

# O PROCESSO ESTRUTURAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS NA ADPF 347: O ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

## THE STRUCTURAL PROCESS AND THE IMPLEMENTATION OF MEASURES IN ADPF 347: CONFRONTING THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.8.001](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.8.001)

**Laura Guimarães da Silveira\***

 **Orcid:** <https://orcid.org/0009-0006-7802-248X>

 **Lattes:** <https://lattes.cnpq.br/7531427025562001>

**Reshad Tawfeiq\*\***

 **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7022-6484>

 **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/1928369587262503>

Recebido em: 18.10.2024

Aceite em: 02.12.2024

**Resumo:** Trata o presente artigo da análise da ADPF 347 e do Processo Estrutural como ferramenta para a concretização do “estado ideal de coisas”. Inicialmente, explora a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e o impacto do reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras na atuação da Corte. Em seguida, relaciona-se o caso ao Processo Estrutural, discutindo suas características

---

\* Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil. E-mail: [lauraguimaraesdasilveira@gmail.com](mailto:lauraguimaraesdasilveira@gmail.com).

\*\* Doutor em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil e Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil. E-mail: [rtawfeiq@uepg.br](mailto:rtawfeiq@uepg.br).

e técnicas aplicadas na ADPF. Para tanto, usou-se o método dedutivo, com a técnica de pesquisa documental indireta, que se divide em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias). Os resultados apontam que o Processo Estrutural é um mecanismo capaz de promover um “estado ideal” no sistema prisional, desde que flexível, dinâmico e com decisões voltadas para o futuro. Somente assim a Corte pode cumprir seu papel, retirando os Poderes da inércia e supervisionando as mudanças necessárias.

**Palavras-chave:** ADPF 347, Estado de Coisas Inconstitucional, Processo Estrutural, Sistema Prisional, Técnicas Processuais.

**Abstract:** This article deals with the analysis of ADPF 347 and the Structural Process as a tool for achieving the “ideal state of things”. Initially, it explores the Allegation of Non-compliance with Fundamental Precept 347 and the impact of the recognition of an Unconstitutional State of Affairs in Brazilian prisons on the Court’s actions. Then, the case is related to the Structural Process, discussing its characteristics and techniques applied in the ADPF. To this end, the deductive method was used, with the technique of indirect documentary research, which is divided into documentary research (primary sources) and bibliographic research (secondary sources). The results indicate that the Structural Process is a mechanism capable of promoting an “ideal state” in the prison system, as long as it’s flexible, dynamic and with decisions focused on the future. Only in this way can the Court fulfill its role, removing the Powers from inertia and supervising the necessary changes.

**Keywords:** ADPF 347, Unconstitutional State of Things, Structural Process, Prison System, Procedural Techniques.

## INTRODUÇÃO

No contexto fático atual em que a população carcerária brasileira cresce continuamente e as condições degradantes que a cercam se intensificam, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado, em 2015, a deliberar sobre os desafios enfrentados pelo sistema prisional do país, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Nessa ocasião, o STF pioneiramente reconheceu no Brasil o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional aplicado ao sistema prisional nacional. Originário do Direito Constitucional Colombiano, esse termo denota a constatação de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de Direitos Fundamentais, exigindo soluções estruturais abrangentes para corrigir os problemas e suprir as omissões do Estado, ou seja, o sistema penitenciário brasileiro vive uma realidade singular, na qual as violações aos Direitos Fundamentais não são mais excepcionais, mas sim a norma nesse ambiente. (Quadros, 2023)

Assim, de acordo com Quadros (2023), o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil represente uma forma de ativismo judicial dialógico e estrutural. Isso implica na institucionalização de uma cooperação entre diferentes atores estatais, na qual o Judiciário atua como um impulsionador para que o Legislativo e o Executivo trabalhem conjuntamente em direção à melhoria efetiva das circunstâncias que levaram à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional. Nesse sentido, a nova estrutura institucional favorece a criação de um ambiente político que permitiu a participação ativa do Judiciário nos processos de tomada de decisão, ocupando um papel estratégico no controle das políticas públicas (Bochenek, 2013).

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as técnicas de processo estrutural utilizadas no processamento da ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, como objetivos específicos elencam-se: discorrer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347; apresentar o processo estrutural, apresentando suas características e técnicas; e, por fim, verificar as técnicas de processo estrutural utilizadas no processamento da ADPF 347.

