

PANORAMA E PERSPECTIVAS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO TRÊS ANOS APÓS A ADPF 347 E À LUZ DO NOVO CENÁRIO POLÍTICO-ELEITORAL

OVERVIEW AND PERSPECTIVES OF THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL THINGS IN THE BRAZILIAN PENITENTIARY SYSTEM THREE YEARS AFTER ADPF 347 AND IN THE LIGHT OF THE NEW POLITICAL-ELECTORAL SCENARIO

Carlos Alexandre de Azevedo Campos¹
Eduardo Sousa Dantas²

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar os impactos e as perspectivas da ADPF 347 no estado de coisas inconstitucional (ECI) do sistema penitenciário brasileiro (SPB), três anos após a liminar proferida pelo STF. Pretende-se investigar se houve a ocorrência dos riscos de ativismo judicial alardeados após julgamento. Busca-se analisar o impacto da nova agenda política, chancelada pelas urnas em 2018, sobre o tema. Pretende-se propor estratégias para uma intervenção judicial mais eficiente. A metodologia utilizada baseou-se na coleta de dados do processo, além de notícias envolvendo o assunto que demonstram a percepção da opinião pública, a atual situação do sistema prisional e as diretrizes dos novos governos. Utilizou-se de bibliografia específica sobre o tema. Os resultados obtidos demonstram que o STF deu pouca atenção ao caso e que a situação do SPB se agravou. Os novos governos eleitos em 2018 tendem a apostar em políticas de encarceramento para combater a violência, o que irá piorar a situação. Contudo, houve alguns pontos positivos, como o aumento dos recursos públicos destinados ao SPB. Como considerações finais, propõe-se que as organizações e entidades da sociedade civil invistam em novas ações perante as instâncias inferiores, como forma de reforçar a intervenção judicial no SPB.

Palavras-chave: Ações estruturais. Sistema penitenciário brasileiro. Estado de coisas inconstitucional. Direitos fundamentais. ADPF 347.

ABSTRACT

¹ Mestre e Doutor em Direito pela UERJ. Professor Adjunto de Direito Tributário da UERJ. Coordenador do Curso de Direito do ISECENSA. Advogado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ - Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7685-0883> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5345378267768267> E-mail: calexandre@bbcadogados.com.br

² Mestre em Direito pela UERJ. Juiz Federal. Juiz Instrutor no Supremo Tribunal Federal. Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ - Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2078270792121428> E-mail: esousadantas@gmail.com

This work aims to analyze the impacts and perspectives of ADPF 347 on the unconstitutional state of affairs (USA) from Brazilian penitentiary system (BPS), three years after the Supreme Court injunction. It investigates the risk of judicial activism mentioned after the decision. It analyzes the impact of the new political agenda, endorsed by the 2018 electoral victory, on the subject. It intends to establish strategies for efficient judicial intervention. The methodology was based on data collected from the case and also media news which demonstrates the public opinion's perception, the current situation of the BPS and the standards of new governments. Specific works on the subject were consulted. The results demonstrate that the Supreme Court gave little attention to the situation and that the BPS is worse than before. New governments elected in 2018 are investing on incarcerations policies to deal with violence, which will make the situation even worst. There are some positive results, as the increase of public resources destined to the BPS. In conclusions, it is proposed that the organizations and civil society entities should invest in new injunctions on lower courts, as a way to reinforce the judicial intervention on BPS.

Keywords: Structural injunctions. Brazilian penitentiary system. Unconstitutional state of affairs. Civil rights. ADPF 347.

1. INTRODUÇÃO

Em 9 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu importante decisão na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347³, na qual expôs a dantesca situação de generalizada violação de direitos humanos existente no sistema penitenciário brasileiro (SPB), tendo reconhecido a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI), a partir da incorporação desta técnica decisória da Corte Constitucional da Colômbia (CCC).

A decisão, embora autocontida⁴, gerou grande repercussão no meio jurídico e perante a opinião pública. Muito se falou sobre o perigo do exercício desse *super ativismo judicial*, desse “panconstitucionalismo” do STF que poderia, com base nesse “instituto fluído”, abranger qualquer matéria ou questão, como a crise no transporte público, a segurança pública e a

³ A ação foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em parceria com a Clínica de Direitos Humanos da UERJ,

⁴ Diz-se autocontida pelo fato de somente ter deferido duas das oito medidas liminares pleiteadas: a realização das audiências de custódia, cuja implementação já tinha sido iniciada em fevereiro de 2015 pelo CNJ e TJSP, com reconhecimento da constitucionalidade pelo STF no julgamento da ADI 5240/SP, e o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que reforça apenas o cumprimento da política pública já estabelecida. As demais liminares pleiteadas se referiam à necessidade de fundamentação expressa sobre não aplicação de medidas cautelares diversas, reconhecimento expresso da condição degradante do sistema prisional, abatimento da pena cumprida em condições degradantes e flexibilização dos requisitos para progressão da pena e desencarceramento, dentre outras.

educação (STRECK, 2015)⁵, podendo ensejar a declaração do ECI da própria Constituição Federal ou o fechamento dos tribunais brasileiros (GIORGI; FARIA; CAMPILONGO, 2015).

Passados três anos do julgamento, é possível fazer uma análise retrospectiva sobre os aventados riscos e reais impactos da decisão até o momento, bem como de outros julgamentos do STF relativos ao tema do SPB. Da mesma forma, essa avaliação possibilita realizar previsões sobre os desafios que deverão ser enfrentados e os resultados que poderão ser obtidos, inclusive diante do novo cenário político desenhado a partir das eleições de 2018.

Para atingir esse objetivo, este trabalho está dividido, para além desta Introdução (1), em mais 4 tópicos. Nos dois tópicos seguintes (2) e (3), serão analisados os supostos riscos de ativismo judicial denunciados durante o julgamento e o agravamento da situação prisional no país⁶. Depois (4), serão apresentadas algumas perspectivas positivas e questões que podem ser trabalhadas para a melhoria de nosso SPB⁷, a fim de promover a criação de uma jurisprudência de base ou a realização de mudanças de baixo para cima (*bottom-top*) que possam potencializar os efeitos das decisões proferidas pelo STF na ADPF 347 e em outros precedentes relevantes. Ao final (5), são apresentadas conclusões sobre o panorama e as perspectivas do ECI do SPB.

2. OS RISCOS NÃO CONCRETIZADOS DO ATIVISMO JUDICIAL E O AGRAVAMENTO DO ECI

O primeiro ponto que chama a atenção sobre a decisão cautelar proferida na ADPF nº 347 refere-se à não concretização dos alardeados riscos de ativismo judicial do STF a partir da incorporação do instituto do ECI.

⁵ A expressão “super ativismo” não consta do artigo acima referenciado e foi criada para ilustrar os exemplos trazidos pelo autor, levados ao extremo para justificar sua opinião, contrária à atuação judicial em ações estruturais e à incorporação do instituto do estado de coisas inconstitucional. Veja-se o trecho completo, do qual foram extraídas as citações contidas no corpo deste trabalho, que inspiraram a expressão (STRECK, 2015): “[...]Tenho receio dessa coisa chamada ECI - Estado de Coisas Inconstitucional, que é fluída, genérica e líquida. Por ela, tudo pode virar inconstitucionalidade. Das doações em campanha ao sistema prisional (ADPF 347). Mas pergunto: o salário mínimo não faz parte desse Estado de Coisas Inconstitucional? Os juros bancários - os do cartão de crédito bateram nos 400% - não são, igualmente, uma “coisa inconstitucional”? Peço perdão pela ironia, mas, diante do tamanho da crise, receio que alguém entre com uma ação para declarar a inconstitucionalidade... do Brasil. Será que não estamos exagerando? Poderíamos chamar a isso de panconstitucionalismo? Será que, por exemplo, essa tese do ECI não é mais uma forma de justificar ativismos? [...]”.

⁶ Com isso, conforme será desenvolvido, pretende-se mostrar que esse risco não é real e que houve, na verdade, uma piora da situação, mesmo após a liminar proferida em 2015. Além disso, defende-se que a atuação em casos como esse é legítima para grande parte da doutrina, uma vez que representa a atuação contramajoritária em defesa dos direitos de minorias, uma das principais funções das cortes constitucionais e do Poder Judiciário.

⁷ Por exemplo: o aumento dos recursos orçamentários, a definição de parâmetros e indicadores pelo STF e uma maior atenção e concentração de esforços nas instâncias inferiores.

De fato, ao invés das situações descritas no tópico anterior, como a aplicação do instituto em outras áreas e a considerável concentração de poderes no STF, o que se viu foi a pouca atenção da Corte ao caso, que permaneceu praticamente sob a condução do relator, Ministro Marco Aurélio. Após o julgamento da cautelar, o Relator se limitou a decidir sobre questões processuais como a admissão de *amici curiae* ou o alegado descumprimento da decisão no que se refere à liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Nesse sentido, após a decisão liminar proferida pelo Tribunal, o andamento do processo se resumiu à admissão de diversos *amici curiae* em 2016 e 2017; a decisões proferidas em 2017 sobre o descumprimento do acórdão na parte em que determinou a liberação de recursos; ao aditamento à inicial, no mesmo ano, em virtude da Medida Provisória nº 755/2016; e à intimação da Procuradoria-Geral da República para apresentar parecer sobre o mérito da ação, no último mês de setembro de 2018, após petição dos requerentes que solicitou o julgamento definitivo do caso com urgência, tendo em vista o agravamento da situação (STF, 2015).

Não há aqui culpa do relator. Existem algumas explicações para essa situação. A primeira é que as ações estruturais exigem um maior grau de envolvimento dos tribunais, demandando mais tempo de julgamento e deliberação para que seja possível reformular políticas públicas complexas, como o sistema penitenciário (ROULEAU; SHERMAN, 2010, p. 178-180. SABEL; SIMON, 2004, p. 1018).

Em alguns casos, como no precedente de *Brown vs. Board of Education* e demais ações que enfrentaram a segregação racial no sistema público de ensino dos Estados Unidos, as ações demandaram décadas inteiras com ênfase na fase de implementação da decisão (WEAVER, 2004, p. 1619), o que não costuma ser feito pelo STF nos processos em que atua.

Não é novidade que a ampla gama de competências do STF e a quantidade de processos que o Tribunal recebe acaba por afetar o funcionamento da corte, impedindo o julgamento em um tempo adequado e razoável. Além disso, as deliberações ocorrem em sessões nas quais os Ministros apresentam, com alguma frequência, longos votos escritos de forma individual e descoordenada, o que dificulta a análise de questões complexas e policêntricas como as que são normalmente discutidas nas ações estruturais⁸.

⁸ Sobre o acúmulo de competências e processos no STF, Cf.: FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório do Supremo em Números: o Múltiplo Supremo**. Fundação Getúlio Vargas: 2011. Para uma visão geral sobre os modelos deliberativos das Cortes Constitucionais, Cf.: MENDES, Conrado Hubner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford University Press: Oxford, 2013. Sobre uma visão crítica em relação às falhas deliberativas do STF, com a apresentação de propostas, Cf.: KOATZ, Rafael Lorenzo-Fernandez. **Deliberação e Procedimento no Supremo Tribunal Federal: propostas para um**

As audiências públicas, que também seriam instrumentos importantes para o debate dessas complexas questões com *experts* no assunto e deliberação entre o poder público e a sociedade civil, também não contam com a participação presencial de um número significativo de Ministros.

Além disso, o ativismo judicial no STF vem sendo exercido, com frequência cada vez maior, de forma monocrática (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018), o que torna ainda mais problemática a intervenção judicial em ações estruturais envolvendo decisões políticas dos demais poderes e questões complexas, tendo em vista a dificuldade de decidir esses casos de maneira individual, sem o apoio dos demais membros da Corte e o diálogo com o poder público, a sociedade civil e os envolvidos⁹.

Decisões monocráticas nesse sentido reforçam a crítica quanto à ilegitimidade da atuação judicial e favorecem o surgimento de reações imediatas dos demais poderes e da sociedade civil contra ao que fora decidido¹⁰.

Acresça-se ainda que o STF não criou qualquer estrutura de apoio ou mecanismos para auxiliar suas ações no julgamento da ADPF nº 347, ao contrário do que se verifica em outros países em que a experiência com as ações estruturais tem produzidos alguns resultados positivos.

No caso *Brown vs. Board of Education*, por exemplo, a Suprema Corte dos Estados Unidos delegou a competência para implementação da decisão de eliminação da segregação racial no sistema público de ensino aos juízes federais (WEAVER, 2004. DANTAS, 2019). Esses, por sua vez, estabeleceram uma estrutura de apoio para auxiliar a implementação das ordens estruturais, nomeando, por exemplo, *masters*, mediadores, *experts*, administradores ou, em casos mais extremos, interventores, para dar suporte na obtenção de informações, resolução

modelo de deliberação compatível com a Constituição Federal de 1988. 2015.Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

⁹ Talvez esse seja um exemplo de ativismo judicial antidialógico defendido por um dos autores deste artigo (CAMPOS, 2014).

¹⁰ Tem-se exemplos recentes dessas reações mais acentuadas contra decisões monocráticas dos Ministros. Na ADPF 402, o Ministro Marco Aurélio concedeu liminar monocrática para que o Senador Renan Calheiros fosse afastado da Presidência do Senado e do Congresso, com base na jurisprudência que se formava sobre a interpretação do art. 86, §1º, I, da CF/88, em relação à linha sucessória do Presidente da República. Depois de o próprio Senador e o Senado Federal se recusarem a cumprir a decisão, o próprio STF cuidou de revogá-la (ARGUELHES, 2018. GARCIA, RAMALHO, 2018). Mais recentemente, o Min. Ricardo Lewandowski proferiu decisão liminar na reclamação constitucional nº 32.035 para garantir a jornalistas da Folha de São Paulo o direito a entrevistar o ex-Presidente Lula na cadeia, com base na decisão do STF na ADPF 130/DF. A decisão foi cassada, de forma atípica, através de suspensão de segurança concedida pelo Vice-Presidente do STF no exercício da Presidência, Min. Luiz Fux, sendo posteriormente confirmada pelo Presidente, Min. Dias Toffoli (TUROLLO JR., 2018).

de pequenas disputas ou até mesmo gerenciamento das instituições em casos mais graves (COLUMBIA LAW REVIEW, 1978. DIVER, 1979)¹¹.

