

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPESP**  
**FACULDADE DE DIREITO – FD**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGDIR**

**WILKEN ALMEIDA ROBERT**

**O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS POR MEIO DE AÇÕES  
CIVIS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO AMAZONENSE**

**MANAUS - AM**  
**FEVEREIRO - 2022**

**WILKEN ALMEIDA ROBERT**

**O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS POR MEIO DE AÇÕES  
CIVIS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO AMAZONENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFAM - PPGDIR da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito, na área de concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia, e linha de pesquisa: Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes.

**MANAUS - AM  
FEVEREIRO - 2022**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

R639c	<p>Robert, Wilken Almeida</p> <p>O controle judicial de políticas públicas prisionais por meio de ações civis públicas no âmbito do Poder Judiciário Amazonense / Wilken Almeida Robert . 2022 153 f.: il. color; 31 cm.</p> <p>Orientador: Rafael da Silva Menezes Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.</p> <p>1. Judicialização de políticas públicas. 2. Ações civis públicas. 3. Sistema prisional. 4. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. I. Menezes, Rafael da Silva. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título</p>
-------	--

**WILKEN ALMEIDA ROBERT**

**O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS POR MEIO DE AÇÕES  
CIVIS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO AMAZONENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFAM - PPGDIR da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito, na área de concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia, e linha de pesquisa: Mecanismos e Processos de Efetivação de Direitos.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes (Orientador) - UFAM

---

Prof. Dr. Maurílio Casas Maia - UFAM

---

Prof. Dra. Linara Oeiras Assunção – Unifap

**MANAUS - AM  
FEVEREIRO - 2022**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela saúde e pela graça de poder ir em busca dos meus sonhos diariamente.

Aos meus pais e ao meu irmão, pelo amor e suporte incondicional, contribuindo desde sempre para o meu crescimento como pessoa e como profissional.

À minha namorada, pelo carinho, amor, cuidado e, principalmente, por toda ajuda e compreensão durante todo o curso desse mestrado.

Aos meus amigos, sempre solícitos para ajudar a tornar mais fácil esta árdua missão e tão compreensivos para entender minha ausência nos vários momentos em que precisei priorizar as atividades acadêmicas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFAM, que possibilitou a implantação de um Mestrado Acadêmico, um verdadeiro marco para incentivar a educação qualificada e transformadora na região amazônica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes, pela dedicação, ensinamentos e, principalmente, pela paciência e humildade para sempre compreender minhas limitações e incentivar meu crescimento acadêmico.

A todos os Professores e Professoras da Faculdade de Direito da UFAM, pelo zelo para com o ensino e pela sabedoria compartilhada.

Aos colegas do mestrado, que tanto me inspiram com suas conquistas e ajudaram a dar leveza a esta intensa caminhada.

## RESUMO

O objeto da presente dissertação é o exercício da atividade jurisdicional dos juízes e tribunais quando convocados a atuar no controle de políticas públicas voltadas à execução penal, especificamente por meio do julgamento de ações civis públicas que visam a concretização de direitos das pessoas privadas de liberdade. Seu objetivo, neste contexto, é compreender como o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas tem atuado no processamento e julgamento de ações civis públicas voltadas à efetivação de políticas públicas sobre sistema prisional. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro partes, de modo a atingir os objetivos específicos estabelecidos. Em primeiro lugar, buscou-se identificar a posição institucional do Poder Judiciário no Constitucionalismo Brasileiro e sua legitimidade para atuar em matéria de políticas públicas. Posteriormente, avaliou-se a atual situação do sistema prisional brasileiro e as dificuldades encontradas para a tutela dos direitos fundamentais das pessoas presas. Em seguida, descreveu-se as ações civis públicas como mecanismo para o controle judicial de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque nas suas características e repercussões da sua utilização. Por fim, investigou-se a atuação do Poder Judiciário do Estado do Amazonas em matéria prisional por meio de decisões judiciais proferidas sobre o tema. O método adotado foi dedutivo e a pesquisa se classifica, quanto à finalidade, como descritiva e exploratória, e, quanto ao tipo de abordagem de dados, de natureza qualitativa. Foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais, com destaque para os processos judiciais do Tribunal de Justiça do Estados do Amazonas, acessados por sistemas da instituição, mediante autorização administrativa prévia. Tudo isso, para, ao final, se concluir pela aptidão das ações civis públicas para a tutela e implementação de direitos coletivos das pessoas privadas de liberdade, bem como pela importância do papel desempenhado pelos órgãos do Tribunal de Justiça do Amazonas na efetivação de políticas públicas prisionais.

