do salário-mínimo vigente à época do fato. Irresignado, o réu interpôs recurso de apelação, ao qual o TJ/RS deu parcial provimento para, confirmando a condenação, reduzir a pena privativa de liberdade a 5 anos e 4 meses de reclusão, mantida a pena de multa. O Tribunal determinou ainda que, enquanto não existir

estabelecimento destinado ao regime semiaberto que atenda a todos os requisitos da Lei de Execução Penal, a pena privativa de liberdade seja cumprida em regime de prisão domiciliar.

Contra o acórdão do TJ/RS, o Ministério Público estadual interpôs o recurso extraordinário, no qual sustenta que a decisão impugnada violaria os arts. 1º, III, 5º, II, XLVI e LXV, da Constituição Federal. Afirmou que a impossibilidade material de o Estado instituir estabelecimento prisional destinado ao regime semiaberto que atenda a todas as exigências da legislação penal não autoriza, por si só, o Poder Judiciário a conceder o benefício da prisão domiciliar fora das hipóteses legalmente previstas. Eventual problema de superlotação das penitenciárias seria questão a ser resolvida no âmbito da Administração Pública, não podendo servir como justificativa para a concessão da prisão domiciliar.

Em contrarrazões, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul patrocinando a defesa de Luciano da Silva Moraes alegou que o acórdão apenas interpretou as disposições legais pertinentes à luz dos princípios constitucionais da individualização e da proporcionalidade das penas. O Tribunal a quo inadmitiu o recurso. Interposto agravo de instrumento, na decisão da fl. 108, foi dado provimento ao recurso para convertê-lo neste recurso extraordinário. A repercussão geral da questão constitucional discutida foi reconhecida pelo Supremo.

Após o reconhecimento da repercussão geral o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), requereu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, assim como a Defensoria Pública da União, tendo sido ambos deferido. Ocorreu no presente processo ainda audiência pública na qual foram ouvidas mais de duas dezenas de especialistas da área penal e penitenciária, com representantes da sociedade civil e instituições com atuação no sistema prisional. O Procurador-Geral da República pugnou pelo não provimento do recurso extraordinário.

Superados os tramites processuais acima, teve-se a deliberação pelo Plenário do Supremo através de acórdão datado de 11 de maio de 2016 conforme trechos a seguir destacados:

Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. [...]. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. **5. Apelo ao**

**legislador.** A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, para: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de respeito aos direitos fundamentais; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; (iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; (iv) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (vii) fomentar o trabalho e estudo do preso, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; (viii) destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional. 6. **Decisão de caráter aditivo.** Determinação que o Conselho Nacional de Justiça apresente: (i) projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; (ii) relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas; (iii) projeto para reduzir ou eliminar o tempo de análise de progressões de regime ou outros benefícios que possam levar à liberdade; (iv) relatório deverá avaliar (a) a adoção de estabelecimentos penais alternativos; (b) o fomento à oferta de trabalho e o estudo para os sentenciados; (c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do FUNPEN; (d) a adoção de melhorias da administração judiciária ligada à execução penal. 7. **Estabelecimento de interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/94; b) estabelecer que a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas é compatível com a interpretação do art. 3º da Lei Complementar 79/94** (BRASIL, 2016, p. 1-3, grifo nosso).

O acórdão e suas deliberações deixam claro a natureza estruturante da decisão acima, cuja análise passa-se a observar com mais detalhes a seguir. Como vimos o primeiro elemento caracterizador para que a decisão judicial seja classificada como estruturante diz respeito ao fato de que ela vir a proteger uma multiplicidade de direitos fundamentais.

As multiplicidades de direitos fundamentais a serem protegidos no processo objeto do Recurso Extraordinário nº 641320, em especial na repercussão geral dada ao caso, dizem respeito aos seguintes preceitos constitucionais: princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX); o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a proibição da tortura, do tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, inciso III) e das sanções cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”), assim como o inciso que impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do

delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII) e o que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX).

O diálogo e a legitimidade democrática da decisão constante do acórdão nos autos do Recurso Extraordinário nº 641320 é também verificável na medida em que há um apelo jurídico ao Congresso Nacional para adote providencias necessárias no âmbito de sua atribuição legislativa para: aperfeiçoar a legislação de execução penal para melhor adequá-la a realidade, sem abrir mão dos direitos fundamentais dos presos previstos na Constituição Federal; impedir o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN; facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; fomentar o trabalho e estudo do preso, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional, tudo nos termos do acórdão acima.

Veja que na diretriz supra, o Supremo não impôs determinações concretas ao Congresso Nacional, fez-lhe um apelo jurídico e constitucional para que o Legislativo adote as providencias necessárias sobre o tema, no âmbito das suas atribuições próprias na matéria objeto do Recurso Extraordinário nº 641320, reforçando a natureza de diálogo e democrática da jurisdição constitucional do Supremo no caso.

A utilização de parâmetros legislativos previstos no ordenamento jurídico também está plenamente caracterizada na medida em que se trata de um Recurso Extraordinário com previsão constitucional e devidamente amparado no Código de Processo Civil.

Por fim, o quarto elemento caracterizador, qual seja, a complexidade da causa também está caracterizada. Há vários atores processuais sendo que além das partes iniciais temos o Instituto de Direito de Defesa e a Defensoria Pública da União como *amicus curie*. Além disso, o acórdão faz um apelo ao Congresso Nacional e apresenta determinações ao Conselho Nacional de Justiça, ou seja, observa-se que não se trata de um mero litígio individual.

Outro ponto diz respeito aos direitos dos presos que são representados de forma coletiva pela atuação da Defensoria Pública. O problema estrutural objeto da demanda está ligada ao baixo número de vagas no sistema prisional para presos do regime semiaberto e

aberto, o que tem provocado inúmeras distorções legais e constitucionais. De igual modo, essa violação aos direitos fundamentais acima mencionados é observada em larga escala no Brasil, não se tratando apenas de uma situação circunstancial ou local.

Ademais, pode-se destacar que o acórdão ora classificado como decisão estruturante apresenta um conjunto de determinações que demandam uma atuação prolongada para fins de se sair do estado de desconformidade para um estado de conformidade legal e constitucional.

No acórdão mencionado, tem-se o apelo legislativo já mencionado e as determinações ao Conselho Nacional de Justiça a título de decisão com caráter aditivo para que apresente: projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas; projeto para reduzir ou eliminar o tempo de análise de progressões de regime ou outros benefícios que possam levar à liberdade; relatório deverá avaliar nos termos da decisão do Supremo: (a) a adoção de estabelecimentos penais alternativos; (b) o fomento à oferta de trabalho e o estudo para os sentenciados; (c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do FUNPEN; (d) a adoção de melhorias da administração judiciária ligada à execução penal.

Feitas essas considerações, pode-se afirmar que o Recurso Extraordinário nº 641320 é um processo estruturante que teve no acórdão emanado do Supremo Tribunal Federal uma decisão de natureza estruturante que fixou diretrizes para decisões judiciais quando da falta de estabelecimento penal compatível com a sentença prolatada, além de fazer um apelo ao Congresso Nacional sobre o tema e impor determinações administrativas ao Conselho Nacional de Justiça.

Passa-se a analisar o *Habeas Corpus Coletivo* nº 143641 enquanto processo de natureza estruturante no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Conforme consta da inicial, os autores do remédio heroico e integrantes do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos, impetraram *Habeas Corpus Coletivo*, com pedido de medida liminar, em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães de crianças sob sua responsabilidade, bem como em nome das próprias crianças.

Afirmaram ainda na vestibular que a prisão preventiva, ao confinar mulheres grávidas em estabelecimentos prisionais precários, subtraindo-lhes o acesso a programas de saúde pré-natal, assistência regular na gestação e no pós-parto, e ainda privando as crianças de

condições adequadas ao seu desenvolvimento, constitui tratamento desumano, cruel e degradante, que infringe os postulados constitucionais relacionados à individualização da pena, à vedação de penas cruéis e, ainda, ao respeito à integridade física e moral da presa.

Relataram os autores que, com a entrada em vigor da Lei 13.257/2016, a qual alterou o Código de Processo Penal para possibilitar a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para gestantes e mães de crianças, o Poder Judiciário vem sendo provocado a decidir sobre a substituição daquela prisão por esta outra, nos casos especificados pela Lei, porém, em aproximadamente metade dos casos, o pedido foi indeferido.

Por fim, argumentam na inicial que as razões para o indeferimento estariam relacionadas à gravidade do delito supostamente praticado pelas detidas e à necessidade de prova da inadequação do ambiente carcerário no caso concreto. Aduziram que esses argumentos não têm consistência, uma vez que a gravidade do crime não pode ser, por si só, motivo para manutenção da prisão, e que, além disso, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, em fevereiro de 2018, deferir a ordem no *Habeas Corpus* Coletivo nº 143641 nos seguintes termos (BRASIL, 2018, p.6-7): ordem concedida para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar - sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 do CPP - de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes, nos termos do art. 2º do ECA e da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiências (Decreto Legislativo 186/2008 e Lei 13.146/2015), relacionadas neste processo pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e outras autoridades estaduais, enquanto perdurar tal condição, excetuados os casos de crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício.

Deu-se também na decisão do acórdão do processo supra a extensão da ordem de ofício a todas as demais mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e de pessoas com deficiência, bem assim às adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional, observadas as restrições acima. Destaque-se que nos fundamentos da decisão o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um problema estrutural que conforme raciocínio de Fredie Didier Jr demanda um processo estrutural que gera uma decisão estrutural.

Sobre o primeiro elemento caracterizador da decisão de natureza estruturante, qual seja, a multiplicidade de direitos fundamentais não concretizados tem-se a comprovação nos autos de existência de situação estrutural em que mulheres grávidas e mães de crianças (entendido o vocábulo aqui em seu sentido legal, como a pessoa de até doze anos de idade incompletos, nos termos do art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) estavam, de fato, cumprindo prisão preventiva em situação degradante, privadas de cuidados médicos pré-natais e pós-parto, inexistindo, outrossim berçários e creches para seus filhos.

Na mesma linha, observou-se que os cuidados com a mulher presa se direcionam não só a ela, mas igualmente aos seus filhos, os quais sofrem injustamente as consequências da prisão, em flagrante contrariedade ao art. 227 da Constituição, cujo teor determina que se dê prioridade absoluta à concretização dos direitos destes. De igual modo, há que se exigir o estrito cumprimento do Estatuto da Primeira Infância, em especial da nova redação por ele conferida ao art. 318, IV e V, do Código de Processo Penal.

O segundo requisito da natureza da decisão estruturante, qual seja, o diálogo e a legitimidade democrática estão também presentes. O Supremo Tribunal Federal ao longo do processo adotou inúmeras providencias quanto a obtenção de relatórios e informações carcerárias da situação das mulheres, mulheres gestantes e com recém-nascido no sistema penitenciário brasileiro. Essas informações subsidiaram as discussões e foram fundamentais para a fixação das decisões adotadas pelo Supremo no caso. Outro ponto de relevo quanto ao quesito dialógico é mais uma vez a presença do Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão que vai acompanhar e fiscalizar o cumprimento da decisão nos termos do acórdão onde lê-se:

Deverá ser oficiado, igualmente, ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ, para que, no âmbito de atuação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, avalie o cabimento de intervenção nos termos preconizados no art. 1º, § 1º, II, da Lei 12.106/2009, sem prejuízo de outras medidas de reinserção social para as beneficiárias desta decisão. O CNJ poderá ainda, no contexto do Projeto Saúde Prisional, atuar junto às esferas competentes para que o protocolo de entrada no ambiente prisional seja precedido de exame apto a verificar a situação de gestante da mulher. Tal diretriz está de acordo com o Eixo 2 do referido programa, que prioriza a saúde das mulheres privadas de liberdade. (BRASIL, 2018, p. 8)

O terceiro elemento diretor quanto a decisão estruturante é também verificável a partir dos parâmetros legais e doutrinários da jurisprudência brasileira sobre a possibilidade do *Habeas Corpus* Coletivo. Destaque-se os argumentos apresentados pelos impetrantes no sentido de que figuram inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ em que aquela Corte exigiu o cumprimento de requisitos outros além dos previstos no art.318 do Código de Processo Penal para deferir a liberdade das mulheres que atualmente estão no cárcere.

No que tange ao quarto requisito, qual seja, a complexidade da causa e da matéria envolvida, vejamos: Há múltiplos atores processuais onde constam como impetrantes a Eloísa Machado de Almeida, Bruna Soares Angotti, André Ferreira, Nathalie Fragoso e Hilem Oliveira, membros do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos, e a Defensoria Pública da União; como impetrados e autoridades coatoras Juízes Estaduais e Federais das Varas Criminais de todos os Estados da Federação, Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, todos os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça. Além disso, participaram do processo todas as Defensorias Públicas Estaduais, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, o Instituto Terra Trabalho e Cidadania, a Pastoral Carcerária, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa todos na qualidade de *amicus curie*.

Há um conjunto de pessoas prejudicadas que não integram diretamente o processo judicial, que são todas as mulheres presas preventivamente que ostentam a condição de gestantes, de puérperas ou de mães de crianças sob sua responsabilidade, bem como em nome das próprias crianças. Verificou-se também uma violação de direito em larga escala e proporção na medida em que mulheres estão submetidas a tratamento desumano e degradante no cárcere, bem como os seus filhos e recém-nascidos que precisam de sua proteção e estão afastados injusta e desproporcionalmente do convívio materno.

Nos autos ficou configurada uma organização estatal formada por um conjunto de órgãos e instituições que mantém essas falhas estruturais no âmbito do sistema prisional brasileiro. Dentre esses órgãos integram a as próprias estruturas dos Poderes Executivos que administram os presídios; o Judiciário que descumpra a Constituição e os dispositivos legais da matéria e o Legislativo que se mostra omissivo em dotar a temática de recursos orçamentários suficientes para superar as mazelas detectadas.

Sobre o requisito que envolve propósitos regulatórios a nível geral vê-se que com a decisão proferida no *Habeas Corpus* há um propósito regulatório a nível geral na medida em que se fixa parâmetros para interpretar e aplicar a Constituição e a legislação infraconstitucional para fins de proteger as mulheres e crianças afetadas pelo sistema prisional.

Por fim, as decisões judiciais emanadas do acórdão do *Habeas Corpus* nº 143641 possuem ordens de interpretação contínua e prolongada na medida em que impõe um conjunto de determinações ao Poder Judiciário para fins de melhor aplicar, a partir de agora e para o futuro, as leis e a Constituição vigente no que tange a matéria em apreço, protegendo as mulheres grávidas ou com crianças sob sua guarda que estão privadas de liberdade,



combatendo a cultura de encarceramento presente em diversos setores do Judiciário brasileiro e proporcionando um novo olhar de proteção para a criança e o adolescente.

Confirmando esse ponto, cabe ressaltar a parte do dispositivo do acórdão nos seguintes trechos (BRASIL, 2018, p. 6-7): i) Ordem concedida para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar - sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 do CPP - de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes, nos termos do art. 2º do ECA e da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiências (Decreto Legislativo 186/2008 e Lei 13.146/2015), relacionadas neste processo pelo DEPEN e outras autoridades estaduais, enquanto perdurar tal condição, excetuados os casos de crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício; ii) Extensão da ordem de ofício a todas as demais mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e de pessoas com deficiência, bem assim às adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional, observadas as restrições acima.

Desta feita, chega-se à conclusão de que o processo *Habeas Corpus* Coletivo nº 143641 é um processo estruturante que teve no acórdão oriundo do Supremo Tribunal Federal, tendo inclusive buscado mecanismo de monitoramento do cumprimento da decisão através do Conselho Nacional de Justiça.

## **2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 347 ENQUANTO PROCESSO ESTRUTURANTE**

### **2.1 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AS DECISÕES ESTRUTURANTES**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é instituto de controle de constitucionalidade criado a partir da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei 9.882/1999 e segundo André Ramos Tavares (2020, p. 419), é “inovação brasileira, cujo objetivo central é, consoante a Lei, promover uma ‘complementação’ do modelo brasileiro de defesa da Constituição”.

Dada a inovação trazida pelo instituto, sem precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, sua disciplina infraconstitucional se deu com enorme dificuldade (MENDES, 2018, p. 1851), ao ponto ser comparada a uma “esfinge” pelo Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento da ADPF-QO nº 1/RJ, visto que a previsão constitucional era bastante simplória. Gilmar Mendes traça o histórico do trâmite do processo legislativo que culminou com a sanção da Lei 9.882/1999:

O Professor Celso Bastos elaborou o primeiro esboço do anteprojeto que haveria de regular a arguição de descumprimento de preceito fundamental [...] Afigurava-se recomendável que o tema fosse submetido a uma comissão de especialistas. A sugestão foi elevada à consideração do Ministro Iris Resende, da Justiça, que, em 4-7-1997, editou a Portaria n. 572, publicada no *DOU* de 7-7-1997, instituindo comissão destinada a elaborar estudos e anteprojeto de lei que disciplinasse a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Foram designados, para compor a comissão, o Prof. Celso Ribeiro Bastos (presidente), o Prof. Arnaldo Wald, o Prof. Ives Gandra Martins, o Prof. Oscar Dias Corrêa e o autor deste estudo. Após intensos debates realizados em São Paulo, a comissão chegou ao texto final do anteprojeto, que foi encaminhado pelo Prof. Celso Bastos, acompanhado de relatório, ao Ministro da Justiça, em 20-11-1997 [...] Tendo em vista que o disciplinamento do instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental afetava as atribuições do STF, resolveu-se, ainda, colher a opinião daquela Corte (Aviso/MJ n. 624, de 4-5-1998). Em 7-5-1998, Celso de Mello informou ter encaminhado cópia do texto do anteprojeto para todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal (Ofício n. 076/98) [...] É necessário observar, todavia, que, desde março de 1997, tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 2.872, de autoria da ilustre Deputada Sandra Starling, objetivando, também, disciplinar o instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sob o *nomen juris* de “reclamação” [...] Em 4-5-1998, o projeto de lei da Deputada Sandra Starling recebeu parecer favorável do relator, o ilustre Deputado Prisco Viana, pela aprovação do projeto na forma de substitutivo de sua autoria. Como então se verificou, o Substitutivo Prisco Viana ofereceu disciplina que muito se aproximava daquela contida no Anteprojeto de Lei da Comissão Celso Bastos. Aludido substitutivo, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, foi referendado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, tendo sido submetido ao Presidente da República, que o sancionou, com veto ao inciso II do parágrafo único do art. 1º, ao inciso II do art. 2º, ao § 2º do art. 2º, ao § 4º do art. 5º, aos §§ 1º e 2º do art. 8º, e ao art. 9º (2018, p. 1852-1854).

