

CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO JOSÉ
CURSO DE DIREITO

THAMIRES DA SILVA D'ORSI

FLORIANO ANDRÉ GOMES DO CARMO (Orientador)

O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO
SOB A ÓTICA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Rio de Janeiro

2019

**O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO
SOB A ÓTICA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.
BRAZILIAN CARCERARY SYSTEM
UNDER THE OPTICS OF THE UNCONSTITUTIONAL THING STATE.**

Thamires da Silva D'Orsi

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário São José.

Floriano André Gomes do Carmo

Especialista pela Universidade Gama Filho.

Pós-Graduação em Direito, Estado e Cidadania.

Mestrando pela Universidade da Força Aérea – UNIFA.

PPGCA – Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais.

RESUMO

Este trabalho é fruto de um estudo sobre o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional e sua aplicação no sistema prisional brasileiro. Parte de uma análise da ADPF n° 347, proposta pelo PSOL (Partido Social Liberal), onde o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação massiva dos direitos garantidos aos custodiados, aplicando, ao caso, tal instituto. O objetivo da pesquisa é mostrar a violação massiva dos direitos fundamentais dos detentos, fazendo com que o objetivo da lei penal, qual seja: a ressocialização do preso e sua inserção na sociedade como um novo indivíduo, não seja cumprido. Ao apreciar a ADPF n° 347, o STF reconhece tais violações e a falha estrutural do Estado, fazendo com que sejam implantadas novas políticas públicas. Quais são as políticas públicas cabíveis na situação atual? Será que apenas o reconhecimento do STF em aplicar o Estado de Coisas Inconstitucional resolveria a situação carcerária? A implantação de novas políticas públicas deve ser imposta ou dialogada com os demais órgãos públicos? Ao longo do trabalho, serão apresentadas algumas soluções que podem ser cabíveis no sistema prisional atual. A Constituição Federal é garantista, não repudia a tortura, não permite penas cruéis, degradantes e perpétuas. Assim, resta claro que um custodiado pelo Estado deve ter respeitada sua dignidade humana, sendo assegurados os direitos básicos previstos no texto constitucional.

Palavras-Chave: Sistema Prisional; Políticas Públicas; O Estado de Coisas Inconstitucional.

SUMMARY

This work is the result of a study about the Institute of the State of Unconstitutional Things and its application in the Brazilian prison system. Part of an analysis of ADPF No. 347, proposed by the PSOL (Social Liberal Party), where the Federal Supreme Court acknowledged the massive violation of rights guaranteed to the custodians, applying in this case such an institute. The aim of the research is to show the massive violation of the fundamental rights of detainees, making the objective of criminal law, namely: the re-socialization of the prisoner and his insertion in society as a new individual, is not fulfilled. In assessing ADPF No. 347, the Supreme Court recognizes such violations and the structural failure of the state, causing new public policies to be implemented. What are the appropriate public policies in the current situation? Would only the STF's recognition of applying the unconstitutional State of Things solve the prison situation? Should the implementation of new public policies be imposed or dialogued with other public agencies? Throughout the work, some public policies will be presented that can help in improving the prison system. The Federal Constitution is guarantor, does not repudiate torture, does not allow cruel, degrading and perpetual punishment. Thus, it is clear that a state custodian must have respected his or her human dignity, and the basic rights provided for in the constitutional text are guaranteed.

Keywords: Prison System; Public policy; The Unconstitutional State of Things.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de um estudo sobre o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional e sua aplicação no sistema prisional brasileiro. Parte de uma análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 347, proposta pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), onde o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação massiva dos direitos garantidos aos custodiados, aplicando, ao caso, tal instituto.

A temática deste artigo abrange uma análise superficial do sistema prisional, na qual já é possível observar a falha estrutural do estado em implantar políticas públicas que possam sanar tais vícios, e um estudo sobre o Estado de Coisas Inconstitucional e a função do Supremo Tribunal Federal ante as excessivas inconstitucionalidades nas prisões brasileiras.

Quais são as políticas públicas cabíveis na situação atual? Será que apenas o reconhecimento do STF em aplicar o Estado de Coisas Inconstitucional resolveria a situação carcerária? A implantação de novas políticas públicas deve ser imposta ou dialogada com os demais órgãos públicos?

O objetivo da pesquisa é mostrar a violação massiva dos direitos fundamentais dos detentos, fazendo com que o objetivo da lei penal, qual seja: a ressocialização do preso e sua inserção na sociedade como um novo indivíduo, não seja cumprido. Ao apreciar a ADPF nº 347, o STF reconhece tais violações e a falha do Estado, fazendo com que sejam implantadas novas políticas públicas.