**Palavras-chave:** Judicialização de políticas públicas; Ações civis públicas; Sistema prisional; Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

## ABSTRACT

The object of this dissertation is the exercise of the judicial activity of judges and courts when called upon to act in the control of public policies aimed at criminal execution, specifically through the trial of public civil actions aimed at the realization of rights of persons deprived of liberty. Its objective, in this context, is to understand how the Court of Justice of the State of Amazonas has acted in the processing and trial of public civil actions aimed at the implementation of public policies on the prison system. To this end, this dissertation was divided into four parts, to achieve the specific objectives established. First, we sought to identify the institutional position of the Judiciary in Brazilian Constitutionalism and its legitimacy to act in public policy matters. Subsequently, the current situation of the Brazilian prison system and the difficulties encountered to protect the fundamental rights of prisoners were evaluated. Then, public civil actions were described as a mechanism for judicial control of public policies in the Brazilian legal system, focusing on their characteristics and repercussions of their use. Finally, we investigated the performance of the Judiciary of the State of Amazonas in prison matters through judicial decisions issued on the subject. The method adopted was deductive and the research is classified, as descriptive and exploratory, and, as to the type of data approach, of qualitative nature. Bibliographic and documentary sources were used, with emphasis on the judicial proceedings of the Court of Justice of the State of Amazonas, accessed by institution systems, by means of prior administrative authorization. All this, to, at the end, conclude by the aptitude and suitability of public civil actions for the protection and implementation of collective rights of people deprived of liberty, as well as the importance of the role played by the organs of the Amazon Court of Justice in the implementation of public prison policies.

**Keywords:** Judicialization of public policies; Public civil actions; Prison system; Amazonas State Court.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Déficit de vagas no sistema prisional por ano.....	46
Figura 2-	Histórico de Presos Provisórios.....	46
Figura 3-	População prisional por gênero.....	47
Figura 4-	População prisional por faixa etária.....	48
Figura 5-	Composição da população prisional por cor/raça.....	48
Figura 6-	Quantitativo de presos por grau de instrução.....	49
Figura 7-	População prisional em laborterapia.....	49
Figura 8-	População prisional em programa de estudo.....	50
Figura 9-	População prisional em atividades de trabalho e estudo simultaneamente.....	50
Figura 10-	Mortalidade no sistema prisional.....	50
Figura 11-	Taxa de Aprisionamento do Estado do Amazonas.....	52
Figura 12-	Déficit de vagas no sistema prisional por ano.....	53
Figura 13-	Presos em Unidades Prisionais no Amazonas.....	53
Figura 14-	População prisional por gênero.....	54
Figura 15-	População prisional por faixa etária.....	54
Figura 16-	Composição da população prisional por cor/raça.....	55
Figura 17-	População prisional em Programa Laboral.....	56
Figura 18-	População prisional em atividade educacional.....	56
Figura 19-	População Prisional em Atividades Laborais e Educacionais Simultaneamente.....	57
Figura 20-	Mortalidade no sistema prisional.....	57

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO E EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>14</b>
1.1	A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO.....	14
1.1.1	<b>Das formas de interpretação das normas jurídicas quanto ao sujeito que às interpreta.....</b>	<b>15</b>
1.1.2	<b><i>Judicial Review</i>, Constitucionalismo Popular e Constitucionalismo Democrático.....</b>	<b>17</b>
1.1.3	<b>Dos papéis desempenhados pelo Poder Judiciário e a “função política” na atividade judicial.....</b>	<b>22</b>
1.2	A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
1.2.1	<b>Das Políticas Públicas.....</b>	<b>27</b>
1.2.2	<b>A legitimidade da atuação política do Poder Judiciário.....</b>	<b>29</b>
1.3	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA <i>VERSUS</i> ATIVISMO JUDICIAL.....	34
<b>2</b>	<b>SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A REALIDADE DO AMAZONAS.....</b>	<b>37</b>
2.1	OS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE E O PAPEL DO ESTADO NA EXECUÇÃO PENAL.....	37
2.1.1	<b>A proteção constitucional e infraconstitucional dos direitos do preso.....</b>	<b>38</b>
2.1.2	<b>A vulnerabilidade da população encarcerada.....</b>	<b>39</b>
2.1.3	<b>A responsabilidade do Estado pela tutela da pessoa encarcerada.....</b>	<b>41</b>
2.2	ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E DO AMAZONAS.....	44
2.2.1	<b>A população carcerária no Brasil.....</b>	<b>44</b>
2.2.2	<b>Perfil da população penitenciária no Amazonas.....</b>	<b>51</b>

2.2.3	A “crise” do encarceramento e as de dificuldades para a implementação de políticas públicas voltadas à reintegração social da pessoa presa.....	58
2.3	A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DOS PRESÍDIOS BRASILEIROS.....	63
3	<b>AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS.....</b>	69
3.1	AS AÇÕES COLETIVAS E A SUA EFICIÊNCIA NA PERCEPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA.....	69
3.1.1	<b>A eficiência das ações coletivas na visão da Administração da Justiça.....</b>	74
3.2	AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS.....	77
3.2.1	<b>Objeto.....</b>	78
3.2.2	<b>Legitimidade <i>ad causam</i>.....</b>	79
3.2.3	<b>Competência.....</b>	81
3.2.4	<b>Sentença e coisa julgada.....</b>	83
3.2.5	<b>Procedimento e a possibilidade de autocomposição.....</b>	85
3.3	O PEDIDO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	87
3.3.1	<b>Amplitude e flexibilização da rigidez dos pedidos nas demandas coletivas.....</b>	87
3.3.2	<b>A importância da tutela específica das obrigações de fazer e não fazer.....</b>	89
3.3.3	<b>O controle de constitucionalidade em ações civis públicas.....</b>	91
3.3.4	<b>Os critérios democrático e operacional como limitadores da atuação jurisdicional.....</b>	93
3.4	O PROCESSO ESTRUTURANTE E A REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	97
4	<b>A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS NO PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EM MATÉRIA PRISIONAL.....</b>	100
4.1	DAS ACPS SELECIONADAS (A AMOSTRAGEM).....	100
4.2	DA TRAMITAÇÃO E DA ATUAÇÃO NOS CASOS SELECIONADOS (A ANÁLISE).....	103
4.2.1	<b>Ação Civil Pública nº 0614534-16.2017.8.04.0001.....</b>	104