Da Lei que regulamentou o instituto colhe-se sua principal característica, qual seja, a subsidiariedade, prevista em seu art. 4º, §1º dispõe: “Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”, ou seja, seu cabimento só é possível quando não houver, dentre o rol das ações previstas para o controle abstrato de constitucionalidade, qualquer ação capaz de proteger o preceito fundamental descumprido, como por exemplo, o direito positivo anterior à constituição e as leis municipais, que não são parâmetros de controle pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, questão inquietante, em razão do silêncio legislativo, diz respeito ao conceito de preceito fundamental. Bernardo Gonçalves Fernandes aponta que existem duas correntes, a primeira, eminentemente minoritária, defende que toda a Constituição Federal é um preceito fundamental por excelência; a segunda, adotada pelo Supremo Tribunal Federal, aponta que há na Constituição preceitos fundamentais que se diferenciam de outras normas constitucionais. O autor conclui afirmando que “os preceitos fundamentais são entendidos como aquelas normas materialmente constitucionais que fazem parte da Constituição formal” (2020, p. 1958-1959).

Importante destacar que tem cabido ao Supremo Tribunal Federal construir constantemente o rol dos preceitos constitucionais fundamentais que merecem proteção pela via da ADPF, conforme se observa do voto da Min. Rosa Weber no julgamento da ADPF nº 405 MC/RJ que aponta, dentre outros, o que deve ser considerado preceito fundamental:

Nessa ordem de ideias, parece restarem poucas dúvidas de que lesão ao postulado da separação e independência entre os Poderes, ao princípio da igualdade ou ao princípio federativo, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio. O mesmo pode ser dito da garantia de continuidade dos serviços públicos, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza prestacional (BRASIL, 2018, p. 16)

A Lei 9.882/99 dispõe acerca do procedimento da ADPF cita que ao final a decisão será tomada se presentes na sessão pelo menos dois terços dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 8º da lei de regência. Embora a lei não mencione o *quórum* exigido para a decisão, aplica-se o disposto no art. 97 da Constituição Federal que dispõe que serão necessários os votos da maioria absoluta dos Ministros para que seja declarada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

O art. 10 da lei, por sua vez, dispõe que “Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental” (BRASIL, 1999). Este ponto demonstra exatamente que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é instrumento de alcance de decisões estruturantes.

O conceito de decisão estruturante já se encontra plenamente delineado em tópicos anteriores e tem por característica “a acentuada intervenção judicial nas atividades dos sujeitos envolvidos no processo, sejam eles particulares ou públicos” (DIDIER e ZANETTI, 2019, p. 456). Assim exige que o Poder Judiciário saia de seu isolamento e atue como

compartícipe do governo e parte integrante do sistema político, sem que isso implique em violação ao princípio da separação dos poderes (FISS, 2008).

Interessante observar que a lei exige que o Supremo Tribunal Federal ao decidir a ADPF deve fixar as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental, ou seja, a decisão deve ser a mais específica possível e “ terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público” (BRASIL, 1999). Conforme dispõe o §3º do art. 10 da Lei 9.882/99. Edilson Vitorelli explica a necessidade de as decisões serem específicas,

[...] à medida que os processos de reforma estrutural avançaram, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu funcionamento, ou teria que se conformar com a ineficácia de sua decisão (2016, p. 533).

Conclui-se que a decisão proferida em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é necessariamente uma decisão estruturante. No caso da ADPF nº 347, objeto do presente estudo, o relator Ministro Marco Aurélio Melo aceitou a ação por entender inexistir, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade outro instrumento capaz de impugnar as lesões aos preceitos fundamentais invocados, quais sejam, dignidade da pessoa humana, vedação de tortura e de tratamento desumano, assistência judiciária e os direitos fundamentais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos.

Outro ponto de destaque no voto do Ministro Relator caminha justamente no sentido de que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é instrumento de alcance das em decisões estruturantes, traçando a responsabilidade de todos os poderes da república, apontando, inclusive, a falta de coordenação institucional entre eles, caminhando, assim, para o modelo de teoria do litígio estrutural de Marcos Félix Jobim. Para o referido autor o modelo de tal teoria “passaria, então por uma construção democrática de direito processual que abarcasse, inicialmente, a possibilidade de diálogo entre Poder Judiciário, Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil” (2019, p. 652). Assim dispôs o relator em seu voto:

A responsabilidade pelo estágio ao qual chegamos, como aduziu o requerente, não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –, e não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional [...]A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta

de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo. É possível apontar a responsabilidade do Judiciário no que 41% desses presos, aproximadamente, estão sob custódia provisória [...]A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estatal estrutural” (BRASIL, 2015, p. 26-29).

Ou seja, para o Ministro que prolatou o voto condutor do acórdão, não havia o diálogo necessário entre os três poderes, a fim de dar resolutividade ao problema o que desaguou em “falha estatal estrutural”. Como visto no decorrer do trabalho, esta situação se resolve a partir de uma decisão estruturante, pois “busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos” (2019, p. 455). E assim, a alternativa para a questão posta se deu a partir de uma ADPF, pois a decisão judicial nessa ação constitucional é vinculante aos órgãos do Poder Público, além de estabelecer as condições, o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

Porém, existem críticas a esse modelo decisório, principalmente relacionadas ao ativismo judicial, judicialização da política e o déficit democrático, este último em razão do Poder Judiciário não ser composto por representantes eleitos pelo povo. A este problema, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento denominam “dificuldade contramajoritária” que segundo o autor “[...] decorre do fato de os juízes, apesar de não serem eleitos, poderem invalidar as decisões adotadas pelo legislador escolhido pelo povo” (2019, p. 35). Contudo,

[...] a democracia não equivale à mera prevalência da vontade das maiorias, mas corresponde a um ideal político mais complexo, que também envolve o respeito aos direitos fundamentais e a valores democráticos [...] a democracia não se esgota no respeito ao princípio majoritário, pressupondo também o acatamento das regras do jogo democrático, as quais incluem a garantia de direitos básicos, visando à participação igualitária do cidadão na esfera pública, bem como a proteção às minorias estigmatizadas (SOUZA NETO e SARMENTO, 2019, p. 38-39)

Se mostra incontroverso que a população carcerária faz parte das minorias estigmatizadas, devendo ter seus direitos básicos protegidos contra as maiorias que se encontram representadas nos Poderes Executivo e Legislativo. Por essa razão o Ministro relator da ADPF nº 347 fez questão de frisar em seu voto o possível papel do Supremo diante da falha estrutural apresentada no sistema penitenciário brasileiro:

Há dificuldades, no entanto, quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, excepcional, que é a de interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. **Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento no sentido de que o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resultam na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes.** A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à

dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal [...] apenas o Supremo revela-se capaz, ante a situação descrita, de superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados. Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas. Bloqueios da espécie traduzem-se em barreiras à efetividade da própria Constituição e dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos [...] a solução das graves violações de direitos fundamentais dos presos, decorrentes da falência do sistema prisional, presentes políticas públicas ineficientes e de resultados indesejados, não consegue avançar nas arenas políticas ante a condição dos presos, de grupo social minoritário, impopular e marginalizado. Nesse cenário de bloqueios políticos insuperáveis, fracasso de representação, pontos cegos legislativos e temores de custos políticos, a intervenção do Supremo, na medida correta e suficiente, não pode sofrer qualquer objeção de natureza democrática (BRASIL, 2015, p. 13-17, grifo nosso).

Observa-se que para superar qualquer dificuldade relacionada ao princípio democrático e da separação de poderes, para além da já citada proteção dos grupos minoritários estigmatizados, aqui representados pela população carcerária, o Ministro aponta “estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas constitucional” que decorre, justamente, da falha estrutural do sistema penitenciário brasileiro, a ser corrigida via Poder Judiciário a partir de uma decisão estruturante.

## 2.2 AS DECISÕES ESTRUTURANTES E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Conforme amplamente exposto no decorrer do presente trabalho, as decisões estruturantes, em suma, visam implantar uma reforma estrutural em um ente, organização e instituição e tal reforma vem corrigir uma situação de tamanha gravidade que se mostra inconstitucional por violar um preceito fundamental, como ocorreu no objeto do presente estudo, a partir da perspectiva de falha na implementação e execução de políticas públicas, obrigando a necessária intervenção do Poder Judiciário.

Novos contornos ao papel exercido pelo Poder Judiciário são trazidos a partir do surgimento do Estado de Bem-Estar Social, que antes agia no sentido de garantir a abstenção estatal ante seus cidadãos e estes, agora, passam a exigir uma atuação positiva, dentro desses novos direitos garantidos a partir de políticas sociais, o que pode ser bem observado nas palavras de Vianna (1999, p. 20):

O Estado social, ao selecionar o tipo de política pública que constar da sua agenda, como também ao dar publicidade às suas decisões, vinculando as expectativas e os comportamentos dos grupos sociais beneficiados, traduz, continuamente, em normas

jurídicas as suas decisões políticas. A linguagem e os procedimentos do direito, porque são dominantes nessa forma de Estado, mobilizam o Poder Judiciário para o exercício de um novo papel, única instância institucional especializada em interpretar normas e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação, especialmente nos casos sujeitos à controvérsia.

Partindo para o caso brasileiro, a ideia de constitucionalismo comunitário que permeou a elaboração da Constituição de 1988, há um “conjunto de valores compartilhados por uma determinada comunidade política” (VIANNA, 1999, p. 39). Isto se assemelha à contraposição entre Constituição aberta e Constituição fechada proposta por Peter Häberle, devendo destacar-se a primeira. Para Häberle (1997, p. 38), na Constituição aberta, a Constituição é a “sociedade em si mesma constituída”, e a sua interpretação é um processo aberto que envolve, no Estado de direito, uma democracia de cidadãos.

Seguindo esse conceito, que prioriza a ideia de vontade geral, a concretização desta seria uma obra aberta com o fim de garantir às gerações futuras a efetividade aos sistemas de direitos constitucionalmente garantidos, através dos procedimentos previstos na Constituição. Por esta razão, há a judicialização da política com o fito de viabilizar o encontro dos cidadãos com os seus propósitos que estão formalmente declarados na Constituição.

Há um destaque para a atuação do legislador constituinte em adotar esse sistema de Constituição aberta, que demonstra privilegiar as democracias representativa e participativa, a partir da democratização do acesso à Justiça, sendo esta uma “arena de aquisição de direitos, de credenciamento à cidadania e de animação para uma cultura cívica que dê vida à República” (VIANNA, 1999, p. 43).

Logo, conclui-se que o Judiciário é passivo, devendo, para se manifestar, ser provocado por atores políticos externos dentro desse contexto democrático, principalmente, no que concerne às políticas públicas formuladas e implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Viana (1995, p. 8), ao citar John W. Kingdon (1984), discorre sobre os atores governamentais que participam na construção da agenda de políticas públicas e este grupo “seria composto pelo alto *staff* da administração (presidente, *staff* do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso”.

O Poder Judiciário não teria, assim, legitimidade, pelo menos formal, para tomar decisões, de modo a ser um importante ator de veto durante o processo de formulação da política pública. Segundo Taylor (2007, p. 242), “a possibilidade do Judiciário agir na hora da implementação para mudar as regras ou os resultados das políticas públicas é amplamente

mais reconhecida”. As políticas públicas são implementadas, após serem postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

Após a implementação da política pública, tribunais e juízes, quando provocados, julgam a legalidade dessas políticas de acordo com os preceitos constitucionais e legais existentes no ordenamento jurídico, porém adverte Alexandre Vitorino da Silva (2020, p. 49):

[...] os juízes não costumam estar em uma posição de informação suficiente seja para avaliar o impacto global das escolhas políticas, seja na posição de firmar posições de compromisso como as que são exigidas de quem exerce a representação popular. A preferência que um juiz dê à satisfação de um dado direito social de um indivíduo pode prejudicar o exercício do mesmo direito (ou de outro distinto) por outra pessoa.

Assim, o Poder Judiciário, em tese, não teria a *expertise* necessária para atuar no estágio da escolha de soluções, além do que as políticas públicas precisam de períodos longos de maturação para que se possa obter uma compreensão adequada do problema, bem como somente depois desse período de avaliação e experimentação é que poderia avaliar a eficiência da política pública implementada e sendo assim dificilmente políticas públicas comportam as soluções imediatas determinadas pelo Judiciário (VITORINO, 2020).

O autor afirma ainda que “quando as políticas públicas funcionam de forma adequada, não costuma haver judicialização de seu conteúdo” (2020, p. 51). Logo *a contrario sensu*, quando há uma inadequação no funcionamento das políticas públicas, o Judiciário é chamado a intervir e a raiz do problema está na falha de coordenação de poderes ou na falta estrutural de representação democrática, resultando em uma omissão fático-substancial no que se refere ao gozo de direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Várias são as causas para a falha de coordenação na implementação de políticas públicas, as citadas por Vitorino (2020) são a escassez de recursos financeiros e humanos à disposição do Poder Executivo e Legislativo, o quadro endêmico de corrupção, desvio de finalidade, tredestinação de recursos ou problemas de gestão administrativa, a existência de bloqueios deliberativos e até mesmo certa hostilidade em relação a grupos minoritários que seriam beneficiários de políticas pública, a que o autor denomina de “bloqueio institucional”.

O bloqueio institucional legitimaria o ativismo judicial, à medida que o Poder Judiciário atuando em seu papel contramajoritário, defenderia os interesses das minorias marginalizadas, concedendo a esses grupos o direito de gozo dos direitos fundamentais que lhes foram alijados, em razão da ausência de representação política adequada no seio dos poderes eleitos, o que consequente lhes excluem das agendas de políticas públicas. Assim,

[...] a falha de coordenação pode conduzir a uma modalidade qualificada e diferenciada de omissão fático-substancial, que não está relacionada à falta de regulamentação de preceitos constitucionais, ou à falha de um único poder, mas à



existência de uma deficiência sistêmica de coordenação entre as diversas autoridades constitucionalmente competentes para dar cabo a uma tarefa de implementação de direitos fundamentais. [...] No direito comparado, esse tipo de falha vem sendo combatido por instrumentos de litigância estrutural, gênero do qual o estado de coisas inconstitucional, desenvolvido pela Corte Colombiana e agora em vias de ser adotado no Brasil, é espécie (VITORINO, 2020, p. 58).

Vitorino afirma que a ADPF 347 “marca a introdução formal da litigância estrutural em controle abstrato de constitucionalidade no direito brasileiro, para que a Suprema Corte interfira na reforma de uma extensa burocracia nos diversos planos da federação” (2020, p. 41). Para apontar a necessidade de tal interferência, o relator importou a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional da Corte Constitucional da Colômbia.

Originária da Colômbia a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional tem início, também, com o grave caos do sistema penitenciário daquele país. Integrantes da população carcerária reclusos nos presídios de Bellavista, em Medellín, e no Cárcere Modelo, em Bogotá, ajuizaram ações de tutela objetivando a adoção de providências pelo poder público para resolver a questão da superpopulação carcerária, apontando graves violações aos direitos humanos reconhecidos em tratados internacionais, em razão das diversas deficiências estruturais nos presídios.

As ações foram denegadas pelas instâncias ordinárias por serem inadequadas para a determinação de criação novas vagas no sistema carcerários e realização de obras públicas e, apesar dos julgadores reconhecerem a grave situação do sistema carcerário colombiano, a melhoria de tal situação demandaria a alocação de recursos que o Estado colombiano não disporia, bem como violaria as atribuições dos competentes órgãos administrativos a determinação judicial para a criação de novas vagas (DANTAS, 2019).

Em grau de recurso, as ações chegaram até o Tribunal Constitucional da Colômbia, tendo este determinado a realização de uma inspeção judicial que confirmou a existência dos diversos problemas apontados pelos impetrantes, diante da situação constatada,

O tribunal reconheceu que alguns direitos dos integrantes do sistema prisional suspensos em virtude da execução da pena, como a liberdade física, de locomoção e os direitos políticos [...]. No entanto, a corte assentou, de forma absolutamente correta, que inúmeros outros direitos fundamentais são mantidos pelos detentos e devem ser preservados, como o direito à vida, saúde, integridade pessoal, dignidade, igualdade, dentre outros.

**Como no caso havia violação sistemática desses direitos fundamentais imputada a diversos órgãos públicos, a Corte Constitucional da Colômbia resolveu declarar a ocorrência de um estado de coisas inconstitucional [...]** (DANTAS, 2019, p. 218-219, grifo nosso).