Ademais, essa pesquisa faz parte das reflexões oriundas da disciplina “Processos Estruturais e a judicialização de políticas públicas”, do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

O estudo se conduziu pelo método dedutivo, que segundo Marconi e Lakatos “[...] reformula ou enuncia de modo explícito a informação já contida nas premissas”, e compreendeu a abordagem feita a partir da técnica de pesquisa documental indireta, a qual, segundo as mesmas autoras, divide-se em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias). A fonte primária usada neste trabalho abarca a legislação vigente no país, especificamente a Constituição Federal. Quanto à fonte secundária, a pesquisa bibliográfica consistiu na análise da produção doutrinária e jurisprudencial, objetivando “[...] colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 91), o que se fez por meio dos autores da área como: Arenhart (2021), Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021), Lanza (2022), Magalhães (2019), entre outros.

O presente artigo encontra-se estruturado em três seções. Na primeira, buscou-se discorrer acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 e elucidar o instituto do Estado de Coisas Inconstitucional e suas características e repercussões de seu reconhecimento no sistema brasileiro. Na segunda, intentou-se explicar o instituto do Processo Estrutural e relacioná-lo com o Estado de Coisas Inconstitucional, de forma a averiguar se tratam-se de institutos sinônimos. Por fim, explorou-se as técnicas características do Processo Estrutural utilizadas na ADPF 347.

## A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) protocolou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) em 27 de maio de 2015, buscando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário brasileiro e a adoção de medidas estruturais para enfrentar violações de preceitos fundamentais dos encarcerados, que o partido alega serem resultado de ações e omissões

dos poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal. O caso foi relatado pelo Ministro Marco Aurélio, que reconheceu uma nova modalidade de inconstitucionalidade por omissão estrutural no direito brasileiro, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

A petição inicial da ADPF relatou diversos problemas que afetam o sistema prisional brasileiro, configurando um estado de inconstitucionalidade do sistema como um todo. A petição requereu a determinação de diversas medidas estruturais a serem implementadas e monitoradas pelo STF, com o auxílio dos demais Poderes, órgãos e pessoas afetadas. Essas medidas visam remediar uma situação com questões de natureza política, social e econômica, configurando uma tentativa de realizar mudanças sociais por formas jurídicas. Além disso, os pedidos principais da ADPF se dirigem à reestruturação do sistema prisional em todos os níveis, cabendo ao STF monitorar e implementar as mudanças necessárias.

O Ministro Relator, ao descrever a situação carcerária no Brasil, afirmou:

A maior parte desses detentos está sujeita às seguintes condições: superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual. (BRASIL, 2015, p. 5)

Diante desses relatos, o Ministro conclui que no sistema prisional brasileiro ocorre uma generalizada violação de direitos fundamentais no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. Ademais, assevera que a superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. Segundo ele, “As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas” (BRASIL, 2015, p. 7).

Assim, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu uma nova modalidade de inconstitucionalidade por omissão estrutural no direito brasileiro, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), o que, segundo Magalhães (2021), implicaria na determinação de medidas estruturais flexíveis, a serem implementadas e monitoradas pela Corte, com o apoio dos demais poderes, órgãos e pessoas afetadas.

Segundo Campos (2016), há três pressupostos principais do ECI. O primeiro deles é a verificação de um quadro não apenas de proteção deficiente, mas de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, afetando um grande número de pessoas. Além de verificar a transgressão ao direito individual do demandante ou dos demandantes em um determinado processo, é identificado um quadro de violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que atinge um número elevado e indeterminado de pessoas. Nesse cenário, limitar a atuação exclusivamente aos demandantes implicaria uma omissão da própria Corte, que deve se conectar com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

O segundo pressuposto é a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. A ausência de coordenação ou a falta de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias representa uma “falha estrutural” que gera tanto a violação sistemática dos direitos quanto a perpetuação e agravamento da situação. Não se trata da inércia de uma única autoridade pública, mas do funcionamento deficiente do Estado como um todo, resultando na violação desses direitos. Além disso, os poderes, órgãos e entidades, em conjunto, permanecem omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. (CAMPOS, 2016)

Ou seja, trata-se de graves deficiências e violações de direitos que ocorrem em todas as unidades da Federação brasileira, sendo atribuídas à responsabilidade dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Isso significa que os problemas estão tanto na formulação e implementação de políticas públicas quanto na aplicação da lei penal. (CAMPOS, 2016)

Por fim, o terceiro pressuposto diz respeito às medidas necessárias para a superação do quadro de inconstitucionalidades. Haverá um ECI quando a superação das violações de direitos exigir a emissão de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, mas a uma pluralidade deles. O mesmo fator estrutural que está presente na origem e manutenção das violações também existe na busca por soluções. Dessa forma, para a solução, são necessárias novas políticas públicas ou a correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, além da coordenação e de ajustes nos arranjos institucionais, ou seja, são necessárias mudanças estruturais. (CAMPOS, 2016)

Além disso, o voto do ministro relator destacou que o uso desse instituto no caso da ADPF 347 se justificou especialmente pela presença de dois “bloqueios institucionais” em relação à situação prisional no Brasil. Em primeiro lugar: a sub-representação parlamentar dos presos, que não podem votar ou ser votados; e em segundo lugar: a impopularidade dos indivíduos encarcerados. O ministro ressaltou que não há no país vontade política para priorizar os gastos públicos nessa área, que envolve uma minoria socialmente esquecida e desprezada.

Ao final das discussões, os ministros chegaram ao consenso de conceder apenas dois dos requerimentos formulados na petição inicial em sede de medida cautelar. Estes eram a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e a determinação para que os juízes e tribunais realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia, garantindo que o preso comparecesse perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas após a prisão. Além disso, de ofício e acatando a proposta do ministro Roberto Barroso, o tribunal determinou que a União e os Estados encaminhassem informações sobre a situação prisional local para a instrução processual.

Por fim, de acordo com Lanza (2022), a declaração do “Estado de Coisas Inconstitucional” pelo STF legitima o tribunal, em tese, a executar uma tutela jurisdicional de caráter excepcional. Assim, o Poder Judiciário passa a coordenar e supervisionar as medidas concretas necessárias para superar esse estado de inconstitucionalidade. Isso pode incluir a intervenção na implementação e reformulação de políticas públicas, bem como na alocação de recursos orçamentários dos demais Poderes.

O Ministro relator enfatiza que o STF não deve substituir os poderes legislativo ou executivo, mas atuar para superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar

esses poderes do processo de formulação e implementação de políticas. Ele defende que cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções, sem especificar os meios para isso, tarefa que deve ser deixada aos administradores. Ressalta a necessidade de ordens flexíveis, esclarecendo que o Tribunal não deve ser um elaborador de políticas públicas, mas um “coordenador institucional”.

## O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E O PROCESSO ESTRUTURAL

A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Nesse, a Suprema Corte norte-americana considerou inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas com base em um sistema de segregação racial. Ao decidir pela aceitação de estudantes negros em uma escola pública anteriormente segregada, a Corte desencadeou um processo abrangente de reforma no sistema educacional público do país, conhecido como “*structural reform*” (Didier Jr; Zaneti Jr; Oliveira, 2021).

Diante da decisão proferida nesse caso, o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, começou a impor reformas estruturais significativas em certas instituições burocráticas, visando assegurar o cumprimento de determinados valores constitucionais (Didier Jr; Zaneti Jr; Oliveira, 2021). Nesse sentido foi o caso *Holt vs. Sarver* e o Sistema Prisional no Arkansas.

Em *Holt vs. Sarver*, a constitucionalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas foi inteiramente questionada. Trata-se não de um litígio isolado, mas de um conjunto de pelo menos seis causas, incluindo ações e recursos. Apesar da existência de casos anteriores sobre os direitos dos custodiados, *Holt vs. Sarver* é considerado paradigmático, eis que foi a primeira vez que a constitucionalidade de todo o sistema prisional de um estado foi judicialmente impugnada.

Em outras palavras, o fracionamento do caso em inúmeras demandas especificamente destinadas a corrigir uma ou outra prática seria impossível. A inconstitucionalidade do sistema vinha do conjunto, não de medidas isoladas. O complexo prisional do Arkansas deveria sofrer uma reforma em sua estrutura. Uma reforma estrutural. (VIOLIN, 2021, p. 664 e 665)

Assim, não se buscava a proibição de práticas específicas ou indenizações por danos individuais, mas a reforma completa do sistema penitenciário do Arkansas, conhecida como *Prison reform litigation*. (Violin, 2021).

Segundo Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021), um problema estrutural é definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, ou seja, uma situação de ilicitude contínua e permanente ou de desconformidade, ainda que não necessariamente ilícita, uma condição que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Assim, diante de um estado de desconformidade, “a solução do problema não pode

dar-se com apenas um único ato, como uma decisão que certifique um direito e imponha uma obrigação. Há necessidade de intervenção para promover uma reestruturação da situação [...]” (Didier Jr; Zaneti Jr; Oliveira, 2021, p. 429), sendo que essa interferência é geralmente duradoura e exige contínuo acompanhamento. Dessa forma,

[...] passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. (DIDIER JR, ZANETI JR; OLIVEIRA, 2021, p. 425 e 426, grifo dos autores)

Portanto, “O *processo estrutural* é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.” (Didier Jr; Zaneti Jr; Oliveira, 2021, p. 429).

Dessa forma, segundo Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021), o processo estrutural apresenta algumas características típicas além de outras não essenciais como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade:

Eis o que nos parece ser essencial à caracterização do processo estrutural: (i) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade do procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo. (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2021, p. 438)

Dessa forma, no processo estrutural objetivam-se decisões que visam a uma mudança substancial **futura** em determinada prática ou instituição. As questões típicas de litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, não apenas no sentido de haver diversos interesses concorrentes em jogo, mas também porque a esfera jurídica de vários terceiros pode ser impactada pela decisão judicial (Arenhart, 2021).

Ao analisar ambos os institutos (o Estado de Coisas Inconstitucional e o Processo Estrutural), pode-se afirmar que ambos possuem várias semelhanças, sendo inclusive tratados por parte da doutrina como termos equivalentes ou sinônimos.

Apesar das similitudes, de acordo com Lanza (2022), tais institutos não se confundem, embora estejam intrinsecamente relacionados. Segundo a autora: “O ‘Estado de Coisas Inconstitucional’ é, no meu modo de pensar, um diagnóstico de problema estrutural” (Lanza, 2022, p. 92). Dessa forma, toda situação de “estado de inconstitucionalidade” pode ser considerado um problema estrutural, mas o contrário não é verdadeiro.

Segundo Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021), no problema estrutural, o estado de desconformidade que configura esse tipo de demanda não decorre obrigatoriamente de um estado de ilicitude, ou seja, pode haver situações de desconformidade estrutural que gerem um estado de coisas necessitando de intervenção e de uma reestruturação

ou reforma generalizada, mas que decorram de condutas lícitas. Por exemplo, as ações concursais falimentares ou a dissolução de uma sociedade empresária, resultando no desemprego de milhares de pessoas em uma determinada região, são situações que podem configurar um problema estrutural, mas que não necessariamente derivam de atos ilícitos.

Por outro lado, o “Estado de Coisas Inconstitucional” caracteriza-se pela violação massiva e generalizada de direitos fundamentais e sociais. Esse estado de inconstitucionalidade é configurado justamente pela contrariedade à Constituição, às leis e aos regulamentos, seja pela omissão, pela inércia, ou pela má atuação dos diversos órgãos e agentes públicos responsáveis pela gestão do sistema.

Diante disso, surge o questionamento: “O Estado de Coisas Inconstitucional declarado na ADP 347 trata-se de um problema estrutural?”. Acredita-se que sim.

Retornando ao caso estadunidense, Violin (2021) destaca que o caso Holt vs. Sarver é um caso ilustrativo de processo estrutural:

Já se encontram aqui as características essenciais que tornam este um caso ilustrativo de processo estrutural: a necessidade de atribuir conteúdo a um valor fundamental – no caso, a proibição de tratamento cruel e incomum; a reestruturação integral de uma instituição de grande porte, decorrente da inocuidade de medidas pontuais; a dilação no tempo, tendo em vista a necessidade de acompanhamento judicial do processo de reforma; e o método de tentativa e erro, caracterizado pela periódica avaliação das medidas adotadas e substituição por outras, quando verificada sua inefetividade. (VIOLIN, 2021, p. 667)

Ademais, no caso do Arkansas, concluiu-se que as práticas e condições do sistema penitenciário estadual, integralmente, configuravam tratamento cruel e incomum. Ainda, conforme Didie Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021), demandas que pretendem resguardar a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são claros exemplos de processos estruturais. É o que se verifica na ADPF 347.

Nos casos em questão, as situações trazidas do sistema prisional deveriam ser tratadas em seu conjunto, eis que todos esses elementos coexistem e afetam-se mutuamente. Seria impossível realizar sua análise individualmente. Para tanto, é necessário um processo dinâmico e flexível, com decisões que visam uma mudança futura no sistema prisional a fim de se alcançar um “estado de coisas ideal”. Somente assim, conforme o voto do ministro relator da ADP 347, a Corte estará efetivamente cumprindo seu papel:

Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. (BRASIL, 2015, p. 19)

Nesse sentido, Araújo (2015) sustenta que a atuação judicial visa garantir a fruição dos direitos fundamentais em casos de inércia ou ineficiência dos outros poderes. Segundo ela, se trata de uma reinterpretação do princípio da separação dos poderes, adaptando-o à realidade brasileira.

Dessa forma, a autora (ARAÚJO, 2015) declara que a Constituição de 1988 estabelece a necessidade de políticas públicas para a realização dos direitos fundamentais sociais, de forma que o Poder Judiciário pode intervir quando os Poderes Legislativo e Executivo falham em implementar essas políticas. Segundo ela, a garantia dos direitos fundamentais é uma condição indispensável à concretização do Estado Democrático de Direito e essencial para reduzir desigualdades e garantir uma vida digna.

Araújo (2015) ainda reflete que há críticas sobre a legitimidade democrática do controle judicial e a capacidade técnica dos juízes para analisar questões macroestruturais. Entretanto, a fruição dos direitos sociais exige uma atuação positiva do Estado, de forma que, especialmente em casos em que há omissão ou ineficiência dos poderes responsáveis, o controle judicial de políticas públicas é legítimo. (Araújo, 2015)

Ainda, a autora (ARAÚJO, 2015) defende que assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. Assim, a injustificada omissão da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida de forma passiva pelo Poder Judiciário. Portanto, a intervenção judicial deve ser feita com base na razoabilidade e proporcionalidade, levando em conta os recursos disponíveis e o impacto das decisões.

## A ADPF 347 E AS TÉCNICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL

É inegável que a ADPF representa uma demanda complexa e multipolar, que postula a obtenção de um "estado ideal de coisas" (LANZA, 2022). Para tanto, é necessário um processo dinâmico e flexível, com decisões que visam uma mudança futura no sistema prisional. Nesse contexto, elenca-se a lógica do processo estrutural: um procedimento destinado à discussão de políticas públicas, com a possibilidade de participação da sociedade e a ampliação da cognição judicial, permitindo que o Judiciário compreenda todo o problema sob várias perspectivas.

Não existe um procedimento especial para ações que visam à reestruturação de situações de desconformidade permanente e generalizada. Assim, Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021) defendem que o processo estrutural deve ser dividido em duas fases.

A primeira fase deve ser dedicada à constatação da existência de um problema estrutural e seu propósito é, uma vez constatado o problema, estabelecer a meta a ser atingida (o estado ideal de coisas). Assim, a instrução probatória deverá, neste momento, limitar-se a apurar a existência desse estado permanente e generalizado de desconformidade. Já a segunda fase se inicia com a implementação das medidas necessárias ao atingimento da meta estabelecida na decisão estrutural (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2021).

No caso da ADPF 347, verifica-se que a primeira fase proposta já foi realizada: verificou-se a existência do problema estrutural, qual seja, o estado de coisas institucional no sistema carcerário brasileiro e buscou-se apurar a extensão da situação a ser enfrentada: mediante medida cautelar de ofício, o STF determinou que a União e os Estados encaminhassem ao tribunal informações sobre a situação prisional, detalhando o número de vagas faltantes, os custos financeiros e o limite das obrigações de cada ente federado.

Em 8 de junho de 2021, o STF iniciou o julgamento do mérito e, em 4 de outubro de 2023, o julgamento da ADPF 347 ocorreu. O voto vencedor reconheceu expressamente o processo como estrutural e determinou medidas para a implementação da decisão: a elaboração de um plano, pela União, no prazo de seis meses, visando a superação do ECI em até três anos, com indicadores que permitam o acompanhamento da sua execução. O plano deve seguir três eixos: redução da superlotação carcerária, melhoria da qualidade das vagas existentes e gestão da entrada e saída dos presos. Ao CNJ, a realização de um estudo e a regulação da criação de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

O plano deverá ser elaborado pela União em conjunto com o DMF/CNJ, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, observando a necessidade de não prolongar excessivamente o processo.

Além disso, os Estados e o Distrito Federal deverão elaborar seus planos, que precisam ser apresentados em até seis meses após a homologação do plano nacional pelo STF. Esses planos devem seguir as mesmas diretrizes e ser desenvolvidos em conjunto com o CNJ, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil. A implementação deve ocorrer em até três anos após sua homologação pelo STF, conforme o cronograma a ser indicado no próprio plano.

No dispositivo, também ficou determinado que: a) juízes realizem a audiência de custódia preferencialmente de maneira presencial, b) os motivos da prisão preventiva e a não aplicação de penas restritivas de direitos em detrimento de medidas cautelares diversas da prisão sejam fundamentadas, sendo necessário considerar o quadro dramático do sistema carcerário na aplicação da pena e durante a execução penal; c) não pode haver contingenciamento do FUNPEN.

Ao analisar a decisão, Nunes (2023) afirma que foi experimentalista e dialógica, de forma a evitar gerar embates com os demais poderes e reconhecer sua importância na criação do plano. Assim, “A atuação, neste sentido, visa eliminar bloqueios institucionais fortes e permitir que todos se sentem à mesa para negociação” (NUNES, 2023, p. 149). Além disso, o referido autor ainda destaca que a decisão também determinou a criação de um mecanismo de monitoramento forte ao estabelecer indicadores de cumprimento, cronogramas, prazos fixos e a possibilidade de readequação da reforma quando o CNJ encontrar entraves para a implementação da decisão (NUNES, 2023).

Com o julgamento da medida cautelar na ADPF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi incumbido de atuar nas audiências de custódia, monitorar e fiscalizar o sistema prisional, além de coordenar mutirões carcerários para revisar processos de execução penal (FERREIRA; FREITAS; NETO, 2022). Nesse sentido, de acordo com Ferreira, Freitas e Neto (2022), as principais contribuições do CNJ para a melhoria do sistema carcerário incluem monitorar a situação dos estabelecimentos prisionais e elaborar medidas para

resolver questões como a superlotação e a violação de direitos das pessoas privadas de liberdade. Essas ações são desenvolvidas pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) e pelo Programa Fazendo Justiça. Além disso, o CNJ mantém diálogo e articulação com Tribunais e entes políticos, promovendo a cooperação interinstitucional com o objetivo de superar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

Além disso, destaca-se a atuação do CNJ ao realizar audiências públicas para o enfrentamento do quadro do ECI. De acordo com a Agência CNJ e Divisão de Comunicação da SENAPPEN (2024), as audiências ocorreram em 29 e 30 de abril de 2024 e, devido à alta demanda (mais de 570 pessoas e entidades demonstraram interesse em apresentar propostas e melhorias para o sistema prisional), o número de participantes foi ampliado de 30 para 53, com a possibilidade de participação remota ou presencial (GOV, 2024). Assim, as pessoas e instituições selecionadas manifestaram suas propostas em temas dos eixos temáticos: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Penal; Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura; Processos de saída da prisão e da inserção social; e Políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional.

No primeiro dia, segundo a referida agência, vinte e sete pessoas, incluindo representantes de organizações da sociedade civil, organizações profissionais e do meio acadêmico, contribuíram com considerações baseadas nos quatro eixos que estruturam o plano. Além disso, foram registradas mais de três mil visualizações nos canais do CNJ e do MJSP. Ao longo do dia, debateu-se a superlotação como um fato gerador de diversas violações, como a falta de acesso a políticas de saúde, educação e alimentação. As proposições destacaram o princípio do *numerus clausus*, que propõe um limite fixo para a capacidade prisional, garantindo que o número de pessoas presas não ultrapasse o máximo que as instalações podem suportar de maneira segura e digna.

Outras propostas discutidas na audiência, que dialogam com o primeiro eixo do Plano Pena Justa, incluem a extinção da prisão provisória para crimes de baixo potencial ofensivo e posse de substâncias proibidas; a suspensão da aplicação de recursos públicos para a criação de novas vagas em estabelecimentos prisionais; e a implementação efetiva de todas as medidas cautelares e provisórias da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. (Agência CNJ e divisão de comunicação da Senappen, 2024)

Relacionado aos temas do Eixo 2 do plano Pena Justa, os participantes enfatizaram a importância de implementar e melhorar os sistemas estaduais de prevenção à tortura e a adoção de protocolos uniformes em todas as unidades prisionais para garantir a alimentação adequada e a integridade física das pessoas privadas de liberdade. Também foi discutida a revisão e atualização das normativas sobre o uso da força dentro das prisões, alinhando-as com as diretrizes internacionais de direitos humanos. (Agência CNJ e divisão de comunicação da Senappen, 2024)

Os participantes da audiência abordaram a participação social na execução penal, destacando a necessidade de maior envolvimento da sociedade civil para trabalhar com as autoridades e assegurar a implementação das mudanças propostas. Outro aspecto importante foi a preocupação com as restrições às saídas do sistema penal, previstas em projetos de lei como o PL 8045 de 2010, que revisa o Código de Processo Penal; o

PL 236 de 2012, que altera o Código Penal; e o PL 45 de 2023, conhecido como PEC das Drogas. (Agência CNJ e divisão de comunicação da Senappen, 2024)

No segundo dia, de acordo com a Agência CNJ de Notícias (2024), a desproporcionalidade racial nas estatísticas de encarceramento, bem como a violência e a predominância de indivíduos negros entre as vítimas, foi um dos temas abordados. Também foi enfatizada a importância de uma abordagem completa do sistema de justiça criminal, com um modelo de segurança pública que mitigue estratégias discriminatórias e enfatize o rigor na atuação policial.

Foram destacadas a necessidade de tratamento adequado a pessoas indígenas em privação de liberdade – com práticas que permitam a reintegração cultural, priorizando alternativas à prisão e respeitando suas tradições e direitos específicos – e a revisão imediata de processos de mulheres trans e travestis privadas de liberdade, muitas das quais foram presas por crimes de subsistência. Também foram propostas medidas alternativas para pessoas vivendo com HIV. (Agência CNJ de Notícias, 2024)

Outro tema recorrente foi a importância de criar mecanismos efetivos para a remição de pena por meio do trabalho e estudo, bem como o reconhecimento do trabalho informal dentro das unidades prisionais. A ampliação do direito à visita, o apoio às famílias e políticas de acompanhamento para pessoas que estão saindo do sistema prisional foram citados como essenciais para a reintegração na sociedade. (Agência CNJ de Notícias, 2024)

Além disso, recomendações foram feitas para que o plano Pena Justa inclua medidas para a criação, operacionalização e financiamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, bem como de mecanismos estaduais em todas as 27 unidades federativas. O uso de câmeras corporais por servidores em unidades prisionais foi sugerido como forma de melhorar a transparência e a responsabilidade no sistema prisional. (Agência CNJ de Notícias, 2024)

Os participantes ainda criticaram o uso do exame criminológico para condicionar a liberdade do preso. Argumentou-se que teorias associando periculosidade a fatores biológicos indetermináveis, muitas vezes de cunho racista, já foram amplamente refutadas e contribuem para a estigmatização das populações encarceradas, majoritariamente negras. Por fim, outro tema que gerou debate foi a proposta de ampliação de parcerias público-privadas e de privatização do sistema prisional. (Agência CNJ de Notícias, 2024)

De acordo com a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o objetivo da audiência pública é possibilitar a escuta de diferentes perspectivas a fim de consolidar o texto do plano nacional a ser entregue ao STF.

Outra atuação relevante foi a das entidades como *amicus curiae*. De acordo com Maundo (2022), o *amicus curiae* apresenta-se como um “amigo do juízo”, um colaborador do tribunal em temas sobre os quais possui conhecimento específico ou que representem interesse de um determinado grupo, influenciando o juiz através dos elementos informativos ou probatórios apresentados aos autos. Dentre as entidades participantes, destacam-se: o Instituto Pro Bono (auxiliado pela Clínica de Litigância Estratégica da FGV Di-reito-SP, Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da FDUSP, Sociedade Brasileira de Direito Público e Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu); o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD); o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCC); a Conectas Direitos Humanos; a Defensoria Pública Geral

Federal; as Defensorias dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo; a Associação Nacional de Defensorias Públicas (ANADESP); o Sindicato Nacional de Empresas Especializadas na prestação de serviços em presídios e unidades socioeducativas (Sinesps); a Pastoral Carcerária Nacional; o Instituto Anjos da Liberdade; a Defensoria Pública do Estado da Bahia; a Defensoria Pública do Estado do Paraná e a Defensoria Pública da União.

Segundo Maundo (2022), seus papéis não se limitaram a auxiliar o STF na construção da decisão com o oferecimento de informações, provas e sustentação oral; eles também se estendem à fiscalização do cumprimento da decisão. Assim, “As contribuições do Amicus Curiae na ADPF 347, [...], concretizou o espaço de diálogo entre as instituições, bem como a necessidade de um contraditório amplo e substancial” (MAUNDO, p. 51, 2022).

Diante disso, verifica-se que para garantir o cumprimento da decisão proferida em outubro de 2023, o STF adotou diversas técnicas de implementação, incluindo: (i) a definição de parâmetros e indicadores; (ii) a realização de audiências públicas; (iii) a previsão de planos de superação elaborados pelas próprias partes; (iv) a nomeação de um órgão fiscalizador; e (v) a disposição de decisões de seguimento subsequentes. (Quadros, 2023)

Em resumo, os próximos passos da ADPF nº 347 envolvem o Poder Executivo da União e o CNJ, responsáveis pela elaboração de um Plano Nacional para a Superação do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro dentro de um prazo de três anos. Em seguida, os Poderes Executivos dos Estados e do Distrito Federal deverão confeccionar seus respectivos planos estaduais. Posteriormente, o STF enfrentará o maior desafio: a fiscalização das políticas públicas destinadas à superação do Estado de Coisas Inconstitucional e, ao final do processo, a declaração da sua superação.