4.2.2	<b>Ação Civil Pública nº 0616599-81.2017.8.04.0001</b> .....	107
4.2.3	<b>Ação Civil Pública nº 0634922-03.2018.8.04.0001</b> .....	110
4.2.4	<b>Ação Civil Pública nº 0000523-20.2014.8.04.5600</b> .....	111
4.2.5	<b>Ação Civil Pública nº 0000245-47.2020.8.04.7301</b> .....	118
4.2.6	<b>Ação Civil Pública nº 0003445-91.2013.8.04.7500</b> .....	121
4.3	<b>DA FORMA E DA EXTENSÃO DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS AÇÕES OBSERVADAS (A DISCUSSÃO E OS RESULTADOS)</b> .....	123
4.3.1	<b>Aspectos comuns</b> .....	123
4.3.2	<b>A dignidade da pessoa humana como objeto das ACPs</b> .....	125
4.3.3	<b>Limites e fundamentos de legitimidade de atuação dos Juízes nas demandas voltadas à concretização de políticas públicas</b> .....	127
4.3.4	<b>O Estado de Coisas Inconstitucional como fundamento para decidir</b> .....	129
4.3.5	<b>Necessidade de adstrição aos pedidos da inicial</b> .....	130
4.3.6	<b>Atuação estratégica do Ministério Público nas demandas observadas</b> .....	132
4.3.7	<b>Utilização dos processos como forma de realização de diálogos institucionais (processo dialógico e sentenças estruturantes)</b> .....	133
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	144

## INTRODUÇÃO

Preocupação comum do Direito atual é adequá-lo às demandas da sociedade contemporânea na tentativa de concretizar a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais, previstos muitas vezes a título programático nos textos constitucionais. Assim, ganham destaque no mundo jurídico os instrumentos voltados à defesa dos direitos dos mais vulneráveis, de grupos sociais marginalizados socialmente e das minorias de modo geral, dentre as quais no presente trabalho destacam-se as pessoas privadas de liberdade.

Os direitos da pessoa presa possuem muitas vezes índole prestacional, correspondendo aqui, principalmente, aos direitos fundamentais sociais e transindividuais, em relação aos quais o Poder Público tem função marcante de promoção e efetivação, por meio das denominadas políticas públicas.

Neste sentido, a não concretização deste dever de prestação positiva da Administração Pública, transformaria em “letra morta” os imperativos constitucionais e legais, demandando-se em determinados casos a atuação do Poder Judiciário para exercício de um controle das ações e omissões estatais e efetivando-se tais políticas.

Saber, portanto, se há legitimidade e quais os limites de atuação do Poder Judiciário no campo da efetivação das políticas públicas é o escopo central da presente pesquisa, analisando-se, em âmbito nacional e estadual, a atuação dos juízes e tribunais na defesa da cidadania da pessoa presa por meio do julgamento das Ações Cíveis Públicas.

Se por um lado, fala-se em indevida judicialização da política, burla à separação de poderes, uso dos tribunais para proteção de interesses de grupos específicos e transferência de atribuições dos dois outros Poderes ao Judiciário, por outra perspectiva, não se pode negar o papel contramajoritário de defesa de minorias e de grupos sociais em situação de vulnerabilidade, bem como o de garantidor de direitos fundamentais individuais, sociais e transindividuais dos cidadãos, exercido pelos órgãos jurisdicionais.

Neste cenário, o ponto escolhido para tal reflexão é a atuação do Judiciário voltada a efetivação de políticas públicas e, mais especificamente, as voltadas ao sistema penitenciário.

Assim, a presente dissertação, tendo em vista o protagonismo exercido pelas Cortes Estaduais no que diz respeito a concretização de direitos coletivos em matéria de execução penal, pretende responder ao seguinte questionamento: Como tem atuado o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas no processamento e julgamento de ações cíveis públicas utilizadas como mecanismo de controle de políticas públicas prisionais?

A relevância do trabalho se evidencia pelas implicações no cotidiano popular,

sobretudo em virtude da supramencionada atuação do Judiciário direcionada a grupos minoritários e vulneráveis, na efetiva implementação de políticas públicas e consecução de interesses coletivos constitucionalmente previstos. Além disso, em virtude da análise de casos locais, é possível a verificação de peculiaridades destes mecanismos de controle no âmbito do Estado do Amazonas, ao mesmo tempo em que se vislumbra uma oportunidade de se aprofundar o entendimento a respeito da utilidade, ou não, das ações civis públicas para o alcance das finalidades a que se propõem e as variáveis que possibilitam ou não a efetivação das políticas públicas.