Percebe-se que a situação brasileira se assemelha à colombiana e por essa razão houve a necessidade de “importação” da teoria formulada pela Corte Constitucional vizinha,

segundo a dicção do próprio Ministro Marco Aurélio Mello. A fim de corrigir tal distorção, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 347 adota o modelo de tutela estrutural, que tem dentre suas características a presença de um grupo como vítima da violação do direito e não apenas um indivíduo como ocorre na tutela tradicional, no caso a vítima era a população carcerária brasileira.

Em suma, a falha de coordenação entre os poderes gera uma deficiência no ciclo de políticas públicas que, atingindo certo grau de gravidade, pode levar a um estado de coisas inconstitucionais a ser declarado e corrigido pelo Poder Judiciário a partir da emissão de decisões estruturantes.

Como é sabido, o Poder Judiciário age por provocação, em razão do princípio da inércia, ou seja, o citado poder é chamado para dar resposta, a partir de uma tutela pretendida, visando solucionar um caso concreto. No caso do objeto do presente estudo se deu através de uma ação estrutural, que tem entre seus requisitos “a efetiva violação de direitos fundamentais de um grupo de indivíduos, a omissão estatal, a urgência do caso e a complexidade da demanda” (DANTAS, 2019, p. 95).

Tal ação poderá culminar, conforme já amplamente exposto, em uma decisão judicial de natureza estruturante que tem como fundamento jurídico o estado de coisas inconstitucional e assim no dispositivo impõe as providencias necessárias para garantir o respeito à Constituição naquela realidade fática. No caso brasileiro,

[...] a Suprema Corte Brasileira resolveu dar o seu último passo – e, a nosso ver, mais ousado passo – em direção a um governo de juízes: a admissão teórica da declaração de um estado de coisas inconstitucional, que lhe permitiria não só realizar escolhas materiais em situações de políticas públicas massivamente violadoras de direitos fundamentais, mas também supervisionar e aprovar ou rejeitar novas políticas públicas que abranjam burocracias altamente inefazes e desorganizadas, como é o caso do sistema prisional e carcerário no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, e inclusive da União (presídios federais) (VITORINO, 2020, p. 39).

Ainda segundo Vitorino (2020), a declaração do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal através da ADPF nº 347 é a última fronteira do ativismo judicial. Porém, para além da declaração, a decisão estruturante deve ter um mínimo de efetividade no sentido de corrigir as distorções apontadas. No caso da citada ADPF, a Suprema Corte Brasileira reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional do país, vez que, conforme dantes mencionado, estarem preenchidos os pressupostos para tanto e deferiu, parcialmente, a medida liminar requerida na inicial com algumas determinações que precisam ter seu cumprimento monitorado.

### 2.3 AS TÉCNICAS DE MONITORAMENTO DA ADPF nº 347

O Código de Processo Civil vigente, que entrou em vigor através da Lei 13.105/2015, dispôs o seguinte em seu art. 4º: “Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (BRASIL, 2015). Dessa forma o legislador, ao positivar o princípio da primazia do mérito, demonstrou a preocupação não somente com o reconhecimento direito, mas com a efetiva satisfação do direito reconhecido no processo, situação que, sem dúvidas, se aplica às ações estruturais.

Não se mostra suficiente o Poder Judiciário declarar um “estado de coisas inconstitucional”, revelando grave distorção no que se refere ao gozo de direitos fundamentais, em razão da omissão estatal, sem que se busque medidas para corrigir a falha estrutural apontada. Segundo Dantas (2019, p. 124),

Já não é mais suficiente apenas o estudo do conteúdo dos direitos ou a declaração formal desses direitos em uma decisão judicial. Os destinatários dessas normas esperam e exigem a fruição concreta dessas posições jurídicas de vantagem. Esse cenário torna-se ainda mais complexo e tortuoso nos casos envolvendo ações estruturais, que tratam da violação sistemática e generalizada de direitos fundamentais em virtude de falhas estruturais do Estado e do baixo desempenho dos órgãos públicos no cumprimento de suas funções constitucionais.

Assim, é necessário que se analise a fase de implementação das decisões estruturantes, bem como os efeitos e os impactos causados especificamente pela ADPF nº 347, as técnicas de monitoramento e as respostas dadas pelos entes federativos responsáveis pela gestão penitenciária (União, Estados e Distrito Federal), especialmente o Estado do Piauí. Porém, antes é necessário discorrer sobre as medidas de implementação e qual deles foi adotado no julgado objeto do presente estudo.

De acordo com Fachin e Schinemann (2018) as medidas de implementação da decisão podem ser divididas em dois grandes grupos: as medidas dialógicas e as medidas coercitivas. As medidas dialógicas têm cunho menos invasivo e envolve, por exemplo, a convocação do órgão estatal responsável pela falha estrutural declarada na decisão, já a imposição de medidas coercitivas determinadas em decisões estruturantes “deve levar em consideração um parâmetro básico de qualquer tutela executiva, qual seja, a concretização da atividade satisfativa de modo a causar o menor gravame possível ao réu” (2018, p. 234).

Vale mencionar que nas ações estruturais o princípio da adstrição é mitigado, ou seja, o juiz não se vincula necessariamente aos pedidos veiculados na exordial, podendo se valer de medidas coercitivas atípicas, segundo Arenhart (2015, p. 217) “diante das evidências da

insuficiência ou inadequação da tutela pretendida pelo autor na petição inicial, [o Juiz] deve extrapolar os limites do pedido”.

Levando em consideração os dois grupos de medidas de implementação da decisão e a possibilidade de o juiz extrapolar os limites do pedido inicial, mitigando o princípio da adstrição, a literatura tem demonstrado preocupação, especialmente, à imposição de medidas coercitivas em face do Estado, visto que recaem sobre orçamentos públicos e não sobre bem privados. Com especial relevância, no âmbito dos provimentos estruturantes, temos o bloqueio de verbas públicas, que é medida coercitiva por excelência, porém há um diferencial a depender se tais bloqueios ocorrem em tutelas estruturais ou em tutelas tradicionais.

[...] é bastante comum – para não dizer corriqueiro – o bloqueio de verbas públicas para o atendimento de direitos de cunho prestacional, quase que unicamente no âmbito individual-privado. O que aqui se defende é a limitação deste mecanismo aos processos nos quais a tutela jurisdicional pretendida estrutural. Trata-se da transferência de verba pública para satisfação de direito eminentemente individual e privado. Esta situação se altera no âmbito do processo estrutural. Neste caso, o bloqueio de verbas públicas se dará em prol da coletividade, e não de indivíduo único e específico (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 235).

Dantas, por sua vez, indica, pelo menos, sete técnicas de implementação das decisões estruturantes, tais técnicas “são os instrumentos concretamente utilizados para a efetivação dos comandos decisórios” (2019, p. 150).

O primeiro instrumento apontado pelo autor se trata das Ordens Judiciais Coercitivas e Sanções. Nesses casos a decisão deve ser cumprida coercitivamente pelas partes, sob pena de imposição de sanções em caso de descumprimento; o segundo são os Acordos e Planos de Implementação, traduz-se em acordos judiciais ou extrajudiciais formulados pelas partes, otimizando a atuação do demandado e protegendo os direitos dos demandantes. A terceira técnica utilizada é a Definição de Parâmetros e indicadores, a decisão indica o caminho percorrido e o que ainda se deve percorrer, norteando as reformulações a serem realizadas.

O autor aponta como quarto instrumento de implementação as Audiências Públicas e Decisões de Seguimento, permitindo que os diversos atores envolvidos na política em debate possam contribuir, apresentando informações e técnicas indispensáveis à avaliação e revisão dos resultados obtidos, esta técnica é bastante utilizada no modelo dialógico; como quinta técnica temos a Nomeação de *Masters*, Monitores, Mediadores, Administradores e Comissões de Acompanhamento. Para utilização dessa técnica os tribunais se valem de terceiros externos ao processo para “a apresentação de propostas de implementação que envolvam conhecimentos técnicos, para o acompanhamento, *in loco*, das medidas executivas

implementadas ou para a resolução de pequenas divergências no decorrer desse processo” (2019, p. 164).

A sexta técnica é o Ajuizamento de Novas Ações, tendo por base as decisões proferidas em ações estruturais, esclarecendo que essas novas ações visam a imposição de novas medidas objetivando ao cumprimento da decisão, obtenção de indenizações por parte daqueles que tiveram seus direitos violados, bem como para denunciar o não cumprimento das determinações contidas na ação principal. Por fim e como sétima técnica temos a Prescrição de Medidas Alternativas que é aplicada quando há resistência do Poder Público em cumprir as ordens estruturais.

Feitas as delimitações conceituais, acerca do cumprimento das decisões estruturantes, se faz importante averiguar as determinações contidas na liminar parcialmente deferida na ADPF nº 347, a forma como tais determinações foram construídas, bem como as técnicas de monitoramento e implementação que vem sendo utilizadas, a decisão liminar restou assim ementada:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão (BRASIL, 2015).

O primeiro ponto a ser destacado é que, antes de emanar qualquer determinação, a decisão reconhece e declara a presença dos pressupostos necessários para a caracterização do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, decorrentes de falhas estruturais e falência de políticas públicas, apontando que a modificação desse quadro depende de medidas de natureza normativa, administrativa e orçamentária, determinando, em seguida, o descontingenciamento das verbas do FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional e a realização de audiência de custódia, ou seja, uma determinação dirigida ao Poder Executivo Federal e outra ao Poder Judiciário de todo o país.

Ademais, embora não conste da ementa, restou consignado no acórdão que, por maioria, o Supremo Tribunal Federal deferiu proposta do Ministro Luis Roberto Barroso de concessão cautelar de ofício determinando à União e aos Estados que encaminhem ao Tribunal informações sobre a situação prisional, denotando a característica antes mencionada de que as decisões proferidas em ações estruturais não ficam adstritas ao pleito inicial. Some-se a isso o fato de que no controle abstrato de constitucionalidade, que é o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a causa de pedir é aberta.

Após a concessão parcial da medida liminar, em especial da cautelar de ofício deferida nos termos propostos pelo Ministro Luis Roberto Barroso, os Estados passaram a fornecer as informações determinadas e a exigir por parte da União o cumprimento da decisão no que se refere à liberação das verbas do FUNPEN, se mostrando como uma importante técnica de monitoramento do cumprimento da decisão proferida em sede de medida cautelar na ADPF.

O Estado do Piauí se manifestou em 23 de outubro de 2015, após informações prestadas pela Secretaria de Estado de Justiça através do Ofício nº 801/2015 – GAB/SEJUS, datado de 06 de outubro de 2015, informando a situação do sistema prisional naquela data como número de custodiados bem como dos agentes penitenciários, da superlotação nas Unidades Prisionais do Estado, e das alternativas para melhoria do Sistema Carcerário. Na ocasião o Estado possuía 15 unidades prisionais, um quadro de 765 (setecentos e sessenta e cinco) agentes penitenciários e 3783 (três mil, setecentos e oitenta e três) presos para apenas 2230 (duas mil, duzentos e trinta) vagas, apontando um quadro de superlotação.

Em 17 de maio de 2016, houve nova manifestação da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí nos autos da ADPF nº 347, através do Ofício nº 326/2016-GAB/SEJUS em que solicita a tomada de providências legais cabíveis para a liberação dos recursos na ordem de R\$ 14.850.000,00 (quatorze milhões, oitocentos e cinquenta mil reais) por parte da União, através do Fundo Penitenciário Nacional, a fim de realizar a construção da Cadeia Pública de Altos-PI.

Importante destacar que pleito semelhante foi realizado pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe, que apresentaram petição afirmando não terem notícia da liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, razão pela qual o Ministro Relator da ADPF determinou que fosse oficiada a União para se manifestar acerca do reclamado.

O Ministério da Justiça e Cidadania, órgão responsável pelo FUNPEN, prestou as informações através da Advocacia Geral da União – AGU, afirmando que todas as ações

orçamentárias e financeiras relativas ao cumprimento à ADPF 347 foram executadas, destacando-se o seguinte:

9. Um dos reflexos da aplicabilidade da ADPF 347 é a evolução em 70% no fluxo de pagamento do FUNPEN em relação ao exercício de 2015. Em 2016 o FUNPEN pagou despesas na monta de 264.8mi, enquanto em 2015 esse valor foi de 155.9 milhões. Esse incremento na execução reflete um esforço do Ministério no sentido de dar efetivo cumprimento à decisão, uma vez que para que isso ocorresse foi necessário comprometer a execução de outras políticas da pasta (Fonte SIAFI) [...]

11. No que pese o cumprimento da ADPF já no ano de 2016, é importante informar que a decisão judicial ocorreu em data posterior ao encaminhamento da proposta orçamentária de 2016. E que a proposta orçamentária de 2017 já foi elaborada no bojo da decisão o que possibilitou um incremento de 157% no orçamento discricionário do FUNPEN se comparado com 2016, que evoluiu de 268 milhões em 2016 para 689,12 milhões em 2017, em que foi contemplada toda a previsão de receita do FUNPEN para 2017 (BRASIL, 2018).

Desde então não houve novas manifestações do Estado do Piauí, porém é necessário destacar a atuação posterior de alguns Estados da Federação que informaram nos autos o descumprimento da Medida Cautelar por parte da União e a solução adotada pelo Ministro Relator, a fim de dar efetividade às referidas determinações.

O Estado da Bahia peticionou requerendo que fosse intimada a União ou diretamente do Diretor do Departamento Penitenciário Nacional para liberar imediatamente os valores do FUNPEN. Instada a se manifestar, a União informou que a referida Unidade da Federação não recebeu os valores no exercício de 2016 por não haver naquele ano instituído e regulamentado o respectivo fundo penitenciário estadual e com relação ao ano de 2017, naquela data o referido fundo estadual estava há apenas um mês instituído e tão logo fossem liberados novos recursos ao FUNPEN, o repasse ao Estado da Bahia deveria ser efetuado, porém o Ministro Relator determinou a imediata liberação dos recursos nos seguintes termos:

[...] cumpridos os requisitos legais, deve ser imediata a liberação da quota parte do Fundo a que tem direito o Estado. É dizer, os valores financeiros em jogo são previamente partilhados de forma proporcional entre os entes federados, de modo que o montante a ser transferido a cada qual deve permanecer reservado a essa finalidade, surgindo imprópria destinação diversa. 3. Ante o quadro, defiro o pedido para determinar à União a imediata liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional relativos ao Estado da Bahia (BRASIL, 2018)

Ressalte-se que a manifestação da União se baseia em informação prestada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública de que todos os Estados haviam recebido valor de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), não sendo repassados apenas para os Estados do Ceará e Bahia por não possuírem o Fundo Penitenciário Estadual. Por essa razão, o Estado do Ceará também peticionou, nos mesmos termos do Estado da Bahia, sendo deferido pelo Ministro Relator nos mesmos termos acima descritos.

Observa-se que, embora a medida seja coercitiva, não envolve o bloqueio de verbas públicas, mas a direta liberação dos valores destinados aos Estados, sendo vedada a União dar destinação diversa aos recursos do FUNPEN. Contudo, embora se apresente como uma Ordem Judicial Coercitiva, dentro das técnicas acima apresentadas, é possível observar que não ficou estabelecidas sanções em caso de descumprimento, segundo Dantas (2019, p. 152-153):

Isso tudo leva a crer que a aplicação dessas medidas extremas [sanções] deve ser deixada para último caso, apenas quando houver o insucesso de todas as demais medidas e técnicas de implementação e restar caracterizada a evidente atuação desidiosa e de má-fé dos agentes públicos envolvido.

Outro ponto de destaque é que sobreveio a pandemia causada pelo COVID-19, razão pela qual o *amicus curiae* Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos (IDDD) requereu diversas providências, ante a vulnerabilidade da população carcerária brasileira, o qual foi negado seguimento pelo Ministro Relator, por ser impróprio, a terceiro, dispor de faculdades processuais inerentes aos polos da ação, bem como por haver limites à ampliação da causa de pedir, ainda que esta seja aberta. Porém, “conclamou” aos Juízos da Execução Penal de todo o país a adoção de diversas providências, o qual o plenário do Tribunal negou referendo à referida decisão monocrática.

Importante ressaltar que o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Recomendação nº 62/2020 em que “*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*” e o fez, considerando o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro.

Ainda com base na declaração do “estado de coisas inconstitucional” em cotejo com o contexto pandêmico, foram realizados três pedidos individuais nos autos requerendo dentre outros pleitos progressão de regime e pedidos de liberdade, tendo sido negados pelo Ministro Relator nos seguintes termos:

Observem a organicidade do Direito. O Tribunal negou referendo à decisão monocrática mediante a qual conclamados os Juízos da Execução a analisarem providências de cautela no tocante à população carcerária. Declaro o prejuízo dos pedidos veiculados nas petições/STF nº 15.386/2020, 15.387/2020, 15.425/2020 e 15.759/2020 (BRASIL, 2020).

É possível notar que o monitoramento, em tese, tem sido feito dentro dos próprios autos, principalmente no que concerne à liberação dos valores do FUNPEN aos Estados, ou seja, a técnica comumente aplicada tem sido a de Ordens Judiciais Coercitivas, embora sem a



previsão de sanções, mas a ausência de reclamações posteriores demonstra que não tem havido resistência da União em dar cumprimento a esse ponto da decisão.

Outrossim, adotando a técnica de Acordos e Planos de Implementação, a União, em sua última manifestação lançada na ADPF, informa que os pedidos iniciais formulados pelo arguente se encontram prejudicados com relação a si, visto que houve a superveniência do Plano Nacional de Segurança Pública, divulgado pelo Governo Federal em 05 de fevereiro de 2017.