Ao longo do trabalho, serão apresentadas algumas medidas que podem ser cabíveis no sistema prisional atual. Salientando que nada que é imposto tem eficácia ao longo do tempo e que uma política pública dialogada renderia muito mais benefícios em prol da situação carcerária do que a imposição dada pela Suprema Corte.

A relevância da pesquisa se dá pela inquietação ao observar direitos fundamentais sendo violados. A Constituição Federal é garantista, repudia a tortura, não permite penas cruéis, degradantes e perpétuas. Assim, resta claro que um custodiado pelo Estado deve ter respeitada sua dignidade como ser humano, sendo assegurados os direitos básicos previstos no texto constitucional.

A metodologia utilizada é a bibliográfica, realizada a partir de estudos da legislação vigente e doutrinas especializadas no tema, assim como a análise de dados sobre o sistema prisional atual.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O Estado de Coisas Inconstitucional foi desenvolvido pela Corte Constitucional Colombiana em 1997 para enfrentar situações de violações graves aos direitos fundamentais que tenham causas decorrentes de falhas em políticas públicas adotadas pelo Estado.

A finalidade de tal instituto é a construção de soluções estruturais a fim de que auxiliem na superação do quadro de violação massiva dos direitos fundamentais da sociedade em razão da omissão do poder público.

De acordo com a Corte Constitucional Colombiana, se destacam como fatores para definir a existência do Estado de Coisas Inconstitucional: a) a vulneração massiva e generalizada de vários direitos fundamentais que afetam um número significativo de pessoas; b) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir esses direitos; c) a não adoção de medidas legislativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração dos direitos; d) a

existência de um problema social cuja solução demanda a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações bem como compromete significativos recursos orçamentários; d) a possibilidade de se lotar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos.

Ao utilizar o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional, a Corte Constitucional reconhece tais inconstitucionalidades e impõe aos demais poderes públicos a adoção de providências a fim de superar a violação dos direitos fundamentais.

Para Carlos Alexandre de Azevedo Campos:

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para a superação do estado de inconstitucionalidades.

Nessa medida, além de atuarem como direitos de defesa do cidadão contra o Estado, exigem que este empreenda um conjunto de ações administrativas e legislativas para assegurar a efetiva proteção dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a declaração de Estado de Coisas Inconstitucional pela Corte Constitucional corresponde ao papel que o juiz constitucional está cada vez mais sendo chamado a cumprir, o de garante da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em uma sociedade democrática e pluralista. (HERNÁNDEZ, 2003).

3. VIOLAÇÕES DOS DIREITOS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

A Constituição Federal, logo em seu artigo 1º, inciso III, dispõe que é fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Em todo o texto constitucional é possível observar que a intenção do legislador era garantir que todos pudessem viver de forma digna. Ainda, no art. 5º, III da CF é estipulado que

“ninguém será submetido a tortura nem a **tratamento desumano ou degradante.**”
(grifo nosso)

Ora, se o próprio texto constitucional garante que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e, ainda, que não haverá tratamento desumano, não se pode admitir que o próprio Estado deixe por cerceados direitos fundamentais dos detentos.

No inciso XLIX do artigo 5º do mesmo diploma legal está consignado que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. Tal violação, no dizer de José Afonso da Silva, reduz a pessoa humana “à uma condição de animal de pequena significação. Daí o porquê de o respeito à integridade moral do indivíduo assumir feição de direito fundamental.”

SISTEMA PRISIONAL EM NÚMEROS



Integridade física dos presos

Selecione o ano de referência
2018

Selecione o relatório de referência
Anual

As informações dos relatórios anuais se referem às visitas realizadas no mês de março do ano posterior ao ano de referência indicado.

Selecione a variável de integridade física dos presos
Em quantos estabelecimentos houve mortes no ano de referência?

Em quantos estabelecimentos houve mortes no ano de referência?

Região	Não	Sim	Total geral
CENTRO-OESTE	168	62	230
NORDESTE	267	76	343
NORTE	120	50	170
SUDESTE	253	242	495
SUL	126	69	195
Total geral	934	499	1.433