Para tanto, se utiliza do método dedutivo indireto, ou de conclusão mediata, por meio do qual a premissa maior define a proposição universal e a premissa menor traduz a proposição particular, sendo a conclusão o resultado da comparação de ambas. No caso, os parâmetros do controle judicial de políticas públicas são a premissa maior, que é testada em conjunto com a premissa menor, qual seja, *in casu*, a atuação do judiciário no âmbito do Estado do Amazonas.

Quanto a finalidade e ao tipo de abordagem do problema formulado, a pesquisa tem fins exploratórios e descritivos, bem como natureza preponderantemente qualitativa, uma vez que trabalha, sobretudo, com dados não expressos em números, ou, pelo menos, onde os números e as conclusões neles baseadas representam um papel menor na análise. Tal forma de abordagem possibilita um enfoque maior na interpretação ao invés da quantificação; flexibilidade no processo de conduzir a pesquisa; orientação para o processo e não para o resultado; preocupação com o contexto, no sentido de que o comportamento das pessoas e a situação ligam-se intimamente na formação da experiência (CASSEL; SYMON, 1994, p. 127-129).

Quanto às fontes utilizadas, a pesquisa realizada é do tipo bibliográfica e documental, valendo-se de literatura – teses, dissertações, livros e artigos científicos – já elaborada sobre direitos coletivos, políticas públicas, ações civis públicas, controle judicial, ativismo judicial, dentre outros. Não obstante, também foram obtidos dados por meio de fontes documentais, principalmente processos judiciais, que versam sobre a efetivação de políticas públicas prisionais, sem prejuízo ainda da legislação pertinente, levantamentos estatísticos e outras formas de pesquisa relacionadas ao tema.

O tipo de amostragem é o não-probabilístico, pois a amostra escolhida para a pesquisa (processos judiciais) não é aleatória, tendo em vista a necessidade de análise de demandas que se voltam a políticas prisionais relevantes e que tenham tido diferentes resultados, a fim de que se analise suas causas.

A fim de se alcançar os objetivos propostos, a presente dissertação está dividida em quatro tópicos.

O primeiro trata da atual posição institucional do Poder Judiciário no Constitucionalismo contemporâneo e investiga acerca de sua legitimidade para decidir em matéria de políticas públicas. Com este propósito, são identificados quem são os intérpretes da Constituição, bem como as principais correntes do constitucionalismo contemporâneo que trabalham com a temática da judicialização da política. Após, se verifica os papéis desempenhados pelo Poder Judiciário no atual constitucionalismo brasileiro e quais as objeções para a atuação política dos juízes e tribunais. Por fim, define-se o que vem a ser “ativismo judicial” e em medida a atuação proativa do Poder Judiciário pode ser positiva ou negativa para a consecução dos direitos fundamentais.

No segundo tópico, abordar-se especificamente a situação do Sistema Penitenciário brasileiro e do sistema prisional no Amazonas, buscando testar a hipótese de que estes estão em contínuo e histórico estado crise, tal como descrito no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional ante a sistêmica e generalizada violação de direitos fundamentais nos estabelecimentos penais brasileiros.

No terceiro tópico, descreve-se como as ações civis públicas têm sido usadas como mecanismo de controle judicial de políticas públicas no Brasil, comparando-as com outros mecanismos de judicialização de políticas públicas, identificando suas vantagens e desvantagens, buscando parâmetros e limites para as decisões judiciais nelas proferidas em busca da efetividade de programas políticos e como as denominadas “decisões estruturantes” podem contribuir para a realização de direitos sociais.

Por fim, no quarto e último tópico, investigar-se como o Poder Judiciário do Estado do Amazonas tem processado e julgado as ações civis públicas em matéria de políticas públicas penitenciárias, a fim de verificar se sua contribuição no processo de efetivação dos direitos fundamentais dos presos tem sido ou não relevante. Para o alcance de tal objetivo, foram selecionadas decisões judiciais proferidas pelos juízes e pelo Tribunal de Justiça, a fim de se verificar tanto o aspecto formal das decisões, quanto seu conteúdo e exequibilidade de suas determinações.

## **1 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO E EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este primeiro tópico visa situar o Poder Judiciário brasileiro no atual cenário jurídico-político, estabelecendo contornos não da estrutura de seus órgãos, mas sobre a sua atuação no exercício de sua função precípua de julgar e, mais especificamente, na atividade jurisdicional que busca tutelar os direitos fundamentais impondo aos Poderes Legislativo e Executivo, a implementação e efetivação de políticas públicas, caminhando pela tênue linha que divide o controle judicial e a independência entre os poderes.

Traçar a posição institucional do Poder Judiciário, sob a perspectiva do seu complexo ato de decidir implica, contudo, em discutir temas como a correlação entre Democracia e Poder Judiciário, analisando os papéis atualmente desempenhados pelas Cortes Constitucionais, bem como investigando-se acerca da existência de um diálogo constitucional, realizado entre Tribunais Constitucionais, outras instituições e, sobretudo, o povo, que é direta ou indiretamente atingido pelos julgamentos naqueles realizados.

Identificar os sujeitos que interpretam as normas jurídico-constitucionais e buscar qual o modelo constitucionalista adotado pelo sistema judicial brasileiro, por exemplo, é tarefa fundamental antes de se iniciar a discussão acerca dos temas políticas públicas e sua judicialização, direitos e garantias fundamentais, ativismo judicial e legitimidade das decisões dos Tribunais.

Portanto, passa-se a analisar a atual papel da atuação do Poder Judiciário brasileiro.

### **1.1 A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco (2018), nenhuma outra Constituição brasileira havia confiado ao Poder Judiciário o papel confiado pela Carta de 1988. Seu texto inovou na história do constitucionalismo pátrio ao conferir um grau de autonomia institucional – administrativa, financeira e funcional – singular e digna de destaque inclusive no direito comparado.

Ao consagrar o princípio da proteção judicial efetiva em seu texto, com a previsão expressa e ampliação dos mecanismos de proteção de direitos e da ordem constitucional, a Constituição apontou uma direção importante a ser seguida no fortalecimento da cidadania e das instituições como um todo (MENDES; BRANCO, 2018).

Sobre a singularidade do Poder Judiciário quando comparado aos demais Poderes, os quais possuem atuação bastante entrelaçada entre si, Konrad Hesse (1998) salienta que não é a aplicação do Direito que o faz diferente, uma vez que os demais poderes Executivo e Legislativo, também exercem tal atividade de uma forma ou de outra. O que identifica realmente a atividade jurisdicional é o ato de decidir de forma autônoma e autorizada e, em razão disso, vinculante, nas demandas de direitos contestados ou lesados

Essa relação entre os Poderes, todavia, seja no Brasil, seja em outros Estados Democráticos de Direito, é questão que nem sempre se pauta pela estabilidade, de modo que a busca por um modelo ideal de constitucionalismo que permita a sustentabilidade institucional é questão deveras tormentosa.

Tal sustentabilidade aqui, diz respeito a nada mais nada menos que a manutenção da independência e harmonia entre os Poderes, tal como estabelecido no artigo 2º da Carta Política brasileira.

Saber o posicionamento, a acomodação, a situação do Poder Judiciário neste cenário de erosão da consciência constitucional<sup>1</sup>, reputa-se fundamental na discussão da relação entre os poderes constituídos.

Neste sentido, algumas questões devem orientar a investigação acerca da posição institucional do Poder Judiciário contemporâneo, tais como: Quem pode interpretar a Constituição e o ordenamento jurídico dela derivado? Quem deve ser o último e principal intérprete da Constituição? Quais os papéis desempenhados hodiernamente pelos Tribunais?

Buscar tais respostas permitirá compreender o panorama institucional atual do Poder Judiciário brasileiro e servir de ponto de partida para o estudo aprofundado de sua atuação no controle de políticas públicas, mais especificamente aquelas voltadas direitos das pessoas privadas de liberdade.

Passa-se, assim, a analisar as formas de interpretação das normas jurídicas (entre elas, as constitucionais) quanto ao sujeito que as interpreta.

### **1.1.1 Das formas de interpretação das normas jurídicas quanto ao sujeito que às interpreta**

Na tradicional classificação das formas de interpretação das normas jurídicas

---

<sup>1</sup> Segundo Karl Loewenstein (1983, p. 222), “a erosão da consciência constitucional ocorre quando há uma desvalorização funcional da constituição escrita, ou seja, a omissão dos poderes públicos desvaloriza a função da Constituição” (tradução nossa).

(inclusive as constitucionais) quanto ao sujeito, sabe-se que estas podem ser: doutrinária, judicial, autêntica ou aberta.

Interpretação doutrinária é aquela realizada pela doutrina, nacional ou estrangeira, através por meio de escritos como livros, artigos, pareceres, entre outros. Segundo Luís Roberto Barroso (2009, p. 118), é o

produto do trabalho intelectual dos juristas, professores e escritores em geral. Também os advogados, elaborando teses jurídicas e ousando criativamente na defesa dos interesses que patrocinam, prestam importante contribuição de cunho doutrinário.

Noutro giro, interpretação judicial é a realizada pelos juízes e tribunais durante o processo de aplicação da norma. No âmbito constitucional, pode se dar no bojo da aplicação de um preceptivo normativo (questão constitucional) e na verificação da compatibilidade entre a norma constitucional e as normas infraconstitucionais (controle de constitucionalidade).

No que tange à interpretação autêntica, esta se refere à exercida pelo próprio legislador, por meio de uma lei interpretativa. É fenômeno amplamente aceito no Direito brasileiro. Sobre o tema, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou na ocasião do julgamento da ADI nº 605/DF de Relatoria do Ministro Celso de Mello:

É plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica (BRASIL, 1993).

Todavia, no que tange às normas constitucionais a doutrina diverge quanto a possibilidade de interpretação autêntica, porém, conforme salienta Luís Roberto Barroso (2009), a maior parte da doutrina pátria e portuguesa a admite, desde que realizada pelo órgão competente para a reforma constitucional, com observância do mesmo procedimento desta.

Por fim, existe a interpretação aberta, baseada na Teoria de Peter Häberle (2002), segundo a qual é intérprete da Constituição não apenas o Poder Judiciário, ou as Cortes Constitucionais, mas todos os cidadãos. Para o jurista alemão,

a interpretação constitucional não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A esse processo têm acesso potencialmente todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso constitucional é intérprete da Constituição tal como o partido político que propõe um conflito entre órgãos (HÄBERLE, 2002, p. 23).

Aqui Peter Häberle amplia significativamente o rol de intérpretes da Constituição, fazendo-se necessário o cotejo da relação existente entre Constituição e Democracia para compreendê-la, conforme será visto adiante.

O fato é que estas duas últimas classificações hermenêuticas traçam um norte para os

debates que permearão o presente trabalho. Partir da classificação de interpretação quanto ao sujeito que a exerce, mostra-se, assim, fundamental para que se compreenda a função jurisdicional dentro do Estado Constitucional e Democrático de Direito, e, conseqüentemente, a atuação do Poder Judiciário no controle e concretização de políticas públicas.

### 1.1.2 *Judicial Review*, Constitucionalismo Popular e Constitucionalismo Democrático

Passa-se a partir deste ponto, a analisar os modelos de Constitucionalismo que influenciam diretamente a atuação do Poder Judiciário, por meio de sua função típica, em matéria política.

Todavia, conforme se perceberá, não é tarefa das mais simples estabelecer o repositório constitucional onde deveria se encaixar o Poder Judiciário brasileiro e nem é essa a intenção da presente dissertação.

Isso porque, por um lado, é intuitivo pensar que, se nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, “todo poder emana do povo”, deve ser dele a última palavra em matéria de interpretação da Constituição, quer diretamente, quer por meio de seus representantes eleitos. Em contrapartida, é preciso que se reconheça o papel contramajoritário dos Tribunais, mediante a utilização do modelo de revisão judicial, conferindo às Cortes a supremacia e a “palavra final”, ainda que temporária, em matéria constitucional, a fim de que se evite a ofensa a direitos e garantias fundamentais, em desfavor de minorias e grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

Neste sentido, para dar alicerces às vindouras discussões em torno do papel desempenhado pelo Poder Judiciário hodiernamente e da legitimidade das decisões judiciais em matéria de políticas públicas, faz-se necessário analisar ao menos três dos modelos que influenciam, em maior ou menor grau, o constitucionalismo brasileiro moderno.

O primeiro é o denominado *Judicial Review*, ou modelo da Supremacia Judicial, com bases históricas no Direito norte-americano e fortalecido e difundido, principalmente, no período Pós-Guerra.

Tal modelo de constitucionalismo ampara-se na força normativa da Constituição, cujo império influencia todo o ordenamento jurídico, vinculando o Estado e todos os Poderes Constituídos. É aqui que a Constituição passa a gozar de um status único e supremo, sobrepondo-se a todas as demais leis (MENDES; BRANCO, 2018).

A referida supremacia da norma constitucional criou as condições propícias para que se atribuísse aos magistrados a função de controlar a legitimidade constitucional das leis, uma

vez que, somente se poderia falar em status superior da norma constitucional, se disso adviesse consequências concretas para as normas a ela contrárias. Daí surge à base para o controle jurisdicional de constitucionalidade, instrumento que permite a efetivação da supremacia da Constituição (VALDÉS, 2006).

Alguns julgamentos históricos do Direito norte-americano retratam com clareza o surgimento deste Constitucionalismo pautado na supremacia judicial, demonstrando a força normativa da Constituição e seus reflexos em todo o ordenamento jurídico: o caso *Marbury v. Madison*<sup>2</sup>, quando, pela primeira vez, uma decisão judicial se fundamentou na inconstitucionalidade de uma lei; ou ainda em *Cooper v. Aaron*<sup>3</sup>, quando a Suprema Corte do país entendeu a Constituição como uma norma jurídica, devendo, por conseguinte, ser interpretada, em caráter definitivo, pelos juízes.

Conforme Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco (2018), o reconhecimento da Constituição como norma jurídica aplicável à solução de conflitos foi determinante para o surgimento da doutrina do *judicial review*, por meio da qual o Poder Judiciário tem legitimidade para declarar não aplicáveis normas contraditórias com a Carta Constitucional.

De forma sintética, três são os postulados que regem a doutrina do *Judicial Review*: i) a Constituição é concebida para ser a lei principal do país; ii) cabe ao Judiciário a função de interpretar e aplicar a Constituição nos casos trazidos à sua apreciação, podendo recusar valia ao ato que infringe a Constituição; iii) a interpretação judicial é final e prepondera sobre a avaliação dos demais Poderes (NOWARK; ROTUNDA, 1995).

O magistrado, portanto, neste cenário, deixa de ser mero aplicador da norma (“boca da lei”<sup>4</sup>), passando o Poder Judiciário a prerrogativa de definir os reais limites e sentidos dos textos constitucionais.

Tal judicialização da interpretação constitucional, seja na esfera pública, seja na esfera privada, desloca o protagonismo até então do Poder Legislativo, para o Poder Judiciário, o qual passa a adotar – inclusive valendo-se da doutrina de Hans Kelsen – arranjos institucionais com base na Constituição, irradiando seus axiomas, sobretudo aqueles relacionados a direitos

---

<sup>2</sup>O caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803 pela Suprema Corte dos Estados Unidos (Corte Marshall), é apontado historicamente como um *leading case* da competência do Judiciário para julgar a constitucionalidade de leis.

<sup>3</sup>O caso *Cooper v. Aaron*, julgado em 1958 (Corte Warren), reforçou o papel da Suprema Corte Americana como única e última intérprete da Constituição, destacando ainda a força dos julgados do Tribunal as quais deveriam vincular todos os funcionários do governo.

<sup>4</sup>O atributo “boca da lei” denota a ideia de que o juiz deveria se limitar a aplicar a literalidade das regras jurídicas, de modo mecânico, e na forma como foi editada pelos legisladores. Tal expressão deriva da língua francesa (“*bouche de la loi*”) e foi muito utilizada no período pós-Revolução. Naquele contexto de marcante influência do Positivismo, Motesquieu (2000, p. 175) defendia a ideia de que “os juízes da nação são apenas a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”.

fundamentais, a todo o ordenamento jurídico (SANTOS; OLIVEIRA, 2018).

A migração do protagonismo na função de intérprete da Constituição ao Poder Judiciário deveu-se, segundo a sintética exposição de Santos e Oliveira (2018) aos seguintes fatos:

A interpretação judicial, dado o caráter contramajoritário do Judiciário, é mais garantista;  
A interpretação judicial é mais deliberativa e técnica, portanto, mais segura;  
A interpretação judicial é apolítica e/ou despoliticizada, portanto, menos tendenciosa.

O modelo de constitucionalismo em questão, todavia, ao mesmo tempo que transparece algumas vantagens – sobretudo no que diz respeito à proteção de minorias e vulneráveis, ao processo deliberativo de tomada de decisões e à ausência de ideologia político-partidária –, é alvo de inúmeras críticas.

Dentre as principais objeções ao modelo estão: o desrespeito aos sistemas democráticos – mediante a tomada de decisões que não refletem a vontade da maioria e, portanto, ilegítimas –, a delegação dos legisladores ao Poder Judiciário acerca de questões constitucionais – esquivando-se da responsabilidade de tomar decisões difíceis – e a visão preconceituosa e elitista de que o povo não teria a capacidade de tomar decisões difíceis em questões constitucionais complexas (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014).

De outro lado, tem-se o Constitucionalismo Popular cujos principais expoentes são os norte-americanos Larry Kramer (com a obra *“The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review”*) e Mark Tushnet (com a obra *“Taking the Constitution Away from the Courts”*). Ambos os autores fazem uso da expressão *“populist constitutionalism”*, que muitas vezes é erroneamente traduzida para “constitucionalismo populista” (NUNES JÚNIOR, 2019).

Trata-se de movimento que defende o povo – e não os juízes – como melhores e mais adequados intérpretes e aplicadores da Constituição, posicionando-se de forma contrária ao *“judicial review”* e principalmente ao ativismo judicial das Cortes Constitucionais. Em síntese, a principal diferença deste modelo é que as Cortes não são protagonistas no diálogo, tal como proposto no modelo anteriormente explicitado.

Na visão de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2013), a abordagem desta espécie de constitucionalismo é a de que a política praticada nos parlamentos e nas articulações da sociedade civil é a mais confiável, para fins de guarda e promoção dos valores constitucionais. Explicam os autores que a Carta Constitucional é vista, neste movimento, menos como um limite externo para a deliberação democrática dos fóruns representativos, a ser

imposto a partir de fora, e mais como uma inspiração que deve guiar permanentemente a atividade política.

Sintetiza Rodrigo Mendes Cardoso (2014, 220), apontando que

o constitucionalismo popular basicamente reivindica uma maior participação dos cidadãos na determinação do significado constitucional, demonstrando, em maior ou menor medida, uma hostilidade às dinâmicas da supremacia judicial, que colocam a Suprema Corte como único ente legitimado a interpretar e aplicar a Constituição.

As principais críticas apontadas contra o modelo de constitucionalismo popular voltam-se a sua propensão a abusos das maiorias. Isto porque, em tal modelo não haveria uma proteção contramajoritária, uma vez que os contrapesos em favor das minorias seriam dramaticamente reduzidos, se não eliminados, deixando-as dependentes das maiorias (CHEMERINSKY, 2017).

Destarte, demonstradas as diferenças entre os dois modelos contrapostos, importante desde logo situar o constitucionalismo brasileiro na discussão, tentando definir quais dos sistemas foi adotado pelo nosso ordenamento jurídico.

Neste sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2013) explicitam que o Brasil adota, desde o advento da república, o modelo de *judicial review*, permitindo-se, portanto, que todos os juízes nacionais realizem, em casos concreto, o controle de constitucionalidade das leis.

Todavia, os mesmos autores entendem como fundamental que se busque um lugar intermediário entre tais modelos, reconhecendo-se, de forma concomitante, o importante papel do Poder Judiciário na garantia da Constituição, sem deixar de valorizar o constitucionalismo expressado fora das cortes judiciais, nos parlamentos e nas reivindicações da sociedade civil que vêm à tona no espaço público informal.

Esta concepção que almeja um meio termo entre as doutrinas indicadas existe e é o que vem sendo denominado Constitucionalismo Democrático.

O terceiro e último dos modelos analisados na presente pesquisa, aprecia o papel essencial que o engajamento público desempenha na construção e legitimação das instituições e práticas do *judicial review*. Ou seja, nesta corrente, o Judiciário tem protagonismo na interpretação da Constituição, mas deve fazê-lo atentando para os valores defendidos pela sociedade (NUNES JÚNIOR, 2019).

Tal proposição, defendida por Robert Post e Reva Siegel (2007) reconhecem a autoridade da Constituição como dependente da legitimidade democrática, de modo que o povo, regido por uma Constituição, deve nela buscar amparar suas condutas e a compreensão do

mundo. Nessa linha, estaria o povo autorizado buscar os significados dessa Constituição, bem como reivindicar dos poderes constituídos que implementem o significado por ele defendido. A realidade constitucional, assim, seria construída por uma constante troca de significados constitucionais, na qual o povo teria um papel atuante a cumprir, ao lado das demais instituições como a Corte Constitucional<sup>5</sup>.

Em resumo, a diferença entre o constitucionalismo democrático e o constitucionalismo popular reside no fato de que, enquanto este destaca a soberania do povo, aquele corrobora com o controle judicial realizado pelos Tribunais, desde que embasado em valores democráticos e republicanos, garantindo, inclusive, que os cidadãos possam participar do processo deliberativo de tomada de decisões.

Tal sistema, portanto, visa a manutenção do povo no papel de protagonismo na interpretação (aberta) da Constituição, ao mesmo tempo que permite a dinâmica do *judicial review*. Assim, o modelo valoriza instrumentos de deliberação e participação democrática, tais como audiências públicas, a figura do *amicus curiae*, dentre outros, visando encrustar nas decisões judiciais a legitimidade e a efetividade dos valores democráticos.

O referido modelo mostra-se, de tal modo, um meio termo, almejando dar um tom conciliador à discussão, o que endossa a ideia dos que defendem que não deveria existir uma última palavra em matéria constitucional, mas sim um constante debate mediado<sup>6</sup>.

Consolidadas tais premissas, passa-se a analisar, enfim, os papéis dos Tribunais no constitucionalismo contemporâneo brasileiro.

---

<sup>5</sup> Eis o texto original: The premise of democratic constitutionalism is that the authority of the Constitution depends on its democratic legitimacy, upon the Constitution's ability to inspire Americans to recognize it as their Constitution. This belief is sustained by traditions of popular engagement that authorize citizens to make claims about the Constitution's meaning and to oppose their government — through constitutional lawmaking, electoral politics, and the institutions of civil Society — when they believe that it is not respecting the Constitution. Government officials, in turn, both resist and respond to these citizen claims. The meaning of our Constitution has historically been shaped by these complex patterns of exchange.

<sup>6</sup> Cabe aqui mencionar, por sua semelhança, o “Constitucionalismo Popular Mediado” de Barry Friedman (2005), segundo o qual não existiria realmente uma tensão entre o povo e as cortes na interpretação da Constituição. Os Tribunais, no seu ponto de vista, refletiriam e serviriam de mediadores das interpretações alcançadas pelo povo, de modo que existiria um apoio difuso em relação ao próprio controle de constitucionalidade pelo Judiciário (apoio procedimental) ainda que suas decisões possam contrariar maiorias momentâneas (apoio material). Tais maiorias, no entanto, podem, com o decurso do tempo, ser revertidas, o que demonstraria o apoio popular também ao julgamento de mérito dos aludidos julgados. Ainda segundo o autor, ainda que tais posicionamentos não fossem revertidos no tempo, exposto a consolidação de interpretações falhas pelo Judiciário, poder-se-ia ainda revogar as decisões judiciais por meios de mecanismos outros como a atividade legislativa contrária ao decidido ou a mudança da composição das cortes com a eleição e indicação de magistrados que refletem melhor as posições sedimentadas.

### 1.1.3 Dos papéis desempenhados pelo Poder Judiciário e a “função política” na atividade judicial

Conforme visto, o juiz atualmente não é mais um mero aplicador das leis. No Estado de Direito contemporâneo, os magistrados e tribunais assumem posição de garantidores dos direitos fundamentais da pessoa, velando para que tais direitos sejam não apenas respeitados, mas também implementados.

Neste cenário, Luís Roberto Barroso (2018), identifica três papéis desempenhados pelas Cortes Constitucionais: o papel contramajoritário; o papel representativo; o papel iluminista.

Vale destacar de antemão, contudo, que, no Brasil, tendo em vista o caráter híbrido ou eclético do controle de constitucionalidade – no qual se permite a coexistência de um controle difuso e de outro concentrado –, o Poder Judiciário como um todo – e não apenas as Cortes Supremas – acaba tendo uma função de intérprete da Constituição. