

**O PROCESSO ESTRUTURAL E A INTERVENÇÃO DO STF NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AO SISTEMA CARCERÁRIO
BRASILEIRO A PARTIR DA DECISÃO DO MÉRITO DA ADPF 347/DF**

**THE STRUCTURAL PROCESS AND THE INTERVENTION OF THE STF
IN PUBLIC POLICIES RELATED TO THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM
FROM THE DECISION ON THE MERITS OF ADPF 347/DF**

Ciro Rosa de Oliveira¹

Resumo: O artigo aborda o problema estrutural do sistema prisional brasileiro, evidenciado pela desconformidade contínua com os princípios da Lei de Execução Penal (LEP). A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), revelou a gravidade dessa situação ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional (ECI) nas prisões do país, destacando a necessidade de uma intervenção judicial para corrigir as omissões do Estado e proteger os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A decisão do STF na ADPF 347 determinou uma série de medidas estruturantes para reformar o sistema prisional, incluindo a ampliação das vagas, melhorias nas condições de saúde e higiene, e o fortalecimento dos programas de reabilitação e educação dentro das unidades prisionais. Essas medidas exigem ações coordenadas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, evidenciando a complexidade do problema e a necessidade de uma abordagem interinstitucional robusta. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), desempenha um papel crucial na supervisão e

¹ Juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Graduado em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela UFT/ESMAT. Doutor em Políticas Públicas. Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT – CEUB – DINTER)

fiscalização do sistema prisional. Criado pela Lei nº 12.106/2009, o DMF é responsável por monitorar as condições carcerárias, realizar inspeções, mutirões carcerários e coletar dados que orientam a formulação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições prisionais. O estudo conclui que apenas um esforço coordenado e contínuo entre os poderes do Estado e as instituições responsáveis pode transformar o sistema prisional brasileiro, superando o estado de coisas inconstitucional e promovendo um ambiente prisional que respeite e promova os direitos fundamentais.

Palavras-chave: sistema prisional, direitos fundamentais, ADPF 347, superlotação, intervenção judicial.

Abstract: The article addresses the structural problem of the Brazilian prison system, highlighted by its continuous non-compliance with the principles of the Penal Execution Law (LEP). The Fundamental Precept Noncompliance Action (ADPF) 347, judged by the Brazilian Supreme Court (STF), revealed the gravity of this situation by recognizing the unconstitutional state of affairs (ECI) in the country's prisons, emphasizing the need for judicial intervention to correct the State's omissions and protect the fundamental rights of individuals deprived of liberty. The STF's decision in ADPF 347 mandated a series of structural measures to reform the prison system, including expanding prison capacity, improving health and hygiene conditions, and strengthening rehabilitation and education programs within correctional facilities. These measures require coordinated actions between the Executive, Legislative, and Judiciary branches, highlighting the complexity of the issue and the necessity for robust interinstitutional cooperation. The National Council of Justice (CNJ), through the Department of Monitoring and Oversight of the Prison System and the Socioeducational Measures System (DMF), plays a crucial role in supervising and overseeing the prison system. Created by Law No. 12.106/2009, the DMF is responsible for monitoring prison conditions, conducting inspections, prison mutirões, and collecting data that guide the formulation of public policies aimed at improving prison conditions. The study concludes that only a coordinated and continuous effort between the State's branches and the

responsible institutions can transform the Brazilian prison system, overcoming the unconstitutional state of affairs and promoting a prison environment that respects and upholds fundamental rights.

Keywords: prison system, fundamental rights, ADPF 347, overcrowding, judicial intervention.

INTRODUÇÃO

As tensões entre o Poder Judiciário e os Poderes Legislativo e Executivo, entre a Constituição e a legislação infraconstitucional, e entre o constitucionalismo e a democracia tornam-se particularmente acentuadas quando o controle judicial se depara com uma omissão inconstitucional. Esta omissão, caracterizada pela discrepância entre os preceitos constitucionais e a realidade prática, evidencia a necessidade de uma intervenção judicial para corrigir desequilíbrios e preservar valores fundamentais, como a dignidade humana e a própria democracia. No Brasil, essa intervenção se mostra especialmente necessária diante das graves violações aos direitos fundamentais da população carcerária, como demonstrado na decisão de mérito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347.

A ADPF 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, evidenciando uma falha estrutural massiva decorrente de omissões do Estado. A decisão destacou que o sistema carcerário brasileiro produz uma violação generalizada de direitos fundamentais, caracterizada pela superlotação, falta de infraestrutura adequada, condições precárias de saúde e assistência social, além de um elevado número de presos provisórios. Essa situação reflete uma incapacidade do Estado em cumprir seus deveres constitucionais, exigindo uma resposta judicial estruturante para garantir a proteção dos direitos dos presos.

Diante dessa constatação, o STF determinou uma série de medidas corretivas, enfatizando o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, em especial, do Departamento de Monitoramento

e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Criado pela Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009, o DMF tem a responsabilidade de monitorar e fiscalizar as condições das unidades prisionais, assegurando que as diretrizes estabelecidas pela Lei de Execução Penal (LEP) sejam efetivamente cumpridas.

O CNJ, através do DMF, realiza inspeções periódicas nas prisões, promove mutirões carcerários para revisar processos e agilizar a concessão de benefícios, e coordena ações que visam a melhoria das condições carcerárias. A atuação do DMF é crucial para identificar as deficiências do sistema e propor medidas que busquem reverter o estado de coisas inconstitucional, promovendo uma abordagem coordenada entre o Judiciário, Executivo e Legislativo para garantir a efetividade das políticas públicas voltadas ao sistema prisional.

Assim, o presente estudo visa analisar o impacto da intervenção judicial do STF nas políticas públicas relacionadas ao sistema prisional brasileiro, com foco na decisão de mérito da ADPF 347. A partir de uma revisão sistemática da literatura e da análise dos dados disponíveis, busca-se discutir as implicações dessa intervenção para a preservação dos direitos humanos e a melhoria das condições carcerárias no Brasil. O estudo também explora o papel do CNJ e do DMF na implementação das medidas necessárias para superar as omissões estatais e garantir a dignidade humana no ambiente prisional.

REVISÃO DE LITERATURA

A Proibição de Proteção Deficiente e a Intervenção Judicial

No Estado de Direito, a proteção dos direitos fundamentais é um dos pilares que sustentam a ordem jurídica e garantem a dignidade humana. A Constituição Federal de 1988 consagra esses direitos, exigindo que o Estado não apenas se abstenha de violar diretamente os direitos dos cidadãos, mas também atue positivamente para protegê-los e promovê-los. A falha em cumprir essa obrigação configura a chamada “proteção deficiente,” que se manifesta quando o Estado permanece inativo ou

adota medidas insuficientes para resguardar os direitos fundamentais.

A doutrina da proteção deficiente, conforme destacada por Novais (2019), se baseia no entendimento de que os direitos fundamentais possuem uma força vinculante que exige do Estado ações concretas para garantir a sua efetividade. Quando há uma omissão estatal que compromete esses direitos, surge a necessidade de intervenção judicial para restabelecer o equilíbrio constitucional e garantir a proteção adequada dos indivíduos. Esse conceito é especialmente relevante em situações em que a omissão estatal resulta em violações graves e contínuas, como ocorre no sistema prisional brasileiro.

No Brasil, o cenário penitenciário é marcado por superlotação, condições degradantes e violações sistemáticas de direitos, o que configura um quadro de “Estado de Coisas Inconstitucional.” A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 é emblemática nesse contexto, pois reconhece a falha estrutural do Estado em garantir os direitos dos presos e determina a adoção de medidas concretas para superar essas deficiências.

