

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

DIREITO

Tobias da Silva Lino

O STF e o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro

TAUBATÉ

2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	2
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	3
O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....	4
CONTROVÉRSIAS ACERCA DOS PODERES	5
O QUE ACONTECEU COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO	6
SUPERLOTAÇÃO.....	6
VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS PRESOS	6
USO ABUSIVO DA PRISÃO PROVISÓRIA	8
CONCLUSÃO.....	8
REFERÊNCIAS	10

INTRODUÇÃO

A situação dos presídios brasileiros, marcado pela ampla, contínua e sistemática violação dos direitos dos presos, principalmente pela omissão do Poder Público, caracteriza o chamado Estado de Coisas Inconstitucional. Neste artigo, buscamos analisar a atuação do Supremo Tribunal Federal, na forma de ativismo judicial, como forma de controle de constitucionalidade legítimo. Abordamos também o que é a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional e como a realidade da vida dos presidiários se adequa aos pressupostos estruturais para reconhecê-la. Demonstraremos que a situação dos presídios precisa ser superada de forma conjunta entre os três poderes da União, seus os órgãos e instituições e a sociedade civil, por meio de políticas públicas e diálogo institucional.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2º), sendo o Supremo Tribunal Federal um dos órgãos do Poder Judiciário (CF, art. 92, I) e cabendo a ele a competência principal de guarda da Constituição Federal (CF, art. 102). Portanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão responsável por julgar, principalmente, as ações de âmbito constitucional, como a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, bem como as arguições de descumprimento de preceito fundamental (BRASIL, Institucional do STF, 2023).

Com a divisão constitucional dos três poderes, expressa no art. 2º da Constituição Federal, é preciso evidenciar as formas de controle de cada poder com relação ao outro. Nesse sentido, Moraes (2021) aponta algumas hipóteses de controle do Poder Judiciário em relação aos poderes Executivo e Legislativo:

Quanto às hipóteses de controle do Judiciário em relação ao Executivo:

[...] possibilidade de não permitir-se que o Presidente da República conceda a extradição, em caso de ausência dos requisitos constitucionais e legais (CF, art. 5º, LI e LII); possibilidade de o Supremo Tribunal Federal declarar, em tese, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal (CF, art. 102, I, a); exercício do controle difuso de constitucionalidade das leis ou atos normativos do Poder

Público (CF, art. 97); compete ao Supremo Tribunal Federal o processo e julgamento do Presidente e Vice-presidente da República nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, b); efetivação do provimento dos cargos de suas secretarias, concedendo licença e férias aos seus funcionários (CF, art. 96, I, f) (MORAES, 2021, p. 72).

Quanto às hipóteses de controle do Judiciário em relação ao Legislativo:

[...] possibilidade de o Supremo Tribunal Federal declarar, em tese, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal (CF, art. 102, I, a); exercício do controle difuso de constitucionalidade das leis ou atos normativos do Poder Público (CF, art. 97); compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os parlamentares nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, b); elaboração de seus próprios regulamentos e regimentos internos e organização de seus serviços (CF, art. 96) (MORAES, 2021, p. 71).

Aqui, o Controle de Constitucionalidade das leis ou atos normativos merece destaque.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Segundo Marques (2010), o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário não era previsto expressamente pela Constituição, mas surge em uma decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em 1803, no caso *William Marbury v. James Madison*, no qual o juiz-chefe Marshall destaca a supremacia da Constituição diante dos poderes, apontando ser função do Judiciário interpretar se os atos dos demais poderes estão de acordo ou não com a Constituição e, caso não estejam, declará-los nulos. Conforme Bittencourt (1997), Marshall também declara que no conflito da lei em oposição à Constituição, faz parte da essência do dever judicial eleger o preceito que dominará o assunto.

Já no Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inova adotando um modelo híbrido, combinando elementos do controle difuso e do controle concentrado, conforme Viveiros¹ (2012) (*apud* MEDEIROS, 2013). Segundo Medeiros (2013), nos últimos anos, o Poder Judiciário tem ganhado grande protagonismo quanto à defesa de minorias, manifestados por duas diferentes vertentes, a “judicialização da política” e o “ativismo judicial”.

¹ VIVEIROS, Mauro. El control de constitucionalidad brasileño: u modelo híbrido o dual. Madrid: Acadêmica espanhola, 2012.

A Constituição de 1988 consagra também o controle abstrato ao STF, julgando as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, quando uma lei ou ato normativo federal ou estadual ofendem a Constituição Federal, sendo elas: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) (MEDEIROS, 2013).

O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O Estado de Coisas Inconstitucional se caracteriza por um quadro de violação de direitos humanos fundamentais de forma sistemática, massiva e permanente, onde falhas estruturais de políticas estatais e omissões institucionais são fatores centrais desse cenário (CAMPOS, 2015). É uma técnica projetada pelo juiz constitucional que visa garantir a dimensão objetiva dos direitos inerentes ao ser humano (HERNÁNDEZ, 2003). A Corte atua para defender o sistema de direitos fundamentais expresso na Constituição como um todo, tanto determinando, quanto supervisionando ações públicas, sendo um agente de transformação social (CAMPOS, 2015).

O Estado de Coisas Inconstitucional possui três pressupostos segundo Campos (2015), são eles:

- A constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas;
- A falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural”, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação;
- A superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc. (CAMPOS, 2015, p. 2).

Reconhecidos esses pressupostos, é importante que as cortes adotem uma atuação ativista para superar essa situação, adotando ordens flexíveis e monitorando a execução, sempre em conjunto com as demais instituições (CAMPOS, 2015).

Conforme Hernández (2003), a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional surge na Colômbia através da *Sentencia SU-559*² de 06 de novembro de 1997, no qual os professores dos municípios María La Baja e Zambrano instauraram uma ação de tutela contra seus prefeitos, pois não haviam sido filiados a nenhum fundo de prestação social, de forma que não haviam recebido as devidas prestações sociais relacionadas à saúde, mesmo que sofressem desconto de 5% em seus salários. Na decisão, o Juiz Eduardo Cifuentes Muñoz reconheceu que se tratava de um “problema geral que a afeta um número significativo de docentes no país e cujas causas se relacionam com a execução desordenada e irracional da política educativa”³ (*apud* HERNÁNDEZ, 2003).

Outro momento cujo Estado de Coisas Inconstitucional foi reconhecido na Colômbia refere-se ao caso do deslocamento forçado de pessoas devido a atuação de grupos violento, retirando seus direitos de moradia, saúde, educação e trabalho, analisado na *Sentencia T-025*, de 2004 (CAMPOS, 2015). A Corte supervisionou a sua implementação, dando ordens mais flexíveis acompanhadas de monitoramento e em constante diálogo entre as instituições e a sociedade. Essa atuação, menos rígida, e em constante supervisão garantiu o sucesso da política (CAMPOS, 2015). Gravito e Franco (2010) apontam que, nos seis anos posteriores a sentença T-025, o caso teve um alto impacto no desbloqueio do aparato estatal e na localização do tema no centro do debate cidadão e das políticas públicas, teve também um efeito notável na democratização do tema, na medida que criou espaços de participação e controle da sociedade com força jurídica.

CONTROVÉRSIAS ACERCA DOS PODERES

Para Hernández (2003), o juiz constitucional deve usar a técnica do “estado de coisas inconstitucional” de forma razoável, se autolimitando, até certo ponto, em suas decisões, respeitando o princípio da separação de poderes e garantindo que atendam as demandas sociais e a execução e controle de políticas públicas. Dessa forma, a atuação do Judiciário deverá ser limitada para garantir que não haja um abuso de poder, utilizando a omissão dos demais poderes como justificativa. Essa abordagem deve ser feita em conjunto com os outros dois poderes e

² Corte Constitucional, sentencia del 6 de noviembre de 1997, acción de tutela instaurada por Delfida Carrascal Sandoval y otros contra los Municipios de María La Baja y Zambrano (Bolívar). M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ *ibidem*

com os órgãos e entidades do Estado, garantindo que a atuação seja específica em seu respectivo âmbito.

O QUE ACONTECEU COM O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

SUPERLOTAÇÃO

Com relação à superlotação dos presídios brasileiros, o “Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014) nos expõe uma situação extrema: com uma capacidade total de 357.219 vagas, a população no sistema prisional registrava 563.526 presos em 2014, com um déficit de 206.307 vagas. Considerando ainda as pessoas em prisão domiciliar, o relatório aponta que o Brasil é o 3º país com a maior população prisional do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China (país com a maior população mundial).

VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS PRESOS

Conforme dados do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou sobre a situação do Sistema Carcerário brasileiro em 2009, constatamos que as violações dos direitos dos presos é regra dentro dos presídios. Expressa pela degradação do espaço, do corpo, da mente e da dignidade do preso, é possível identificar uma situação estrutural, sistemática e duradoura, amparada pelas instituições e que reflete a omissão do Estado perante os direitos das pessoas que, mesmo privadas de liberdade, devem ser garantidos com toda força e eficiência. As principais violações de direitos apontadas pelo relatório são:

- **Falta de assistência material** – presos não têm as condições mínimas para viver; tensão, medo, repressão, tortura e violências se estendem aos parentes nos momentos de visita.
- **Acomodações** – maioria dos presídios precisa de reforma; muitos não possuem instalações para alocação individual e, quando alocados coletivamente, não possuem as condições mínimas de acomodação.
- **Higiene** – os presos não têm acesso a água ou, se têm, não é limpa ou de boa qualidade; em celas superlotadas, passam dias sem tomar banho por falta de água; muitos não possuem banheiros e pias; não são oferecidos artigos necessários à higiene pessoal,

como sabonete, escova de dente ou toalhas; grande maioria das unidades prisionais é insalubre, com esgoto aberto, lixo jogado, ratos e insetos.

- **Vestuário** – na maioria das unidades, os presos utilizam suas próprias roupas, sem qualquer critério (doadas, levadas por parentes, tomadas de outros presos) ou simplesmente vestem trapos velhos; dormem em pedras nuas e frias, pois não existem colchões suficientes; em muitos estabelecimentos penais, “o principal uniforme dos presos é o próprio couro, onde 70 presos seminus se amontoavam em apenas uma cela” (BRASIL, 2009, p. 197).
- **Alimentação** – em quase todas as unidades prisionais os presos reclamam da qualidade da comida, que é servida em sacos plásticos, tendo que comerem com as mãos; denúncias de cabelo, baratas, objetos estranhos, comida azeda ou podre; existência de um mercado paralelo, com ofertas de alimentos de melhor qualidade a preços exorbitantes dentro dos presídios.
- **Assistência quanto à saúde**
 - **Assistência médica** – apenas 20% dos presos se encontravam cobertos pelas equipes de saúde, até 2007, sendo apenas 13 Estados qualificados para executar essa política.
 - **Assistência Farmacêutica** – os mesmos remédios são utilizados em todos os tratamentos das mais variadas doenças; utilização de creolina (medicamento utilizado para tratamento de feridas de animais) para tratamento de pele.
 - **Assistência Odontológica** – não recebem assistência odontológica; quando fornecida, se limita a extração dos dentes; enorme quantidade de presos sem dentes.
 - **Assistência Psicológica** – não possuem tratamento psicológico, considerando a situação opressora; alguns doentes mentais ainda estão presos junto com os demais, sendo que deveriam estar em centros de tratamento específicos como os Hospitais de Custódia.
- **Assistência quanto à sociabilidade**
 - **Assistência Jurídica** – começam desde o momento da prisão, com abuso de poder, sonegação de direitos, violência; relatos de flagrantes forjados; o preso presta depoimento sem advogado
 - **Assistência Educacional** – apenas 13,23% de presos estudando; falta de espaço físico específico, falta de material pedagógico, profissionais mal pagos.

- **Assistência Social** – falta de profissional de assistência social, em São Paulo, cerca de 476 presos para cada profissional.
- **Assistência ao Egresso** – não possuem nenhuma forma de acompanhamento; as famílias não são orientadas; são jogados no mundo.
- **Superlotação** – celas com capacidade para 12 pessoas alocam 70; 1500 presos onde cabem apenas 500; superlotação também nas cadeias públicas e delegacias de polícia.

A realidade evidenciada pelo relatório da CPI nos lembra as descrições que Levi (1988) deu para as condições de vida no acampamento de Auschwitz, durante o período do Holocausto Judeu pela Alemanha Nazista. Não é pouco a comparação, a situação degradante, ignorada pela parte majoritária da população, nos coloca em um conflito moral: julgamos como horrível o holocausto, mas ao vermos nosso próprio povo passando por situações idênticas os ignoramos?

USO ABUSIVO DA PRISÃO PROVISÓRIA

Segundo a Pesquisa “A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas” (), demonstra que, dos réus que responderam ao processo presos, 37,2% não foram condenados a penas privativas de liberdade, evidenciando o abuso do instituto da prisão provisória. Nas palavras da própria pesquisa: “o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país” (IPEA, 2014). Esse uso abusivo se demonstra com o grande número de presos provisórios, que eram mais de 240 mil pessoas até 2013.

CONCLUSÃO

Analisando a realidade prisional brasileira, fica claro que estamos diante de um Estado de Coisas Inconstitucional, evidenciado pela omissão do governo quanto aos direitos violados dos presos e quanto ao caráter estrutural e permanente de degradação, no qual se situam os estabelecimentos penais do país. Para tentar solucionar a situação degradante dos presídios brasileiros, em 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), advogado principalmente pelo Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmiento, ajuíza a Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) número 347 para análise do Supremo Tribunal Federal. O partido pede, em sua petição inicial, que:

[...] seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, e, em razão disso, determina a adoção das providências listadas ao final, tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, a seguir descritas, no tratamento da questão prisional do país (STF. ADPF 347. Petição Inicial. 2015).

Esta arguição deu frutos e, em 04 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a situação do Estado de Coisas Inconstitucional nos presídios e definiu algumas sugestões de políticas públicas, segundo Carvalho (2023) são elas: liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para o setor; elaboração, em até seis meses, dos Planos Nacional, Estadual e Distrital, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a sociedade civil, a União, as respectivas unidades federativas e órgãos competentes, de forma a superar o estado de coisas inconstitucional, e, em até três anos, sua implementação e monitoramento pelo DMF do CNJ, supervisionado pelo STF; e realização de audiências de custódia dos presos, em até noventa dias, sendo este apresentado a um juiz em no máximo 24 horas. Com o Supremo Tribunal Federal atuando de forma conjunta com os demais poderes e instituições do Estado, podemos visualizar um futuro esperançoso para a situação dos presídios.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. CPI sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8589056&prcID=4783560#>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília, 27 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Institucional**. 23 maio 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>. Acesso em: 11 out. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Revista Consultor Jurídico, set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em 03 ago. 2023.

_____. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”**. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**. Brasília: DMF, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8589058&prcID=4783560#>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CARVALHO, Mirielle. Em decisão unânime, STF reconhece estado coisas inconstitucional nos presídios. **Jota**, São Paulo, 04 out. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do->

supremo/em-decisao-unanime-stf-reconhece-estado-de-coisas-inconstitucional-nos-presidios-04102023. Acesso em: 11 out. 2023.

GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. Cortes y Cambio Social. **Cómo la Corte Constitucional transform el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/publication/cortes-y-cambio-social-como-la-corte-constitucional-transformo-el-desplazamiento-forzado-en-colombia/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. **La Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano em sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”**. Estudios Constitucionales, Santiago, vol 1, núm 1, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82010111>. Acesso em: 03 ago. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas**. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8589060&prcID=4783560#>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. **O nascimento do controle de constitucionalidade judicial**. Brasília, a. 47, n. 185, jan/mar 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198660/000881206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 ago. 2023.

MEDEIROS, Orione Dantas de. **O controle de constitucionalidade na Constituição brasileira de 1988**. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 200, out./dez. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição de República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2021.

LEVI, Primo. **É isto um homem?** Tradução: Luigi Del Re. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.