A União sustenta tal alegação, pois o pedido definitivo lançado na inicial da ADPF fundamenta-se, essencialmente, na elaboração de um plano capaz de corrigir as falhas estruturais do sistema penitenciário brasileiro, o referido Plano Nacional de Segurança Pública previu como um dos seus principais objetivos a modernização e a racionalização do sistema penitenciário.

O Plano Nacional de Segurança Pública prevê, ainda, providências destinadas a conferir maior racionalização ao sistema penitenciário. Nessa linha, as ações conjuntas dos atores envolvidos nesse processo terá (sic) como foco: (i) a separação de unidades de acordo com a gravidade dos crimes praticados pelos detentos; (ii) a realização de propostas para a redução da quantidade de presos provisórios; (iii) a alteração da proporcionalidade de pena cumprida para acesso a progressão de regime; e (iv) o Incentivo as autoridades competentes para a realização de mutirões para a análise da situação processual dos detentos que já se encontram no cumprimento definitivo de suas penas privativas de liberdade. Quanto à infraestrutura para a concretização dos referidos objetivos, o mencionado plano aponta as seguintes medidas: (i) utilização integral dos valores constantes no FUNPEN; (ii) construção de 05 (cinco) presídios federais, integralmente equipados com sistema de segurança e com capacidade para 220 (duzentos e vinte) presos de alta periculosidade; e (iii) repasse de valores aos Estados e ao Distrito Federal para a construção de penitenciárias que abriguem, aproximadamente, vinte a vinte e cinco mil detentos, bem como para a aquisição de equipamentos como scanners, bloqueadores de sinal de celular, tornozeleiras eletrônicas, raio-x e armamento. Constituem metas do Plano Nacional de Segurança Pública, no que diz respeito ao sistema penitenciário, a coleta e o processamento de informações completas e detalhadas até dezembro de 2017 e a redução da superlotação carcerária em 15% (quinze por cento) até o final do ano de 2018 (BRASIL, 2018, p. 12-13).

Por tais razões, em sede de preliminar, a União requereu que fosse julgada a prejudicialidade da ADPF nº 347, pois, segundo informou, tem adotado todas as providências necessárias para a correção da falha estrutural que culminou com a declaração de “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, e que já havia iniciado a execução do Plano Nacional de Segurança Pública em 15 de fevereiro de 2017 pelas cidades de Natal, Aracajú e Porto Alegre.

No mérito, a União apontou que a situação dos presídios federais não é caracterizada pelo quadro de violação sistêmica a direitos fundamentais dos presos, apontando dados do Sistema Penitenciário Federal. Ela relatou que trabalha como agente de integração federativa

auxiliando os demais entes da federação e entre os anos 2016 e 2017 já havia liberado aproximadamente R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais) de recursos do FUNPEN em obediência à determinação contida na Medida Cautelar da ADPF nº 347, além de uma ampla gama de atividades de cooperação técnica através do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

A manifestação da União no sentido acima descrito, demonstra o funcionamento das técnicas de implementação e monitoramento da decisão estruturante que declarou o “estado de coisas inconstitucional” no sistema presidiário brasileiro. Percebe-se que há uma latente preocupação do Poder Executivo demonstrar para o Poder Judiciário, que vem dando cumprimento à decisão de modo a sanar as graves falhas estruturais declaradas na Medida Cautelar, além do que, conforme já dito, a ausência de manifestações posteriores dos Estados demonstra que a União não tem criado resistências em liberar os recursos do FUNPEN.

O ponto seguinte da decisão estruturante que declarou o “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro foi dirigido a todos os órgãos do Poder Judiciário, em que observamos um papel de revelo do Conselho Nacional de Justiça e que será objeto do próximo tópico do presente estudo.

#### 2.4 O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS DECISÕES ESTRUTURANTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA PENITENCIÁRIA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem cumprido importante papel no monitoramento e acompanhamento das decisões de natureza estruturantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria penitenciária. Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e instalado em 14 de junho de 2005, conforme dispõe o art. 103-B da Constituição Federal. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário que tem como principais atribuições a transparência e o controle dos atos do Poder Judiciário. Atuando dentro dessas atribuições, o CNJ sempre buscou ampliar seu espectro de atuação, inclusive encampando temáticas não exclusivas do Poder Judiciário, segundo Francisco Soares Reis Júnior (2016, p. 74):

Durante a 19ª sessão ordinária, a Presidente demonstrou preocupação com os episódios de violência em São Paulo, os quais já extravasavam os presídios e atingiam as ruas. Ressaltou, na ocasião, o quanto o CNJ poderia contribuir, na condição de órgão organizador e coordenador as atividades do Poder Judiciário Nacional, para a solução efetiva do problema do sistema carcerário do país. O propósito de tal declaração foi o de inserir o CNJ no centro de uma rede de agentes sociais, incluindo os demais atores do sistema judiciário, a fim de formar um banco de dados iterativo das execuções penais e apresentar um plano de ação efetiva. Com

isso, o CNJ alargou seu espectro de atuação, encampando temáticas não exclusivas ao Poder Judiciário, com vistas a implementar possíveis medidas de accountability relacionadas à eficiência e à distribuição equitativa de bens e serviços públicos.

Ou seja, a partir daquele momento o CNJ passa a integrar o rol de atores responsável pela higidez do sistema prisional no país, para dar cumprimento a tal missão o Supremo Tribunal Federal apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.910/2009 que cria no âmbito do CNJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Socioeducativas.

A apresentação do citado Projeto de Lei foi justificada pelas ações desempenhadas pelo Conselho no âmbito do Sistema Carcerário Brasileiro. Foi comunicado à Câmara dos Deputados que o trabalho começou no Estado do Rio de Janeiro em 2008 e que naquele momento o trabalho já estava sendo realizado em outros dezesseis estados, inspecionando estabelecimentos penais, coordenando projetos de informatização das varas de execução penal, e de reinserção social de internos e egressos. Na oportunidade, foram apontados dados acerca do sistema prisional e as diversas e graves falhas estruturais do sistema, ou seja, o Supremo Tribunal Federal naquele momento já era sensível às precárias condições do sistema prisional brasileiro.

O Projeto de Lei foi aprovado e a Lei 12.106/2009 foi publicada em 08 de dezembro de 2009, entrando em vigor na data de sua publicação, dispondo em seu artigo 1º sobre seus objetivos e atribuições:

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

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

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

II – planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias;

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

IV – fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário;

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

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

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

VIII – coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas.

§ 2º Para a consecução dos objetivos institucionais do DMF, o Conselho Nacional de Justiça poderá:

I – estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou supranacionais, no campo de sua atuação;

II – celebrar contratos com pessoas físicas e jurídicas especializadas.

Segundo informações colhidas do sítio eletrônico do próprio Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) visa ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional das varas criminais e de execução penal, à superação do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. De fato, a relevância do DMF foi ressaltada quando do julgamento da ADPF nº 347, com uma observação do Ministro Ricardo Lewandowski digna de nota:

Há vários atores no sistema prisional - o governo federal, os governos estaduais e o CNJ, através do DPMF. O CNJ, no entanto, como estabelece a própria Constituição, só tem ação sobre os juízes da execução. Ele não tem ação sobre os demais atores. Portanto, ele não pode obrigar ninguém, fora do Judiciário, a fazer ou deixar de fazer algo (BRASIL, 2015, p. 192).

Ou seja, as ações do CNJ devem ser dirigidas primordialmente ao próprio Poder Judiciário, vejamos como o órgão através do DMF vem atuando para o cumprimento das decisões estruturantes emanadas pelo Supremo Tribunal em matéria penitenciária, em especial, a da ADPF nº 347, objeto do presente estudo, e as também já citadas decisões proferidas no Recurso Extraordinário 641.320 e no Habeas Corpus Coletivo nº 143.641, será abordada primeiramente estas duas últimas.

No Recurso Extraordinário 641.320, já abordado no presente trabalho, fixou-se a tese que a falta de vagas não autoriza a manutenção do condenado em regime penitenciário mais gravoso, devendo o condenado, diante da falta de vagas em regime semiaberto, cumprir a pena em regime menos gravoso. Na oportunidade, em decisão de caráter aditivo, o Supremo Tribunal Federal emanou várias determinações ao Conselho Nacional de Justiça, a fim de reparar as falhas apontadas.

Utilizando como critério de pesquisa no sítio eletrônico <<https://www.cnj.jus.br/atas-e-certidoes/>> o descritor “641.320”, referente ao número do Recurso Extraordinário foi possível localizar os atos emanados pelo Conselho Nacional de Justiça para cumprimento da referida decisão.

O primeiro ato é a Resolução nº 251 de 04 de setembro de 2018 que “Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0, para o registro de mandados de prisão e de outros documentos, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências” e em seus “Considerandos” dispõe:

**CONSIDERANDO** a determinação contida na decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 641.320, que fixou prazo para o Conselho Nacional de Justiça implantar o “projeto de estruturação de cadastro nacional de presos, com etapas e prazos de implementação” (BRASIL, 2011).

O segundo ato proferido pelo Conselho Nacional de Justiça foi a Recomendação nº 59 de 17 de dezembro de 2019 que “Recomenda aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios que preencham de forma integral os dados de sistemas referentes à justiça criminal e ao sistema socioeducativo” e também cita do Recurso Extraordinário em seus “Considerandos” da seguinte forma:

**CONSIDERANDO** a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que determinou ao CNJ a estruturação de Cadastro Nacional de Presos, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena (Recurso Extraordinário no 641.320/RS) (BRASIL, 2019)

No Habeas Corpus Coletivo 143.641 que teve a ordem concedida para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar - sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 do CPP - de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes, nos termos do art. 2º do ECA e da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiências, também foram emanadas determinações ao CNJ, conforme já delineado anteriormente.

Utilizando-se do mesmo recurso metodológico de pesquisa do conector “143.641” no sítio eletrônico do CNJ também foi possível localizar atos do órgão, a fim de dar o efetivo cumprimento do que fora determinado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal.

A Resolução nº 287 de 25 de junho de 2019 que “Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário” que foi editada levando em consideração a decisão proferida no Habeas Corpus nº 143.641.

E a Resolução nº 348 de 13 de outubro de 2020 que,

Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada

de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente (BRASIL, 2020).

A referida resolução dispõe:

**CONSIDERANDO** a decisão proferida pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus no 143.641/SP; [...]

Art. 10. Os direitos assegurados às mulheres deverão ser estendidos às mulheres lésbicas, travestis e transexuais e aos homens transexuais, no que couber, especialmente quanto à:

I – excepcionalidade da prisão provisória, especialmente para as gestantes, lactantes, mães e responsáveis por crianças menores de 12 anos ou pessoas com deficiência, nos termos dos artigos 318 e 318-A do Código de Processo Penal e do acórdão proferido pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC nº 143.641/SP (BRASIL, 2020).

Tem, ainda, os atos editados pelo Conselho Nacional de Justiça, a fim de superar a grave falha estrutural reconhecida e declarada pela ADPF nº 347. Foi utilizado o conector “estado de coisas inconstitucional” no campo de pesquisa dos atos do CNJ e foram localizados os seguintes atos.

Nota Técnica nº 1 de 28 de abril de 2020 “referente à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o novo Coronavírus – Covid-19”, dispondo em seu texto o seguinte:

Além disso, é acentuada a responsabilidade do Estado em estabelecer medidas adequadas a esse cenário, diante do alto índice de transmissibilidade do novo Coronavírus e do agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos superlotados, insalubres e com grande dificuldade para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene, isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos e atendimento de saúde, fatores que caracterizam o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (BRASIL, 2020).

O contexto pandêmico causado pela COVID-19 também exigiu uma postura ativa do Conselho Nacional de Justiça, haja vista as graves falhas estruturais do sistema prisional brasileiro, razão pela qual foi editada a Recomendação nº 62 que “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” e levou em consideração,

[...] o alto índice de transmissibilidade do novo coronavírus e o agravamento significativo do risco de contágio em estabelecimentos prisionais e socioeducativos, tendo em vista fatores como a aglomeração de pessoas, a insalubridade dessas unidades, as dificuldades para garantia da observância dos procedimentos mínimos de higiene e isolamento rápido dos indivíduos sintomáticos, insuficiência de equipes de saúde, entre outros, características inerentes ao “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro reconhecido pelo Supremo

Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (BRASIL, 2020).

Os dois atos acima mencionados demonstram a incapacidade do sistema prisional, ante seu “estado de coisas inconstitucional” de lidar com a pandemia causada pela COVID-19, razão pela qual o CNJ busca alternativas para evitar a disseminação do vírus entre a população carcerária.

A já citada Recomendação nº 59 também levou em consideração “a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a situação de “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347) ”.

O CNJ também editou a Resolução nº 307 de 17 de dezembro de 2019 que teve por finalidade instituir “a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação” e mais uma vez levou em consideração

[...] o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, no julgamento da ADPF nº 347/DF, bem como o quanto decidido na ADPF nº 186/DF, que reconheceu a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, como ações que privilegiam o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República (BRASIL, 2019).

A Resolução nº 288 de 25 de junho de 2019 foi editada para definir “a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade” e em seus “Considerandos” dispôs:

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, reconheceu que o sistema penitenciário nacional se encontra em "estado de coisas inconstitucional", porquanto "presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária" (BRASIL, 2019).

Por fim, o primeiro ato emanado do Conselho Nacional de Justiça com base na ADPF nº 347, foi uma determinação direta do Supremo Tribunal Federal, referente à observância obrigatória dos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos que preveem a denominada audiência de custódia. No caso, o CNJ editou a Resolução nº 213 de 15 de dezembro de 2015, que dispôs “sobre a

apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas”. Nesse caso ficou regulamentada, a fim de uniformizar em todo o Poder Judiciário do país, a determinação exarada pelo STF na ADPF nº 347.

Percebe-se, assim, que o Conselho Nacional de Justiça, no uso de suas competências constitucionais, vem fiscalizando junto ao Poder Judiciário e regulamentando as decisões estruturantes emanadas pelo Supremo Tribunal Federal, cumprindo importante papel, a fim de sanar as falhas estruturais que culminaram com a declaração do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro.

### **3 IMPACTOS DA ADPF nº 347 NO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO PIAUÍ NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

#### **3.1 ORIGEM, NATUREZA E IMPORTÂNCIA DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

O Fundo Penitenciário Nacional foi instituído pela Lei Complementar nº 79 de 07 de janeiro de 1994, a partir do Projeto de Lei Complementar nº 146/1993, já havia sua previsão desde a reforma promovida na parte geral do Código Penal Brasileiro através da Lei 7.209/1984 que deu nova redação ao art. 49 do referido diploma legal: “Art. 49 - A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa” (BRASIL, 1984).

Observando a exposição de motivos do Projeto de Lei que visava instituir o FUNPEN, assinada pelo então Ministro da Justiça Maurício Corrêa, já era possível perceber a preocupação com o sistema prisional brasileiro e que o fundo tinha por finalidade atenuar a crise vivenciado pelo sistema:

Sabe muito bem Vossa Excelência que, no trabalho de reconstrução da harmonia atingida pelo delito, a crise nas prisões representa, neste final de século, um grande desafio ao Poder Público, na sua missão de conduzir a sociedade aos nobres destinos. Assim sendo, a justificativa para a criação do FUNPEN reside na exposição de fórmula concreta com a eficácia de atenuar, rapidamente, a realidade cruel nos domínios da execução penal no Brasil, onde é inquestionável a premência para: a) dar ao preso e ao internado um tratamento justo e eficaz, em condições de promover a sua reinserção moral e social; b) promover a formação e aperfeiçoamento do servidor penitenciário; c) implementar dinâmica política de proteção ao egresso e às vítimas de crimes; d) conquistar a confiança do povo em



relação aos procedimentos e determinações indicadas na sentença criminal (BRASIL, 1993, p. 6)

Assim, desde o princípio o FUNPEN tinha por objetivo evitar que a situação do sistema prisional brasileiro se agravasse, sendo um fundo público destinado a custear as políticas públicas em matéria penitenciária, é administrado pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, tem receitas previstas em lei e por ter natureza de fundo especial é regido pelo Art. 71 da Lei 4320/64 que dispõe: “Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964).

O FUNPEN em receitas próprias e especificadas em lei, havendo um rol bem delimitado de hipóteses de emprego das referidas receitas. Não possui personalidade jurídica própria, constituindo-se em unidade contábil ou orçamentária, sendo a administração de seus recursos reponsabilidade do DEPEN, a constituição de seus recursos tem previsão no art. 2º da Lei Complementar 79/94:

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN:

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VII - cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses;

VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;

X - outros recursos que lhe forem destinados por lei (BRASIL, 1994).

Desde 2015, com base na decisão da ADPF nº 347, o Supremo Tribunal Federal determinou à União a liberação do saldo acumulado, abstando-se de fazer novo contingenciamentos, à época do julgamento havia mais de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) disponíveis no fundo.

Em 2016, visando dar cumprimento ao decidido pelo STF, foi promulgada a Medida Provisória 755, vedando o contingenciamento dos recursos do FUNPEN. Já no ano de 2017, o Poder Executivo Federal editou e promulgou a Medida Provisória 781 que foi convertida na

Lei 13.500/2017 e retirou como fonte de recursos do Fundo o valor de metade das custas judiciais recolhidas em favor da União relativas aos seus serviços forenses.