Na Colômbia e na Índia, foram constituídas comissões sócio-jurídicas de acompanhamento, formadas por agentes públicos, representantes acadêmicos e da sociedade civil (GURUSWAMY, 2013, p. 251. DANTAS, 2019). A Colômbia também possui uma rica experiência na realização de audiências públicas, consideradas pela doutrina como oportunidade única e rica de debate das questões discutidas nas ações entre os representantes dos grupos envolvidos, do poder público e poder judiciário (RODRÍGUEZ; FRANCO, 2010, p. 175. DANTAS, 2019)¹².

Nesse sentido, é pertinente a crítica feita pelo professor José Ribas Vieira (2018), quando afirma que a incorporação do instituto do ECI pressupõe um redesenho ou aperfeiçoamento institucional do processo decisório do STF.

Indo um pouco além, pressupõe também o estabelecimento de uma estrutura ou de mecanismos de apoio como, por exemplo, a delegação de competências que não foi objeto de atenção por parte do STF, mesmo diante dos pedidos feitos pelos autores da ADPF nº 347 para a elaboração de planos nacionais e estaduais de superação do ECI envolvendo diversos órgãos e autoridades, como o Congresso Nacional, Governo Federal, Procuradoria Geral da República, Conselho Nacional de Justiça, Defensoria Pública da União e OAB (STF, 2015).

Por fim, deve ser ressaltado que o STF, nos últimos dois anos, esteve envolvido no que pode ser denominada a *hiperjudicialização da crise política*. A agenda do Tribunal foi tomada por discussões em torno da disputa de poder entre os partidos e as figuras proeminentes da política nacional contemporânea. Boa parte da luta entre essas facções ocorreu no Plenário da Corte e, não raramente, nos gabinetes dos Ministros com suas liminares e decretos de prisão. Difícil imaginar que, nesse ambiente, o STF estaria apto a tomar decisões tecnicamente complexas como são as sentenças estruturais.

Portanto, não só não se vislumbra a concretização dos suscitados riscos de ativismo mencionados quando do julgamento da liminar na ADPF nº 347, como também é possível falar

¹¹ A nomeação de interventores deve ser utilizada como último recurso, tendo em vista o alto grau de interferência nas atribuições do poder público que decorre dessa medida (DANTAS, 2019).

¹² Ao se referir às audiências públicas realizadas no contexto da ação estrutural relativa ao deslocamento forçado de pessoas na Colômbia, onde foi reconhecido a existência de um estado de coisas inconstitucional, a subdiretora de Ação Social e atenção à população deslocada, Viviana Ferro, registra que "*nenhuma outra política pública teve um cenário onde sentaram-se à mesma mesa uma pessoa deslocada, um representante da sociedade civil, um representante do governo e do poder judiciário para discutir se a quantidade de recursos orçamentários que estão sendo destinados à população são suficientes*" (RODRÍGUEZ; FRANCO, 2010, p. 175).

que os *déficits* deliberativos, a ausência de uma estrutura de apoio e o conturbado momento da agenda do Tribunal sugerem uma baixa *performance* diante do desafio proposto, com impactos diretos sobre a probabilidade de avanços na questão prisional a partir desta ação.

É importante registrar que a crise do SPB é um típico caso em que se vislumbra, *a priori*, a legitimidade da atuação judicial, razão pela qual não concordamos, desde o início, com as críticas contra o suposto caráter usurpador da decisão.

A legitimidade da atuação judicial nestes casos é reconhecida mesmo para os defensores das teorias procedimentalistas de justiça, democracia e direitos fundamentais, que veem com ressalvas a possibilidade de efetivação de direitos descritos em cláusulas vagas e ambíguas por tribunais compostos por juízes não eleitos e nem submetidos diretamente ao controle do eleitorado.

A título de exemplo, John Hart Ely (1980, p. 103), um dos mais famosos procedimentalistas norte-americanos, não só admite como exalta a possibilidade de atuação judicial em favor de minorias hostilizadas e estigmatizadas, para que elas desfrutem do mesmo nível de proteção de direitos atribuído às maiorias.

No caso em análise, a sequência dos fatos aponta para o sentido exatamente oposto ao defendido por Ely, ou seja, para o agravamento do ECI do SPB e do nível de fruição de direitos por parte da minoria envolvida – presos que não possuem nenhuma representatividade política e não contam com a empatia da população em geral.

Com efeito, aproximadamente um ano após a liminar, em outubro de 2016, um confronto nacional entre facções criminosas resultou na morte de 18 detentos em Roraima e Rondônia (AVENDAÑO, 2016). Era apenas mais um caso horrendo entre as 379 mortes registradas naquele ano (VELASCO; D'AGOSTINO; REIS, 2017).

No mês de janeiro de 2017, houve 133 mortes em 15 dias, com destaque para os cinquenta e seis presos mortos no massacre no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em Manaus, e vinte e seis assassinatos registrados em Alcaçuz, no Rio Grande do Norte (G1, 2017).

Um ano após o massacre do Compaj, no dia 1º de janeiro de 2018, mais mortes em Manaus e Goiás e uma situação de absoluta insegurança e falta de controle que foi publicamente escancarada quando a própria Presidente do Supremo Tribunal Federal cancelou viagem que faria a Goiás para visitar os presídios envolvidos nos massacres (SANTANA; TÚLIO, 2018).

Além das tragédias, os dados apresentados na ADPF comprovam o agravamento da crise. Ao prestar informações, o estado do Amazonas afirmou contar, à época, com 3.437 vagas para 9.020 detentos, ou seja, com uma taxa de superlotação que beira os 300% (STF, 2015).

O estado de São Paulo afirmou possuir uma média de entrada de 307,40 pessoas por dia no sistema prisional em 2015, o que reforça a conclusão quanto ao grave problema do encarceramento em massa no país, com graves consequências sobre o sistema prisional (STF, 2015). Por sua vez, o PSOL e a Clínica de Direitos Humanos da UERJ informaram que a população carcerária cresceu novamente em 2016, totalizando o montante de 726.712 pessoas, mais um dado que demonstra que a situação não melhorou (STF, 2015). De acordo com o último relatório divulgado pela Human Rights Watch (2019), estima-se que esse número tenha aumentado para 842 mil presos no final de 2018.

O cenário em todos esses casos é muito semelhante: superlotação carcerária, ausência de estrutura adequada, brigas entre facções e detentos submetidos a violações físicas, psicológicas e sexuais, condições insalubres e transmissão de doenças infectocontagiosas, sem assistência mínima em saúde ou a realização de projetos de ressocialização, com um frequente número de assassinatos com requintes de crueldade.

É possível que o agravamento desse quadro, após o reconhecimento judicial da situação de inconstitucionalidade, leve a um cenário de condenações judiciais do Estado brasileiro, tanto no âmbito interno quanto internacional, em virtude da intransigência com a promoção dos direitos mais básicos das pessoas submetidas a medidas restritivas da liberdade (ROACH; BUNDLEDER, 2005, p. 350).

3. AS REAÇÕES INSTITUCIONAIS E DO MEIO POLÍTICO: O CASO DA MP 755/2016, A COMPRA DE ARMAMENTOS PELOS ESTADOS E O RESULTADO DO PROCESSO ELEITORAL DE 2018

Além das dificuldades deliberativas e da ausência de coordenação mencionadas no tópico anterior, outros riscos concretos ao sucesso da ADPF 347 são as reações institucionais dos demais poderes, entes federativos e grupos de interesse envolvidos, bem como o resultado do processo eleitoral ocorrido em 2018, que cancelou um projeto político contrário aos objetivos pretendidos com o ajuizamento da ação.

Observa-se, portanto, o risco de desvirtuamento dos objetivos da ação a partir deste cenário de recrudescimento das políticas públicas de segurança, inclusive com reforço na

questão do encarceramento, aumento de penas e redução dos benefícios previstos pela lei de execução penal.

Nesse sentido, em 19 de dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 755, que sob o pretexto de possibilitar a transferência direta de recursos do Funpen, instituiu a utilização dos recursos do fundo, descontingenciados pela liminar na ADPF, para “políticas de redução da criminalidade” e “atividades de inteligência policial”, desvinculadas da melhoria do sistema penitenciário.

A referida norma retirou 0,9% dos recursos de receitas de prognósticos destinados ao Funpen, tendo determinado a transferência para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Possibilitou, ainda, a transferência de 30% do superávit primário do Funpen para o Fundo da Segurança, o que gerou inclusive o aditamento da petição inicial da ADPF por parte do PSOL e pela Clínica de Direitos Humanos da UERJ, a fim de que fosse evitada a transferência de centenas de milhões de reais que seguramente agravariam ainda mais a situação prisional (STF, 2015).

É importante ressaltar que embora esta medida provisória já tenha perdido a sua eficácia pelo decurso de prazo, os efeitos por ela produzidos durante sua vigência foram mantidos, haja vista a ausência de promulgação de Decreto Legislativo em sentido contrário. Ademais, outras medidas provisórias e alterações legislativas foram promovidas em seguida com o objetivo de aumentar os recursos orçamentários destinados à segurança pública em detrimento da reestruturação do sistema penitenciário nacional¹³.

Seguindo essa linha, vários estados usaram recursos do Funpen para outros fins distintos da necessidade mais urgente de criação de novas vagas e melhoria das condições de encarceramento, fins esses relacionados com a segurança pública ostensiva e os interesses de categorias profissionais.

O estado do Ceará solicitou a liberação de recursos do Funpen para, entre outras coisas, a compra de munições, armamentos e coletes, o que foi deferido pelo relator da ADPF nº 347 (STF, 2015), tendo adquirido por volta de 912 armas de fogo em 2018 (G1 NE, 2018); o estado do Piauí também licitou mil armas de fogo, tendo recebido 500 já no final de 2017 (TELES,

¹³ Nesse sentido, as disposições relativas ao Fundo Nacional de Segurança Pública foram parcialmente reproduzidas pela MP 781. Esta última medida provisória foi convertida na Lei nº 13.500 de 2017, que retirou do Funpen os cinquenta por cento do montante total de custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses, através da revogação do inciso VII do art. 2º da Lei Complementar nº 79/94. Por outro lado, as alterações no art. 3º, II e IV, da Lei Complementar nº 79/94, igualmente promovidas pela Lei nº 13.500 de 2017, permitiu a utilização dos recursos do Funpen em investimentos em segurança pública e para a aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados nessa área.

2017); situação semelhante ocorreu nos estados de São Paulo, Espírito Santo e Paraná, que priorizaram a aquisição de equipamentos como *bodyscanners*, aparelhos de raio-x, detectores de metais, veículos e computadores, enquanto outros estados, como o Rio de Janeiro e o Distrito Federal, foram notificados pelo Tribunal de Contas, CGU e Depen, por terem transferido recursos do Fundo para outras contas (MARIZ, 2017).

A Defensoria Pública do estado do Paraná, por sua vez, ingressou nos autos da ADPF nº 347 requerendo a prolação de decisão estrutural para organizar e aparelhar a instituição (STF, 2015).

Tem-se, ainda, o caso do Mato Grosso, que empenhou grande parte dos R\$ 44 milhões que recebeu do Funpen para a compra de coletes balísticos, kits de agentes químicos, armas de grosso calibre e munições.

Segundo declarações oficiais do Secretário Adjunto de Administração Penitenciária, Emanuel Alves Flores, “*esse pacote de aquisições e investimentos que somam mais de R\$ 44 milhões do Funpen visa prioritariamente valorizar o servidor. Nós entendemos os anseios das categorias, mas é importante frisar que nada se faz de uma única vez*” (SEJUDH, 2018).

Portanto, grande parte dos recursos do Funpen estão sendo usados para políticas de segurança pública ostensiva e de combate, e ao atendimento de anseios, ainda que eventualmente legítimos, de categorias profissionais.

A doutrina norte-americana já advertia para o risco de utilização de medidas estruturais em benefício de categorias profissionais. De acordo com Colin Diver (1979, p. 82), diversas propostas apresentadas por grupos de interesse e categorias profissionais nos Estados Unidos tiveram por objetivo aumentar o prestígio, a influência, as condições de trabalho e a quantidade de recursos públicos recebidos por esses grupos.

Reitere-se que essas demandas podem até ser legítimas, justas e necessárias. Apesar disso, é importante que sejam estabelecidas prioridades para os investimentos realizados com recursos do Funpen. A principal e mais urgente prioridade deveria ser a adoção de medidas que impactassem diretamente na melhoria das condições de encarceramento, como a criação de novas vagas, a melhoria das condições de habitação das celas, das instalações em geral e dos serviços de atendimento à saúde.

O não atendimento às demandas emergenciais das pessoas presas é reforçado pela ausência de apoio político e popular aos direitos dessa minoria. Esse fenômeno não é novo ou tipicamente brasileiro. Russel Weaver afirma que, nos Estados Unidos, os presos constituem um dos grupos de maior invisibilidade e insensibilidade social. Em primeiro lugar, porque não

votam e, portanto, não atraem a atenção dos candidatos e políticos para a resolução dos graves problemas que enfrentam (WEAVER, 2004, p. 1631).

Em segundo lugar, pela ausência de empatia da opinião pública, em sua grande maioria, contra as demandas dessas minorias. Segundo o autor, os cidadãos e contribuintes em geral são contra o gasto de recursos do orçamento em favor desses indivíduos, acreditando que todas as violações sofridas são castigos merecidos pelos crimes praticados (WEAVER, 2004, p. 1631).

No Brasil, esse sentimento é ainda maior, considerando os altos índices de criminalidade que reforçam a sensação de insegurança da população. Há um grande apoio político e popular por projetos de recrudescimento da legislação penal, de segurança pública ostensiva e reativa e de expansão do encarceramento em massa.

O projeto político chancelado recentemente nas urnas comprova essa percepção. Dentre as medidas previstas no programa de governo do Presidente eleito Jair Bolsonaro, destacam-se, pela pertinência com o tema, a tentativa de redução da maioridade penal para 16 anos, o fim da progressão de regime e das saídas temporárias e a tipificação como terrorismo das invasões a imóveis urbanos e rurais (TSE, 2018).

Além disso, durante a campanha, o Presidente prometeu “entupir as cadeias de bandidos” (RIBAS, 2018), tendo reafirmado, após ser eleito, que irá “amontoar presos”, caso não haja recursos disponíveis para a construção de novas vagas (GUERRA, 2018).

Já durante a vigência do novo governo, o Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, apresentou projeto de lei contra a corrupção, o crime organizado e os crimes violentos, aparentemente sem base em estudos empíricos, no qual propõe, dentre outras medidas, as restrições às saídas temporárias, a execução provisória da pena após condenação em segunda instância ou, para os casos do tribunal do júri, após condenação em primeiro grau, o regime fechado obrigatório para reincidentes ou condenados por crimes de corrupção, em contrariedade à jurisprudência do STF sobre o tema, além de regras que aumentam o tempo de cumprimento da pena em regime fechado para os casos de crimes hediondos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019)¹⁴. Tudo atendendo à agenda que ajudou decisivamente a eleger o novo presidente do país.

¹⁴ Quanto à jurisprudência do STF que decidiu pela inconstitucionalidade da fixação do regime fechado *ex lege* para crimes hediondos, com base apenas no art. 2º, §1º, da Lei nº 8.072/90, este importante precedente foi decidido em 27 de junho de 2012, no julgamento do Habeas Corpus 11.840, impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo contra decisão do Superior Tribunal de Justiça. Esse entendimento foi recentemente reafirmado pelo Tribunal em 03 de novembro. 2017, em recurso extraordinário submetido ao regime da repercussão geral (Recurso Extraordinário com Agravo 1.052.700).

Nota-se que a questão da superlotação dos presídios e do correspondente ECI não foi objeto de preocupação, o que parece ser um equívoco. Não se deu muita atenção a medidas ou projetos que possam diminuir a pressão sobre o sistema. A proposta pende para o aumento do número de entradas nas prisões e a diminuição do número de saídas, o que pode agravar ainda mais a situação e o drama humanitário vivido, tornando-o não apenas ainda mais dramático, mas definitivamente insustentável.

Estados importantes da federação na questão prisional também serão comandados por dirigentes alinhados ideologicamente com as políticas públicas do Presidente. O Rio de Janeiro, por exemplo, elegeu para governador o candidato Wilson Witzel, que reforçou, durante sua campanha, a afinidade com o Presidente, tendo declarado a intenção de usar *drones* e *snipers* para abater suspeitos de portar fuzis em comunidades, inclusive com orientação para que os tiros sejam direcionados à cabeça desses indivíduos (PENNAFORT, 2018). O governador eleito de São Paulo, um dos estados chave na questão prisional, também declarou apoio e aliança ao Presidente, tendo dito que no seu governo, a polícia vai atirar para matar (CERIONI, 2018).

O outro peso da balança – o Poder Legislativo – caminha na mesma direção. Segundo as análises feitas após as eleições, o Congresso Nacional terá a composição mais conservadora das últimas três décadas, com 51 deputados do partido do Presidente, a segunda maior bancada da Câmara (MEDEIROS, 2018). Nos estados, a situação parece ser semelhante.

Portanto, o resultado do processo eleitoral deste ano será um dos mais difíceis obstáculos a ser enfrentado pelo STF e pelo poder judiciário na tentativa de humanização do sistema penitenciário.

O apoio político específico pende, por ora, em favor das medidas defendidas pelo Presidente e aparentemente contra qualquer decisão que envolva a flexibilização da política de encarceramento em massa ou até mesmo contra o gasto de recursos públicos na construção de novas vagas ou a melhoria dos serviços prestados à população encarcerada¹⁵.

Além disso, Bolsonaro já declarou, antecipadamente, a sua intenção de preencher o STF com dez novos membros, alterando a composição da Corte de 11 para 21 membros (FELÍCIO, 2018), em medida semelhante àquela que fora adotada pela ditadura militar com a edição do Ato Institucional n. 2 (BRANDÃO, 2012, p. 113-114. CAMPOS, 2014, p. 228-231).

Essa declaração passa à Corte uma mensagem de insatisfação do Presidente em relação às suas decisões e de eventual intolerância e resistência contra novos julgamentos que

¹⁵ Sobre o apoio político difuso e específico, Cf.: EASTON, David. **Re-assessment of the concept of political support**. British Journal of Political Science. V. 5. nº 4.

desagradem o governo. Talvez o STF não queira pagar para ver se a intenção do Presidente é verdadeira ou não¹⁶. Recentes declarações do atual Presidente do Tribunal, Ministro Dias Toffoli, no sentido de ser o momento de o STF tornar-se autocontido em decisões que possam vir a interferir nas escolhas políticas dos outros poderes, apontam para esse prognóstico.

Portanto, o STF e o Judiciário terão o complexo desafio de julgar a ADPF 347 e as demais ações envolvendo o SPB enquanto buscam evitar eventuais ataques à independência judicial. Preservar o seu capital institucional sem deixar de lado sua identidade maior de poder contramajoritário – tanto em relação aos outros poderes como em face da opinião pública – é o grande desafio.

4. NEM TUDO É TERRA ARRASADA: O AUMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS E OS IMPACTOS ESTRUTURAIS INDIRETOS

Apesar das dificuldades, observam-se alguns impactos positivos no SPB após a decisão na ADPF nº 347. Em relação às audiências de custódia, verifica-se que após sua implantação, houve a liberação das pessoas presas em 44,68% dos casos, em dados atualizados até junho de 2017, acarretando, portanto, a diminuição do fluxo de entrada de pessoas no sistema penitenciário e impedindo o indevido cerceamento da liberdade desses indivíduos (CNJ, 2017)¹⁷.

Em segundo lugar, no que toca aos investimentos, mesmo com todos os entraves burocráticos, observou-se um aumento de despesas pagas pelo Depen de R\$ 159.9 milhões de reais em 2015 para R\$ 264.8 milhões em 2016 (STF, 2015).

Nesse ano de 2016, foram distribuídos a cada estado o montante de R\$ 31.944.444,44 milhões para utilização, preferencialmente, para construção de novos estabelecimentos de regime fechado, e R\$ 12.840.000,00 para o aparelhamento do sistema prisional (STF, 2015).

¹⁶ Nos Estados Unidos, houve algo semelhante com a tentativa do então Presidente Franklin Roosevelt de nomear seis novos juízes para a Suprema Corte daquele país, como forma de alterar a jurisprudência do Tribunal em relação às leis e aos projetos do New Deal. Essa tentativa de constrangimento e modificação da jurisprudência do Tribunal, mediante a nomeação de novos Ministros antenados com a nova realidade, foi denominada de "Court-packing plan" (FISHER, 1988, capítulo 6). No Brasil, os militares conseguiram implementar o plano com a edição do Ato Institucional n. 02, que aumentou a composição do Tribunal de 11 para 16 Ministros, com o preenchimento dessas vagas por Ministros com militância partidária na UDN (BRANDÃO, 2012, p. 1130114. CAMPOS, 2014, p. 228-231).

¹⁷ Esse dado positivo não exclui a crítica quanto à existência de denúncias de não apuração de casos de abusos e torturas praticados por policiais nas audiências de custódia (CONNECTAS, 2017), o que evidentemente deve ser investigado e corrigido.

Isso totaliza o montante de R\$ 1.119.611.111,00 de reais de recursos orçamentários (STF, 2015).

É interessante notar que efeitos semelhantes foram produzidos na ação julgada pela CCC, relativa ao sistema prisional daquele país (ARIZA, 2011, p. 64). Há o risco, contudo, do desvirtuamento na aplicação desses recursos, com a aplicação em questões menos urgentes, conforme demonstrado acima. Nesse sentido, uma medida importante para atenuar esses riscos e avaliar o impacto dos investimentos públicos na política penitenciária é a criação de parâmetros e indicadores de avaliação, com base no nível ou percentual de satisfação dos direitos dos presos, conforme ocorreu na Colômbia (RODRÍGUEZ; FRANCO, 2010, p. 217)¹⁸.

A criação desses *standards*, que poderia ser coordenada pelo STF e implementada pelo CNJ ou Departamento Penitenciário Nacional (Depen), serviria tanto para possibilitar a avaliação dos resultados dos investimentos como para conferir transparência ao processo e possibilitar o controle e fiscalização pelo poder público e a sociedade civil.

A definição da criação desses índices e parâmetros poderia ocorrer inclusive no julgamento do mérito da ação, uma vez que a ADPF está em vias de ser liberada para inclusão em pauta. Seria igualmente importante que no julgamento do mérito o Tribunal passasse a atuar de forma mais coordenada e estruturada no monitoramento da causa, seja diretamente ou através dos órgãos de execução (CNJ ou Depen). Outra possibilidade seria a delegação de competência para determinadas questões às instâncias inferiores, conforme já defendido.

É importante lembrar que uma das principais características distintivas e técnicas processuais utilizadas nas mais diversas experiências com as ações estruturais pelo mundo afora é a retenção da jurisdição e o monitoramento do processo de implementação da decisão durante a fase de execução, prática ainda pouco comum aqui no Brasil (ROULEAU; SHERMAN, 2010. CAMPOS, 2016, p. 208-210). Não é exagero dizer que o acompanhamento da implementação da decisão é um dos fatores mais importantes e decisivos para o sucesso da atuação das cortes nestas ações.

Outrossim, ao lado da ADPF nº 347, o STF também julgou outros casos importantes envolvendo a crise do sistema penitenciário, casos esses que podem inclusive produzir efeitos

¹⁸ Em palestra apresentada em evento do Conselho da Justiça Federal (CJF) sobre ações estruturais e litígios de alta complexidade, o professor Libardo Ariza apresentou informações sobre os índices e parâmetros de avaliação da superação do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário da Colômbia. Em sua apresentação, o professor informou que existem quatro etapas: a inicial (0% a 60% da satisfação dos direitos dos presos); intermediária (61% a 70%); afiançamento (71% a 86%) e cumprimento da meta (87% a 100%), quando deverá ser "levantado" o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário colombiano.

sobre a questão da superlotação discutida na ação de controle concentrado de constitucionalidade¹⁹.

No recurso extraordinário (RE) 592.581 (STF, 2015), o Tribunal estabeleceu que o poder Judiciário pode determinar ao Executivo a realização de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, não constituindo violação ao princípio da separação dos poderes. Decidiu, ainda, pela não aplicação da teoria da reserva do possível.

Por sua vez, no RE 580.252 (STF, 2017), a Corte decidiu pela responsabilidade civil do Estado por danos causados a presos em decorrência da superlotação carcerária, inclusive reparação por danos morais. Também decidiu o RE 641.320 (STF, 2016), que originou a Súmula Vinculante nº 56, segundo a qual “*a falta de estabelecimento adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320*” (STF, 2016).

Segundo o precedente vinculante, a inexistência de estabelecimento adequado deve ensejar a aplicação das seguintes medidas alternativas: a saída antecipada; a liberdade eletronicamente monitorada ou; o cumprimento de penas restritivas de direitos ou estudo, após a progressão para o regime aberto.

Pode-se citar, ainda, o julgamento do *Habeas Corpus* coletivo 143.641 (STF, 2018), que estabeleceu o direito à prisão processual domiciliar das mães gestantes, com crianças ou filhos sob sua dependência, e que também representa um avanço sob a perspectiva da jurisprudência, na medida em que definiu normativamente o direito das presas a esse benefício, com possibilidade de diminuição da entrada dessas mulheres no sistema prisional e a retirada daquelas que se encontram presas²⁰.

A ressalva que se faz a esses julgamentos, sem ignorar a importância de se avançar no estabelecimento de precedentes normativamente vinculantes que possam servir de instrumentos contra a crise do sistema penitenciário, concentra-se na diminuta efetividade e adesão pelas instâncias inferiores até o presente momento²¹.

¹⁹ Um dos autores deste artigo já defendeu que o ajuizamento e julgamento de novas ações podem produzir efeitos estruturais indiretos, com impactos positivos (DANTAS, 2019, p. 170).

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143.641**. Impetrante: Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHU).

²¹ Quanto aos dois primeiros precedentes (RE 592.581 e 580.252), não se tem notícias de novos casos que tenham determinado a realização de obras emergenciais ou o pagamento de indenizações por parte do Estado. Quanto ao RE 641.320 e a Súmula Vinculante nº 56, o Depen informou, quando do julgamento da ação, que existiam 32.640 apenados com direito à progressão de regime que permaneciam no sistema fechado e a existência de *déficit* de 22.343 vagas nos estabelecimentos destinados ao cumprimento da pena no regime semiaberto e 8.048 vagas no regime aberto. Apesar disso, recente pesquisa feita em cinco grandes tribunais (TJRS, TJTO, TJCE, TJSP, TJDF) verificou a existência de apenas 166 decisões envolvendo o tema, sendo que algumas negaram aplicação ao

A baixa efetividade e adesão aos precedentes poderia ser melhorada através do reforço da atuação das entidades e organizações que levaram essas ações ao Supremo perante as instâncias inferiores, constituindo a chamada jurisprudência de base, mencionada no voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 641.320 (STF, 2016. CARVALHO, 2018).

Na visão do Ministro, essa jurisprudência de base seria responsável pela aplicação dos precedentes do STF e pela resolução de novas questões que surgissem, à luz dos precedentes e dos direitos reconhecidos pela Corte.

O cientista político Charles Epp possui visão semelhante. Para o autor, as mais significativas mudanças sociais ocorridas nos tribunais norte-americanos, como o fim da segregação racial no sistema de ensino e a garantia dos direitos dos acusados no processo penal e das liberdades civis das mulheres, foram construídas de baixo para cima (*bottom-top*), ou seja, a partir de decisões proferidas pelas instâncias inferiores (EPP, 1998, p. 3).

Desta feita, investir em ações estruturais perante as instâncias inferiores pode ser uma estratégia interessante para combater os problemas deliberativos e de resistência política e institucional que deverão ser enfrentados pelo STF²².

entendimento fixado na Súmula Vinculante nº 56 e no RE 641.320 (CARVALHO, 2018). A pesquisa abrange o período de 8 de agosto de 2016 a 22 de dezembro de 2017 e sugere a baixa adesão dos tribunais inferiores ao entendimento do STF (CARVALHO, 2018), conclusão reforçada pelo persistente aumento da população carcerária nos últimos anos. Em relação ao HC coletivo 143.641, referente às mães presas, os dados apresentados na referida ação são divergentes. Segundo o Depen, haveriam 10.693 mulheres elegíveis para a concessão do benefício, mas apenas 426 efetivamente beneficiadas, o que resultaria na concessão em apenas 4% dos casos. Posteriormente, o órgão apresentou número maior de mulheres elegíveis para o benefício: 14.750 presas. Já o Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHU) informa o seguinte número de beneficiárias: 1.229 no estado de São Paulo, 56 no Rio de Janeiro e 47 em Pernambuco (STF, 2018). Esses relatos demonstram dois problemas: em primeiro lugar, a falta de informações seguras e confiáveis sobre o número de pessoas presas no Brasil, incluindo os dados sobre a entrada e a saída de pessoas do sistema penitenciário. Em segundo lugar, a baixa adesão ao *habeas corpus* deferido pelo STF.

²² Existem alguns exemplos de ações estruturais ajuizadas perante as instâncias inferiores que produziram bons resultados. Podemos citar as ações envolvendo o saneamento básico no Município de Parecis, em Rondônia, e no estado de Santa Catarina (BARCELLOS, 2014); O caso da ação civil pública envolvendo a atividade de produção de carvão em Criciúma/SC (ARENHART, 2015). No Rio Grande do Norte, um acordo firmado em ação civil pública ajuizada pelo MPF e MPRN contribuiu para a criação do plano diretor do sistema penitenciário estadual. Nessa ação, o estado se comprometeu a criar 1.000 novas vagas em um ano e elaborar um projeto para superar o déficit de 3.500 vagas. Houve a realização de audiência pública para debater o plano diretor apresentado e, em 2018, 600 novas vagas foram criadas com a inauguração de uma nova cadeia pública em Ceará-Mirim (JFRN, 2017. TRIBUNA DO NORTE, 2018).

5. CONCLUSÃO

Três anos após a decisão liminar do STF na ADPF nº 347, que buscou eliminar o ECI do SPB, o que se observa é um agravamento da situação de ampla violação a direitos fundamentais. O aumento do número de pessoas inseridas no sistema e as graves rebeliões e

chacinas noticiadas confirmam essa situação. Ao contrário do que se supunha à época da decisão, a incorporação do ECI não resultou em ativismo por parte do STF nesta questão e nem a ampliação do instituto e concentração de poderes no Tribunal.

A ausência desse ativismo tem algumas explicações, como as dificuldades deliberativas, de agenda, de *performance* e de estrutura do próprio STF, que praticamente não acompanhou a implementação da decisão após o julgamento. Nesses três anos, apenas o Relator atuou no processo, por vezes decidindo questões acessórias como a admissão de *amici curiae*.

Além disso, observa-se o desvirtuamento do objeto da ação a partir da edição da Medida Provisória 755/2016 e dos atos normativos subsequentes, que autorizaram o redirecionamento de parte dos recursos do Funpen para o Fundo Nacional de Segurança Pública e políticas correlatas. A atuação dos estados federados também contribuiu para a baixa efetividade da liminar, uma vez os entes utilizaram boa parte dos recursos liberados do Funpen para a realização de investimentos em segurança pública ostensiva e em demandas de categorias profissionais, deixando em segundo plano a necessidade mais urgente de criação de novas vagas e a melhoria dos serviços oferecidos à população encarcerada.

O cenário político posterior às eleições deste ano também representa uma dificuldade que deverá ser enfrentada com cautela pelo STF e pelo poder judiciário, tendo em vista a possibilidade de reações e ataques institucionais.

Há, contudo, alguns pontos positivos e algumas perspectivas que podem ser trabalhadas. O aumento dos investimentos públicos a partir da decisão do STF é um ponto positivo.

A definição de parâmetros e indicadores de medição da política penitenciária, a partir da análise do nível de efetivação dos direitos dos presos, é extremamente importante para possibilitar a aferição dos impactos desses investimentos, conferir transparência à utilização dos recursos e permitir a fiscalização dessas verbas por parte dos órgãos públicos e da sociedade.

O STF também julgou outros casos que possuem impactos sobre o sistema penitenciário, como os recursos extraordinários 592.581, 580.252 e 641.320. Este último recurso deu origem

à Súmula Vinculante nº 56. Pode-se citar, ainda, o HC 143.641. O primeiro precedente anteriormente descrito estabeleceu a possibilidade de intervenção judicial para a realização de obras emergenciais em presídios. O segundo assentou a responsabilidade civil do Estado por danos causados em virtude das péssimas condições de habitação das unidades prisionais. O terceiro recurso e a Súmula Vinculante nº 56 proibiram a manutenção de presos em regime prisional mais gravoso pela falta de vagas, e o *habeas corpus* definiu o direito à prisão processual domiciliar às mulheres grávidas ou com filhos sob sua dependência durante a tramitação do processo.

Contudo, observa-se uma baixa adesão e aplicação desses precedentes vinculantes por parte das instâncias inferiores. Nesse sentido, uma solução seria o reforço da atuação das entidades e organizações que levaram essas ações ao STF junto às instâncias inferiores, criando a denominada jurisprudência de base e realizando mudanças estruturais de baixo para cima (*bottom-top*).

A estratégia de investir nas instâncias inferiores pode ser uma boa alternativa às dificuldades deliberativas, estruturais e políticas que deverão ser enfrentadas pelo STF nos próximos anos. Sem embargo, para minimizar nossa vergonha e tragédia diárias dos cárceres, ainda mais em um ambiente político conservador, de pouca simpatia pelos direitos humanos, toda ajuda pode ainda ser pouco!

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Revista de Processo Comparado (RPC). 2015. 19 p. Disponível em: <www.revistadeprocessocomparado.com.br>. Acesso em: 18 jan. 2016.

ARGUELHRES, Diego Werneck. **Renan, Marco Aurélio e o Tortuoso Supremo**. Jota. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/renan-marco-aurelio-e-o-tortuoso-supremo-06122016>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

ARIZA, Libardo. **Los muros de la infamia**: prisiones en Colombia y América Latina. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes, 2011.

AVENDAÑO, Tom C. **Rebeliões em prisões de Rondônia e Roraima deixam 18 mortos em menos de 24 horas**. Jornal El País. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476683609_511405.html>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Sanitation Rights, Public Law Litigation and Inequality: A Case Study from Brazil.** Health and Humans Rights Journal. V. 16. Nº 2. Dezembro de 2014.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Projeto de Lei Anticrime.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais.** Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

_____. **Dimensões do Ativismo Judicial no STF.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CARVALHO. Monique de Siquera. **O Cumprimento de Penas Privativas de Liberdade em Estabelecimento Penal Adequado: possibilidades e limites de acordo com a Súmula Vinculante nº 56.** 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2018.

CERIONI, Clara. **A partir de 1º de janeiro, polícia vai atirar para matar, disse Dória.** Revista Exame. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/o-pt-esta-brincando-a-beira-do-abismo-diz-katia-a-manuela-em-debate/>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

COLUMBIA LAW SCHOOL. **The remedial process in institutional reform litigation.** Columbia Law Review. V. 78. nº 784. 1978.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura Blindada: Como as instituições do sistema de Justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia.** Disponível em: <<https://www.conectas.org/publicacoes/download/tortura-blindada-como-as-instituicoes-do-sistema-de-justica-perpetuam-violencia-nas-audiencias-de-custodia>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade.** Workshop realizado em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de maio de 2018. Informações disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-especiais-1/2018/workshop-demandas-estruturais>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de Custódia: Dados estatísticos / Mapa de implantação.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

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: Editora Juruá, 2019.

_____. **Ações Estruturais, Direitos Fundamentais e o Estado de Coisas Inconstitucional.** 2017. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DIVER, Colin. **Judge as political powerbrokers:** superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*. V. 65. 1979.

EASTON, David. **Re-assessment of the concept of political support.** *British Journal of Political Science*. V. 5. nº 4.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review.** Cambridge: Haverdar University Press, 1980. p. 103.

EPP, Charles R. 1998. **The rights revolution:** lawyers, activists, and supreme courts in comparative perspective. Chicago: University of Chicago Press. 15. ed.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório do Supremo em Números: o Múltiplo Supremo.** Fundação Getúlio Vargas: 2011.

FELICIO, César. **Bolsonaro quer aumentar composição do Supremo de para 21 ministros.** *Jornal Valor Econômico*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5630783/bolsonaro-quer-ampliar-composicao-do-supremo-de-11-para-21-ministros>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

FISHER. Louis. **Interpretation as a political process.** Oxford: Oxford University Press, 1988.

G1. **Mortes em presídios do país em 2017 já superam o massacre do Carandiru.** Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/01/mortes-em-presidios-do-pais-em-2017-ja-superam-o-massacre-do-carandiru.html>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

G1 NE. **Sejus adquire 300 pistolas com verba do fundo penitenciário:** outras 612 armas estão sendo adquiridas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional. Portal G1 NE. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/sejus-adquire-300-pistolas-com-verba-do-fundo-penitenciario.ghtml>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

GARCIA, Gustavo; RAMALHO, Renan. **Senado decide descumprir liminar para afastar Renan e aguarda plenário do STF.** Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/renan-senado-decide-nao-cumprir-liminar-e-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf.ghtml>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

GIORGI, Raffaele de; FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Opinião. Estadão. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,10000000043>>. Acesso em: 19 set. 2015.

GUERRA, Rayanderson. **Bolsonaro diz que não abre mão da flexibilização da posse de arma e chegará a 'meio-termo' com Moro.** Jornal O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-nao-abre-mao-da-flexibilizacao-da-posse-de-arma-chegara-meio-termo-com-moro-23213044>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia.** New York: Cambridge University Press. 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial 2019.** Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2019/>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

KOATZ, Rafael Lorenzo-Fernandez. **Deliberação e Procedimento no Supremo Tribunal Federal:** propostas para um modelo de deliberação compatível com a Constituição Federal de 1988. 2015.Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARIZ, Renata. **Governos retiram recursos do sistema penitenciário sem justificativa.** Jornal O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governos-retiram-recursos-do-sistema-penitenciario-sem-justificativas-21895522>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

MATO GROSSO. **Governo entrega mil coletes balísticos e armas ao sistema penitenciário.** Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/web/sejudh/-/9370043-governo-entrega-mil-coletes-balisticos-e-armas-ao-sistema-penitenciario>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

MEDEIROS, Lydia. **Análise: Congresso será o mais conservador das últimas três décadas.** Disponível em: <<https://epoca.globo.com/analise-congresso-sera-mais-conservador-das-ultimas-tres-decadas-23138687>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

MENDES, Conrado Hubner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy.** Oxford University Press: Oxford, 2013.

PENNAFORT, Roberta. **'A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo', diz novo governador do Rio.** Jornal Estadão. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>>.

RIBAS, Felipe. **Na Jovem Pan, Bolsonaro diz que vai "entupir a cadeia de bandidos".** Jornal Gazeta do Povo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/na-jovem-pan-bolsonaro-diz-que-vai-entupir-a-cadeia-de-bandidos-9cb650wxl5ct7zat0cknl3di7>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal. **Processo nº 0804264-12.2016.4.05.8400.** Autores: MPF e MPRN. Réus: União e estado do Rio Grande do Norte.

RODRÍGUEZ, César; FRANCO, Diana. **Cortes y Cambio Social: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia.** Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

ROACH, Kent; BUDLENDER, Geoff. **Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction:** when is it appropriate, just and equitable?. The South African Law Journal. V. 122. Jan 2005.

ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism:** tempest in a teapot? Ottawa Law Review: V. 41.2. 2010. p. 178-180. SABEL, Charles F.; SIMON, William H. **Destabilization rights:** how public law litigation succeeds. Harvard Law Review. 117.

SANTANA, Vítor; TÚLIO, Sílvio. **Após quase 4h de reunião, ministra Carmén Lúcia desiste de visitar presídios palco de rebeliões.** Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/apos-quase-4h-de-reuniao-ministra-carmen-lucia-desiste-de-visitar-presidio-palco-de-rebelioes.ghtml>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

STRECK, Lênio Luiz. **O que é preciso para (não) se conseguir um Habeas Corpus no Brasil.** Conjur. Senso Incomum. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-24/senso-incomum-preciso-nao-obter-hc-brasil>>. Acesso em: 24 set. 2015.

TELES, Jacinto. **Piauí é o único estado a receber armas com recursos do Funpen.** Portal GP1. Disponível em: <<https://www.gp1.com.br/colunistas/piaui-e-o-unico-estado-a-receber-armas-com-recursos-do-funpen-400045.html>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

TRIBUNA DO NORTE. **Cadeia Pública de Ceará-Mirim entra em funcionamento.** Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cadeia-paoblica-de-ceara-mirim-entra-em-funcionamento/421627>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

TUROLLO JR., Reinaldo. **Toffoli proíbe entrevista de Lula à Folha e respalda decisão de Fux.** Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/toffoli-determina-cumprimento-de-decisao-de-fux-contraintervista-de-lula-a-folha.shtml>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

VELASCO, Clara; D'AGOSTINO, Rosanne; REIS, Thiago. **Brasil teve quase 400 mortes violentas nos presídios em 2016.** Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/brasil-teve-mais-de-370-mortes-violentas-nos-presidios-em-2016.ghtml>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

VIEIRA, Jose Ribas. **Estado de coisas fora do lugar (?).** Portal Jota. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estado-de-coisas-fora-lugar-05102015>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

WEAVER, Russel. **The rise and decline of structural remedies.** San Diego Law Review: V. 41, 2004.

Trabalho recebido em 03 de janeiro de 2021

Aceito em 03 de fevereiro de 2021