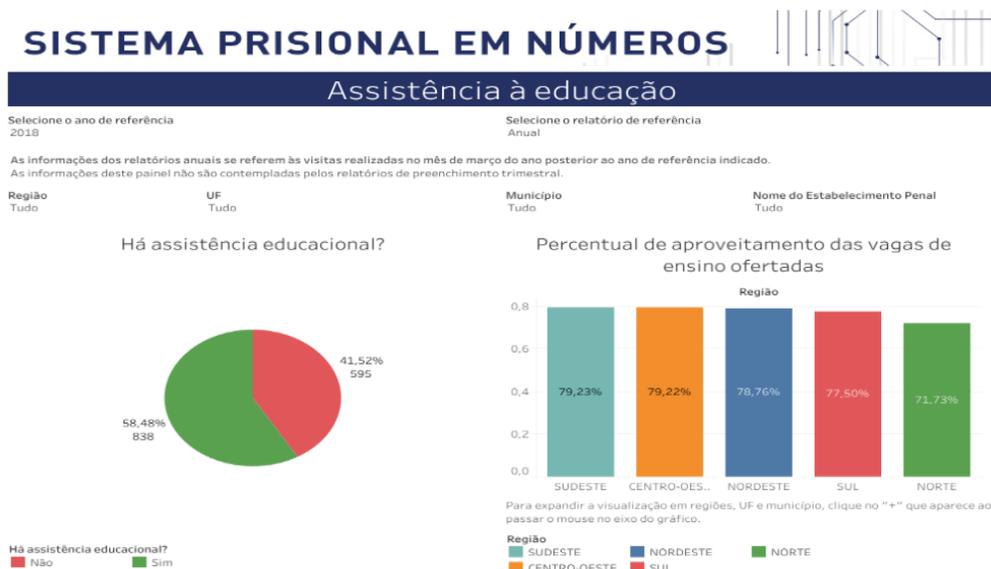
Dados do Conselho Nacional do Ministério Público.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aduz que “o criminoso não deixa de ser homem, conseqüentemente deve ser tratado com respeito adequado e mantido em condições de sanidade”.

Nesse mesmo raciocínio de garantia aos direitos fundamentais dos detentos, a Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal (LEP), além de tratar de normas relativas à execução penal, tem como objetivo proporcionar ao condenado sua ressocialização para que, após o cumprimento de sua pena, ele não seja apenas liberto, mas que seja ressocializado e reinserido à sociedade.

Tanto a Constituição Federal quando a Lei de Execução Penal trazem direitos e garantias fundamentais ao apenado, como assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Ante às excessivas violações dos direitos dos presos, mister se faz observar alguns dados importantes realizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público.



Dados do Conselho Nacional do Ministério Público.

Observando o gráfico acima, percebe-se que quase 50% dos detentos não possuem assistência educacional. A educação representa um processo integral de formação humana, envolve questões de conhecimentos e habilidades, mas, principalmente, a própria essência humana e sua transformação.

Segundo Kant, “a educação é um ato intencional imposto de fora sobre uma criatura que deve ser formada como ser humano”.

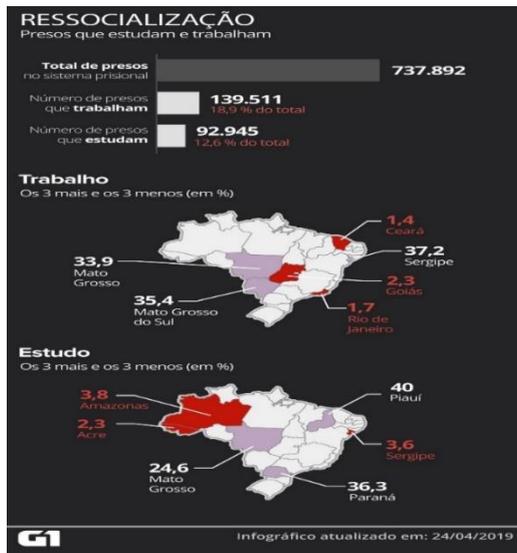
Essa visão holística do filósofo, no que se refere à formação do homem, é o cerne do que hoje se entende por educação, qual seja aquela atividade que se destina a fornecer todas as informações e valores necessários ao homem para que este possa existir junto aos demais como um ser igual e completo. É um processo plural, que abrange diversas dimensões além da intelectual, como a moral, emocional, valorativa, entre outras.

Os direitos dos presos explicitados na Lei de Execução Penal, mais do que isso, garantidos pela Carta Magna tem sido violados. O art. 83 da LEP estabelece que o estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar em suas

dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.

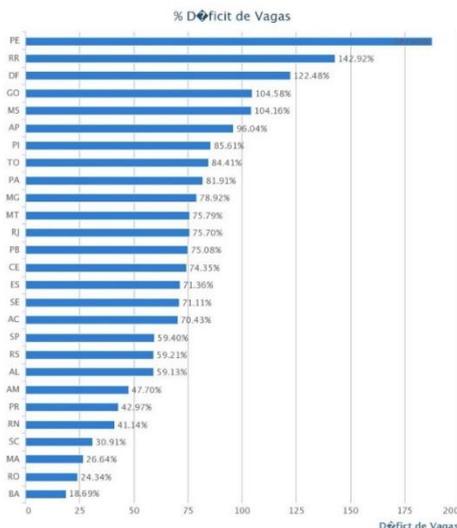
Menos de 20% dos presos estudam ou trabalham atualmente.

Em entrevista ao G1, a coordenadora do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais do Rio de Janeiro, Maíra Fernandes, explica que a sociedade e o Estado esperam que o preso saia e recomece a vida longe do crime, mas a ele não é dado, durante todo o tempo que permanece no cárcere, nenhuma perspectiva, muitas vezes, de estudo e de trabalho.



Percentual de presos que trabalham e estudam é baixo no país — Foto: Guilherme Gomes/G1

Ainda, outra violação ocorre quando observado o disposto no art. 85 do mesmo diploma legal, que segue “o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade”.



Dados do Conselho Nacional do Ministério Público.

O Brasil é um dos países do mundo com maior número de detentos. Possui quase 730 mil presos, ocorre que a estrutura prisional suporta aproximadamente 442 mil presos. São 166% a mais que superlotam as cadeias. Os dados são do “Sistema Prisional em Números”, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os dados mostram ainda que morreram 1.433 detentos que estavam custodiados pelo Estado no ano de 2018. Sem contar o número de estabelecimentos prisionais que não oferecem aos internos assistência educacional nem mesmo médica.

4. O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

Por razões sociais e políticas, o sistema prisional brasileiro se encontra superlotado, vive uma grave crise estrutural e tem seu objetivo, de ressocializar o preso, descumprido.

O art. 1º da Lei nº 7.210/84 diz que a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a **harmônica integração social do condenado e do internado**. (grifo nosso)

A ideia do legislador é punir o indivíduo e promover sua ressocialização. Portanto, é necessário que se busque alternativas para que os infratores possam ser recolhidos em instituições capacitadas que tratem o interno como um ser humano que errou e deve refletir sobre seus atos para que não mais os pratique em desacordo com a lei e, dessa forma, possa ser reinserido à sociedade.

Resta claro que a única solução para a diminuição da criminalidade tem sido a aplicação da pena privativa de liberdade.

Alexandre de Moraes, Ministro do STF, numa entrevista em 2017, afirmou:

"Prendemos quantitativamente, desde o furto de um botijão que alguém pula o muro, sem violência ou grave ameaça, até um roubo de carro-forte, com fuzil, um roubo qualificado. Um fica 10 meses e outro fica 5. Condutas totalmente diferentes, só que a bandidagem violenta, a alta criminalidade, fica muito pouco tempo na cadeia".

A Constituição Federal é baseada na valorização do indivíduo. Assim, proíbe-se a pena de morte, a prisão perpétua, os trabalhos forçados, banimento e penas cruéis.

Baseado em toda essa deficiência das prisões, é possível imaginar quanto efeito negativo existe sobre a pessoa do apenado.

5. ADPF Nº 347

Observando tantas violações à esses direitos, em Junho de 2015 o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – APDF nº 347 pedindo que se reconheça a violação de direitos fundamentais da população carcerária e, diante disso, imponha a adoção de políticas públicas para sanar lesões a preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, decorrentes de atos e omissões dos poderes públicos no tratamento da questão prisional no país.

De acordo com o partido político, “não há cenário fático mais incompatível com a Constituição do que o sistema prisional brasileiro. O problema é sistêmico e decorre de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos estados e do Distrito Federal. A gravidade do quadro e a inapetência dos poderes políticos, da burocracia estatal e das demais instâncias jurisdicionais para enfrentá-lo evidenciam a necessidade de intervenção do STF.”

Em setembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento da cautelar na referida ADPF.

O relator Ministro Marco Aurélio votou no sentido de determinar aos Juízes e Tribunais que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas alternativas à privação de liberdade; que passem a realizar, em até 90 dias, audiências de custódia, com o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; e que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão.

À União, o relator determinou que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização na finalidade para o qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

Segundo o relator, no sistema prisional brasileiro ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade. “O quadro é geral, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema”, afirmou.

Nesse contexto, o Ministro declarou que, além de ofensa a diversos princípios constitucionais, a situação carcerária brasileira fere igualmente normas reconhecedoras dos direitos dos presos, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra a Tortura, além da própria Lei de Execução Penal. De acordo com o relator, a violação aos direitos fundamentais nas prisões tem reflexos também na sociedade e não serve à ressocialização. “A situação é, em síntese, assustadora: dentro dos presídios, violações sistemáticas de direitos humanos; fora deles, aumento da criminalidade e da insegurança social”, disse.

Na ADPF epigrafada, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro vive um "Estado de Coisas Inconstitucional", com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam sendo penas cruéis e desumanas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indivíduos que se encontram em regime de privação de liberdade também são objeto de proteção dos princípios legais. A situação vexatória em que se encontra o sistema prisional do país, para além das condições de suas instalações físicas, revela uma ação (ou omissão) por parte da Administração Pública que se mostra de toda maneira inadequada à persecução de seus fins.

Por ocasião da situação em que se encontra o sistema prisional, a Suprema Corte, como guardiã da Constituição, se encontra legitimada para interferir na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na coordenação de medidas concretas imprescindíveis para superar essa violação massiva dos direitos fundamentais.

Com a aplicação do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional pela Suprema Corte brasileira na ADPF nº 347, o relator Ministro Marco Aurélio optou pelo diálogo com os demais órgãos públicos, tendo em vista que propôs que a Suprema Corte brasileira interfira na formulação e implementação de políticas públicas e em escolhas orçamentárias, mas com ordens flexíveis, seguidas de monitoramento da execução das medidas.

O STF ainda não julgou definitivamente o mérito da ADPF, mas já apreciou o pedido de liminar, decidindo, parcialmente, a medida liminar e deferiu apenas os

pedidos da implantação de audiência de custódia e liberação das verbas do Fundo Nacional Penitenciário.

O Plenário entendeu que a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa uma verdadeira "falha estrutural" que gera ofensa aos direitos dos presos, além da perpetuação e do agravamento da situação, afirmou o relator. (STF. Plenário. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015 (Inf. 798).)

Vale lembrar que a responsabilidade por essa situação deve ser atribuída aos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Embora se trate de um instituto com aplicação recente no ordenamento jurídico brasileiro, válido é reconhecer sua importância na garantia dos direitos fundamentais dos detentos.

Ainda, válido é salientar que uma ordem imposta pela Suprema Corte não será eficiente. É necessário que haja esse diálogo entre os órgãos públicos, flexibilidade das medidas impostas e, mais do que isso, acompanhamento das medidas adotadas a fim de serem cumpridas.

É necessário que tenha, a curto prazo, um investimento na estrutura prisional, porém, mais do que isso, a sociedade e o Estado devem abandonar essa postura de desprezo e omissão quanto aos condenados. À longo prazo, deve haver um investimento na educação, pois como dito por Kant, "o homem é a única criatura que precisa ser educada".

7. REFERÊNCIAS:

BRASIL. ADPF nº 347. 27 de agosto de 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298600>.

Acesso em: 20/11/2019.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso

em: 20/11/2019.

BRASIL. Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 20/11/2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O estado de coisas

inconstitucional e o litígio estrutural. Revista Consultor Jurídico, 1º set. 2015.

CORTE CONSTITUCIONAL DA COLOMBIA. Sentença T-025/04. Disponível em: <HTTP://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Sistema prisional em

números. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 26/11/2019.

FERREIRA. Manoel Gonçalves Filho. Comentários à Constituição brasileira de 1988. São Paulo. Saraiva. 1990. Vol. 1, pág. 65.

GOMES. Marco Antônio. 2019. Ressocialização: Papel da Sociedade no Auxílio ao Tratamento Penitenciário. Disponível em:

<https://blog.ipog.edu.br/desenvolvimento-do-potencial-humano/ressocializacao/>. Acesso em: 20/11/2019.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana. BRASÍLIA. 2017.

HERNÁNDEZ, Clara Inés Vargas. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamado “estado de cosas inconstitucional”.

Estudios Constitucionales, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Santiago, Chile, Año 1, n. 1, p. 203-228, 2003.

JORNAL O GLOBO. Disponível em > <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/26/menos-de-15-do-presos-trabalha-no-brasil-1-em-cada-8-estuda.ghtml>

LIMA, Luís Eduardo Bonfim. O Estado de Coisas Inconstitucional no Contexto da Crise Carcerária Brasileira. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67628/o-estado-de-coisas-inconstitucional-no-contexto-da-crise-carceraria-brasileira>. Acesso em: 20/11/2019.

MOREIRA. Rômulo de Andrade. Uma Vitória Pírrica: O Julgamento da ADPF 347. 2015. Disponível em: <https://romulomoreira.jusbrasil.com.br/artigos/232387594/uma-vitoria-pirrica-o-julgamento-da-adpf-347>. Acesso em: 20/11/2019.

STF. Plenário. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 20/11/2019.