E, em 2018, foi promulgada mais uma Medida Provisória de nº 841 que revogou 3% de toda e qualquer receita oriunda de montante de prognósticos existentes ou por existir, porém, em seguida, foi promulgada a Medida Provisória 842 que restou convertida na Lei 13.756/2018 e restabeleceu o percentual de 3% para o FUNPEN, no entanto, apenas sobre as receitas decorrentes dos concursos de prognósticos numéricos, contudo seus efeitos vigoraram somente a partir do exercício de 2019. Tal medida provisória minimizou o impacto de sua antecessora, contudo não recompôs integralmente as perdas de receitas do FUNPEN.

Cabe registrar que o DEPEN também teve acesso a superávit orçamentário e financeiro, através da Portaria nº 3966/2019, autorizado pela Lei 13.808/2019, fato que propiciou um maior prazo para a execução das políticas públicas do DEPEN para o exercício financeiro de 2019 no âmbito de suas políticas públicas. Desta feita,

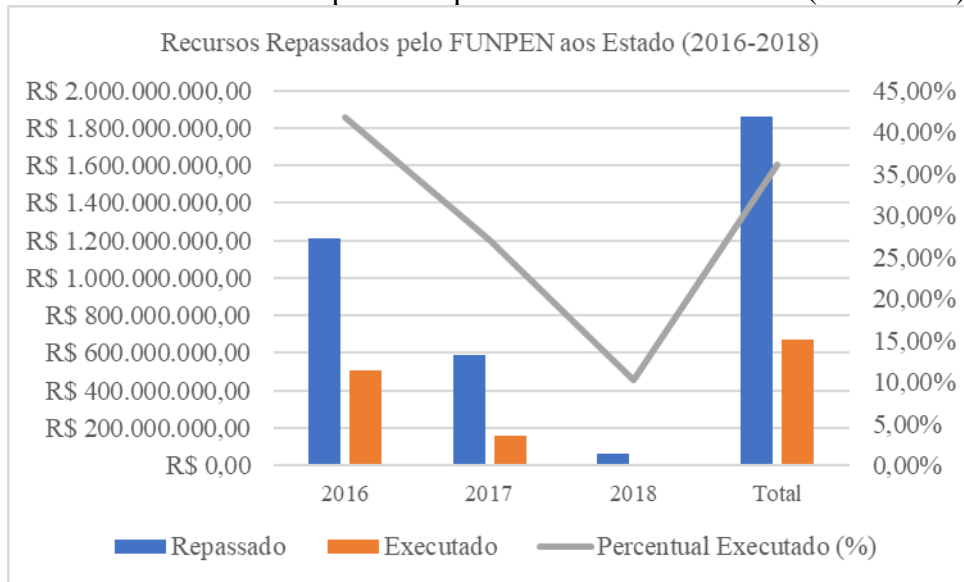
11. O DEPEN operacionaliza a execução orçamentária do FUNPEN, priorizando políticas públicas, realizando aquisições diretas objetivando efetuar doações aos estados federados, mas também atende ao custeio do sistema prisional nacional, descentralizando recursos, através de transferências voluntárias, formalizando, por exemplo, instrumentos de Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Execução Descentralizada, bem como, mediante transferências obrigatórias, por meio de repasses fundo a fundo. 12. Assim, o Departamento Penitenciário Nacional, através do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), dispõe dos seguintes instrumentos de repasse: (i) Contratos de Repasse; (ii) Termo de Execução Descentralizada (TED); (iii) Convênios; (iv) Execução direta por meio de doações; (v) Repasses Fundo a Fundo (obrigatórias). 13. Os quatro primeiros são categorizados como "Transferências Voluntárias" e o último como "Transferência Obrigatória". Tais instrumentos de repasse são utilizados para a transferência de capital para os entes federados ou para outros órgãos e/ou entidades, como é o caso dos TED's (BRASIL, 2019, p. 2).

Conforme se observa, o FUNPEN pode realizar transferências voluntárias e/ou obrigatórias. As primeiras são importantes instrumentos de descentralização financeira e também “disciplinadores das relações entre os órgãos/entidades envolvidas, em virtude de que caberia à Administração Pública Federal direta e indireta a execução do programa de trabalho cuja implantação foi transferida, sempre na busca do interesse público” (BRASIL, 2019, p. 2).

As transferências obrigatórias, por sua vez, são denominadas “Repastes Fundo a Fundo” e são caracterizadas pela “descentralização de recursos do FUNPEN diretamente para os fundos estaduais, distrital e municipais, de forma obrigatória e com a periodicidade anual” (BRASIL, 2019, p. 3). Segundo dados do DEPEN entre 2016 e 2018, as transferências obrigatórias realizadas aos Estados já totalizavam R\$ 1.862.912.109, 61 (um bilhão, oitocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e doze mil, cento e nove reais e sessenta e

um centavos), sendo desse total executado, até outubro de 2019, o valor de R\$ 671.074.447,05 (seiscentos e setenta e um milhões, setenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinco centavos), equivalente a 36,05% do valor total repassado. O gráfico abaixo demonstra a evolução dos dados mencionados a nível nacional:

**Gráfico 1 - Recursos Repassados pelo FUNPEN aos Estados (2016-2018)**



Fonte: DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

Assim, denota-se a importância do Fundo Penitenciário Nacional, principalmente levando-se em consideração a evolução legislativa, a partir de 2016, que regulamentou tanto a obrigatoriedade dos repasses “Fundo a Fundo” quanto do acesso autorizado ao superávit do FUNPEN, situação que aumentou significativamente a execução orçamentária do referido Fundo, bem como induziram uma importante mudança na realidade do sistema penitenciário nacional que padecia em um cenário de subinvestimento (BRASIL, 2019).

### 3.2 A EVOLUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL AO PIAUÍ NO PERÍODO DE 2015 A 2019

Conforme observado no tópico anterior, as transferências obrigatórias são realizadas na modalidade “Fundo a Fundo”, de modo que a normatização veio para dar cumprimento ao determinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, já amplamente estudada no presente trabalho. A Lei Complementar nº 79/94 alterada pela 13.500/07 dispôs em seu art. 3º-A, §3º, sobre os requisitos para o recebimento dos repasses pelos Estados, com destaque para os incisos I e II:

§3º O repasse previsto no caput deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à:

I – existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico no caso dos Municípios;

II – existência de órgãos ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo [...] (BRASIL, 2007).

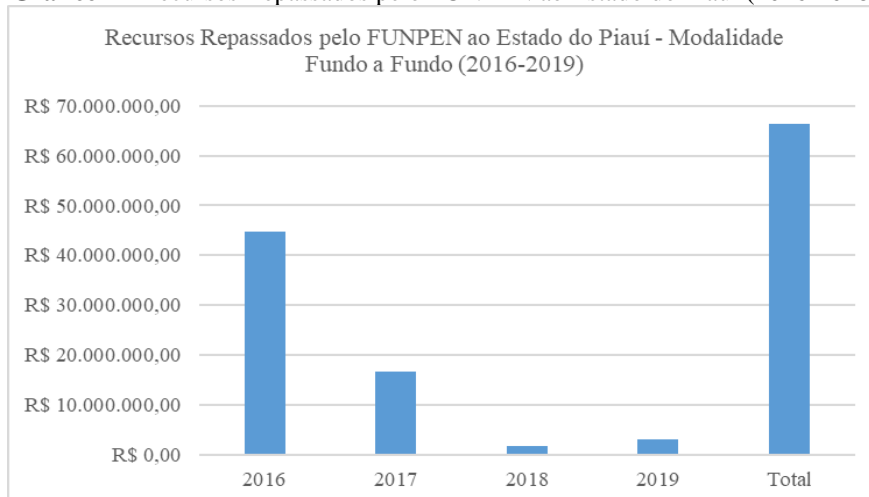
No caso, do Estado do Piauí, o Fundo Penitenciário Estadual – FUNPESPI foi criado pela Lei Ordinária Estadual nº 5.562 de 08 de maio de 2006 “com a finalidade de proporcionar recursos e meios, em caráter supletivo, para financiar e apoiar as atividades e programas de desenvolvimento, modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Estadual” (PIAÚÍ, 2006). O referido Fundo é gerido pela Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos e regulamentado pelo Decreto nº 12.564 de 25 de junho de 2007, também tem natureza de fundo especial e se vincula ao órgão gestor e tem suas receitas vinculadas a determinadas despesas, na forma do art. 71 da Lei 4.320/64, já acima transcrito.

Quando o artigo fala em “receitas especificadas”, trata da vinculação de determinadas receitas a despesas de cunho social, econômico, prestação de serviços públicos emergenciais, entre outros, que se justificam com algum tratamento diferenciado em relação ao orçamento geral do ente público.

Todo fundo deve estar ligado a determinado órgão da administração Pública. Trata-se, na verdade, de uma descentralização do processo decisório, tornando-se justificável a individualização de determinadas receitas e sua separação do orçamento total (LEITE, 2020, p. 375).

No caso o FUNPEN repassa diretamente ao FUNPESPI os recursos, a fim de que estes financiem e apoiem as atividades e programas de desenvolvimento, modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Estadual, nos termos da lei de regência. O Estado do Piauí passou a receber recursos nessa modalidade a partir do ano de 2016, em cumprimento à medida cautelar, recebendo os seguintes valores:

**Gráfico 2 - Recursos Repassados pelo FUNPEN ao Estado do Piauí (2016-2018)**



Fonte: DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

Interessante observar que o primeiro valor repassado nesse período foi bem elevado e se deu em razão da decisão cautelar da ADPF nº 347 que determinou o descontigenciamento dos recursos do FUNPEN e a imediata liberação dos valores aos Estados da Federação, recebendo cada um deles o valor de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) e conforme informações colhidas nos autos do referido processo, apenas os Estados do Ceará e da Bahia ainda não haviam constituído fundo para recebimento dos recursos na modalidade “Fundo a Fundo”, razão pela qual tiveram certa dificuldade para recebimento desses valores.

No ano de 2017, o Estado do Piauí recebeu R\$ 16.658.521,65 (dezesesseis milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos), em duas parcelas, ambas pagas no dia 29 de dezembro de 2017. Para o ano de 2018, recebeu apenas uma parcela, em 26 de dezembro de 2018, no valor de R\$ 1.798.861,71 (um milhão, setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e sessenta e um reais e setenta e um centavos); e no ano de 2019, o ente federativo recebeu duas parcelas na data de 19 de dezembro de 2019, totalizando R\$ 3.136.787,07 (três milhões, cento e trinta e seis mil, setecentos e oitenta e sete reais e sete centavos).

Portanto, durante o período objeto desta pesquisa acadêmica de 2015-2019 o Estado do Piauí recebeu do FUNPEN na modalidade Fundo a Fundo o total de R\$ 66.378.614,87 (sessenta e seis milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e quatorze reais e oitenta e sete centavos), cumprindo ressaltar que em 2015 não houve repasse do FUNDEN aos Estados em geral e nem ao Estado do Piauí.

### 3.3 DESCRIÇÃO DOS VALORES EXECUTADOS E NÃO EXECUTADOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL AO ESTADO DO PIAUÍ NO PERÍODO DE 2015 A 2019

O presente estudo descritivo e analítico leva em consideração as Prestações de Contas elaboradas pela Secretaria de Justiça do Estado do Piauí e os referidos planos de aplicação dos recursos recebidos do FUNPEN pelo FUNPESPI na modalidade “Fundo a Fundo” entre os anos de 2016 a 2019. Reitere-se que em 2015 não houve repasse do FUNPEN ao FUNPESPI, vez que a medida cautelar da ADPF nº 347 que obrigava o referido repasse foi prolatada no fim de 2015 não havendo, por parte do DEPEN e Ministério da Justiça à época, tempo, orçamento e instrumentos legais para a sua execução.

No ano de 2016 o plano de aplicação dos recursos recebidos na modalidade “Fundo a Fundo” foi dividida em 03 (três) seguimentos: Obras, Modernização Bens de Capital e

Modernização despesas de Custeio. Passa-se a analisar cada subitem individualmente e ao final faremos uma análise geral dos valores recebidos e executados. Vejamos:

Dos R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) recebidos houve a vinculação ao Estado do Piauí e a todas as demais unidades da federação que R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) fossem destinados exclusivamente para novas obras e ampliação de vagas no sistema prisional, cujo objetivo era enfrentar um dos principais problemas identificados na ADPF 347, qual seja, a superlotação carcerária.

No Piauí, esses R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) tiveram a sua execução prevista com obras e ampliação de vagas em 3 unidades prisionais, conforme descritivo a seguir:

**Tabela 1- Resumo Seguimento OBRAS FUNPEN 2016**

<b>OBJETO</b>	<b>Valores Recebido (R\$)</b>	<b>Valor Executado (R\$)</b>	<b>Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor</b>
1.1 – Construção de uma Cadeia Pública na cidade de Bom Princípio-PI, no litoral piauiense, com 334 novas vagas.	17.485.672,24	-	0% Executado. Justificativa: Falta a regularização do terreno e nova aprovação do Depen pela mudança local da obra; não foi ainda para DEPEN com novas planilhas orçamentárias e projetos arquitetônicos; está dependendo da SEJUS;
1.2 – Ampliação e Adequação da Colônia Agrícola Major César Oliveira, com abertura de cerca de 120 novas vagas	11.104.689,33	-	0% Executado. Justificativa: falta aprovação das planilhas orçamentarias pelo DEPEN; o projeto arquitetônico já foi aprovado; SEJUS já enviou;
1.3 – Conclusão da Construção da Central de Triagem de Teresina-PI com capacidade para 140 vagas.	4.619.752,73	-	0% Executado. Justificativa: falta aprovação dos projetos arquitetônico e planilhas orçamentárias pelo DEPEN; SEJUS já enviou;
<b>SUBTOTAL SEGUIMENTO CONSTRUÇÃO</b>	<b>R\$ 33.210.114,30</b>	<b>-</b>	

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

O valor total identificado nas três obras acima, supera o valor total repassado para as três referidas obras, pois nos projetos orçamentários feitos a diferença entre R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) e R\$ 33.210.114,30 (trinta e três milhões, duzentos e dez

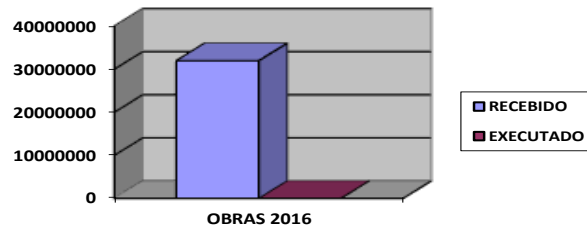
mil, cento e quatorze reais e trinta centavos), correspondente a R\$ 1.265.669,86 (um milhão duzentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e nove reais e oitenta e seis centavos) refere-se a contrapartida do tesouro estadual para a conclusão das referidas obras.

Como pode-se observar no seguimento obras e investimentos na ampliação de vagas para o sistema prisional do Piauí que de 2016 até o fim do exercício de 2020 não foi possível dar início a qualquer das obras planejadas. De modo que os recursos se encontram depositados e parados na conta do Fundo Penitenciário no âmbito da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí. Atualmente, com os rendimentos, os valores iniciais recebidos de R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) já estão na ordem de R\$ 35.307.650,35 (trinta e cinco milhões, trezentos e sete mil, seiscentos e cinquenta reais e trinta e cinco centavos).

As justificativas para a não execução dos referidos valores variam de acordo com a obra planejada. No que se refere a Cadeia Pública em Bom Princípio no litoral do Piauí há dificuldade de regularização do imóvel onde será construída a referida unidade prisional. Após isso, ainda se faz necessário aprovação do projeto orçamentário e arquitetônico junto ao DEPEN e encerrada essa etapa faz-se o lançamento do edital de licitação.

A reforma e aplicação da Colônia Agrícola Major César já teve, por sua vez, a parte da regularização imobiliária aprovada, estando pendente de aprovação junto ao DEPEN as planilhas orçamentárias que foram consideradas em desconformidade, cumprindo destacar que nessa obra o projeto arquitetônico já foi aprovado no DEPEN. De igual modo, a conclusão da obra Central de Triagem de Teresina tem sua regularidade imobiliária, mas falta aprovação junto ao DEPEN das planilhas orçamentárias e do projeto arquitetônico.

Nessa linha, podemos fazer o seguinte gráfico resumo quanto aos valores recebidos e executados a título de obras para o sistema penitenciário no que se refere aos recursos do FUNPEN recebidos em 2016 para serem executados nos exercícios financeiros seguintes. Vejamos:

**Gráfico 3** - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Obras em 2016

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Superada essa primeira análise dos valores totais recebidos em 2016, subtraindo a parte vinculada às obras já analisadas no subitem anterior, tem-se o saldo de R\$ 12.840.000,00 (doze milhões, oitocentos e quarenta mil reais). Tal valor, por sua vez, quando da destinação do FUNPEN ao Piauí em 2016 veio dividido da seguinte forma: R\$ 8.840.000,00 (oito milhões e oitocentos e quarenta mil reais) para a modalidade Modernização Bens de Capital e R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para a modalidade Modernização Custeio.