A ADPF 347 surge como um marco na judicialização das políticas públicas carcerárias, destacando a função do Judiciário em intervir quando o Estado falha em sua obrigação de proteção. O STF, ao julgar o mérito da ADPF, determinou que o Estado brasileiro implementasse medidas urgentes para corrigir as falhas do sistema prisional, tais como melhorias nas condições de detenção, redução da superlotação e garantia dos direitos humanos dos detentos. Essa decisão ilustra o princípio da intervenção judicial em face da proteção deficiente, onde o Judiciário se posiciona como um guardião dos direitos fundamentais diante de omissões estatais.

O Papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF)

A decisão do STF na ADPF 347 não se limita a reconhecer a falha do Estado, mas também atribui responsabilidades específicas a órgãos que desempenham um papel crucial na supervisão e

na implementação das medidas determinadas. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), tem um papel central nesse processo de supervisão e fiscalização das condições das unidades prisionais no Brasil.

Criado pela Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009, o DMF é responsável por monitorar o cumprimento das normas de execução penal e inspecionar estabelecimentos prisionais e socioeducativos. Suas atribuições incluem a coleta e análise de dados sobre o sistema carcerário, a proposição de melhorias e a supervisão de políticas públicas que visem a garantir condições dignas de encarceramento, conforme previsto na Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984). A criação do DMF reflete a necessidade de uma estrutura organizada e especializada para lidar com as complexidades do sistema prisional, funcionando como um braço operacional do CNJ para assegurar a aplicação efetiva das decisões judiciais relacionadas ao sistema penitenciário.

O CNJ, por meio do DMF, tem a função de coordenar ações que promovam a melhoria das condições carcerárias, fiscalizando o cumprimento das determinações judiciais e garantindo que as políticas públicas necessárias sejam efetivamente implementadas. Isso inclui a supervisão de medidas como a redução da superlotação, a melhoria das instalações prisionais, a garantia do acesso à saúde e à educação para os detentos, e o respeito aos direitos humanos. A atuação do CNJ e do DMF é essencial para superar a inércia estatal e assegurar que as decisões do STF na ADPF 347 sejam executadas de forma eficaz.

A decisão do STF na ADPF 347 também reforça a necessidade de um diálogo interinstitucional entre o Judiciário, o Executivo e o Legislativo, a fim de superar as omissões inconstitucionais e garantir a efetividade dos direitos fundamentais. Esse diálogo é fundamental para a implementação das reformas estruturantes determinadas pela Suprema Corte, pois as mudanças necessárias no sistema prisional dependem da ação coordenada dos três Poderes.

A Proibição de proteção deficiente como ferramenta de correção das omissões estatais

A intervenção judicial em casos de proteção deficiente é uma ferramenta crucial para corrigir as falhas do Estado e garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados. A proibição de proteção deficiente impõe ao Estado a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para proteger e promover os direitos dos cidadãos, especialmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, como é o caso da população carcerária. Quando o Estado se omite ou adota medidas inadequadas, o Judiciário deve agir para garantir que os preceitos constitucionais sejam respeitados.

No caso da ADPF 347, o STF reconheceu que as omissões do Estado brasileiro configuravam uma violação aos direitos fundamentais dos presos, determinando uma série de medidas estruturantes para corrigir essas falhas. A decisão ressaltou a necessidade de uma proteção efetiva e contínua dos direitos dos detentos, destacando o papel do Judiciário em garantir que o Estado cumpra suas obrigações constitucionais.

A atuação do STF na ADPF 347 evidencia que, diante de omissões inconstitucionais, a intervenção judicial é não apenas legítima, mas necessária para a proteção dos direitos fundamentais. A decisão reforça a importância da proibição de proteção deficiente como um mecanismo de controle das ações e omissões do Estado, garantindo que os valores constitucionais sejam efetivamente respeitados e promovidos.

Em conclusão, a proteção deficiente e a intervenção judicial estão intrinsecamente ligadas à preservação dos direitos fundamentais no Brasil. O reconhecimento da falha estatal e a imposição de medidas corretivas pelo Judiciário, como visto na ADPF 347, são essenciais para assegurar que o sistema prisional brasileiro respeite a dignidade humana e promova a justiça social. A atuação coordenada do CNJ e do DMF, sob a supervisão do STF, é fundamental para transformar as decisões judiciais em realidade, superando as deficiências históricas do sistema prisional e garantindo a proteção dos direitos dos presos.

Estado de Coisas Inconstitucional

A vulneração de direitos fundamentais que afeta uma grande quantidade de pessoas exige a adoção de medidas pelo Judiciário, em colaboração com os demais poderes, para enfrentar essas lesões e superar a situação de vulnerabilidade. O conceito de estado de coisas inconstitucional está associado à ideia de falha estrutural, considerando que diversos ramos do poder público falharam na concretização e efetivação dos direitos fundamentais de uma determinada população (Campos, 2016).

Não se trata aqui de retomar o debate de Konrad Hesse² sobre a força normativa da constituição, pois já está claro que essa força normativa não se materializa na realidade (Dias; Sá, 2020). Os instrumentos jurídicos existentes não são suficientemente coercitivos para transformar a realidade social. Assim, o estado de coisas inconstitucional se apresenta como o melhor remédio jurídico para resolver violações massivas de direitos fundamentais, pois está em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Este conceito preserva a democracia e garante que a população tenha voz em questões que afetam a desigualdade social e os objetivos da república, conforme descrito no art. 3º da Carta Magna (Machado, 2020).

Jardim (2018) ensina que o Estado de Coisas Inconstitucionais é uma construção da Suprema Corte da Colômbia, originada de uma ação de tutela SU-5594, de 6 de novembro de 1997. Nesse caso, verificou-se que em alguns municípios de Bolívar havia omissões que resultavam em uma situação contrária ao que era prescrito na Constituição colombiana, existindo “direitos fundamentais sem nome” que são desdobramentos da dignidade da pessoa humana. Esses direitos abrangem diversos aspectos inerentes ao ser humano e não poderiam ser objeto de precariedade ou falta de ações ativas para a proteção das pessoas, conforme sintetizado por Ariza (2013).

O Tribunal Constitucional colombiano estabeleceu declarações para identificar direitos

2 Konrad Hesse (1919-2005) foi um jurista alemão de grande influência, especialmente reconhecido por sua atuação como juiz do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha entre 1975 e 1987. Ele argumentou que a constituição possui uma capacidade inerente de moldar a realidade política e social, em oposição à visão de que a constituição apenas reflete os fatores reais de poder, conforme defendido por Ferdinand Lassalle.

exigíveis através dos tribunais, principalmente por meio de ações de tutela, adotando uma abordagem não formal à definição dos direitos fundamentais. Jardim (2018) também destaca que o conceito de Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI) iniciou-se com um tema relacionado ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Magistério, que tratava sobre o não recebimento de benefícios previdenciários.

Esses benefícios foram arrecadados e aplicados em outros setores, e a “não inscrição no fundo previdenciário” violava direitos como vida, saúde, segurança social e trabalho. A Corte não se limitou a averiguar os casos específicos apresentados, mas também investigou o cerne da questão, identificando que o desrespeito a esses direitos era reiterado e afetava uma grande parcela da população da área da educação. Nesse contexto, a omissão do poder executivo foi verificada à luz da Constituição, resultando na falta de satisfação dos direitos devidos à população devido a uma “desordenada e irracional política”.

Esse foi o primeiro caso de reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucionais na Colômbia, onde se verificou uma violação massiva e reiterada dos direitos fundamentais e princípios constitucionais. Schinemann (2016), afirma que o Estado de Coisas Inconstitucionais é um mecanismo jurídico criado pela Corte Constitucional da Colômbia para prolatar uma sentença declarativa em que se caracterizam determinadas situações contrárias à Constituição, violando de maneira massiva, generalizada e persistente os direitos fundamentais e os princípios que regem a Constituição.

Jardim (2018) informa que havia um antagonismo entre o que previa a Constituição colombiana e o que de fato era concretizado, sendo possível, em um processo histórico, “forjar a técnica de decisão do Estado de Coisas Inconstitucional”. Caballero e Fernandez (2015), resume que o ECI se caracteriza quando o Tribunal verifica um ambiente de violação reiterada e massiva de direitos, decorrente de ações ou omissões de várias instituições. Isso agrava crises econômicas profundas e desigualdade social, demonstrando a incoerência entre os princípios sociais incorporados no ordenamento jurídico e seu efetivo cumprimento.

Por fim, Jardim (2018) explica que essa técnica decisória da Corte Suprema colombiana utilizou elementos essenciais adotados anteriormente pelas Cortes Supremas dos Estados Unidos e

Canadá. Há reflexos da decisão da Suprema Corte Americana no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, que revelou “falhas estruturais que violam direitos” devido à inércia do poder público. Em outras palavras, essa abordagem não é uma inovação mundial, mas uma tendência que foi aprimorada ao longo do tempo para revelar problemas sistêmicos e buscar corrigi-los o mais rapidamente possível dentro de uma nação.

Teoria do Processo Estrutural

O conceito de “problema estrutural”, pode ser definido como uma situação de desconformidade estruturada, não necessariamente ilícita, mas que representa um estado de coisas que se desvia do ideal e que requer reorganização ou reestruturação, surgindo de uma desorganização estrutural, que rompe com a normalidade ou o estado ideal, e demanda uma intervenção estruturante. Embora um problema estrutural possa gerar situações ilícitas, ele não se confunde com essas situações; ou seja, sua solução não se baseia exclusivamente na noção de ilicitude, mesmo que a ilicitude possa estar presente e frequentemente esteja (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Para Abbagnano (2007) por problema, entende-se uma proposição que parte de certas condições conhecidas para buscar algo desconhecido, em outras palavras, é uma proposição principal enunciando que alguma coisa pode ser feita, mostrada ou achada. Pode-se dizer ainda que um problema, na perspectiva de Maximiliano (1995), se define como a diferença entre uma situação no presente, da qual se deseja evoluir para outra, ou, ainda, uma situação que se prevê no futuro e que se deseja alcançar ou evitar.

Esse conceito tem suas raízes no judiciário americano, especialmente a partir do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Nesse caso, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas, marcando um ponto de virada na história dos direitos civis. O caso envolvia Linda Brown, uma criança negra que precisava atravessar a cidade para frequentar uma escola distante, pois as escolas próximas à sua casa não aceitavam crianças

negras. A Suprema Corte iniciou uma mudança significativa no sistema educacional americano, estabelecendo precedentes para o que passou a ser conhecido como “reforma estrutural” (structural reform), caracterizada pela intervenção judicial em sistemas institucionais para corrigir injustiças estruturais (Soares, 2024).

A teoria, desde então, tem sido aplicado em diferentes países para abordar questões complexas que envolvem direitos humanos e requerem mudanças sistêmicas. Na Colômbia, a Corte Constitucional utilizou esse modelo para enfrentar problemas como a superlotação prisional e o deslocamento humano devido ao conflito armado, decretando o “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI), que envolve a vulneração massiva de direitos fundamentais e a necessidade de adoção de medidas estruturais. Na Argentina, o caso Mendonza exemplifica o uso do processo estrutural na reparação de danos ambientais, com a Corte Suprema delegando a execução das medidas a tribunais inferiores e estabelecendo comitês de supervisão (Steffens, 2024).

No Brasil, o conceito de ECI foi utilizado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, onde o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a violação massiva dos direitos fundamentais dos presos devido à precariedade do sistema carcerário. Apesar de ainda não haver legislação específica sobre o processo estrutural no Brasil, há projetos de lei em trâmite que visam regulamentar essa técnica processual, o que reflete um esforço crescente para adaptar o sistema jurídico brasileiro a esse tipo de litígio. Essa abordagem é vista como necessária para lidar com problemas complexos que exigem a intervenção de múltiplas autoridades e a implementação de políticas públicas efetivas (Steffens, 2024).

Analisando todas estas iniciativas pode-se afirmar que o processo estrutural se caracteriza por certas características típicas, embora não essenciais, como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. A multipolaridade refere-se à presença de múltiplas partes interessadas ou afetadas no processo, que podem ter interesses diversos ou conflitantes, diferindo do litígio tradicional que geralmente envolve apenas duas partes principais. A coletividade significa que o processo não trata apenas de interesses individuais, mas abrange questões que afetam um grupo grande de pessoas

ou até a sociedade como um todo, lidando frequentemente com direitos difusos ou coletivos. A complexidade, por sua vez, relaciona-se à natureza intrincada do problema estrutural, que pode envolver múltiplas camadas de questões jurídicas, sociais, econômicas ou técnicas, exigindo abordagens multidisciplinares para sua resolução (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Os problemas estruturais manifestam-se de diversas formas na vida social, seja na esfera pública ou privada, individual ou coletiva, política ou ambiental. Mas o que define um problema estrutural? Em filosofia, o termo problema é visto como qualquer situação que inclua a possibilidade de uma alternativa. Não é redutível à dúvida, embora, em certo sentido, a dúvida seja um problema (Abbagnano, 2017).

Conexa a esta questão está a concepção de estrutura, que segundo Herbert Spencer é um conjunto de partes funcionais em relação à unidade que constituem, ou seja, como um conjunto de partes mutuamente dependentes. Em uma estrutura, as partes que a compõem são interdependentes, na medida em que é a combinação das suas ações que constituem a vida do todo, e a modificação de uma delas se reflete sobre todas as demais (Maximiliano, 1995).

A reunião das concepções de problema e estrutura leva à conclusão de que o problema estrutural é uma situação que desarmoniza o todo, gerando um quadro de crise que demanda intervenção para superar a crise estrutural. O problema estrutural pode ser visto em um sentido amplo e restrito. Em sentido amplo, problemas estruturais são aqueles sociais, infraestruturais, tecnológicos e econômicos que afetam a sociedade. Mendes, em uma análise econômica, afirma que são problemas estruturais aqueles ligados à distribuição de terras, péssima distribuição de renda, tanto pessoal como regional, o baixo investimento em ciência e tecnologia, educação, entre outros (Mendes, 2009). Em sentido restrito, problemas estruturais resultam de uma inadequação à organização daquilo a que se referem (Bobbio, 1998). Tanto pode ser um problema estrutural em um sistema educacional, como de uma unidade hospitalar, ou ainda de uma empresa privada, do meio ambiente degradado etc.

Cabe mencionar que, geralmente, são problemas que permanecem se repetindo, enraizados na estrutura de um ente público ou privado, na adoção de condutas sociais, na violência social, entre

outros. Enfim, são problemas que se apresentam de múltiplas formas, interligadas e enredadas, compostos de uma cadeia sucessiva de fatos ou de eventos dinâmicos, cujos resultados geram um estado de coisas em desconformidade.

É importante destacar que um problema estrutural não está necessariamente vinculado a uma ilegalidade, embora isso possa ser uma interpretação comum. Para justificar a adoção de medidas estruturantes, não é preciso investigar se houve conduta ilícita ou a existência de qualquer intenção maliciosa. O essencial é demonstrar que existe uma situação de desconformidade que exige uma reorganização estrutural, inclusive quando um problema estrutural está relacionado a questões de ilicitude, ele não se limita a isso e não deve ser tratado exclusivamente sob essa ótica, ainda que a ilicitude possa estar presente e frequentemente esteja envolvida no contexto (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Edilson Vitorelli (2018), por sua vez, adota uma abordagem diferente ao definir o litígio estrutural, baseando-se no conceito de litígio coletivo. Ainda, segundo ele, um litígio estrutural ocorre devido à forma como uma estrutura burocrática, seja ela pública ou privada e com grande impacto social, opera. Em suas palavras, trata-se de “uma técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos.” (Vitorelli, 2024, p. 30).

Os processos estruturais se caracterizam pela necessidade de intervenção do Judiciário para promover mudanças em sistemas ou instituições. Diferentemente dos litígios tradicionais, que focam em resolver disputas específicas entre partes, os processos estruturais buscam remediar falhas sistêmicas e institucionais que afetam grupos inteiros ou a sociedade como um todo. Eles geralmente envolvem a supervisão judicial prolongada para garantir que as reformas implementadas sejam eficazes ao longo do tempo (Barroso; Mello, 2024).

No caso da ADPF 347, por exemplo, a participação de entidades como o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) como *amicus curiae* foi fundamental para fornecer ao tribunal uma visão das condições prisionais e das necessidades de reforma. Essa colaboração interinstitucional

é uma característica distintiva dos processos estruturais, que buscam soluções sustentáveis para problemas complexos.

Decisão do STF na ADPF 347/DF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo como relator o Ministro Marco Aurélio. O pedido principal era para que fosse declarado o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro (Barroso; Mello, 2024).

Devido à necessidade de adoção de medidas urgentes para resolver as gravíssimas violações aos direitos fundamentais da população carcerária, foram requeridas diversas medidas cautelares, tais como: a determinação a todos os juízes e tribunais para que motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal (CPP); a aplicação imediata dos arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a realização de audiências de custódia no prazo máximo de 90 dias; a consideração fundamentada do quadro fático do sistema penitenciário brasileiro na concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; e a aplicação de penas alternativas à prisão, preservando a proporcionalidade e humanidade da sanção (Pereira, 2019).

Além disso, foram solicitadas medidas como o abrandamento dos requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, a redução do tempo de prisão da pena a ser cumprida em condições severas, a coordenação de mutirões carcerários pelo Conselho Nacional de Justiça para revisar processos de execução penal, e o descontingenciamento imediato das verbas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

Em 27 de agosto de 2015, iniciou-se o julgamento das medidas cautelares no STF, sendo que em 9 de setembro de 2015, a corte reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema

carcerário brasileiro e deferiu as medidas cautelares relacionadas às alíneas “b” e “h”, indeferindo as demais. O STF reconheceu que o sistema prisional brasileiro produz uma violação generalizada de direitos fundamentais, considerando que as penas privativas de liberdade nas prisões são cruéis e desumanas.

Em seu voto, o relator destacou que a população carcerária está sujeita a condições de superlotação, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprópria, falta de água potável, produtos higiênicos básicos, assistência judiciária, educação, saúde e trabalho, além do domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência de controle sobre o cumprimento das penas, e discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.

Nesse contexto, conforme informações da página virtual do STF (2015), o Plenário do STF do Brasil examinou a situação do sistema penitenciário nacional e constatou que ocorria uma violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos, afetando sua dignidade, saúde física e integridade mental. As penas de privação de liberdade aplicadas nos presídios estavam se convertendo em penas cruéis e desumanas.

Diversos dispositivos constitucionais (como os arts 1º, III; 5º, III, XLVII, e, XLVIII, XLIX, LXXIV; e 6º), além de normas internacionais que reconhecem os direitos dos presos (como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos) e normas infraconstitucionais como a Lei de Execução Penal (LEP) e a Lei Complementar 79/1994, que criou o Funpen, estavam sendo desrespeitados.

Essas observações dos guardiões da Carta Magna não se limitaram a identificar a violação dos direitos fundamentais dos presos, mas também verificaram que os objetivos da pena, especialmente a ressocialização, não estavam sendo cumpridos. O sistema prisional, ao invés de ressocializar, estava aumentando a criminalidade, refletindo na sociedade uma insegurança social. Aqueles que deveriam sair ressocializados dos presídios estavam retornando como criminosos reincidentes, evidenciado

pelos elevados índices de reincidência.

O tribunal não atribuiu a culpa exclusiva a um único poder, mas sim aos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as esferas do país. Foram identificados problemas tanto na formulação e implementação de políticas públicas quanto na interpretação e aplicação da lei penal.

Outro ponto destacado pelo informativo é a alta quantidade de presos provisórios, que correspondia a cerca de 41% das pessoas privadas de liberdade. Muitos desses presos já poderiam ter sido inocentados ou estarem cumprindo penas alternativas ao regime fechado. Diante de tantos problemas decorrentes do “estado de inércia e deficiência estatal permanente”, a violação dos direitos fundamentais alcançou a transgressão da dignidade da pessoa humana e do próprio mínimo existencial, justificando uma atuação mais assertiva do STF. Assim, o STF concluiu que o sistema prisional brasileiro vive um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado pela “violação massiva de direitos fundamentais” da população carcerária, resultante da omissão do poder público.

Na mesma direção Beçak e Lopes (2024) afirmam que independente de uma decisão final de mérito em relação a essa ação, e já haver um reconhecimento expresso do STF em relação ao Sistema Penitenciário brasileiro estar em uma falência sendo considerado um Estado de Coisas Inconstitucionais, por motivo de uma “situação caótica e a violação massiva dos direitos fundamentais dos presos, atribuída a diversos fatores”, aos quais não há diálogo e comunicação entre as esferas e poderes constituídos para se alcançar um resultado útil, tendo como desdobramento o generalizado e sistêmico problema nas estruturas políticas orçamentárias, administrativas e legislativas, não obstante uma repulsa pela administração pública em geral e a sociedade em relação a esse tema.

Motivado pelo decreto da Organização Mundial de Saúde (OMS) que declarou pandemia devido à expansão das infecções pelo coronavírus, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos – IDDD, *amicus curiae*, cujo ingresso no processo foi admitido em 9 de março de 2017, apresentou na ADPF 347 pedido de tutela provisória incidental, solicitando: liberdade condicional para encarcerados com idade igual ou superior a sessenta anos; regime domiciliar para soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas,

imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pela COVID-19; regime domiciliar para gestantes e lactantes; regime domiciliar para presos por crimes sem violência ou grave ameaça; substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos sem violência ou grave ameaça; medidas alternativas para presos em flagrante por crimes sem violência ou grave ameaça; progressão de pena para quem aguarda exame criminológico; e progressão antecipada de pena para submetidos ao regime semiaberto.

Ao apreciar o pedido de tutela incidental, o relator Ministro Marco Aurélio negou seguimento ao pedido, visto que o Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos – IDDD foi admitido no processo apenas como terceiro interessado. No entanto, inspirado no rol apresentado no pedido, conclamou aos juízos de execução a analisarem as providências sugeridas.

De acordo com o artigo 21, incisos IV e V do Regimento Interno do STF, a decisão do relator foi submetida a referendo do Plenário, que, em sessão no dia 18 de março de 2020, confirmou a medida cautelar na parte que não reconhecia a legitimidade do terceiro interessado para manejar o pedido. No entanto, por maioria, o Plenário negou referendo à medida cautelar quanto à matéria de fundo, especificamente em relação à conclamação feita pelo relator (Barroso; Mello, 2024).

Inicialmente, a conclusão adotada pela Corte pode causar perplexidade do ponto de vista da dogmática processual. Isso se deve ao fato de que, ao mesmo tempo em que se referendou o reconhecimento da não legitimidade do terceiro interessado para manejar o pedido cautelar incidental, confirmando a negativa de seguimento ao pedido, o próprio Tribunal acabou analisando a questão de fundo. Essa situação parece contraditória, uma vez que não se deveria prosseguir com algo que se negou seguimento.

Sob esse aspecto, os fins justificaram os meios, na medida em que, reafirmando a retórica, o Poder Judiciário escolheu como tratar os indesejados, mantendo o estado de coisas inconstitucional em que se encontram. Além disso, o reconhecimento de que o terceiro interessado não pode deduzir pedidos nos processos em que intervém, embora predominante na Suprema Corte, gera grandes debates na doutrina nacional (Barroso; Mello, 2024).

Há um consenso de que os termos “parte” e “terceiro” possuem definições conceituais distintas. A “parte” é aquela que, estando em um dos polos da relação jurídica processual, participa do processo com parcialidade e possui interesse em um determinado resultado do julgamento, sendo sujeitos parciais do processo (Cintra, Dinamarco e Grinover, 2015) Por outro lado, o “terceiro” é definido por exclusão, sendo aquele que não é parte do processo (Didier Jr., 2015).

O artigo 21 do Regimento Interno do STF estabelece que é atribuição do relator submeter ao Plenário ou à Turma medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou destinadas a garantir a eficácia da decisão posterior. Em caso de urgência, o relator pode determinar essas medidas, sujeitas a referendo do Plenário ou da Turma.

Esse cenário nos lembra, de certa forma, a decisão em *Marbury vs Madison*, onde a Suprema Corte dos EUA, apesar de se considerar incompetente para a análise da causa, enfrentou o mérito da causa e declarou a inconstitucionalidade de uma lei. Entretanto, a compreensão do instituto da intervenção de terceiro transforma o terceiro, a partir do momento em que intervém no processo, em parte, embora com algumas restrições. Didier Jr. (2015) define que se trata de ato jurídico processual pelo qual um terceiro autorizado por lei ingressa em processo pendente, transformando-se em parte.

A definição clássica do *amicus curiae* indicava que ele não era propriamente parte no processo, atuando em causas de relevância social, repercussão geral ou cujo objeto fosse bastante específico (Theodoro Júnior, 2018). Por não ser parte, ele não poderia exercer todas as faculdades inerentes à condição de parte. O *amicus curiae*, portanto, não atua em defesa de um indivíduo ou de uma pessoa, mas em prol de um interesse que pode não ser titularizado por ninguém, embora seja partilhado difusa ou coletivamente por um grupo de pessoas e que tende a ser afetado pela decisão do processo (Bueno, 2013).

A Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, admite a intervenção de terceiro (*amicus curiae*) em seu art. 7º, §2º, com o objetivo de pluralizar o debate constitucional, vendo o terceiro como um amigo da Corte, alguém que possa falar em nome de um setor social cuja palavra

tenha importância para a formação do debate em torno da controvérsia constitucional (Marinoni, Arenhart e Mitidiero, 2017).

O *amicus curiae* é o terceiro que, espontaneamente, a pedido da parte ou por provocação do órgão jurisdicional, intervém no processo para fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão (Didier Jr., 2015). Assim, ao intervir no processo, ele assume, em certa medida, a condição de parte. No entanto, o tratamento dado pela doutrina ao *amicus curiae* sempre foi na condição de um terceiro que atua no processo a título de auxiliar do juízo (Góes, 2015).

Portanto, embora se reconheça a impossibilidade de o *amicus curiae* ampliar o objeto da ação devido à ausência de legitimidade ativa para o ajuizamento das ações em controle concentrado de constitucionalidade, tal circunstância, manifestada na decisão do relator que não foi referendada, deixou de analisar em profundidade se os pedidos da tutela provisória incidental ultrapassariam os limites do pedido da ADPF 347. Isso se deve, em parte, ao fato de que os próprios pedidos são extremamente amplos.

Além disso, seria necessário estabelecer os limites da participação do *amicus curiae* em razão do objetivo maior de pluralizar o debate constitucional. No caso do Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos – IDDD, que formulou o pedido de tutela provisória incidental na ADPF 347, ele foi reconhecido como *amicus curiae*. A partir do Código de Processo Civil de 2015, o *amicus curiae* passou a ser reconhecido como uma modalidade de intervenção de terceiro, transformando-se, assim, em parte, mas com poderes restritos, conforme estabelecido no art. 138 do CPC.

Observou-se que a Corte Suprema referendou a medida cautelar na parte em que não reconhecia a legitimidade do terceiro interessado para manejar o pedido, argumentando que tal iniciativa seria exclusiva dos polos da ação. Diante das considerações delineadas e da complexidade da discussão, o STF poderia esclarecer a construção do meio para se atingir o fim. Isso significa que poderiam ser definidos os poderes processuais do *amicus curiae*, já que tal circunstância não foi estabelecida na sua admissão, situando, naquele caso, as medidas desses poderes com o objetivo

de pluralizar o debate, especialmente em razão da situação excepcional causada pela pandemia do coronavírus e pelo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional dos presídios brasileiros.

MÉTODO

Este estudo utiliza uma revisão sistemática da literatura para analisar o impacto da decisão do STF na ADPF 347/DF sobre o sistema carcerário brasileiro. Foi selecionado para análise o Relatório de Informações Penitenciárias (REL PEN) do 2º semestre de 2023, onde inicialmente, o objetivo da análise foi avaliar a situação do sistema penitenciário brasileiro, fornecendo dados estatísticos sobre infraestrutura, assistência social, saúde, trabalho e educação dos presos.

A análise quantitativa começou com a extração manual dos dados apresentados em tabelas, gráficos e textos descritivos do relatório. Posteriormente, esses dados foram organizados em categorias específicas, como população prisional, infraestrutura, assistência social, saúde e educação. A análise descritiva dos dados envolveu cálculos estatísticos básicos, como médias, percentagens e taxas de incidência, sendo analisadas, a distribuição da população prisional por gênero e regime de prisão, a capacidade das unidades prisionais e o déficit de vagas, bem como o número de presos envolvidos em atividades laborais e educacionais.

Além da análise quantitativa, foi realizada uma análise qualitativa para interpretar os dados no contexto das políticas públicas e das condições socioeconômicas. Foram avaliadas as implicações dos dados coletados em termos de direitos humanos e eficiência do sistema penitenciário. A análise considerou ainda comparações com períodos anteriores e outros relatórios disponíveis para identificar progressos ou retrocessos nas condições do sistema prisional.

Por fim, foram utilizados dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e das inspeções do Ministério Público, que forneceram informações primárias quantitativas e qualitativas sobre as condições nas unidades prisionais. As pesquisas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e os relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foram essenciais para identificar os

problemas estruturais e avaliar a viabilidade das medidas propostas para a reestruturação do sistema prisional brasileiro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O problema estrutural no sistema prisional brasileiro reflete uma desconformidade contínua e persistente com os princípios estabelecidos pela Lei de Execução Penal (LEP). A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), revelou a gravidade desse cenário, destacando a necessidade de uma intervenção judicial para promover melhorias nas condições carcerárias em todo o país (STF, 2024).

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (ECI) pelo STF na ADPF 347 foi um marco na história judicial do Brasil, pois destacou a falência estrutural do sistema penitenciário e a necessidade de ações integradas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para superar as omissões e violações sistemáticas dos direitos dos presos. O julgamento da ADPF 347 determinou uma série de medidas estruturantes para reformar o sistema prisional, visando alinhar as práticas penitenciárias com os direitos fundamentais previstos na Constituição e na LEP.

Camina Maria Rosa afirma que a realidade prisional brasileira é oposta ao ideal proposto pela Lei de Execução Penal (STF, 2024). O Ministro Luiz Roberto Barroso, em voto proferido no Recurso Extraordinário 580.525, destacou

(...) o quadro crônico de omissão e descaso com a população carcerária exige que este STF assuma uma postura ativa na construção de soluções para a crise prisional, impulsionando o processo de superação do atual estado de inconstitucionalidade que envolve a política prisional no país. Sua intervenção estaria plenamente justificada na hipótese, porque se daria para proteger e promover os direitos fundamentais de uma minoria que, além de impopular e estigmatizada, não tem voto. Faltam, assim, incentivos para que as instâncias representativas promovam a melhoria das condições carcerárias.

No discurso do Ministro do STF, proferido no CNJ, apontou-se este como um dos grandes problemas enfrentados pelo Poder Judiciário (STF, 2024). O diagnóstico deste conjunto de problemas somente foi possível dimensionar por meio dos estudos estatísticos originados das inspeções do Ministério Público, da instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), das pesquisas realizadas pelo Ministério da Justiça, dos mutirões carcerários e dos dados colhidos nas inspeções nos estabelecimentos penais disponibilizados pelo CNJ. No caso da ADPF 347, foram utilizadas pesquisas estatísticas anteriormente realizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, que apresentaram um panorama da situação carcerária.

No segundo semestre de 2023, o sistema penitenciário brasileiro abrigava um total de 642.491 pessoas privadas de liberdade, sendo 615.615 homens e 26.876 mulheres. A capacidade total das prisões era de 487.208 vagas, resultando em um déficit de 155.283 vagas. O estado de São Paulo possuía a maior população prisional, com 197.070 detentos, e também o maior déficit, com 44.153 vagas a menos. Os presos estavam distribuídos entre os regimes fechado (344.492), semiaberto (114.935) e aberto (5.303). Além disso, 175.279 presos eram provisórios, aguardando julgamento, com São Paulo abrigando 33.821 desses detentos. No que tange às atividades dentro das unidades prisionais, 38.547 presos estavam envolvidos em trabalhos, enquanto 26.314 estavam matriculados em programas educacionais (RELIPEN, 2023).

No âmbito das condições carcerárias, é importante destacar que a superlotação é um problema crítico em várias unidades prisionais. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro registram os maiores déficits de vagas, exacerbando as condições precárias e desumanas enfrentadas pelos detentos. A situação é agravada pela alta porcentagem de presos provisórios, que, em muitos casos, permanecem encarcerados por longos períodos sem julgamento.

O relatório do RELIPEN (2023) também aponta para a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura carcerária e políticas públicas que visem reduzir a superlotação. Isso inclui a ampliação das vagas, a aceleração dos processos judiciais e a implementação de medidas alternativas à prisão para crimes de menor gravidade.

Outro aspecto relevante do relatório é a situação das mulheres no sistema prisional. Com uma população de 26.876 detentas, as mulheres enfrentam desafios específicos, incluindo a falta de vagas adequadas para gestantes e lactantes, bem como a escassez de programas de reabilitação e reintegração social voltados para o público feminino.

Em termos de reabilitação e reintegração, o relatório destaca a importância das atividades de trabalho e estudo dentro das prisões. No entanto, o acesso a essas atividades ainda é limitado e desigual entre as diferentes regiões do país. A ampliação desses programas é essencial para proporcionar melhores oportunidades de reintegração social e reduzir a reincidência criminal.

A situação da saúde no sistema prisional também é uma preocupação significativa. A presença de agravos transmissíveis e o número de mortes no sistema prisional refletem as condições precárias de higiene e atendimento médico. Melhorias nesse setor são fundamentais para garantir os direitos básicos à saúde dos detentos.

Restou claro que o déficit de vagas é parte da situação que compõe o problema estrutural, mas outros problemas estão imbricados a este, por exemplo: o problema da subdivisão dos presos, da saúde (assistência médica, farmacêutica, odontológica, psicológica), assistência social, deficiência na assistência jurídica, educacional, social, entre outros.

A fim de identificar as questões apontadas, o levantamento realizado pelo DEPEN se preocupou em trazer dados sobre infraestrutura, recursos humanos, gestão, assistências, perfil dos presos, entre outros. Segundo a pesquisa, apenas 5% das unidades dispõem de celas específicas para estrangeiros e 6% para indígenas, e cerca de 10% dos estabelecimentos têm celas específicas para idosos e 12% para pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros - LGBT. Em apenas 7% das unidades analisadas registrou-se a existência de módulos, alas ou celas acessíveis para pessoas com deficiências. Os dados mostram que apenas 4% das unidades têm acessibilidade completa para detentos com necessidades especiais (RELIPEN, 2023).

As pesquisas demonstraram ainda que apenas 31% das unidades prisionais do Brasil têm módulo de saúde. Desde a implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das

Pessoas Privadas de Liberdade, em 2014, houve avanços, mas ainda insuficientes para cobrir toda a demanda. No quadro de pessoas com agravos nas unidades prisionais, foram identificadas 9.044 pessoas portadoras do vírus HIV, representando 1,41% do total de presos nas unidades que informaram os dados. Isso equivale a uma taxa de incidência de 1.415 pessoas soropositivas para cada cem mil presos (RELIPEN, 2023).

Em relação à assistência social, os dados revelam que 62% das unidades têm sala para atendimento, sendo que 23% possuem uma sala exclusiva para este fim e em 39% dos estabelecimentos as salas são compartilhadas com outros serviços. Cerca de 56% das unidades dispõem de sala para atendimentos psicológicos, e desse total, apenas 35% têm sala exclusiva para esse fim (RELIPEN, 2023).

No Distrito Federal e na Bahia, são as únicas unidades da Federação cuja totalidade dos estabelecimentos dispõe de salas para atendimento psicológico. De acordo com a LEP, as pessoas privadas de liberdade sem recursos financeiros têm direito à assistência jurídica. A realidade revelada na pesquisa mostra que em 76% das unidades há local para atendimento jurídico gratuito, entretanto, em apenas 22% a sala é exclusiva para esse atendimento (RELIPEN, 2023).

A lei também prevê a assistência educacional, que compreende a instrução escolar e a formação profissional, devendo o ensino fundamental ser obrigatório. Contudo, nota-se pelos dados estatísticos mais recentes que apenas 20% das pessoas privadas de liberdade realizam alguma atividade educacional, um avanço em relação a períodos anteriores, mas ainda insuficiente para atender à demanda.

Nos últimos anos, a educação prisional tem ganhado reconhecimento pela sua importante contribuição e potencial no processo de reintegração de pessoas encarceradas. Ainda nesse sentido nota-se que,

(...) os processos educativos nos estabelecimentos prisionais têm recebido maior atenção a partir das orientações institucionais e das definições normativas, tanto em nível internacional quanto nas diferentes instâncias federativas do país. A Lei de Execução Penal (LEP), em vigor há mais de três

décadas, estabelece em sua Seção V, nos Artigos 17 a 19, as determinações sobre os Direitos das Pessoas em Situação de Restrição/Privação de Liberdade à Assistência Educacional, exigindo, afirmando e garantindo a oferta de educação nos estabelecimentos prisionais (Lei nº 7.210, 1984) (Souza; Leme, 2023, p. 2557).

Segundo Almeida e Souza (2020) têm se dedicado ao estudo da disfuncionalidade das prisões e esforçam-se para garantir que a educação para pessoas privadas de liberdade (PSRPL) se torne um tópico de discussão social e ganhe espaço nas políticas públicas educativas. Apesar de o acesso à educação para presos ser assegurado por normas jurídicas nacionais e internacionais, persistem obstáculos institucionais, materiais e pessoais. Segundo Almeida e Souza (2020) enfatizam a importância da correlação entre legislação penal e execução penal para que os investimentos em processos educativos nas prisões resultem em êxito. Para que essa articulação seja eficaz, é necessário que todos os envolvidos entendam o caráter transformador da educação, visando superar a atual condição dos presos.

Para que a educação prisional seja efetiva, é fundamental o envolvimento e a conscientização de todos os atores do sistema prisional sobre o poder transformador da educação. É necessário um esforço coletivo para superar os desafios existentes e garantir que a educação nas prisões seja uma prioridade nas políticas públicas, promovendo uma verdadeira reintegração social e redução da criminalidade (Almeida; Souza, 2020).

Constatou-se, ainda, um grave problema social: nem todos os presídios têm local específico para visita social, e pouco mais de um terço dos estabelecimentos prisionais (31%) têm local para visitação (RELIPEN, 2023)

Observa-se que a LEP estabelece que o trabalho da pessoa privada de liberdade tem a finalidade educativa e produtiva. Entretanto, segundo a pesquisa realizada em 2023, existem 157.241 pessoas privadas de liberdade que trabalham no país. Este número inclui 143.144 homens e 14.097 mulheres (RELIPEN, 2023). Ainda nesse ponto, merece destaque o relatório observacional empreendido pelo CNMP, que oportunizou o levantamento de dados quantitativos primários para

a realização do relatório estatístico apresentado no processo, sob o título: “A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro”, citado em diversos momentos na ADPF 347 (CNMP, 2013).

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público, “a implementação do sistema uniformizado para preenchimento dos formulários tem possibilitado o melhor acompanhamento das atividades de inspeção nas unidades prisionais”, por outro lado, oferece a qualquer interessado dados representativos da população carcerária brasileira (CNMP, 2010). Conforme pontuado por Vitorelli, as estatísticas, além de ajudarem a definir a ocorrência da violação estrutural, podem contribuir para demonstração da viabilidade das providências constantes no plano de reestruturação (Vitorelli, 2020).

Pode-se dizer que os dados apresentados na ADPF 347 oportunizam grande percepção do problema estrutural relacionado ao sistema carcerário, permitindo inferir que o atual sistema não apresenta condições mínimas para atender ao estado de coisas ideal estabelecido na Lei de Execução Penal (CNMP, 2013).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desempenha um papel crucial na supervisão e fiscalização do sistema prisional brasileiro. Uma de suas principais responsabilidades é assegurar que as políticas de execução penal sejam implementadas de acordo com as diretrizes estabelecidas pela LEP. O CNJ realiza mutirões carcerários, que são esforços concentrados para revisar processos, conceder benefícios e promover a ressocialização dos detentos. Além disso, o CNJ promove inspeções periódicas nas unidades prisionais para garantir o cumprimento das normas e melhorar as condições de vida dos encarcerados.

Dentro do CNJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) é responsável pela coordenação e implementação das ações de monitoramento das unidades prisionais. O DMF coleta dados sobre a superlotação, as condições sanitárias e o acesso a serviços essenciais nas prisões, utilizando essas informações para propor e acompanhar a execução de medidas corretivas. O DMF também colabora com outras instituições, como o Ministério da Justiça e o Ministério Público, para garantir uma

abordagem integrada na solução dos problemas do sistema carcerário.

A ADPF 347 revelou a necessidade de um diálogo interinstitucional robusto para enfrentar o estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro. O reconhecimento do ECI pelo STF foi um marco na história judicial do país, mas sua superação requer a ação coordenada entre os três poderes.

O julgamento do mérito da ADPF 347 foi um divisor de águas na abordagem do sistema carcerário brasileiro pelo STF. Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, o STF determinou a necessidade de uma intervenção estrutural para reformar o sistema prisional. Os Ministros, em seus votos, destacaram a gravidade da situação e a responsabilidade do Estado em garantir os direitos fundamentais dos presos. No julgamento, o STF ordenou uma série de medidas estruturantes, como a ampliação das vagas nas prisões, a melhoria das condições de saúde e higiene, e o fortalecimento dos programas de reabilitação e educação dentro das unidades prisionais. Essas medidas têm como objetivo alinhar o sistema prisional com o estado de coisas ideal previsto pela LEP.

A intervenção do STF foi justificada pela necessidade de proteger uma população vulnerável que, devido à sua condição, não tem voz ou representação política significativa. O STF assumiu um papel ativo na construção de soluções para a crise prisional, reconhecendo que a inércia do Estado em resolver esses problemas agrava a situação de inconstitucionalidade.

O Poder Judiciário, por meio do STF e do CNJ, desempenha um papel fiscalizador na imposição de medidas para corrigir as violações estruturais dos direitos dos presos. Decisões como a da ADPF 347 demonstram que o Judiciário pode impulsionar mudanças significativas ao exigir ações imediatas e estruturantes dos outros poderes. O Poder Legislativo, por sua vez, é responsável pela criação e aprovação de leis que promovam a reforma do sistema prisional. Isso inclui a criação de novas vagas, a melhoria das condições das prisões e a promoção de medidas alternativas à privação de liberdade para crimes de menor gravidade. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) desempenham um papel importante na investigação e proposição de soluções para os problemas do sistema carcerário.

O Poder Executivo é responsável pela implementação das políticas públicas necessárias para melhorar as condições prisionais, incluindo a construção de novas unidades, a contratação de pessoal qualificado e a promoção de programas de reintegração social. A eficácia das políticas depende de um compromisso claro do Executivo em cumprir as determinações judiciais e legislativas.

Por fim, é fundamental fomentar o diálogo interinstitucional entre o Judiciário, Legislativo e Executivo para coordenar ações e garantir a efetividade das políticas públicas voltadas ao sistema prisional. A implementação dessas políticas de forma coordenada pode ajudar a superar o estado de coisas inconstitucional e transformar o sistema prisional brasileiro em um espaço que respeite e promova os direitos humanos.

O sistema prisional brasileiro enfrenta um grave problema estrutural, evidenciado pela desconformidade contínua com os princípios estabelecidos pela Lei de Execução Penal (LEP). A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe à luz a crise no sistema penitenciário, destacando a necessidade de uma intervenção judicial para garantir a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade (STF, 2024).

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (ECI) pela ADPF 347 representou um marco na abordagem judicial sobre o sistema prisional brasileiro, revelando a profundidade da crise e a necessidade de medidas estruturais. O STF determinou que a superação dessa situação demandaria a implementação de providências que vão além das capacidades de um único poder, exigindo a coordenação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (STF, 2024).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desempenha um papel central na supervisão e fiscalização do sistema prisional brasileiro, especialmente por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009. O DMF foi estabelecido com a missão de acompanhar e fiscalizar o cumprimento da LEP e das decisões judiciais que visam melhorar as condições carcerárias (Brasil, 2009).

O CNJ, por meio do DMF, realiza atividades fundamentais, como mutirões carcerários, inspeções periódicas nas unidades prisionais e a coleta de dados sobre as condições das prisões. Os mutirões carcerários são esforços concentrados que revisam a situação dos presos, concedem benefícios como progressão de regime, indulto e livramento condicional, e corrigem irregularidades processuais. Esses mutirões ajudam a reduzir a superlotação e corrigem erros que mantêm pessoas presas ilegalmente ou por tempo superior ao estipulado (CNJ, 2024).

As inspeções periódicas realizadas pelo CNJ e pelo DMF são essenciais para garantir que as unidades prisionais estejam em conformidade com as normas de execução penal. Durante essas inspeções, são avaliadas as condições estruturais das prisões, o tratamento dispensado aos detentos, a assistência jurídica, médica, educacional e social, e as condições de higiene e segurança. Essas avaliações contínuas ajudam a manter a pressão sobre o sistema prisional para que melhore suas condições e respeite os direitos dos presos (CNJ, 2024).

Além das inspeções, o DMF coleta e analisa dados sobre as condições das prisões, incluindo a superlotação, a qualidade da infraestrutura, o acesso a programas de educação e trabalho, e a assistência de saúde. Esses dados são essenciais para mapear as necessidades do sistema e propor medidas corretivas, servindo como base para a formulação de políticas públicas que busquem melhorar o ambiente prisional e promover a ressocialização dos detentos (CNJ, 2024).

O DMF também atua em estreita colaboração com outras instituições, como o Ministério da Justiça, o Ministério Público, defensorias públicas e organizações da sociedade civil, promovendo uma abordagem integrada para enfrentar os problemas do sistema carcerário. Essa colaboração interinstitucional é fundamental para garantir uma resposta coordenada e eficaz às falhas estruturais do sistema prisional, facilitando a implementação das recomendações e medidas judiciais (Brasil, 2009; CNJ, 2024).

As atividades do CNJ e do DMF têm impacto direto na identificação e correção das falhas estruturais do sistema prisional brasileiro. As inspeções e mutirões carcerários têm contribuído para a redução da superlotação e para a melhoria das condições prisionais, promovendo a ressocialização

dos presos por meio de programas de trabalho e educação. No entanto, a eficácia dessas intervenções enfrenta barreiras significativas, como a falta de recursos financeiros, a resistência política e a complexidade burocrática, que dificultam a implementação das medidas propostas (CNJ, 2024).

A intervenção do STF na ADPF 347 destacou a necessidade de uma ação coordenada entre os poderes para superar o estado de coisas inconstitucional. O STF, ao reconhecer a gravidade da crise, determinou uma série de medidas estruturantes, como a ampliação das vagas nas prisões, a melhoria das condições de saúde e higiene, e o fortalecimento dos programas de reabilitação e educação. Essas medidas buscam alinhar o sistema prisional com o estado de coisas ideal previsto pela LEP, promovendo a dignidade e os direitos humanos dentro das unidades prisionais (STF, 2024).

O papel fiscalizador do Judiciário, por meio do STF e do CNJ, é crucial na imposição de medidas para corrigir as violações estruturais dos direitos dos presos. Decisões como a da ADPF 347 demonstram que o Judiciário pode impulsionar mudanças significativas, exigindo ações imediatas e estruturantes dos outros poderes. O Poder Legislativo, responsável pela criação e aprovação de leis, deve colaborar para a reforma do sistema prisional, incluindo a criação de novas vagas, a melhoria das condições das prisões e a promoção de medidas alternativas à privação de liberdade para crimes de menor gravidade (STF, 2024).

O Poder Executivo, por sua vez, é responsável pela implementação das políticas públicas necessárias para melhorar as condições prisionais, incluindo a construção de novas unidades, a contratação de pessoal qualificado e a promoção de programas de reintegração social. A eficácia das políticas depende de um compromisso claro do Executivo em cumprir as determinações judiciais e legislativas (Brasil, 2009).

A superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro requer, portanto, um diálogo interinstitucional robusto e contínuo entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo. A implementação coordenada dessas políticas é essencial para transformar o sistema prisional em um espaço que respeite e promova os direitos humanos, alinhando-o com os princípios fundamentais da LEP e da Constituição Federal (STF, 2024; CNJ, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema prisional brasileiro enfrenta uma crise estrutural que reflete a desconformidade com os princípios estabelecidos pela Lei de Execução Penal (LEP), resultando em violações sistemáticas dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. A ADPF 347, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe à tona a gravidade desse problema ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário, destacando a necessidade de intervenção judicial para corrigir as omissões estatais.

A intervenção do STF na ADPF 347 foi um marco, pois reconheceu que a superação do estado de coisas inconstitucional exige ações coordenadas entre os três poderes da República. O julgamento determinou medidas estruturantes, como a ampliação das vagas, a melhoria das condições de saúde e higiene, e o fortalecimento dos programas de reabilitação e educação dentro das unidades prisionais. No entanto, essas medidas demandam a efetiva implementação pelas autoridades competentes, incluindo o Poder Executivo, que deve viabilizar as políticas públicas necessárias, e o Poder Legislativo, que precisa adaptar a legislação para atender às necessidades identificadas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), desempenha um papel fundamental na supervisão e fiscalização do sistema prisional. Criado pela Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, o DMF é responsável por monitorar as condições carcerárias e garantir que as políticas de execução penal estejam em conformidade com a LEP e as decisões judiciais. As inspeções realizadas pelo DMF, juntamente com os mutirões carcerários e a coleta de dados, permitem uma análise contínua e atualizada das condições das prisões, orientando a formulação de políticas públicas que visem a melhoria do sistema.

Apesar dos avanços promovidos pela atuação do CNJ e do DMF, a implementação das medidas propostas enfrenta desafios significativos, como a falta de recursos financeiros, a resistência

política e a complexidade burocrática. A superação dessas barreiras é crucial para garantir que o sistema prisional brasileiro possa se alinhar com os preceitos constitucionais e com o estado de coisas ideal previsto na LEP, promovendo a dignidade e os direitos humanos dos presos.

Assim, conclui-se que o êxito na transformação do sistema prisional brasileiro depende de um esforço coordenado e contínuo entre os poderes do Estado e as instituições responsáveis pela fiscalização e execução das políticas prisionais. Somente através do diálogo interinstitucional robusto e do compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais será possível superar o estado de coisas inconstitucional e garantir um sistema prisional que respeite e promova a dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. Dicionário de filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALMEIDA, A. O.; SOUZA, O. N. B. Percepções (Auto)Formativas de Docentes na Educação em Prisões: caminhos para uma educação libertadora. *Dialogia*, [s. l.], n. 34, p. 219–232, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/16718>. Acesso em: 29 maio 2024.

ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013.

BARROSO, L. R.; MELLO, P. Inteligência artificial: promessas, riscos e regulação. Algo de novo debaixo do sol. *Revista Direito e Práxis*, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/84479>. Acesso em: 18 set. 2024.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45 MC/DF, Tribunal Pleno. A questão da legitimidade

constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas [...]. Relator: Min. Celso de Mello. Diário de justiça, 30 abr. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343-SP. Prisão Civil. Depósito. Depositário infiel. Alienação Fiduciária [...]. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 03 dez. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: ago. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. Salvador: Juspodivm, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A visão do Ministério Público brasileiro sobre o sistema prisional brasileiro. Brasília : CNMP, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 63, de 1º de dezembro de 2010. Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1º dez. 2010.

DIAS, E.R.; SÁ, F.C.L. de. O ativismo judicial à luz do pensamento de Konrad Hesse sobre a força normativa da Constituição. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 165-179, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p165

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, [s. l.], v. 75, 2020.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição = Die normative Kraft der Verfassung. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução da 20. edição alemã de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

JARDIM, Neymilson Carlos. Estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro: um caminho adequado constitucionalmente na construção de direitos fundamentais. 2018. Dissertação

(Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2018.

LIMA, R.L. O estado de coisas inconstitucional da saúde e o necessário diálogo institucional entre as funções estatais. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v. X, n. X, p. 111-132, jul./set. 2018. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/12/ARTIGO-7.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, n. 2, p. 631–664, maio 2020.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à administração*. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1995.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. *Economia fundamentos e aplicações*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2009.

NOVAIS, J. R. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2019.

PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. *Negócios processuais sobre presunções: uma convenção probatória*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

RELIPEN. *Relatório de Informações Penais. Sistema Nacional de Informações Penais - SISDEPEN*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023.

SCHINEMANN, Caio César Bueno. Estado de Coisas Inconstitucional e Dialogo no Supremo Tribunal Federal. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 7, p. 117-141, 2016.

SOARES, J. L. M. T. *Processos Estruturais no Sistema Processual Brasileiro*. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/processos-estruturais-no-sistema-processual-brasileiro/1301560424>. Acesso em: 4 ago. 2024.

SOUZA, O. N. B. de; LEME, J. A. G. Dimensões organizacionais da educação em prisões de São Paulo: aproximações históricas. *Contribuciones a las ciencias sociales*, [s. l.], v. 16, n. 8, p. 9554–

9573, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/1521>. Acesso em: 29 maio 2024.

STEFFENS, L. Processo Estrutural, Cultura e Jurisdição. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2021.

SUPREME COURT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA. Frye v. United States. 293 F. 1013 (D.C. Cir. 1923). Disponível em: <https://casetext.com/case/frye-v-united-states-7>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Wal-Mart Stores, Inc. v. Dukes, et al., 546 U.S. 324. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10-277.pdf>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREME COURT UNITED STATES. Daubert v. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc., 509 US 579 (1993). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/579/>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREME COURT UNITED STATES. Teamsters v. United States. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/431/324/>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Audiência Pública da Saúde. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 71.599, 2. T., j. em 18.10.1994, Rel. Min Paulo Brossard. DJ 19.12.1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752834195>. Acesso em: ago. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 580.252. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: ago. 2024.

VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista do Processo, [s. l.], v. 284, p. 333–369, 2018.

VITORELLI, E. Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática. 3a edição. São Paulo, SP: Editora Juspodivm, 2021.