## CONCLUSÃO

Conforme o exposto, a ADPF nº 347 representa um marco significativo no reconhecimento e enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. A decisão do STF, ao reconhecer a necessidade de uma abordagem estrutural, sinaliza um compromisso não apenas com a identificação dos problemas existentes, mas também com a implementação de soluções concretas e mensuráveis. O envolvimento do Poder Executivo da União, do CNJ, e dos Poderes Executivos Estaduais e Distrital é crucial para a elaboração e execução de planos que visem a superação das deficiências do sistema prisional.

A decisão ressalta a importância de uma abordagem colaborativa e interinstitucional, envolvendo diversos atores sociais e governamentais na formulação e monitoramento das políticas públicas. A flexibilidade e a necessidade de adaptações contínuas são características centrais dessa abordagem, reconhecendo que a superação do estado de coisas inconstitucional exige esforços coordenados e ajustes conforme os desafios forem surgindo.

A implementação das medidas determinadas pelo STF, como a redução da superlotação carcerária, a melhoria da qualidade das vagas existentes e a gestão da entrada e saída dos presos, representa um passo importante para a humanização e eficiência

do sistema prisional. A atuação do CNJ, especialmente através de audiências públicas e o diálogo contínuo com a sociedade civil, reforça a transparência e a participação democrática no processo de reforma do sistema prisional.

Ao final, o desafio maior será a fiscalização rigorosa das políticas públicas implementadas e a avaliação contínua de seus impactos, garantindo que as mudanças propostas não sejam apenas pontuais, mas resultem em uma transformação duradoura do sistema prisional brasileiro. A ADPF nº 347, portanto, não é apenas uma resposta imediata às falhas do sistema, mas um caminho para a construção de um sistema prisional mais justo, humano e eficiente, alinhado com os princípios constitucionais e os direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Pena justa: primeiro dia de audiência pública aborda soluções para sistema prisional.** Publicado em 30 abr 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/>> Acesso em 19 jun 2024.

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Audiência reúne contribuições de 50 participantes para melhoria de prisões.** Publicado em 2 mai 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/audiencia-publica-reune-contribuicoes-de-50-participantes-para-melhoria-de-prises/>> Acesso em 19 jun 2024.

AGÊNCIA CNJ E DIVISÃO DE COMUNICAÇÃO DA SENAPPEN. **Pena Justa: divulgada lista de selecionados para participação na audiência pública do Plano Nacional.** Publicado em 22 abr 2024, atualizado em 23 abr 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa/noticias-pena-justa/pena-justa-divulgada-lista-de-selecionados-para-participacao-na-audiencia-publica-do-plano-nacional>> Acesso em 19 jun 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais.** Salvador: JusPodivm. 3ª ed. 2021. p. 1047-1070.

ARAÚJO, Eliane Pires. O controle judicial de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista de Doutrina e Jurisprudência.** 51. Brasília. 107 (1). p. 168-185, jul- dez 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF 347.** ADPF nº 347. PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Relator: Ministro Marco Aurélio. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1030066>> Acesso em 02 jun 2024.

BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça:** análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. 1. ed. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2013. v. 1, 561 p.

DIDIER JR. Fredie, ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio

Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm. 3<sup>a</sup> ed. 2021. p. 423-462.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; Neto, Homero Lamarão. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, 2022. Disponível em: <<http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/43/35>> Acesso em 11 jun 2024.

LANZA, Karina Ferreira. **A promoção de mudanças sociais pelo poder judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista**. 2022. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufop.br/handle/123456789/15033>> Acesso em 30 abr 2024.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ByKVxtb9n59HykCV4457SvB/abstract/?lang=pt#>> Acesso em 01 jun 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAUNDO, Victória Félix Vieira. O papel do *amicus curiae* nas demandas estruturais – estudo de caso ADPF 347. **Revista brasileira de direito e justiça**, v. 6, p. 43-58, Jan/Dez, 2022. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/direito/article/view/21235/209209217967>> Acesso em 11 jun 2024.

NUNES, Douglas Schauerhuber. **A crise no sistema carcerário brasileiro: do estado de coisas inconstitucional aos processos estruturais**. Dissertação (Mestre em Ciências) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-03012024-123538/publico/DouglasSchauerhuberNunes\\_Corrigida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-03012024-123538/publico/DouglasSchauerhuberNunes_Corrigida.pdf)> Acesso em 11 jun 2024.

QUADROS, Matheus de. **Sistema prisional brasileiro: as políticas públicas no estado do Paraná pós-declaração de estado de coisas inconstitucional**. Dissertação (Mestre em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2024.

VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm. 3<sup>a</sup> ed. 2021. p. 637-686.