O seguimento Modernização Bens de Capital teve a sua execução financeira feita na integralidade, conforme detalhamento a seguir:

**Tabela 2-** Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN 2016

OBJETO	Valores Previstos (R\$)	Valor Total Pago (R\$)	Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor
Aquisição de 10 FURGÕES-CELA	R\$ 1.783.870,00	R\$ 1.783.870,00	100%
Compra de 500 uni. De PISTOLAS .40	R\$ 2.117.500,00	R\$ 2.117.500,00	100%
Compra de 60 uni. De CARABINA CAL. .40	R\$ 305.141,40	R\$ 305.141,40	100%
Compra de 380 COLETES	R\$ 456.180,00	R\$ 456.180,00	100%
Compra de 50 CAPACETES	R\$ 9.493,50	R\$ 9.493,50	100%
Aquisição de CFTV PARA 3 PRESIDIOS	R\$ 998.949,50	R\$ 998.949,50	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 214.453,00	R\$ 214.453,00	100%
Compra de COMPUT, IMPRESSORAS	R\$ 139.008,00	R\$ 139.008,00	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 116.075,00	R\$ 116.075,00	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 4.740,00	R\$ 4.740,00	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 16.850,00	R\$ 16.850,00	100%



Compra de RÁDIOS	R\$ 351.360,00	R\$ 351.360,00	100%
Compra de 40 AR-CONDICIONADOS	R\$ 40.080,00	R\$ 40.080,00	100%
Compra de 54 AR-CONDICIONADOS	R\$ 196.637,00	R\$ 196.637,00	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 117.660,00	R\$ 117.660,00	100%
Compra de ARMÁRIO, POLTRONA, CADEIRA	R\$ 63.270,00	R\$ 63.270,00	100%
Compra de ARMÁRIOS, CADEIRAS E LONGAR.	R\$ 103.900,00	R\$ 103.900,00	100%
Compra de COMPUTADORES	R\$ 36.340,00	R\$ 36.340,00	100%
Compra de PERÍCIA MÓVEL (COMPUT.)	R\$ 39.900,00	R\$ 39.900,00	100%
Compra de 9 GERADORES	R\$ 602.865,00	R\$ 602.865,00	100%
Compra de PERÍCIA MÓVEL (COMPUT.)	R\$ 14.100,00	R\$ 14.100,00	100%
Compra de PERÍCIA MÓVEL (COMPUT.)	R\$ 49.605,00	R\$ 49.605,00	100%
Compra de ARMÁRIOS E ESTANTES	R\$ 98.228,00	R\$ 98.228,00	100%
Compra de ARMÁRIO, GAVETA, MESAS, SOFÁ	R\$ 33.825,20	R\$ 33.825,20	100%
Compra de ARMÁRIO, GAVETA, MESAS, SOFÁ	R\$ 81.272,74	R\$ 81.272,74	100%
Compra de ARMÁRIOS E ESTANTES	R\$ 225.990,00	R\$ 225.990,00	100%
Compra de ARMÁRIO, POLTRONA, CADEIRA	R\$ 123.770,00	R\$ 123.770,00	100%
Compra de ARMÁRIOS, CADEIRAS E LONGAR	R\$ 227.446,00	R\$ 227.446,00	100%
Compra de PERÍCIA MÓVEL	R\$ 316.611,78	R\$ 316.611,78	100%
Compra de 30 CALIBRE 12	R\$ 81.900,00	R\$ 81.900,00	100%
Compra de 63 CALIBRE 12	R\$ 171.990,00	R\$ 171.990,00	100%
Compra de 107 RÁDIOS COMUNICADORES	R\$ 117.700,00	R\$ 117.700,00	100%
<b>SUBTOTAL EXECUTADO MODERNIZAÇÃO BENS DE CAPITAL</b>	<b>R\$ 9.256.711,12</b>	<b>R\$ 9.256.711,12</b>	<b>100%</b>

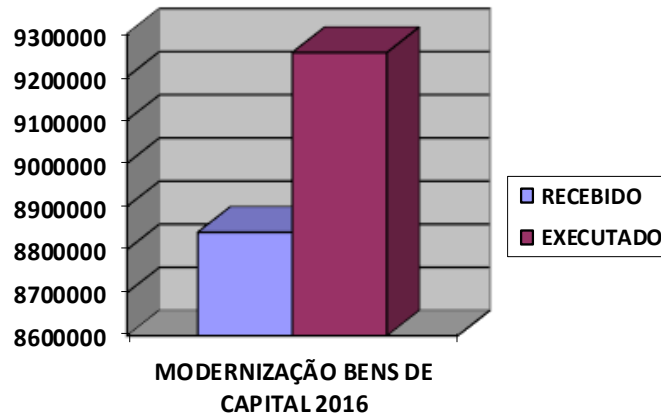
Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Observa-se no seguimento modernização referente a aquisição de bens de capital, com foco na aquisição de viaturas, equipamentos de proteção individual para Policiais Penais, mobília para presídios e outros itens em geral, que todos os itens foram licitados, contratados e efetivamente executados, não havendo qualquer pendência neste item.

Merece registro que o valor recebido para esse subitem em 2016 foi de R\$ 8.840.000,00(oito milhões, oitocentos e quarenta mil reais) e a sua execução foi superior, na ordem de R\$ 9.256.711,12(nove milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, setecentos e onze reais e doze centavos) pois a diferença refere-se aos rendimentos bancários que o valor

original teve, no caso na ordem de R\$ 416.711,12 (quatrocentos e dezesseis mil, setecentos e onze reais e doze centavos).

**Gráfico 4 - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Bens de Capital em 2016**



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Passa-se agora a analisar o terceiro subitem dos valores recebidos em 2016, qual seja, os valores referentes às despesas mensais de custeio do sistema prisional, enquadrados pelo FUNPEN na rubrica Modernização Custeio cujo valor recebido foi de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). Tal valor foi executado na sua integralidade, conforme tabela descritiva abaixo:

**Tabela 3 - Resumo Seguimento Custeio FUNPEN 2016**

OBJETO	Valores Previstos (R\$)	Valor Total Pago (R\$)	Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor
Despesa mensal MONITORAMENTO JAN/2017	R\$ 161.305,83	R\$ 161.305,83	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO FEV/2017	R\$ 157.336,66	R\$ 157.336,66	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO MAR/2017	R\$ 156.883,06	R\$ 156.883,06	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO ABR/2017	R\$ 138.195,66	R\$ 138.195,66	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO MAI/2017	R\$ 116.981,45	R\$ 116.981,45	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUN/2017	R\$ 97.981,78	R\$ 97.981,78	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUL/2017	R\$ 84.451,27	R\$ 84.451,27	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO AGO/2017	R\$ 73.550,00	R\$ 73.550,00	100%

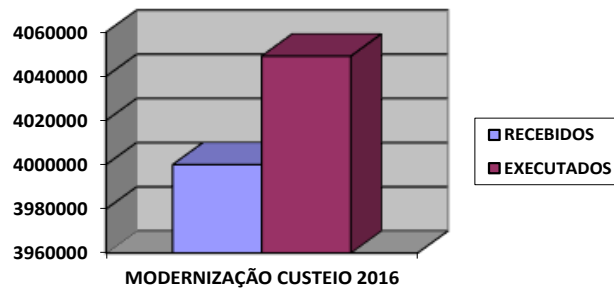
Despesa mensal MONITORAMENTO SET/2017	R\$ 65.752,02	R\$ 65.752,02	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO OUT/2017	R\$ 73.727,44	R\$ 73.727,44	100%
Compra de MUNIÇÃO	R\$ 506.448,00	R\$ 506.448,00	100%
Compra de MUNIÇÃO	R\$ 1.505.542,00	R\$ 1.505.542,00	100%
Manutenção de CFTV PARA 3 PRESÍDIOS	R\$ 206.300,00	R\$ 206.300,00	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO NOV/2017	R\$ 64.185,23	R\$ 64.185,23	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO DEZ/2017	R\$ 59.810,15	R\$ 59.810,15	100%
Curso de TIRO DEZ/2017	R\$ 61.320,00	R\$ 61.320,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO ABR/2017	R\$ 10.350,00	R\$ 10.350,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO JUN/2017	R\$ 8.700,00	R\$ 8.700,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO SET/2017	R\$ 9.300,00	R\$ 9.300,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO OUT/2017	R\$ 8.700,00	R\$ 8.700,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO DEZ/2016	R\$ 5.400,00	R\$ 5.400,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO MAI/2017	R\$ 9.300,00	R\$ 9.300,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO JUL/2017	R\$ 9.300,00	R\$ 9.300,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO AGO/2017	R\$ 8.700,00	R\$ 8.700,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO NOV/2016	R\$ 9.300,00	R\$ 9.300,00	100%
CURSO Armamento e Tiro em BOM JESUS	R\$ 11.700,00	R\$ 11.700,00	100%
CURSO Armamento e Tiro em PARNAIBA	R\$ 17.600,00	R\$ 17.600,00	100%
Curso de ESPECIALIZAÇÃO JUL/2018	R\$ 9.900,00	R\$ 9.900,00	100%
CURSO Armamento e Tiro em PICOS	R\$ 21.439,70	R\$ 21.439,70	100%
CURSO Armamento e Tiro em FLORIANO	R\$ 24.039,69	R\$ 24.039,69	100%
Aquisição de FARDAMENTO AGENTES	R\$ 222.000,00	R\$ 222.000,00	100%
CURSO Armamento e Tiro em TERESINA	R\$ 38.599,98	R\$ 38.599,98	100%
Aquisição de ESPAGIDOR	R\$ 93.250,00	R\$ 93.250,00	100%
CURSO Combate Velado TERESINA	R\$ 1.760,00	R\$ 1.760,00	100%
<b>SUBTOTAL EXECUTADO SEGUIMENTO MODERNIZAÇÃO CUSTEIO</b>	R\$ 4.049.109,92	R\$ 4.049.109,92	100%

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Assim como no subitem anterior, nesta rubrica de despesa, verificou-se a total execução dos recursos planejados no seguimento modernização referente às despesas mensais de custeio, com destaque para as despesas mensais de monitoramento eletrônico referente ao uso das tornozeleiras eletrônicas e a oferta de cursos de qualificação e capacitação para os Policiais Penais.

Neste subitem, também foi observado um valor maior entre o que foi executado e o que foi recebido, tal diferença na ordem de R\$ 49.109,92 (quarenta e nove mil, cento e nove reais e noventa e dois centavos) deve-se aos rendimentos e juros obtidos com os recursos em conta bancária.

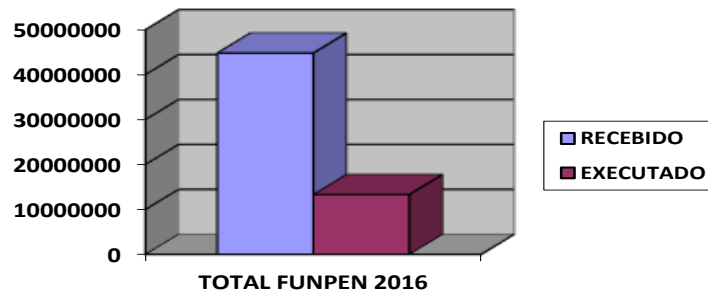
**Gráfico 5** - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Custeio em 2016



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Feitas essas três análises podemos afirmar que no que se refere aos recursos recebidos em 2016 na ordem de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), conseguiu-se executar R\$ 9.256.711,12 (nove milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, setecentos e onze reais e doze centavos) na modalidade Modernização Bens de Capital e R\$ 4.049.109,92 (quatro milhões, quarenta e nove mil, cento e nove reais e noventa e dois centavos) na modalidade Modernização Custeio.

Assim, o total executado frente aos recursos recebidos pelo FUNPEN em 2016 foi de R\$ 13.305.821,04 (treze milhões, trezentos e cinco mil, oitocentos e vinte e um reais e quatro centavos), o que corresponde a um percentual de execução de 29,71%. Por outro lado, caso seja excluído dessa análise o valor referente às obras, a execução dos valores recebidos é de 100%, o que revela a necessidade de se aperfeiçoar das mais diversas formas a execução de obras no sistema penitenciário brasileiro e piauiense. Vejamos o gráfico geral sobre o ano de 2016:

**Gráfico 6 - Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2016**

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

No ano de 2017, o Estado do Piauí recebeu R\$ 16.658.521,65 (dezesesseis milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos), em duas parcelas, ambas pagas no dia 29 de dezembro de 2017, sendo que tal valor foi dividido em três seguimentos de aplicação: Obras, Modernização Bens de Capital e Modernização despesas de Custeio. Vejamos como ficou a divisão de tais recursos e sua execução.

Para o seguimento Obras, foi previsto no Plano de Aplicação para os recursos recebidos em 2017 o investimento de R\$ 5.882.199,45 (cinco milhões, oitocentos e oitenta e oitenta e dois mil, cento e noventa e nove reais e quarenta e cinco centavos) na Reforma da Penitenciária Regional de Esperantina. Tais valores ainda não foram executados.

**Tabela 4 - Resumo Seguimento Obras FUNPEN 2017**

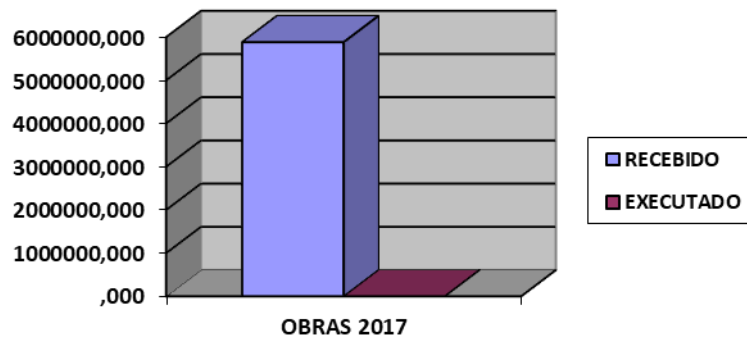
OBJETO	Valores Previstos (R\$)	Valor Total Pago (R\$)	Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor
1.1 – Reforma da Penitenciária Regional de Esperantina-PI.	R\$ 5.882.199,45	-	0% Executado. Justificativa: Já aprovado junto ao DEPEN projeto arquitetônico e planilhas orçamentárias. Atualmente processo licitatório está em análise pela Controladoria Geral do Estado; pendente na SEJUS;
<b>SUBTOTAL SEGUIMENTO CONSTRUÇÃO</b>	R\$ 5.882.199,45	-	

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Neste subitem construção, semelhante a situação dos valores previstos para construção no Plano de Aplicação em 2016 não houve qualquer execução, o que mostra a necessidade de se aperfeiçoar a forma de execução desses recursos na rubrica orçamentário-financeira relacionada a construção de presídios e ampliação de vagas no sistema penitenciário.

Segue abaixo gráfico ilustrativo sobre a não execução dos valores referentes a obra prevista no Plano de Aplicação em 2017:

**Gráfico 7 - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Obras em 2017**



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Passando-se para o próximo seguimento, temos que foram recebidos em 2017 pelo FUNPEN para Modernização Bens de Capital o valor de R\$ 4.677.637,43(quatro milhões, seiscentos e setenta e sete mil, seiscentos e trinta e sete reais e quarenta e três centavos), correspondente a diferença entre os 10.559.836,88(dez milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e trinta e seis reais e oitenta e oito centavos) e os R\$ 5.882.199,45 (cinco milhões oitocentos e oitenta e dois mil, cento e noventa e nove reais e quarenta e cinco centavos) ainda estão parados e sem execução no que se refere a obra da Penitenciária de Esperantina. Sobre a execução de tal seguimento, temos a seguinte tabela descritiva de sua execução:

**Tabela 5. Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN em 2017**

OBJETO	Valores Previstos (R\$)	Valor Total Pago (R\$)	Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor
Aquisição de CFTV para presídios	R\$ 5.411.423,03	R\$ 5.411.423,03	100% Executado
Compra de CALDEIRÃO INDUSTRIAL	R\$ 32.000,00	R\$ 32.000,00	100% Executado
Aquisição de FRIGOBAR	R\$ 4.090,00	R\$ 4.090,00	100% Executado
Aquisição de FOGÃO INDUSTRIAL	R\$ 11.088,00	R\$ 11.088,00	100% Executado
Aquisição de AR CONDICIONADO	R\$ 23.485,00	R\$ 23.485,00	100% Executado

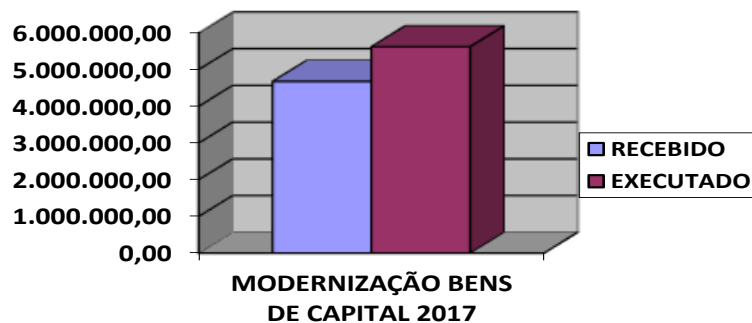
Aquisição de ESTABILIZADOR 2KVA	R\$ 15.993,95	R\$ 15.993,95	100% Executado
Aquisição de MOUSE USB	R\$ 479,50	R\$ 479,50	100% Executado
Aquisição de MONITOR 19,5 POL	R\$ 8.699,20	R\$ 8.699,20	100% Executado
Aquisição de COMPUTADORES	R\$ 87.359,30	R\$ 87.359,30	100% Executado
Aquisição de SCANNER	R\$ 2.744,00	R\$ 2.744,00	100% Executado
Aquisição de BEBEDOURO INDUSTRIAL	R\$ 17.589,00	R\$ 17.589,00	100% Executado
<b>VALOR EXECUTADO SEGUIMENTO MODERNIZAÇÃO BENS DE CAPITAL</b>	R\$ 5.621.945,63	R\$ 5.621.945,63	100% Executado
<b>VALOR PREVISTO BENS DE CAPITAL FUNPEN 2017</b>	<b>R\$ 4.677.637,43</b>		

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Neste subitem, que se refere a aquisição de bens de capital e aparelhamento em geral do sistema penitenciário, observa-se que houve uma execução na ordem de 100% do que estava previsto no Plano de Aplicação dos recursos do FUNPEN.

Cumpram-se ressaltar que a diferença a maior na execução dos valores inicialmente recebidos (R\$ 4.677.637,43) para os valores executados (R\$ 5.621.945,63) para a rubrica Modernização Bens de Capital, no valor de R\$ 944.308,20 (novecentos e quarenta e quatro mil, trezentos e oito reais e vinte centavos), referem-se aos rendimentos dos valores iniciais recebidos. Tais acréscimos foram totalmente executados na rubrica orçamentária de bens de capital e aparelhamento, por isso que o valor executado chega a R\$ 5.621.945,63 (cinco milhões seiscentos e vinte e um mil, novecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos). Segue gráfico com resumo da execução dos valores recebidos no Plano de Aplicação em 2017 referente a modernização e aquisição de bens de capital e aparelhamento.

**Gráfico 8 - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN para Bens de Capital em 2017**



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Passa-se a analisar o terceiro item da Execução do Plano de Aplicação de 2017 que diz respeito aos valores recebidos pelo FUNPEN para despesas de custeio e manutenção do sistema penitenciário. Nesta rubrica, foram recebidos no final de 2017 R\$ 6.098.684,78 (seis milhões, novecentos e noventa e oito mil, seis centos e oitenta e quatro reais e setenta e oito centavos). Deste total, já foram executados R\$ 3.593.991,04 (três milhões, quinhentos e noventa e três mil, novecentos e noventa e um reais e quatro centavos), conforme tabela descritiva a seguir:

**Tabela 6 - Resumo Seguimento Custeio FUNPEN em 2017**

<b>OBJETO</b>	<b>Valores Previstos (R\$)</b>	<b>Valor Total Pago (R\$)</b>	<b>Percentual de Execução ou Justificativa para não execução do valor</b>
Despesa mensal MONITORAMENTO DEZ/2017	R\$ 3.147,90	R\$ 3.147,90	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JAN/2018	R\$ 32.729,48	R\$ 32.729,48	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO FEV/2018	R\$ 33.937,77	R\$ 33.937,77	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO MAR/2018	R\$ 47.994,80	R\$ 47.994,80	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO ABR/2018	R\$ 50.846,95	R\$ 50.846,95	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO MAI/2018	R\$ 55.314,85	R\$ 55.314,85	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUN/2018	R\$ 55.609,90	R\$ 55.609,90	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUL/2018	R\$ 58.806,27	R\$ 58.806,27	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO AGO/2018	R\$ 56.684,72	R\$ 56.684,72	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO SET/2018	R\$ 57.478,55	R\$ 57.478,55	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO OUT/2018	R\$ 56.516,12	R\$ 56.516,12	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO NOV/2018	R\$ 52.216,83	R\$ 52.216,83	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO DEZ/2018	R\$ 55.392,13	R\$ 55.392,13	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JAN/2019	R\$ 55.574,78	R\$ 55.574,78	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV DEZ/2018	R\$ 159.652,96	R\$ 159.652,96	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV JAN/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV FEV/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV MAR/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO FEV/2019	R\$ 51.570,53	R\$ 51.570,53	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO MAR/2019	R\$ 61.728,68	R\$ 61.728,68	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO ABR/2019	R\$ 65.241,18	R\$ 65.241,18	100%



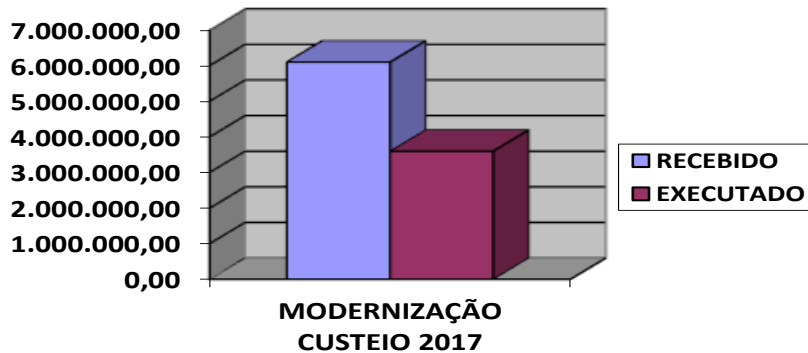
Despesa mensal MONITORAMENTO MAI/2019	R\$ 71.865,75	R\$ 71.865,75	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUN/2019	R\$ 68.219,78	R\$ 68.219,78	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV ABR/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV MAI/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV JUN/2019	R\$ 224.999,99	R\$ 224.999,99	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO JUL/2019	R\$ 72.255,82	R\$ 72.255,82	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO AGO/2019	R\$ 70.538,03	R\$ 70.538,03	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO SET/2019	R\$ 74.092,68	R\$ 74.092,68	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV AGO/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV SET/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV JUL/2019	R\$ 201.574,59	R\$ 201.574,59	100%
Despesa mensal MANUTENÇÃO CFTV OUT/2019	R\$ 225.000,00	R\$ 225.000,00	100%
Despesa mensal MONITORAMENTO DEZ/2017	R\$ 3.147,90	R\$ 3.147,90	100%
<b>VALOR RECEBIDO</b>	R\$ 6.098.684,78		58%
<b>SUBTOTAL EXECUTADO DESPESAS DE CUSTEIO 2017</b>	R\$ 3.593.991,04	R\$ 3.593.991,04	
<b>SUBTOTAL NÃO EXECUTADO DESPESAS DE CUSTEIO 2017</b>	R\$ 2.504.693,74	R\$ 2.504.693,74	

Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Conforme tabela acima, tem-se dos valores recebidos em 2017 na rubrica custeio o valor de R\$ 2.504.693,74 (dois milhões quinhentos e quatro mil, seiscentos e noventa e três reais e setenta e quatro centavos) ainda não executado. As justificativas para tal fato apresentadas no âmbito da Secretaria de Justiça do Piauí são de ordem legal e até mesmo burocrática como problemas contratuais, pendências em licitações, não comprovação da execução de serviços contratados e por isso não autorizado os pagamentos, dentre outros.

O percentual de execução no seguimento Custeio 2017 verificado foi na ordem de 58% dos valores repassados. Desta feita, tem-se o gráfico 9 que apresenta valores do FUNPEN de 2017 na modalidade custeio.

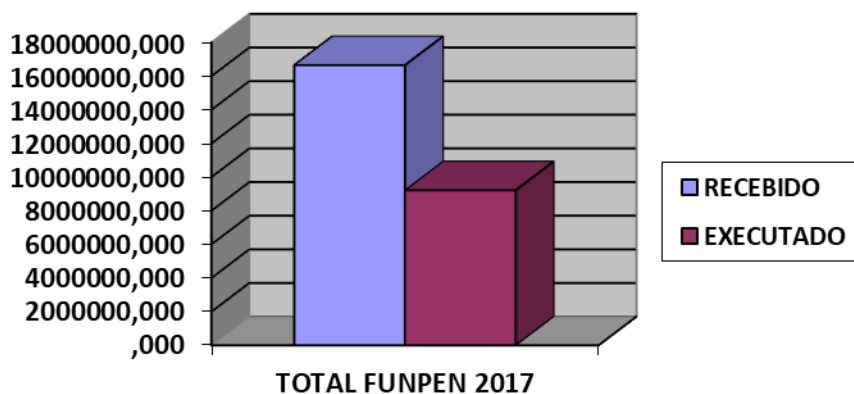
**Gráfico 9 - Valores Recebidos e Executados do FUNPEN Modernização Custeio em 2017**



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

No que tange aos valores totais recebidos em 2017 e os valores executados, podemos afirmar que foram creditados na conta do FUNPEN 16.658.521,65 (dezesseis milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos), em duas parcelas, ambas pagas no dia 29 de dezembro de 2017, sendo que desse valor até o encerramento desta pesquisa em novembro de 2020, foram executados R\$ 9.215.936,67 (nove milhões, duzentos e quinze mil, novecentos e trinta e seis reais e sessenta e sete centavos), correspondendo a um percentual de execução de 55% (cinquenta e cinco por cento) dos valores repassados. Vejamos o gráfico ilustrativo 10.

**Gráfico 10 - Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2017**



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Com relação ao exercício de 2018, temos o repasse feito pelo FUNPEN ao FUNPESPI, em 26 de dezembro de 2018, no valor de R\$ 1.798.861,71 (um milhão, setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e sessenta e um reais e setenta e um centavos). Neste caso, conforme diretrizes de execução do DEPEN, tais valores estão vinculados exclusivamente na rubrica Modernização Bens de Capital, que está relacionada a aquisição de bens móveis, armas e aparelhamento em geral para o sistema penitenciário. A execução dos referidos valores foi feita, até a conclusão da presente pesquisa em novembro de 2020, conforme tabela descritiva abaixo.

**Tabela 7 - Resumo Seguimento Bens de Capital FUNPEN em 2018**

<b>OBJETO</b>	<b>Valores Previstos(R\$)</b>	<b>Valor Total Pago(R\$)</b>	<b>Percentual de Execução</b>
Aquisição de CFTV para presídios	R\$ 659.725,71	R\$ 659.725,71	100%
Compra de CADEADOS	R\$ 35.443,20	R\$ 35.443,20	100%
Compra de ARMÁRIOS ARMAS/MUNIÇÕES	R\$ 167.920,00	R\$ 167.920,00	100%
Compra de ALGEMAS DE PULSO	R\$ 62.448,00	R\$ 62.448,00	100%
Compra de ALGEMAS TORNOZELOS	R\$ 53.300,00	R\$ 53.300,00	100%
Compra de CADEADOS	R\$ 8.860,80	R\$ 8.860,80	100%
Compra de NOBREAK	R\$ 10.218,56	R\$ 10.218,56	100%
Compra de IMPRESSORA MULTIFUNCIONAL LASER LEXMARK	R\$ 26.080,00	R\$ 26.080,00	100%
Compra de COMPUTADOR + 02 MONITORES	R\$ 113.675,00	R\$ 113.675,00	100%
Compra de WEBCAM	R\$ 4.930,00	R\$ 4.930,00	100%
Compra de FONE DE OUVIDO	R\$ 1.700,00	R\$ 1.700,00	100%
Compra de RAQUETE DETECTORAS DE METAIS	R\$ 5.279,52	R\$ 5.279,52	100%
Compra de PENDRIVE	R\$ 2.431,81	R\$ 2.431,81	100%
Compra de CADEADOS	R\$ 54.805,40	R\$ 54.805,40	100%
Compra de TV	R\$ 2.850,45	R\$ 2.850,45	100%
<b>VALOR EXECUTADO BENS DE CAPITAL 2018</b>	R\$ 1.209.668,45		67,24%
<b>VALOR NÃO EXECUTADO BENS DE CAPITAL 2018</b>	R\$ 589.193,26		
<b>VALOR RECEBIDO BENS DE CAPITAL 2018</b>	R\$ 1.798.861,71		

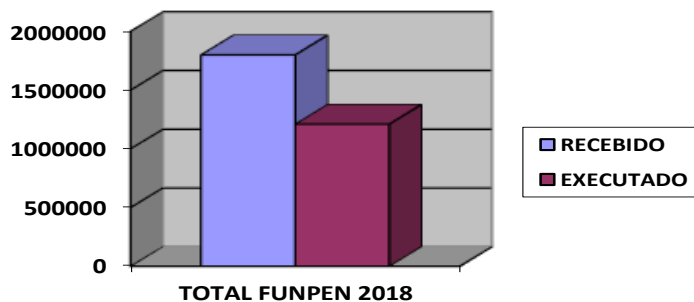
Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

A partir da tabela acima tem-se que o percentual de execução dos valores repassados no fim de 2018 e executados a partir do exercício de 2019 é de 67,24%. No que se refere aos valores não executados provenientes do repasse “Fundo a Fundo” de 2018, correspondente a R\$ 589.193,26 (quinhentos e oitenta e nove mil, cento e noventa e três reais e vinte e seis centavos), tem-se o percentual de não execução na ordem de 32,76%.

A justificativa para a sua não execução obtida junto a Secretaria de Justiça do Piauí referem-se a problemas legais e burocráticos na contratação para aquisição dos bens, em especial aquisição de motocicletas, scanners de Raio X, detectores de metais, equipamentos de informática e drones. Não foram identificadas nesse caso, pendências por parte do DEPEN com relação a não execução desses valores.

Desta feita, dos valores totais recebidos em 2018, R\$ 1.798.861,71 (um milhão, setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e sessenta e um reais e setenta e um centavos), foram executados R\$ 1.209.668,45 (um milhão duzentos e nove mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quarenta e cinco centavos), o que representa, como dito, um percentual de execução de 67,24%. Vejamos o gráfico ilustrativo 11.

**Gráfico 11** - Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2018



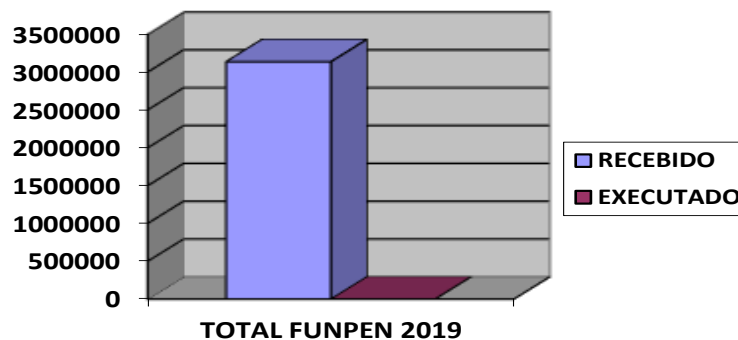
Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Passa-se a analisar o repasse feito em 2019 pelo Fundo Penitenciário Nacional ao Piauí, que foi em duas parcelas na data de 19 de dezembro de 2019, totalizando R\$ 3.136.787,07 (três milhões, cento e trinta e seis mil, setecentos e oitenta e sete reais e sete centavos), sendo dividida em dois seguimentos: Modernização Bens de Capital no valor de R\$ 2.313.419,55 (dois milhões, trezentos e treze mil, quatrocentos e dezenove reais e cinquenta e cinco centavos) e Modernização Despesas de Custeio no valor de R\$ 823.367,52 (oitocentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e sete reais e cinquenta e dois centavos).

No que se refere a execução dos valores previstos para Bens de Capital não houve qualquer execução desses valores, estando previstos investimentos para compra de pistolas, viaturas e scanner corporal para vistoria no sistema prisional. A justificativa para não execução desses valores é de ordem legal e burocrática, estando os processos em fase de licitação.

De igual modo, no que se refere aos valores destinados para Modernização com pagamento das despesas mensais de Custeio, não houve qualquer pagamento ou execução de tais valores. A justificativa é também relacionada a questões legais e burocráticas referentes a contratação das despesas previstas, em especial despesas mensais com manutenção de equipamentos de vistoria e Raio X no sistema prisional, compra de colhões, munições e fardamentos. Desta feita, o percentual de execução dos valores repassados no fim de 2019, que devem ser executados a partir de janeiro de 2020 é de 0(zero) por cento. A título de ilustrativo temos o gráfico 12 referente aos valores do FUNPEN em 2019.

**Gráfico 12** - Valores Totais Recebidos e Executados do FUNPEN em 2019



Fonte: Secretaria de Justiça do Estado do Piauí – SEJUS/PI

Feita essa análise anual dos valores repassados e executados no âmbito do Fundo Penitenciário Nacional ao Piauí, através do FUNPESPI, há que se analisar, em um contexto geral, os impactos do recebimento desses recursos no sistema penitenciário do Piauí, tema esse que será abordado nas conclusões desta pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi conduzido para responder a seguinte pergunta: quais os impactos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no âmbito do sistema penitenciário do Piauí no que se refere a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2015 a 2019? A análise se deu a partir dos repasses na modalidade “Fundo a Fundo” realizados pelo FUNPEN ao FUNPESPI.

Para responder a essa questão foi necessário fazer uma reflexão do que se entende por decisão de natureza estruturante, realizando uma incursão histórica acerca instituto, os seus elementos caracterizadores, bem como a adoção na jurisdição constitucional brasileira, a partir de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria penitenciária.

Em seguida, foi realizado um estudo sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental enquanto instrumento para se alcançar decisões de natureza estruturante, a relação de tais decisões com o denominado “estado de coisas inconstitucional”, abordando especificamente a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, as técnicas de monitoramento da referida decisão e o papel do Conselho Nacional de Justiça para fins de cumprimento das decisões estruturantes em matéria penitenciária proferidas pelo STF.

Por fim, no terceiro capítulo desse estudo, foram abordados os impactos da decisão proferida na ADPF nº 347 no sistema penitenciário do Estado do Piauí no que se refere a execução dos recursos repassados pelo Fundo Penitenciário Nacional ao Estado do Piauí, esclarecendo inicialmente a história, importância e natureza jurídica do FUNPEN, diferenciando as transferências de natureza voluntária e obrigatória e conceituando o repasse “Fundo a Fundo”, até apontar efetivamente os repasses e a execução dos recursos no sistema penitenciário do Estado do Piauí no período de 2015 a 2019.

Nessas considerações finais, serão indicadas estratégias e propostas para melhor gestão e execução dos recursos recebidos pelo FUNPEN na modalidade “Fundo a Fundo”, a partir da análise dos valores transferidos e não executados.

É necessário analisar os números relacionados ao repasse do FUNPEN ao FUNPESPI frente a realidade apresentada e proposta no âmbito da ADPF nº 347. É sabido que os contratos públicos devem obedecer a uma série de ditames legais, a fim de zelar pela boa aplicação do dinheiro público, razão pela qual há certa burocracia na hora da aplicação de tais recursos, situação que se agrava quando se trata de fundos especiais, pois sua aplicação é bem específica.

