

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PAULA DE SIQUEIRA NUNES**

**A DECLARAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO  
COMO UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL À LUZ DA  
ADPF 347 DO STF**

**Juiz de Fora**  
**2017**

**PAULA DE SIQUEIRA NUNES**

**A DECLARAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO  
COMO UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL À LUZ DA  
ADPF 347 DO STF**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Público, sob orientação do Prof. Dr. Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes.

**Juiz de Fora  
2017**

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**PAULA DE SIQUEIRA NUNES**

## **A DECLARAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL À LUZ DA ADPF 347 DO STF**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito, submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Prof. Dr. Cleverson Raymundo Sbarzi Guedes  
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

---

Prof. Me. Cristiano Alvares Valladares do Lago  
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Barroso Rodrigues  
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

PARECER DA BANCA

( ) APROVADA

( ) REPROVADA

Juiz de Fora, 21 de novembro de 2017

## **RESUMO**

Este trabalho, fruto de uma pesquisa qualitativa baseada em fontes indiretas, pretende analisar a declaração pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 347, do sistema penitenciário brasileiro como um Estado de Coisas Inconstitucional. Para tanto, urge uma análise reflexiva acerca do quadro de violação sistêmica de direitos fundamentais vivenciado pelas prisões brasileiras, assim como da origem e pressupostos da técnica do ECI, importada da Corte Constitucional Colombiana. Além disso, busca-se inferir a compatibilidade de tal instituto com o Ordenamento Jurídico Brasileiro, como também a possibilidade de o aplicar ao sistema carcerário pátrio. Por último, torna-se objetivo do presente trabalho o exame crítico do julgamento da ADPF 347 à luz dos elementos configuradores do ECI e a proposição de alguns *standards*, de modo a direcionar o tratamento conferido à realidade prisional brasileira.

Palavras-chave: Sistema penitenciário brasileiro. Estado de Coisas Inconstitucional. Aplicabilidade. ADPF 347. Análise crítica.

## ***ABSTRACT***

This scientific paper is the result of a qualitative research based on indirect sources and intends to analyze the declaration by the Federal Supreme Court, through ADPF 347, of the Brazilian penitentiary system as an Unconstitutional State of Things. Thus, a reflexive analysis is urgently needed regarding the systemic violation of fundamental rights experienced by Brazilian prisons, as well as the origin and presuppositions of the UST technique, imported from the Colombian Constitutional Court. In addition to that, it seeks to infer the compatibility of such an institute with the Brazilian Legal Order, as well as the possibility of applying it to the prison system. Finally, the objective of the present work is the critical examination of the ADPF 347 trial in light of the UST configurators and the proposition of some standards, in order to direct the treatment conferred on the Brazilian prison reality.

Keywords: Brazilian penitentiary system. Unconstitutional State of Things. Applicability. ADPF 347. Critical analysis.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	05
2 A REALIDADE CARCERÁRIA BRASILEIRA.....	05
2.1 O quadro de violação de direitos.....	07
2.2 Tentativas de superação.....	11
3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....	12
3.1 A aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional no direito comparado.....	14
3.2 A possibilidade de aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Penitenciário Brasileiro.....	16
3.3 Críticas ao instituto do Estado de Coisas Inconstitucional.....	20
4 A DECLARAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO UM ESTADO DE COISAS INCONTITUCIONAL À LUZ DA ADPF 347 DO STF.....	22
5 CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS.....	29

## 1 INTRODUÇÃO

Como é cediço, o sistema penitenciário brasileiro faz parte de um setor social no qual se pode apontar violações sistemáticas de direitos fundamentais. Não raras vezes é transmitido pelos telejornais e periódicos a realidade cruel e degradante em que vivem os presos, bem como a ocorrência de variados massacres, o que desvela a falência das prisões e a incapacidade das instituições na implementação de medidas capazes de solucionar o quadro caótico vivenciado dentro das penitenciárias.

O presente artigo científico tem por objetivo compreender a magnitude das violações aos direitos dos presos, assim como analisar medidas capazes de suplantar esta realidade. Para tanto, traz-se a lume a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional, reconhecida pela primeira vez em 1997, pela Corte Constitucional Colombiana, seus pressupostos, aplicação no direito comparado e eventuais críticas, de modo a analisar a possibilidade de aplicação da técnica no sistema carcerário, que requer adoção de medidas mais enérgicas. Por fim, faz-se um exame da incorporação desse mecanismo pelo STF no julgamento da medida cautelar na ADPF 347, no qual a Corte reconheceu que o sistema prisional é um ECI e formulam-se propostas para o aprimoramento da técnica.

Nesta perspectiva, para atingir o propósito delineado, proceder-se-á à investigação sob a metodologia dedutiva e sob o emprego de fontes indiretas. Aliado a isto, buscar-se-á oferecer, segundo o arcabouço teórico e doutrinário solidificado e pautando-se em orientações pós-positivistas e jurisprudenciais acerca do tema, um posicionamento jurídico propositivo acerca do quadro de desordem das prisões brasileiras.

## 2 A REALIDADE CARCERÁRIA BRASILEIRA

A situação carcerária atual do país é herança do período da ditadura (1964-1985), no qual o sistema penitenciário foi envolvido pela política de segurança nacional. Nesse sentido, adotando como diretrizes a contenção da oposição política, da criminalidade a qualquer custo e o encarceramento arbitrário de suspeitos e perseguidos, essa lógica contribuiu para a superlotação das cadeias públicas e presídios.

Segundo Adorno (2008),

Apesar do retorno ao estado de direito e à democracia (1985-1989), por largo tempo persistiram: prisões para averiguações sem ordem judicial; assombrosa atividade clandestina das organizações paramilitares; elevada impunidade nas graves violações de direitos humanos, inclusive naquelas de responsabilidade direta do Estado, como torturas enquanto métodos usuais de investigação nas delegacias e distritos policiais; arbítrio na aplicação das normas regimentais, nisto incluído o uso de celas fortes como instrumento de

contenção e repressão da massa carcerária e maus tratos impingidos cotidianamente aos presos. Ademais, a ausência na proteção de direitos consagrados em convenções internacionais (direito ao trabalho, profissionalização, escolarização, tratamento humano digno, assistência jurídica e social) colocou em evidência, nos dez anos seguintes ao retorno do país ao estado de direito (1985-95), a falência das prisões. (p. 23)

Em virtude de tal contexto, os anos que seguiram ao período da redemocratização foram marcados por mudanças na legislação penal, com o intuito de amenizar os efeitos indesejáveis de uma política excessivamente centrada em torno da privação da liberdade. Entre as alterações verificadas nas leis penais, modificou-se a classificação das penas, cuja tipologia passou a reconhecer, ao lado das privativas de liberdade, as restritivas de direito e multa.

A despeito dos esforços legislativos, os projetos que favoreceram a aplicação de penas alternativas à prisão não foram seguidos da efetividade pretendida, em decorrência da escassez orçamentária e de pessoal para a sua devida implementação e fiscalização.

Assim, na contramão da tendência de humanização da legislação penitenciária, o início da década de 1990 foi marcado por intensa pressão popular quanto à necessidade de endurecimento da punição. Havia o sentimento coletivo de que os crimes cresceram, se tornaram mais violentos, porém não eram punidos. Por essa razão, tal sentimento suscitou, em não poucos segmentos da sociedade, obsessivos desejos punitivos, o que culminou na promulgação da Lei de Crimes Hediondos<sup>1</sup>, com o objetivo de dispensar aos crimes considerados mais graves, tratamento igualmente mais severo.

Sob tal égide, a configuração político-institucional do sistema penitenciário brasileiro, caracterizada pela crescente ampliação e uso do aparato punitivo estatal e desacompanhada de medidas estruturais necessárias a tal propagação, tem ocasionado o alastramento do quadro de violação de direitos fundamentais, atestando a falência do sistema.

Como bem sintetiza Sarmiento (2015),

Em minha opinião, o drama carcerário é a mais grave questão de direitos humanos do Brasil contemporâneo. Mas além disso, as condições degradantes em que são cumpridas as penas privativas de liberdade e a “mistura” entre presos com graus muito diferentes de periculosidade tornam uma quimera a perspectiva de ressocialização dos detentos, como demonstram a nossas elevadíssimas taxas de reincidência. Neste contexto, a prisão torna-se uma verdadeira “escola do crime”, e a perversidade do sistema ajuda a prosperar as mais perigosas facções criminosas.

Há, portanto, uma irracionalidade intrínseca no discurso conservador de “lei e ordem” no Brasil, que insiste em clamar por penas mais duras para combater a criminalidade. O êxito deste discurso no cenário político é

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº 8.072 de 25 de julho de 1990.

responsável pela instauração de um perverso círculo vicioso, em que mais delitos geram demanda por maior encarceramento, que, ao se concretizar, aumenta a superpopulação das prisões, induzindo, por sua vez, o agravamento da criminalidade, em detrimento da própria segurança pública.

## 2.1 O quadro de violação de direitos

Nesse contexto, urge mencionar os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) organizada pela Câmara dos Deputados que, entre 2007 e 2009, investigou o sistema prisional brasileiro chegando a conclusões alarmantes, amplamente divulgadas<sup>2</sup>. Segundo os dados de dezembro de 2007, a população carcerária brasileira era estimada em 422.590 presos. O número de vagas do sistema penitenciário brasileiro, porém, totalizava apenas 275.194 vagas. O relatório da CPI concluiu que nenhum dos presídios existentes cumpria o que a legislação brasileira, em vigor desde 1984, prevê, a saber: que cada condenado deve ser alojado em cela individual, que por sua vez conterá dormitório, aparelho sanitário e lavatório, com área mínima de 6m<sup>2</sup>.

Além disso, o relatório da CPI reportou, ao lado da hiperlotação, e guardando certa relação com ela, outros problemas gravíssimos, a saber, falta de acesso à água em quantidades minimamente razoáveis – seja para higiene, seja para consumo; celas contaminadas por esgoto corrente e presença de lixo em caráter permanente, inclusive fezes e urina mantidas em garrafas de refrigerantes nos cantos das celas, já que não há instalações sanitárias suficientes; casos em que vasos sanitários, sem descarga, servem, cada um, a mais de 70 presos em uma mesma cela, e nos quais água para limpeza é jogada apenas uma vez dia, tendo como resultado a mais grosseira falta de condições de higiene e um odor insuportável, além de insetos variados; ausência de divisórias isolando o vaso do resto da cela, de modo que o preso tem que usá-lo na frente de dezenas de outros presos, havendo mesmo exemplos em que o vaso sanitário não passa de um buraco no chão; ausência de colchões ou, quando existentes, em quantidade insuficiente; a comida é escassa e de péssima qualidade, quando não é servida estragada. Aliás, em vários presídios é servida em sacos plásticos e os detentos têm que comer com as mãos, já que não há talheres; ausência de fornecimento de roupas.

Como decorrência lógica, o relatório destaca que a carência desses elementos – roupas, colchões, comidas etc. - fomenta um amplo mercado negro no interior dos estabelecimentos prisionais, viabilizando a proliferação de poderes paralelos, com líderes e regras próprias.

---

<sup>2</sup> CPI do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 618. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 25/09/2017.



De acordo com Barcellos (2010, p. 5 *apud* Ministério da Justiça, 2007), documento datado de setembro de 2007 e elaborado pelo Ministério da Justiça, denominado de Plano Nacional de Política Penitenciária, já previa como a primeira das diretrizes prioritárias para os agentes responsáveis pela condução e execução da política penitenciária no Brasil a necessidade de liberação de recursos para construção e reforma dos estabelecimentos prisionais.

Não obstante as investigações realizadas e as informações apresentadas, a realidade prisional brasileira não parece ter sofrido significativa alteração nos últimos anos. Tampouco parecem ter sido implementadas as diretrizes do Plano Nacional de Política Penitenciária. Dados do último levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), divulgado pelo sistema Infopen<sup>3</sup> e também do relatório do CNJ<sup>4</sup>, ambos de 2014, noticiaram o crescimento do contingente prisional brasileiro, com ampliação do déficit de vagas nas penitenciárias e agravamento das condições de encarceramento.

Consoante as informações divulgadas, o Brasil possui 711.463 presos, incluídas 147.397 pessoas em prisão domiciliar, para 357.219 vagas. Sem computar o número de presos em domicílio, o déficit era de 206.307; computando-o, sobe para 354.244. E ainda há 373.991 mandados de prisão pendentes de cumprimento. Ademais, em relatório apresentado em fevereiro de 2017 pelo CNJ<sup>5</sup>, constam que 34% dos presos estão sob custódia provisória, aguardando julgamento. Assim, considerando o número total, incluídas as prisões domiciliares, o Brasil possui a 3ª maior população carcerária do mundo, depois apenas dos Estados Unidos e da China.

Neste diapasão, também merece destaque a análise detida acerca do tema realizada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos, que apontou as várias formas de violação dos diversos direitos dos presos, quais sejam, superlotação, tortura, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos, corrupção, deficiência no acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, domínio dos cárceres por

---

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: << <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>>. Acesso em: 25/09/2017.

<sup>4</sup> CNJ, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 25/09/2017.

<sup>5</sup> CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>. Acesso em: 25/09/2017.

organizações criminosas, insuficiência do controle estatal sobre o cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.<sup>6</sup>

O contexto fático delineado das prisões brasileiras aponta para graves deficiências e violações dos direitos dos encarcerados, previstos em uma vasta rede normativa. A começar pela Lei de Execuções Penais (LEP)<sup>7</sup>, promulgada antes mesmo da Constituição Federal de 1988, que dispõe em seus artigos 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22 e 88 o direito de ser alojado em cela individual com área mínima de 6m<sup>2</sup> e que deve conter dormitório, aparelho sanitário e lavatório, além de ser dotada de condições de aeração e controle térmico, o direito à alimentação, vestuário e instalações higiênicas, o direito de atendimento à saúde, que também deve compreender atendimento médico, odontológico e farmacêutico, o direito à instrução educacional, o direito à assistência jurídica, dentre outros.<sup>8</sup>

Relativamente à Constituição Federal de 1988, cabe destacar a previsão dos artigos 1º, III, 5º, III, XLVII, XLVIII, XLIX, L<sup>9</sup>, que tratam da dignidade da pessoa humana, da vedação às penas de caráter cruel e degradante, o cumprimento de pena em estabelecimentos distintos, conforme a natureza do delito, idade e sexo do apenado, bem como a garantia do respeito à integridade física e moral dos presos e condições para as presidiárias gestantes ou com filhos em idade de amamentação. Quanto à assistência jurídica, lembre-se que a Constituição de 1988 determinou a criação de Defensorias Públicas para atendimento jurídico dos necessitados, que igualmente estão dispensados do pagamento de

<sup>6</sup> Elementos fáticos e estatísticos coletados para o fim de instrumentalizar representação para a propositura da ADPF 347, interposta pelo partido PSOL e subscrita pelo eminente jurista Daniel Sarmento.

<sup>7</sup> Lei Federal nº 7.210 de 11 de julho de 1984.

<sup>8</sup> Lei nº 7.210/84, artigos 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22 e 88: “Artigo 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso. Artigo 11. A assistência será: I 12 com o objetivo de ampliar o acesso a ela para aqueles que não têm recursos, - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa. Artigo 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. (...) Artigo 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico. Artigo 15. A assistência jurídica é destinada aos presos e aos internados sem recursos financeiros para constituir advogado. (...) Artigo 17. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado. (...) Artigo 22. A assistência social tem por finalidade amparar o preso e o internado e prepará-los para o retorno à liberdade. (...) Artigo 88. O condenado será alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório. Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular: a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; b) área mínima de 6,00m<sup>2</sup>”.

<sup>9</sup> Constituição Federal de 1988, artigos 1º, III e 5º, III, XLVII, XLVIII, XLIX e L: “Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; (...) Artigo 5º (...) III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; XLVII - não haverá penas: (a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do artigo 84, XIX; (b) de caráter perpétuo; (c) de trabalhos forçados; (d) de banimento; (e) cruéis; XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação”.

custas para propor ações judiciais, nos termos do artigo 5º, LXXIV c/c artigo 134. A Magna Carta atribuiu, ainda, ao Ministério Público a defesa de interesses coletivos e difusos, conforme artigo 129.

Destaca-se também a previsão de que ninguém será submetido a tratamento cruel, desumano e degradante, bem como o direito à liberdade pessoal, disciplinado por tratados internacionais dos quais o Brasil manifestou adesão (vide Declaração Universal dos Direitos Humanos – artigo V -, Convenção Interamericana de Direitos Humanos – artigo 7º - e Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – artigos 7º e 10º), com o intuito de resguardar a proteção da pessoa humana.

Neste ponto, convém uma explanação mais profunda a respeito da dignidade da pessoa humana.

Tal princípio pode ser traduzido como direitos individuais e coletivos reconhecidos aos indivíduos ou grupos de pessoas para que, em face da sua liberdade, satisfaçam suas necessidades compreendidas como as condições de existência que permitam a produção material e cultural em uma formação econômico-social.

Eleito como valor fundante do Ordenamento Jurídico pátrio, a dignidade da pessoa humana é atributo inerente a todo aquele que possui a qualidade de humano, independentemente de concorrerem outras características. Assim, torna-se o elemento referencial para a interpretação e aplicação das normas jurídicas, ante a necessidade de se enxergar o ser humano como um fim em si mesmo, que não deve ser tratado como simples objeto.

No entanto, o quadro a que foi conduzido o sistema carcerário brasileiro conduz a uma realidade perversa: não há motivação política para resolver o problema em face da antipatia da opinião pública relativamente à população carcerária. Isso porque, impera no seio social a concepção de dignidade da pessoa humana que se vincula não ao ser humano em si, mas naquilo que ele faz ou deixa de fazer. É como se a prática do delito retirasse do indivíduo sua condição de humano, tornando-o merecedor das mazelas inerentes ao sistema prisional.<sup>10</sup>

Em brilhante desfecho, Barcellos (2010) endossa que,

A primeira conclusão que se quer enunciar aqui, embora se trate de um certo truísmo, é a de que o tratamento conferido aos presos no Brasil, e descrito acima, viola de forma grosseira os direitos humanos. O ponto será aprofundado adiante. A segunda conclusão a apurar é a de que a violação dos direitos humanos dos presos no Brasil constitui o tratamento normal (do

---

<sup>10</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana*. Revista de Direito Administrativo n. 254, 2010, p. 52-54.

ponto de vista estatístico) conferido a tal parcela da população: a rotina e não um desvio eventual. Parece certo afirmar que em qualquer sistema prisional de que se cogite, em qualquer lugar do mundo, sempre será possível observar violações eventuais aos direitos dos presos. A diferença é que em algumas partes do mundo essas violações serão uma exceção, uma anomalia a ser punida pelo Direito. Como em qualquer outra área na qual os indivíduos possam exercer liberdade, sempre haverá um percentual de condutas desviantes em relação ao padrão, daí a necessidade da própria existência do Direito. No Brasil, porém, a violação não é a exceção: é a regra geral. Não se trata de um desvio episódico ou localizado, mas do padrão geral observado no país como um todo. O tratamento adequado eventualmente conferido a um preso é que constitui a exceção. A terceira conclusão é a de que esse tratamento desumano conferido aos presos não constitui um evento novo na história do Brasil. (p. 45-46)

## 2.2 Tentativas de superação

Conforme apurado, são graves as deficiências e violações de direitos, presentes em todas as unidades da federação e que podem ser imputadas à responsabilidade dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Significa dizer: são problemas de agenda política, de formulação e implementação de políticas públicas, bem como de aplicação da lei penal.

À custa desse panorama que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já concedeu duas medidas cautelares contra o Estado Brasileiro pela violação de direitos humanos das pessoas presas, pelo caso de Pedrinhas/MA<sup>11</sup> e do presídio central de Porto Alegre/RS<sup>12</sup>.

No mesmo sentido, a Corte Constitucional Brasileira, reconhecendo o caráter técnico de sua composição, presente também no fundamento de suas decisões como guardiã da Constituição, vem se posicionando de maneira contramajoritária na garantia de direitos fundamentais, a despeito do princípio democrático e da opinião pública. *In casu*, o Supremo Tribunal Federal atuou na defesa dos direitos dos presos nas ações em que foi declarado o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado por danos morais causados aos detentos que cumprem penas em condições degradantes e o consequente pagamento de indenização (ADI 5.170/DF e RE 580.252/MS); na possibilidade de o Judiciário demandar a realização de obras em presídios com o intuito de garantir a integridade física e moral dos presos (RE

<sup>11</sup> Inter-American Commission on Human Rights. Resolutions 11/2013. Precautionary Measure n. 367-13. Matter of Persons Deprived of Liberty at the Penitentiary Complex of Pedrinhas regarding Brazil. Disponível em: <<[http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution11-13\(MC-367-13\).pdf](http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution11-13(MC-367-13).pdf)>>. Acesso em: 25/09/2017.

<sup>12</sup> Inter-American Commission on Human Rights. Resolutions 14/2013. Precautionary Measure n. 8-13. Matter of Persons Deprived of Liberty at the Central Penitentiary of Porto Alegre regarding Brazil. Disponível em: <<[http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution14-13\(MC-8-13\).pdf](http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution14-13(MC-8-13).pdf)>>. Acesso em: 25/09/2017.

592.581/RS); na determinação do cumprimento de pena em regime menos gravoso diante da inexistência de vagas naquele originalmente estabelecido na condenação (RE 641.320/RS).

Ainda, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária de 2015<sup>13</sup> teve como diretriz o incentivo às políticas de implementação de penas alternativas e outras medidas desencarceradoras, tendo como ponto fulcral o combate ao quadro caótico de superlotação dos presídios, que tem gerado a contínua violação aos direitos dos presidiários. No entanto, sequer foram ventiladas ações políticas no sentido de sua prática.

Todavia, mesmo diante das medidas até então adotadas, a situação da degradação de direitos fundamentais da população carcerária brasileira permanece acesa, mormente em face da dificuldade de superação de bloqueios institucionais – trata-se de uma minoria estigmatizada e sem voz, na medida em que os direitos políticos estão suspensos (artigo 15 da CRFB/88), são mal vistos pela sociedade e representam altos custos políticos para aqueles que saem em sua defesa.

Portanto, a busca por medidas de superação desse quadro é grandeza que se impõe.

### **3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

A ideia de que pode existir um Estado de Coisas Inconstitucional e que a Suprema Corte do país pode atuar para corrigir essa situação surgiu na Corte Constitucional da Colômbia, em 1997, com a chamada *Sentencia de Unificación (SU)*<sup>14</sup>, e foi sendo progressivamente construída.

Pelo histórico da Corte Colombiana, que se revela como um órgão ativista e popular, o reconhecimento do ECI não significou um comportamento extravagante, mas um estágio avançado da sua contínua postura ativista em defesa dos direitos fundamentais dos mais carentes e marginalizados dentro da sociedade.

Conforme aponta Campos (2016, p. 187 *apud* Garcia Jaramillo, p. 189) “a doutrina da criação judicial do ECI surgiu como resposta judicial à necessidade de reduzir, em casos determinados, a dramática separação entre as consagrações da normatividade e a realidade social em um país tão particularmente garantista em suas normas como desigual em sua realidade”.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério da Justiça, 2015. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 25/09/2017.

<sup>14</sup> *Sentencia* nº SU-559, de 06/11/1997.

Assim, ao utilizar a técnica de declaração do ECI, a Corte deixa de restringir-se à função de garantidora de direitos individuais em casos particulares e assume papel mais ativo, na criação de políticas públicas, alocação de recursos orçamentários e implementação de direitos sociais e econômicos. Dessa forma, tanto interfere em escolhas políticas quanto procura assegurar que essas escolhas se concretizem e surtam efeitos reais.

Para Campos (2016), “são omissões estatais de um modo geral, desvinculadas de preceitos constitucionais específicos, mas relacionadas ao dever geral de fazer valer o sistema objetivo de direitos fundamentais, que autorizam a intervenção judicial estrutural”.

Neste alinhavado, segundo Campos (2016),

O ECI pode ser definido como a técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional. (p. 187)

Da definição explanada, pode-se extrair quatro requisitos essenciais à configuração do Estado de Coisas Inconstitucional.

O primeiro pressuposto é o da constatação de um quadro de violação massiva e contínua de diferentes direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas. Não basta a verificação de um quadro de proteção deficiente, mas de violação sistemática e grave de vários direitos fundamentais, conectando-se com a dimensão objetiva desses direitos e alcançando um número indeterminado e elevado de pessoas.<sup>15</sup>

Assim, consoante Campos (2016, p. 180 *apud* Raquel Cárdenas, p. 35), “para que seja racional a identificação desse primeiro fator, é necessário que três aspectos estejam presentes: violação massiva e contínua de direitos; variedade de direitos fundamentais violados; e o número amplo e expressivo de pessoas e grupos afetados”.

O segundo pressuposto é o da omissão frequente e constante das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de amparo e promoção de direitos fundamentais.<sup>16</sup> Para Campos (2016, p. 181 *apud* Sanclemente Machado, p. 89), “a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias representaria uma falha estrutural que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação”.

---

<sup>15</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Editora Juspodvium: 2016, p. 180.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 181.

Ainda, segundo Campos (2016),

Problemas policêntricos são uma boa explicação para toda a complexidade de violação de direitos e falhas estruturais que caracterizam o ECI. Há, na realidade, uma intrincada rede de falhas e violações interdependentes, relacionadas entre si, que se influenciam e se condicionam reciprocamente. Nesses casos, não basta a solução de uma falha ou problema isoladamente, há a necessidade de medidas que venham solucionar os problemas como um todo.

O terceiro pressuposto é o da superação dos problemas de violação dos direitos fundamentais demandar a expedição de ordens e diretrizes encaminhadas não apenas a um órgão, mas a um conjunto deles.<sup>17</sup>

Nesta toada, para a solução do ECI são indispensáveis novas políticas públicas ou correção das imperfeitas, alocação de recursos, adequações das disposições institucionais e das próprias instituições. Enfim, mudanças estruturais.

Por fim, o quarto pressuposto é o da potencialidade de um número amplo de afetados pelas violações de direitos fundamentais transformarem essas violações em demandas judiciais, que se juntariam às já existentes e ocasionariam um sério congestionamento da máquina judiciária. Isto é, trata-se da preocupação com o inchaço e sobrecarga de processos encaminhados ao Poder Judiciário.<sup>18</sup>

Aliado a isto, como tal requisito pressupõe a tomada de medidas que afetam um número amplo de pessoas, a centralização da tomada de decisões por parte da Corte Constitucional busca também conferir tratamento isonômico aos casos semelhantes.

### **3.1 A aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional no direito comparado<sup>19</sup>**

Como já ressaltado, foi na SU – 559 de 09 de novembro de 1997, que a Corte Constitucional Colombiana declarou, pela primeira vez, o ECI. Tratava-se do caso dos 45 docentes municipais de *María La Baja e Zambrano*, os quais tiveram os direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais, embora contribuíssem com 5% de seus subsídios para o denominado *Fundo de Prestación Social*. Em sede de tutela, a Corte reconheceu não estarem os docentes gozando dos direitos de que eram titulares, mas não se limitou a avaliar apenas os direitos dos demandantes, investigando as falhas estatais por detrás

---

<sup>17</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Editora Juspodvium: 2016, p. 183.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 185

<sup>19</sup> Ibidem. p. 121-168.

dessas violações, de modo a superá-las, bem como o amplo número de professores municipais que estavam em situação semelhante.

Nesse sentido, a Corte consignou que a origem de tal mazela situava-se em defeito do programa nacional de distribuição de recursos públicos para o financiamento do sistema educacional. Identificou os diferentes motivos que conduziram a tal quadro, demonstrando que a situação não poderia ser imputada a um único órgão. Assim, a Corte procurou resolver os problemas de origem a fim de minimizar os problemas em geral: assegurou a filiação específica dos demandantes aos fundos previdenciários; declarou o ECI; determinou que os municípios que se encontrassem em situação similar corrigissem a inconstitucionalidade em prazo razoável; ordenou o envio de cópias a outras autoridades para tomada de providências.

Um ano depois, através da *Sentencia* T-153 de 28 de abril de 1998, a Corte Colombiana declarou o ECI relativo ao quadro de superlotação das penitenciárias do país, que implicava em violação massiva dos direitos à dignidade humana, à vida, à integridade física, à família, à saúde, isto é, a amplo conjunto de direitos fundamentais. Para solucionar o quadro de violações, de forma sucinta, a Corte ordenou a notificação a uma série de autoridades e órgãos relacionados à gestão das penitenciárias no país, a confecção de um plano de construção e reparação das unidades carcerárias, de modo a assegurar condições de vida dignas, bem como o fornecimento de recursos para a consecução do plano, por parte do governo federal. Não obstante as medidas determinadas, a decisão não se tornou útil para solucionar o problema do sistema carcerário, o que culminou na prolação da *Sentencia* T-388 de 28 de junho de 2013 e da *Sentencia* T-762 de 16 de dezembro de 2015 que, embora com roupagens diferentes, reconhecia que o quadro de violação massiva a direitos fundamentais no sistema penitenciário colombiano, decorrentes de falhas estruturais, ainda persistia.

Foi na *Sentencia* T-025 de 22 de janeiro de 2004, entretanto, o exemplo de maior êxito e aperfeiçoamento da técnica do ECI encampada pela Corte Constitucional da Colômbia. Relacionava-se ao caso do deslocamento forçado de pessoas em decorrência do contexto de violência na Colômbia, ocasionado em razão da atuação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC. Os juízes declararam que a situação de deslocamento forçado por força da violência, enfrentado por mais de três milhões de colombianos, efetivamente constituía um ECI.

Nesse diapasão, a Corte enfrentou a omissão estatal, inclusive a legislativa, e declarou a inconstitucionalidade por resultar em proteção deficiente das pessoas deslocadas, violadora de direitos fundamentais básicos, máxime o direito à moradia. Assim, os juízes procuraram solucionar os problemas sociais por meio de uma intervenção estrutural. O grande



diferencial desse caso, comparando-se com as demais hipóteses em que a Corte reconheceu o ECI, foi o fato de que ela não se limitou a determinar a promoção de políticas públicas destinadas a suplantar a violação de direitos, mas também supervisionou o cumprimento da decisão, realizou audiências públicas para debater as soluções formuladas e proferiu novas decisões e ordens conduzidas a adjudicar amplo sucesso à *Sentencia* T-025 de 2004.

Para além da experiência colombiana, também é relevante mencionar a vivência da Suprema Corte norte-americana<sup>20</sup>, que sem se valer expressamente da técnica do ECI, pauta suas decisões de maneira muito semelhante à que é proposta pela Corte Colombiana. Assim, registre-se o caso *Brown v. Board of Education*, de 1954, quando a Suprema Corte reiterou a inconstitucionalidade da discriminação racial nas escolas públicas e determinou que as leis federais, estaduais e municipais fossem ajustadas a essa orientação. Confiou-se a execução do julgado aos tribunais de distrito que deveriam guiar-se por princípios de equidade, tradicionalmente caracterizados “pela flexibilidade prática na determinação de remédios e pela facilidade de ajustar e conciliar as necessidades públicas e privadas”. Todavia, esses tribunais deveriam exigir das autoridades escolares “um pronto e razoável” início da execução, competindo-lhes verificar a necessidade de que se outorgasse prazo adicional à conclusão das reformas exigidas.

Posteriormente, em 2011, analisando o recurso proveniente de julgamento por colegiado judicial da Califórnia nas ações coletivas movidas por Coleman, Plata e outros contra os governadores Brown e Schwarzenegger, a Suprema Corte confirmou decisão local e considerou que as reiteradas violações a direitos à assistência médica dos presos estavam ligadas à superpopulação carcerária, valendo-se novamente da mesma lógica. Em consequência, determinou que o Estado da Califórnia elaborasse, em prazo curto, plano de redução da superpopulação, de forma a reduzir a ocupação a um máximo de 137,5% (centro e trinta e sete vírgula cinco por cento) do número de vagas.

### **3.2 A possibilidade de aplicação da técnica do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro<sup>21</sup>**

O contexto fático-normativo tracejado ao longo deste artigo nos remete à compreensão de que a situação carcerária brasileira é uma das questões mais complexas da nossa realidade social.

---

<sup>20</sup> ADPF 347 MC/DF: DJe 09/09/2015.

<sup>21</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Editora Juspodvium: 2016, p. 257-311.

A despeito das tímidas medidas implementadas pelos órgãos políticos, bem como das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal explicitadas anteriormente, o estado caótico em que permanece a população penitenciária brasileira e a conclusão de que o encarceramento em condições degradantes e de superlotação só pode gerar brutalidade e crueldade parece reclamar remédios mais enérgicos.

Nesta senda, tendo em vista os pressupostos delineados para a configuração do ECI, parece possível a incorporação de tal técnica pelo Ordenamento Jurídico e aplicação à realidade carcerária brasileira.

A uma, porque o sistema prisional brasileiro revela um contexto de massiva e generalizada violação de direitos fundamentais, no que diz respeito à dignidade dos presos, à higidez física e integridade psíquica. A precariedade das instalações nas cadeias e presídios aliados à superlotação carcerária, para além de uma mera inobservância da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento desumano, ultrajante, cruel, degradante e indigno a pessoas que se encontram sob a custódia do Estado.<sup>22</sup> Os presos são tratados como “lixo” digno do pior tratamento possível, sendo-lhes tolhido todo e qualquer direito referente à existência digna, segura e salubre. Não foi por menos que no julgamento da Repercussão Geral do RE 580.252/MS, que discutia a responsabilidade civil do Estado por danos morais aos presos submetidos a condições desumanas ou degradantes de encarceramento, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso chegou a afirmar que “mandar uma pessoa para o sistema prisional é submetê-la a uma pena mais grave do que a que lhe foi efetivamente aplicada. Mais do que a privação da liberdade, impõe-se ao preso a perda da sua integridade, de aspectos essenciais de sua dignidade, assim como das perspectivas de reinserção na sociedade”.

O quadro evidencia a transgressão a diversos direitos insculpidos em variados dispositivos constitucionais, normas centrais de nosso sistema objetivo de direitos fundamentais, a saber, a proteção da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CRFB/88), a vedação a tortura e tratamento desumano, bem como penas de caráter cruel e degradante (artigo 5º, III e XLVII, CRFB/88) e o respeito à integridade física e moral dos presidiários (artigo 5º, XLIX, CRFB/88). Além do mais, diversos direitos básicos, cujo gozo em níveis mínimos compõe o chamado mínimo existencial, não fazem parte da vida dos presos, como alimentação, trabalho, saúde, educação, assistência judiciária, todos insculpidos nos artigos 5º e 6º da Magna Carta.

---

<sup>22</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Editora Juspodvium: 2016, p. 271.

A duas, porque o quadro de massiva violação dos direitos dos presos está atrelado à deliberada e persistente omissão dos Poderes Públicos em fazer cessar tal contexto estrutural, através do cumprimento de suas obrigações de garantir os direitos dos presos. Verifica-se uma situação de fracasso generalizado das políticas legislativas, administrativas e orçamentárias, que culminam no agravamento deste quadro, o que representa uma evidente falha de caráter estrutural.<sup>23</sup>

A três, porque a superação do quadro de violação massiva dos direitos fundamentais dos presos revela-se pelo alcance orgânico de uma pluralidade de medidas de natureza diversa. Isso pois, a população carcerária brasileira configura minoria desprezada, sem representatividade política. Não podem votar e também não podem ser votados (artigo 15 da CRFB/88). Além disso, devido à impopularidade dessa classe de pessoas, a sociedade não aceita a ideia de eleger-se como prioridade de gastos públicos a melhoria nas instalações e condições das prisões. Por isso, é improvável que os poderes políticos, por si sós, tomem a iniciativa de enfrentar um tema de tão pouco prestígio popular, ante os custos políticos dele decorrentes. Assim, em situações dessa magnitude, os bloqueios políticos instaurados tendem a ser insuperáveis e a permanecerem do jeito que estão se não houver uma intervenção judicial.<sup>24</sup>

A quatro, porque é evidente que diante de um quadro sistêmico de violação dos direitos dos presos essa minoria passe a buscar o amparo da tutela jurisdicional, capaz de atuar de forma contramajoritária. Desse modo, existe a potencialidade de um grande número de afetados transformar esta violação de direitos em demandas judiciais, o que pode ocasionar o congestionamento da máquina judiciária. Exemplo claro de tal realidade são os julgados do STF (ADI 5.170; RE 580.252; RE 592.581; RE 641.320) em que os presos buscam a declaração de uma tutela mínima de seus direitos, conforme já apontado.<sup>25</sup>

Dessa forma, após a verificação de que a situação penitenciária brasileira se configura como um Estado de Coisas Inconstitucional, é imperiosa a análise da legitimidade para a declaração do instituto e o instrumento a ser utilizado para tanto.

A começar pela questão da legitimidade, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal é o órgão adequado para interferir sobre a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas concernentes à superação do ECI. O caráter técnico da composição da Corte aliado à sua função de guardião da Constituição (artigo 102, *caput*,

---

<sup>23</sup> CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Editora Juspodvium: 2016, p. 272.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 274.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 275.

CRFB/88) permite que ela atue como agente de fomento à ação estatal. Em vez de substituir-se aos demais poderes, irá oferecer os incentivos e parâmetros necessários para a performance de cada um conforme capacidade institucional própria.

Deve-se ter em mente que a democracia não se exaure na aplicação de técnicas majoritárias no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, a proteção das minorias demanda outros mecanismos institucionais que se aglutinam, sobretudo, em torno do Poder Judiciário, evidenciando o necessário e relevante papel contramajoritário assumido pelo STF. Contudo, a atuação do Poder Judiciário no reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e na implementação de medidas que o alterem, não caracteriza (e nem deve caracterizar) supremacia judicial, mas a colaboração dos Poderes da República na atuação conjunta e recíproca para solucionar o problema *sub judice*, razão pela qual se defende que o diálogo institucional deve preponderar.

Sob tal égide, e tendo em vista que a declaração do ECI deve ser gerida pela Corte Constitucional, tem-se que o instrumento hábil à sua declaração repousa em uma das ações abstratas de competência do STF. De plano, verifica-se que o ECI não se assemelha às ações diretas ou declaratórias de (in)constitucionalidade, na medida em que não se fixa em um dado caso ou em uma dada (in)constitucionalidade de determinada lei, emenda ou ato normativo, ainda que de maneira abstrata. Vai muito além disso. Parte, assim, de um espectro generalizado do problema, o qual tem feição mais caótica e que afeta a todos no Estado Democrático de Direito. Também não se esgota na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, visto que a técnica tem alcance para além de uma simples omissão legislativa ou administrativa. Trata-se, pois, de uma rede interconectada de ações e omissões conducentes a falhas estruturais e institucionais profundas.

Nessa perspectiva, a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), prevista no artigo 102, §1º da CRFB/88 c/c Lei 9.882/99, que tem por requisitos principais a subsidiariedade e a violação a preceito fundamental, parece ser o instrumento adequado para a declaração do ECI. Por certo, em que pese a carência de definição concreta dos exatos contornos de um preceito fundamental, o doutrinador Marcelo Novelino explicita que podem ser incluídos como tais, dentre outros, os direitos e garantias fundamentais (Título II da CRFB/88)<sup>26</sup>.

Assim, a aplicabilidade da ADPF parece clara, dado que as demais ações de controle abstrato, como explanado, são insuficientes para analisar a amplitude do ECI – o que

---

<sup>26</sup> NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Juspodivm: 12 Ed. 2017, p. 223.

satisfaz o requisito da subsidiariedade -, assim como a violação aos direitos dos presos, dentre elas a dignidade da pessoa humana, a integridade física e moral, vedação a tortura e tratamento desumano e degradante, direito à saúde, alimentação, trabalho etc, efetivamente se inserem no rol das garantias fundamentais normatizadas pelo texto constitucional.

### **3.3 Críticas ao instituto do Estado de Coisas Inconstitucional**

Por fim, e não menos importante, resta debater as críticas<sup>27</sup> formuladas ao instituto do ECI. Inicialmente, deve-se realçar que não se está aqui a defender cegamente o ECI. As críticas são relevantes e, caso não se atenha, com seriedade e comprometimento, às balizas a seguir percorridas, tem-se a chance de subverter todo o fundamento e lógica de instituição do ECI.

Destarte, a primeira crítica que se opõe ao instituto diz respeito à ubiquidade das declarações de inconstitucionalidade. Neste ponto, convém ressaltar que a rigidez na identificação dos quatro pressupostos delineados é condição essencial para que o uso do ECI seja racional e objetivo, evitando-se sua ubiquidade. Por certo, violações a direitos fundamentais importam a necessidade de movimentação do aparato estatal a fim de que estas cessem. Entretanto, desrespeitos pontuais e casuísticos não ensejam a inconstitucionalidade generalizada apta a configurar um ECI. Do mesmo modo, caso fique demonstrado que as autoridades que compõem a Administração Pública estão atuando proativamente em benefício da resolução do problema, de forma que esta somente não ocorre por circunstâncias alheias à vontade do agente público, não restará caracterizada omissão suficiente a ensejar Estado de Coisas Inconstitucional. Portanto, deve-se verificar a presença de violação a variados direitos, que seja massiva, contínua e afete a uma pluralidade de sujeitos. Ainda, que tal quadro seja decorrente de ações e omissões generalizadas, oriundas da política descoordenada dos três poderes, o que contribui para seu agravamento. Como se depreende, não há, por conseguinte, ubiquidade e sim excepcionalidade.

A segunda crítica formulada relaciona-se à possibilidade de prolação de decisões arbitrárias. Nesse sentido, para evitar a ocorrência de supremacia judicial, as Cortes devem interferir na formulação e implementação de políticas públicas sem excluir a participação e as margens de liberdade decisória dos atores políticos. Para tanto, os juízes devem formular ordens flexíveis, sujeitas a monitoramento durante a fase de implementação, as quais equacionam o equilíbrio entre a efetivação das garantias constitucionais e o respeito ao papel

---

<sup>27</sup> Portal Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>>. Acesso em: 27/09/2017.

político e institucional dos demais Poderes. Desse modo, a interpretação constitucional deve ser vista como um processo de elaboração compartilhada entre o judiciário e outros atores constitucionais, evitando-se, assim, a famigerada unilateralidade das decisões. Entra em cena a proposta dos diálogos institucionais, de forma que ao lado de se assegurar a efetividade dos direitos fundamentais contra falhas estruturais, devem ser elaboradas bases normativas que favoreçam a atuação conjunta dos três poderes em torno desses propósitos, isto é, uma construção coordenada entre os poderes, o que se dará por meio do diálogo e da flexibilização das decisões prolatadas, ou seja, deixando que os poderes públicos definam os meios dessas políticas. Para Campos (2016), “o unilateralismo judicial é combatido em face do terceiro pressuposto para a configuração do ECI: os remédios estruturais, que pressupõe a existência de medidas a serem tomadas por uma pluralidade de órgãos”.

A terceira crítica vincula-se à postura ativista da Corte como frontal violação ao princípio da separação dos poderes. Na formidável lição de Campos (2016),

A intervenção judicial ativista será justificada ante a situação de violação massiva de direitos fundamentais, ou seja, situações concretas de bloqueios políticos que impedem a realização de direitos. No ECI, operam estruturas políticas fracassadas, políticas públicas ineficientes, de resultados indesejados que implicam a violação generalizada de direitos fundamentais. Os pressupostos do ECI – violação massiva de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais e por essas agravada – servem para pôr em xeque a objeção segundo a qual o legislador e o administrador são os mais legitimados e institucionalmente capacitados para assegurar e proteger os direitos fundamentais. Além do mais, envolvida violação de direitos de grupos marginalizados e sub-representados, é de se duvidar que a intervenção judicial possa prejudicar o autogoverno popular onde esse simplesmente não existe. (p. 245)

A separação dos poderes não pode servir para justificar a permanência da inércia estatal diante das assombrosas violações a direitos dos presos. Além disso, não é razoável a análise de tal princípio sob uma perspectiva estática. Com fulcro no constitucionalismo cooperativo, a separação dos poderes deve espelhar um modelo dinâmico e dialógico. Raciocinar de jeito distinto equivaleria a permitir conjunturas de somatório de inércias, de paralisia dos três poderes em desfavor da concretização de direitos fundamentais. Não é por acaso que se pretende a aplicação do ECI em um caso como o sistema carcerário: envolvida população estigmatizada, socialmente desprezada e politicamente ignorada, deixar de atuar de forma dialógica com os demais poderes seria admitir a ideia de que existem “direitos sem remédio”.

## **4 A DECLARAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO UM ESTADO DE COISAS INCONTITUCIONAL À LUZ DA ADPF 347 DO STF**

A discussão relativa ao quadro de violações sistêmicas dos direitos dos presos tem figurado com frequência na agenda do STF.

Sob tal perspectiva, o tema do ECI do sistema penitenciário chegou à Corte Constitucional por meio da ADPF 347/DF, da relatoria do ilustre ministro Marco Aurélio. A ação foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), representado pelo jurista Daniel Sarmento.

A questão pode ser sintetizada conforme seguinte trecho do relatório da ADPF 347:

Afirma alicerçada a inicial em representação formalizada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos. Aponta a adequação da via eleita ante o preenchimento dos requisitos próprios: violação de preceitos fundamentais decorrentes de atos do Poder Público e inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade. Assevera que a superlotação e as condições degradantes do sistema prisional configuram cenário fático incompatível com a Constituição Federal, presente a ofensa de diversos preceitos fundamentais consideradas a dignidade da pessoa humana, a vedação de tortura e de tratamento desumano, o direito de acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos. Sustenta que o quadro resulta de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, incluídos os de natureza normativa, administrativa e judicial. Consoante assevera, os órgãos administrativos olvidam preceitos constitucionais e legais ao não criarem o número de vagas prisionais suficiente ao tamanho da população carcerária, de modo a viabilizar condições adequadas ao encarceramento, à segurança física dos presos, à saúde, à alimentação, à educação, ao trabalho, à assistência social, ao acesso à jurisdição. A União estaria contingenciando recursos do Fundo Penitenciário – FUNPEN, deixando de repassá-los aos Estados, apesar de encontrarem-se disponíveis e serem necessários à melhoria do quadro. O Poder Judiciário, conforme aduz, não observa os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, nos quais é previsto o direito à audiência de custódia. Alega que o procedimento poderia reduzir a superlotação prisional. Sustenta a sistemática ausência de imposição, sem a devida motivação, de medidas cautelares alternativas à prisão, assim como a definição e execução da pena sem serem consideradas as condições degradantes das penitenciárias brasileiras. O Poder Legislativo estaria, influenciado pela mídia e pela opinião pública, estabelecendo políticas criminais insensíveis ao cenário carcerário, contribuindo para a superlotação dos presídios e para a falta de segurança na sociedade. (p. 8-9)

Em sede de medida cautelar<sup>28</sup>, foi postulado que: I) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal; II) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; III) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; IV) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; V) ao juiz da execução penal – que venha a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção; VI) ao juiz da execução penal – que abata, da pena, o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal; VII) ao Conselho Nacional de Justiça – que coordene mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”; VIII) à União – que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

No julgamento da medida cautelar, o STF, por maioria, reconheceu expressamente a existência de um ECI e deferiu a medida parcialmente, para determinar: aos juízes e tribunais que instaurassem a audiência de custódia, em até 90 dias, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do recolhimento e à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional.

---

<sup>28</sup> ADPF 347 MC/DF: DJe 09/09/2015, p. 9-10



Em que pese o fato do julgamento de mérito da ADPF 347 ainda estar pendente, a análise da apreciação da medida cautelar já fornece alguns parâmetros do posicionamento da Corte.

De plano, salta aos olhos o reconhecimento expresso no voto da maioria dos ministros - Marco Aurélio, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski - de que o sistema penitenciário brasileiro deve ser considerado um ECI. Neste ponto, ressalvado o voto do relator, que analisou minuciosamente os requisitos para a configuração do ECI, os demais votos, ao menos em sede de medida cautelar, parecem ter sido proferidos sem a devida atenção ao tecnicismo que o reconhecimento de tal instituto impõe.

Como salientado em seção antecedente, as críticas formuladas ao instituto do ECI são pertinentes e apenas podem ser refutadas quando os quatro pressupostos para configuração do ECI – violação massiva e generalizada de uma pluralidade de direitos fundamentais que afetem uma gama de pessoas; imputável a mais de um órgão; que a solução para o problema seja a atuação coordenada dos órgãos e poderes institucionais; que tal quadro conduza à propositura de inúmeras ações judiciais - são rigidamente obedecidos, a evidenciar uma situação de excepcionalidade. Isso porque, caso assim não o seja, estar-se-á correndo o risco de ubiquidade das declarações de inconstitucionalidade, o que esvazia a essência do instituto.

Outro ponto a ser destacado cinge-se ao fato de que as determinações da Corte (implementação de audiências de custódia) e medidas ventiladas como hábeas à superação do quadro (por exemplo, a promoção de cursos e treinamentos para os magistrados sobre o sistema prisional e medidas alternativas ao encarceramento) evidenciam uma visão de centralismo judicial, o que vai de encontro ao terceiro pressuposto do ECI, qual seja, de que a superação do quadro demanda a atuação coordenada entre os poderes e órgãos, com a expedição de ordens dialógicas e remédios flexíveis, à luz do federalismo cooperativo. Tais medidas de cunho centralizador inflam ainda mais a máquina judiciária, que tem como óbice a finitude de recursos humanos e orçamentários e encerram a perpetuação de problemas institucionais já existentes. Além do mais, podem conduzir ao execrável unilateralismo judicial, fonte de verdadeiras arbitrariedades.

Por derradeiro, o exame do andamento processual da ADPF 347<sup>29</sup> revela duas facetas proeminentes.

A primeira delas concerne ao descumprimento da ordem proferida contra a União para o descontingenciamento dos valores do FUNPEN. Trata-se de quadro preocupante, na medida em que o mero reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pouco ou quase nada alteraria o plano concreto das coisas se a Corte não buscar reter a jurisdição sobre o litígio para assegurar a implementação total de suas ordens. Por isso, para além do âmbito de reconhecimento, o STF tem que atuar no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas capazes de modificar o quadro inconstitucional, sob pena de fracasso do ECI. Em excerto fabular, Campos (2016, p. 318) sintetiza que “para transformar instituições em mau funcionamento, o STF precisa, primeiro, preparar-se para não se juntar a esse grupo de instituições. Ele deve, antes, se organizar para poder cumprir um bom papel na solução dos litígios estruturais”.

A segunda, associa-se ao elevado número de entidades admitidas como *amici curiae* no processo, fator altamente profícuo. Isso porque, não se deve perder de vista que uma das condições cruciais ao sucesso da *Sentencia* T-025, proferida pela Corte Colombiana no caso do deslocamento forçado de pessoas em razão da violência interna, foi o fato de que ela não se limitou a determinar a promoção de políticas públicas destinadas a suplantam a violação de direitos, mas também supervisionou o cumprimento da decisão, realizou audiências públicas para debater as soluções formuladas e proferiu novas decisões e ordens, revelando a importância da participação colaborativa da sociedade civil, instrumento de fomento à democracia em um Estado Democrático de Direito.

Diante deste panorama, constata-se que o ECI tem potencial para contribuir à proteção de minorias vulneráveis e à solução de problemas estruturais que impliquem realidades inconstitucionais de violação a direitos fundamentais. Ao menos por enquanto, a aplicação do instituto via medida cautelar demonstrou certa atecnia e timidez da Corte em seu manejo.

## 5 CONCLUSÃO

Muitos problemas, acumulados historicamente, costumam a ser efetivamente enfrentados, entre os quais se destacam a formatação burocrática ineficiente, a persistência de

---

<sup>29</sup> ADPF 347 MC/ DF. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=347&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 27/09/2017.

padrões normativos ultrapassados de gestão, crescimento acelerado da população carcerária em descompasso com as capacidades institucionais, sobretudo para enfrentar problemas mais complexos, de controle e segurança dos estabelecimentos, concretização de direitos e efetivação das finalidades das penas. A interação de todos esses fatores, materializada em densa rede de relações sociais, implica a manutenção do *status quo*, onde predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade.

No presente artigo, buscou-se demonstrar a validade da incorporação e aplicabilidade do instituto do ECI ao sistema penitenciário brasileiro. Discorreu-se de forma exhaustiva acerca de um contexto de massiva e generalizada violação de direitos fundamentais, no que diz respeito à dignidade dos presos, à higidez física e à integridade psíquica. A precariedade das instalações nas cadeias e presídios aliados a superlotação carcerária, para além de uma mera inobservância da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob a custódia do Estado. Por representarem os presos uma parcela da população estigmatizada e sem voz, comprovou-se a necessidade de uma postura proativa do STF em face da inércia deliberada dos poderes públicos no sentido de sobrepujar os entraves inerentes ao sistema carcerário. Além do mais, ressaltou-se que a aplicabilidade do ECI deve pressupor conduta dialógica entre os órgãos e poderes, a fim de que a superação do quadro de inconstitucionalidades imanente aos presídios brasileiros seja fruto da disseminação de políticas coordenadas, adstritas ao equilíbrio que o federalismo pátrio impõe. É sob este pálio que reside o viés propositivo do presente artigo: aduzir mecanismos conducentes a reorganizar o caos das prisões, tendo como espectro o julgamento da ADPF 347 pelo STF, em que foi reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional.

De plano, no julgamento da medida cautelar da ADPF 347, a conduta da Suprema Corte que mais chama a atenção é o deferimento do pedido para que a União proceda ao descontingenciamento do FUNPEN. Com efeito, parece ser medida de grande valia.

O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, foi instituído em 1994 pela Lei Complementar nº 79, que criou e listou os recursos a ele direcionados. Os recursos do FUNPEN deveriam (e devem) ser empregados para a construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, dentre outras atividades necessárias a modernizar a aprimorar o sistema penitenciário brasileiro<sup>30</sup>. Os valores destinados ao fundo são decorrentes de uma fonte estável de financiamento.

---

<sup>30</sup> Lei Complementar nº 79/94, artigo 1º e 3º, I: “Artigo 1º. Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, a ser gerido pelo Departamento de Assuntos Penitenciários da

Contudo, para além da simples ordem de descontingenciamento dos valores que, por si só, indica uma postura unilateral da Corte, na contramão da lógica do ECI, é preciso enfrentar as razões estruturais que conduziram a esta realidade.

O artigo 3º da LC 79/94 estabelece que os recursos do FUNPEN são geridos pelo Ministério da Justiça e direcionados aos Estados por meio de convênios ou instrumentos similares, que devem obedecer às regras da IN 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo a qual os Estados devem propor os convênios ao Ministério da Justiça, respeitados seus requisitos. Nesse sentido, para a AGU<sup>31</sup> a principal falha do FUNPEN reside na transferência dos recursos, já que os Estados não são capazes de executar os convênios, o que ocasiona o contingenciamento dos repasses e consequente frustração da política pública.

Assim, acima de declarar o descontingenciamento puro e simples dos valores do FUNPEN, e em observância à atuação dialógica que deve pautar as diretrizes do STF em face do ECI, é razoável que a Corte alvitre, por exemplo, a alteração ou nova da regulamentação das normas do FUNPEN, a fim de revertê-las em comandos mais flexíveis e apropriados ao arranjo institucional das penitenciárias e do federalismo pátrio.

A partir de então, com disponibilidade financeira, será viável que se ordene a construção de estabelecimentos penitenciários, ao menos para criar algumas condições minimamente razoáveis de tutela de presos no sistema penitenciário, já que a história demonstra a tendência necessária ao desencarceramento, com uma mudança na filosofia das penas e um balanço de quem efetivamente deve alcançar o sistema penitenciário.

Nesse sentido, com relação aos estabelecimentos prisionais, seria relevante investir no método das APACs – Associações de Proteção e Assistência ao Condenado. Trata-se de entidade civil dedicada à recuperação e reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade, cujo trabalho se baseia em um método de valorização humana, vinculada à evangelização, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena, figurando como uma grande alternativa para a ressocialização. Destarte, a APAC opera como auxiliar dos Poderes Judiciário e Executivo, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade nos regimes fechado, semiaberto e aberto, envolvendo a participação dos recuperandos, voluntários e diretores das entidades, sem a presença de policiais e agentes penitenciários, cujo método, em São Paulo, Minas Gerais e em outros

---

Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. (...) Artigo 3º. Os recursos do FUNPEN serão aplicados em: I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais”.

<sup>31</sup> AGU, 2015: Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id\\_conteudo/348575](http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/348575)>. Acesso em: 27/09/2017.

Estados da Federação, vem trazendo ótimos resultados. O método APAC consiste em atos religiosos, palestras de valorização humana, biblioteca, instituição de voluntários-padrinhos, pesquisas sociais (conhecer as causas), representantes de cela, faxinas e outros trabalhos, reunião de grupo, concurso de composição e higiene das celas, contato com a família, conselho de sinceridade e solidariedade dos recuperandos<sup>32</sup>.

Além do mais, a utilização dos valores do FUNPEN seria útil à implementação das políticas de desencarceramento, como compra de tornozeleiras eletrônicas e fiscalização de todas as demais medidas alternativas já implementadas, mas carentes de concretização.

Dessa forma, verifica-se que o ECI pode contribuir para tornar o Brasil um país mais inclusivo e atento à dignidade humana como bem intrínseco de todo e qualquer indivíduo. Apenas criticar o instituto, sem ao menos tentar executá-lo, significa fechar os olhos para a realidade de violação dos direitos dos presos e continuar tratando-os como seres invisíveis.<sup>33</sup> Mais que isso, é dar respaldo à paralisia estatal no tocante à efetivação dos direitos fundamentais.

---

<sup>32</sup> CPI do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 445-446. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 25/09/2017.

<sup>33</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana*. Revista de Direito Administrativo n. 254, 2010, p. 52-54.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. *Políticas públicas de segurança e justiça penal*. Cadernos Adenauer IX – Segurança Pública, Fundação Konrad Adenauer, 2008, p. 9-28.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana*. Revista de Direito Administrativo n. 254, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 7.210 de 11 de julho de 1984. *Lei de Execução Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.072 de 25 de julho de 1990. *Lei dos Crimes Hediondos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça, 2014. *Departamento Penitenciário Federal – DEPEN*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopenesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça, 2015. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>>. Acesso em: 25/09/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.170/DF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5170&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20/09/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 347/DF*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 18/09/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 580.252/MS*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=580252&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20/09/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 592.581/RS*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=592581&classe=RE-RG&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20/09/2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE 641.320/RS*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=641320&classe=RE-RG&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20/09/2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do Ativismo Judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, 2016.

CIDH, 1969. *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 25/09/2017.

CPI do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 618. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 25/09/2017.

DUDH, 1948. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 25/09/2017.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

IBCRIM, Boletim nº 293. *Um convite ao debate: como o FUNPEN pode aperfeiçoar o sistema penitenciário brasileiro*. Abril/2017, pág. 11.

PEIXOTO, Paula Carvalho. *Vítimas encarceradas: histórias de vidas marcadas pela violência doméstica e pela criminalidade feminina*. São Paulo: IBCCRIM, 2017.

Portal Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-dez-02/superlotacao-presidios-california-chega-suprema-corte-eua>>. Acesso em: 26/09/2017.

Portal CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>>. Acesso em: 25/09/2017.

Portal CNJ. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84371-levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>. Acesso em: 25/09/2017.

Portal Jota. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/constituicao-e-sociedade-masmorras-medievais-e-o-supremo-06012015>>. Acesso em: 25/09/2017.

RAQUEL CÁRDENAS, Blanca. *Contornos jurídico-fáticos del estado de cosas inconstitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.