Cabe a administração pública, conforme já mencionado, eleger as políticas adequadas a serem implementadas com os recursos do Fundo Penitenciário, levando ainda em consideração o contexto de falha estrutural do sistema carcerário, devendo buscar mecanismos de administração gerencial, desburocratizando os processos de execução dos recursos do FUNPEN dando concretude ao princípio da eficiência, porém sempre em obediência ao também princípio da legalidade, ambos insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

É importante, ainda, se manter alinhado às normas técnicas do Departamento Penitenciário Nacional, a fim de evitar inconformidades nos projetos, principalmente aqueles relacionados a obras públicas, que pertencem ao seguimento “Construção”, que é responsável por quase 90% do valor não executado dos recursos repassados ao FUNPESPI entre os anos de 2016 a 2019.

Na linha do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, o Estado do Piauí, atendendo a determinação ali contida, apontou alternativas para melhoria do sistema penitenciário, como meios a superar as falhas estruturais que culminaram com a decretação do “estado de coisas inconstitucionais”.

Na oportunidade restou delineada a necessidade de construção de novos presídios e aberturas de novas vagas no sistema prisional pela Secretaria de Justiça do Estado do Piauí, a fim de minimizar os impactos da superlotação no sistema prisional, mas ainda não foram executadas por entraves burocráticos e legais relacionados inconformidades apontadas ou pelo DEPEN ou pela Secretaria de Justiça do Estado do Piauí.

Há que se destacar no uso de tais recursos, os investimentos em medidas alternativas à prisão, em especial, o uso de monitoramento eletrônico, na linha das reformas legislativas realizadas no Código de Processo Penal, principalmente após o advento das Leis 12.258/10 e 12.403/2011, de modo que a Secretaria de Justiça do Estado do Piauí, gestora do FUNPESPI, destinou valores significativos para ações relacionadas ao monitoramento eletrônico de pessoas.

Foi indicada, ainda, a necessidade de contratação de novos policiais penais e, por fim, a essencialidade do incremento tecnológico e de recursos humanos especialmente voltado para o monitoramento constante de presos, assim como a manutenção da segurança dentro das unidades.

Do detalhamento das ações e da execução do saldo dos valores repassados pelo FUNPEN ao FUNPESPI, observa-se a diversidade de ações previstas e/ou realizadas, a fim de superar a falha estrutural do sistema penitenciário. Porém, há um saldo considerável a ser

executado nas ações previstas, no período de 2015 a 2019, vez que o total recebido foi de R\$ 66.378.614,87 (sessenta e seis milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e quatorze reais e oitenta e sete centavos), tendo a sua execução orçamentária e financeira de R\$ 23.731.426,16 (vinte e três milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), o que equivale a um percentual de execução de 35,75%.

Em valores absolutos, tem-se por executar dos valores totais repassados no período objeto desta pesquisa o montante de R\$ 42.647.188,71 (quarenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, cento e oitenta e oito reais e setenta e um centavos), o que equivale a um percentual de não execução dos valores recebidos de 64,25%.

Dos valores não executados, merece ressaltar que a quase totalidade dele corresponde ao seguimento obras e ampliação de vagas no sistema prisional, sendo: R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) referente às obras previstas no plano de aplicação dos recursos recebidos em 2016; e R\$ 5.882.199,45 (cinco milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, cento e noventa e nove reais e quarenta e cinco centavos) referente a obra previstas no plano de aplicação dos recursos recebidos em 2017; totalizando R\$ 37.826.643,89 (trinta e sete milhões, oitocentos e vinte e seis mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e nove centavos) em obras previstas e não executadas.

Assim, do montante R\$ 42.647.188,71 (quarenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, cento e oitenta e oito reais e setenta e um centavos) a ser executado, tem-se que R\$ 37.826.643,89 (trinta e sete milhões, oitocentos e vinte e seis mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e nove centavos) referem-se a obras que estão pendentes por questões burocráticas ou legais, no âmbito da relação institucional entre a Secretaria de Justiça do Estado do Piauí e Departamento Penitenciário Nacional.

Em termos percentuais, podemos afirmar que 88,69% dos recursos que estão parados e pendentes de execução referem-se a obras no sistema prisional do Piauí, o que demonstra uma falha persistente e grave no modelo de execução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional repassados ao Estado do Piauí.

Esse percentual não é por acaso, a modalidade utilizada no que tange a aplicação dos recursos é por demais burocrática e ineficiente, merecendo ajustes legais, administrativos e técnicos. Explica-se: para que uma obra seja executada com recursos do Fundo Penitenciário Nacional há que se superar um conjunto de obstáculos administrativos e burocráticos por parte da União e dos Estados membros que transcende a razoabilidade e ao próprio princípio da eficiência da administração pública.



Esses obstáculos na relação União-Estado, no que tange ao objeto de estudo, em geral são as seguintes: a) o Estado que recebeu o recurso para a obra no sistema penitenciário deve encaminhar um projeto arquitetônico da obra a ser realizada para o DEPEN; b) após aprovação do projeto arquitetônico pelo DEPEN, o Estado deve encaminhar o projeto básico e planilha orçamentária da obra a ser realizada cujo edital de licitação ainda será lançado; c) após aprovação das planilhas orçamentárias, o Estado publica o edital de licitação para realização da obra; d) após a finalização da licitação, a obra é contratada e inicia-se a execução.

A experiência prática do Estado do Piauí na relação com a União e o DEPEN, a partir da análise dos relatórios da Secretária de Justiça, demonstra que as etapas mencionadas nos itens 'a' e 'b', com relação aos projetos arquitetônicos e planilhas orçamentárias tem demorado, da parte da União cerca de 1 ano cada. O DEPEN alega que está analisando projetos arquitetônicos e planilhas financeiras de obras de todo o Brasil, não possuindo corpo técnico capaz de dar a resposta devida com celeridade.

Além disso, essas análises e retornos, quando ocorrem, vem com inúmeras retificações e correções a serem feitas, o que gera um impasse administrativo e burocrático entre as equipes técnicas da União (DEPEN) e Estado do Piauí (Secretaria de Justiça). Não sendo superado essas duas primeiras etapas, as licitações não ocorrem e nem os respectivos contratos para início das obras no sistema penitenciário.

Outra falha diagnosticada na pesquisa é que como não há um manual ou treinamentos do DEPEN sobre projetos arquitetônicos e planilhas orçamentárias dos novos presídios, os Estados brasileiros e o Piauí também, através da Secretaria de Justiça, argumentam que também possuem suas dificuldades de equipe técnicas de engenheiros e arquitetos devidamente qualificados sobre um tema específico e delicado que é o sistema prisional. Além disso, as normas sobre engenharia e arquitetura no sistema prisional brasileiro vem passando por inúmeras reformulações nos últimos anos, o que impede se avançar na construção de modelos de presídios para serem replicados nos Estados.

Assim, pelos fatores acima expostos e outros mais existentes em um país de dimensão continental como o Brasil, tem-se uma ciranda de inexecução dos valores repassados pelo FUNPEN com relação às obras no sistema penitenciário.

Detectada a ineficiência do modelo de execução dos valores repassados do FUNPEN aos Estados com relação às obras no sistema penitenciário, propõe-se a superação desse modelo a partir de uma sistemática semelhante a utilizada na saúde e na educação na relação União, Estados-membros e Distrito Federal.

Imagine-se que um Estado receba recursos do Fundo Nacional de Saúde ou de Educação e deseje construir um hospital ou escola. A obrigação da União diz respeito ao repasse dos valores através do Ministério da Saúde ou Educação. Ao Estado, por sua conta própria e responsabilidade administrativa cabe executar o recurso a partir de projetos arquitetônicos e planilhas orçamentárias das referidas obras como entender de direito, nos termos da Lei.

Não cabe à União no repasse de recursos pelo Fundo Nacional de Saúde ou Fundo Nacional de Educação aprovar pré-projetos arquitetônicos e financeiros, antes mesmo de se licitar as obras. De igual modo, não deveria a União fazer tal sistemática no que tange ao Fundo Penitenciário Nacional.

Em outras palavras: deve-se descentralizar a gestão dos recursos dos valores do Fundo Penitenciário Nacional com relação às obras no sistema penitenciário, deixando-as a cargo do Estados para executar e aplicar os recursos nos termos da Lei e sob a fiscalização posterior da União através dos órgãos competentes, como Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União.

Assim, supera-se as duas primeiras e principais etapas administrativas e burocráticas que hoje impedem aos Estados, em especial o Estado do Piauí, como detectado na pesquisa em apreço, a executar os referidos valores repassado pelo Fundo Penitenciário Nacional para realização de obras e abertura de vagas no sistema prisional.

Observe-se que essa descentralização proposta com relação às obras, ela já ocorre com relação aos outros itens repassados aos Estados classificados como “custeio” e “bens de capital”. Onde a União não faz análise prévia de valores e projetos a serem licitados, assim o percentual de execução sobe significativamente como passa-se a expor no que tange ao objeto da pesquisa no Estado do Piauí.

A partir do estudo acima, conclui-se que o restante dos valores parados e pendentes de execução nos seguimentos Modernização Bens de Capital e Modernização Despesas de Custeio são na ordem de R\$ 4.820.544,82 (quatro milhões, oitocentos e vinte mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), correspondentes ao percentual de 11,31% sobre o percentual total de inexecução dos valores do Fundo Penitenciário Nacional repassados ao Piauí no período de estudo.

Assim, se analisarmos apenas as rubricas Modernização Bens de Capital e Modernização Custeio, temos que o valor total recebido para essas ações no período de 2015 a 2019 foi de R\$ 28.551.970,98 (vinte e oito milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, novecentos e setenta reais e noventa e oito centavos), tendo sido executado o valor de R\$

23.731.426,16 (vinte e três milhões, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), o que representa um percentual de execução no seguimento Modernização de 83,11%.

Neste seguimento, o modelo gerencial de execução dos valores repassados é diferente do seguimento obras, em especial pela autonomia administrativa e gerencial dada pela União, através do DEPEN, aos Estados para organizar seus planos de trabalho, planilhas orçamentárias, licitações e contratos sem anuência prévia do governo federal. Essa diferença impactou diretamente nos resultados da pesquisa a partir do problema e objetivo proposto.

Assim, a partir dos números, tabelas, gráficos e efetividade da execução orçamentária dos recursos recebidos, podemos afirmar que o impacto da aplicação dos recursos do FUNPEN no Piauí no período de 2015 a 2019 é de média relevância, tendo como ponto positivo a aplicação de recursos na modernização do sistema penitenciário do Piauí com modernização dos equipamentos de segurança e tecnologia, implantação de novas rotinas carcerárias a partir dos investimentos feitos, aquisição de viaturas, novos armamentos e munições não letais para uso gradativo da força em caso de distúrbios nas unidades penais, dentre outros.

Como visto, deixa a desejar a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional transferidos ao Piauí, no período objeto da pesquisa, no que tange a realização de obras no sistema penitenciário do Piauí, visto que a totalidade dos recursos com relação a esse objeto não foram executados, ou seja, o percentual de execução é de 0(zero) por cento, o que demonstra a necessidade de se rever, seja nacional, seja estadualmente, a forma de execução dos referidos valores, nos termos das sugestões propostas nesta pesquisa.

Outro ponto de conclusão é que mesmo com os valores e investimentos feitos através do FUNPEN no Estado do Piauí, não foi possível superar o “estado de coisas inconstitucional” identificado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Feitas essas considerações, chega-se à conclusão de que esta pesquisa cumpriu seus objetivos acadêmicos, motivo pelo qual faz-se um registro de que ela não é um fim, mas apenas um novo olhar sobre um tema complexo e que merece ser constantemente visitado pela academia.

A estrada é longa e os primeiros passos já foram dados no sentido de que é possível dar cumprimento aos ditames constitucionais e superar o estado de coisas inconstitucional diagnosticado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, seja no Piauí, seja no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo, ano 38, v. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer e não fazer: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo 186, de 09 de julho de 2008**. BRASIL. **Lei 13.146, de 06 de julho de 2015**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm). Acesso em: mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.106, de 02 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm). Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em: mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.257, de 08 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm). Acesso em: mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm). Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.209, de 11 de julho de 1984.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm). Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: mar. 2020.

**BRASIL. Lei Complementar 79, de 07 de janeiro de 1994.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm). Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 755, de 19 de dezembro de 2016.** 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv755.htm). Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 841, de 11 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm). Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica 1, de 28 de abril de 2020.** Nota Técnica referente à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional em face da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o novo Coronavírus – Covid-19. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 5.910, de 31 de agosto 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=C69D7F0AF5FC](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C69D7F0AF5FC)

61408E4C023AEF8B3BC7.proposicoesWebExterno1?codteor=706740&filename=Tramitacao-PL+5910/2009. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar 146, de 10 de fevereiro de 1993.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234051>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Recomendação 59, de 17 de dezembro de 2019.** Recomenda aos Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios que preencham de forma integral os dados de sistemas referentes à justiça criminal e ao sistema socioeducativo. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3142>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Recomendação 62, de 17 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, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução 213, de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resolucao-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução 251, de 04 de setembro de 2018.** Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0, para o registro de mandados de prisão e de outros documentos, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2666>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução 287, de 25 de junho de 2019.** Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução 288, de 25 de junho de 2019.** Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução 348, de 13 de outubro de 2020.** Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519>. Acesso em: out. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus 143.641. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018. Brasília, 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 – Medida Cautelar. Relator: Min. Marco Aurélio, 09 de setembro de 2015. Brasília, 14 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 405 – Medida Cautelar. Relator: Min. Rosa Weber, 14 de junho de 2018. Brasília, 05 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 641.320. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de maio de 2016. Brasília, 01 ago. 2016.

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: Juruá Editora, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 13. ed., v. 4, Salvador: JusPodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DUARTE, Júlia Karolline; Neto, Júlio Gomes. O remédio estrutural para a efetivação dos direitos fundamentais perante um diálogo entre os poderes da união. **Revista da ESMAL**, Maceió, n. 1, p. 298-321, 2016.

GISMONDI, Rodrigo. **Processo Civil de Interesse Público & Medidas Estruturantes: Da Execução Negociada à Intervenção Judicial**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

GROSTEIN, Julio; LEAL, Roger Stiefelmann. **Ativismo judicial: uma análise comparativa no direito constitucional brasileiro e norte-americano**. São Paulo: Almeidina Brasil, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. *In* JOBIM, Marco Félix e ARENHART, Sérgio Cruz (org). **Processos Estruturais**. 2ª ed. rev, atual. e ampl. Salvador: Jurispodivm, 2019.

KAUFMANN, Roberta Fragozo Meneses. **Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro dos Estados Unidos da América e no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MEDEIROS, Alan Monteiro de. **O processo estrutural dialógico como instrumento democrático de revisão judicial de políticas públicas**. 2019. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

MELINA, Girardi Fachin. SCHINEMANN, Caio César. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, Vol. 4, n. 1, p. 211-246, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NOGUEIRA, Filipe Bastos. GUEDES, Jefferson Carús. As decisões estruturantes como mecanismo apto a efetividade das decisões judiciais nos conflitos envolvendo políticas públicas. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2019.

PIAUI. **Lei Ordinária 5.562, de 08 de maio de 2006**. Cria o Fundo Penitenciário Estadual – FUNPESPI e dá outras providências. Teresina, PI: Governo do Estado. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12491>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça do Estado do Piauí. **Prestação de Contas dos Repasses do Fundo Penitenciário Nacional Modalidade Fundo a Fundo – Exercício 2016**. Registro em: 04 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça do Estado do Piauí. **Prestação de Contas dos Repasses do Fundo Penitenciário Nacional Modalidade Fundo a Fundo – Exercício 2017**. Registro em: 04 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça do Estado do Piauí. **Prestação de Contas dos Repasses do Fundo Penitenciário Nacional Modalidade Fundo a Fundo – Exercício 2018**. Registro em: 04 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça do Estado do Piauí. **Prestação de Contas dos Repasses do Fundo Penitenciário Nacional Modalidade Fundo a Fundo – Exercício 2019**. Registro em: 04 set. 2020.

PINTO, Henrique Alves. **O Enquadramento das Decisões Estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PISCITELLI, Rui Magalhães. **O Estado como promotor de ações afirmativas e a política de cotas para acesso dos negros à universidade**. Curitiba: Juruá, 2009.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**. Palermo, año 1, n. 2, p. 41-82, nov. 2014.

REIS JÚNIOR, Francisco Soares. **Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: a experiência de accountability adotada pelo CNJ nos tribunais de justiça estaduais**. 2016. 241f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

SALLES, Carlos Alberto de; FISS, Owen; SILVA, Daniel Porto Godinho da; RÓS, Melina de Medeiros. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.



SCHINEMANN, Caio César Bueno. Estado de coisas inconstitucional e diálogo no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito do Estado em Debate**. Curitiba, n. 7, p. 117-141, 2016.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA, Diogo Bacha; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Desafios ao Constitucionalismo brasileiro nos 30 anos de Constituição Cidadão: a crise e as possibilidades em face da jurisdição constitucional. *In*: PESSOA, Paula; CREMONESE, Cleverton (Org.) **Processo Constitucional**. MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed., 5. reimpr., Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TAYLOR, M.; DA ROS, L. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro; Revan, 1999.

VITORELLI, Edilson. **O Devido Processo Legal Coletivo: Dos Direitos aos Litígios Coletivos**. 2. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.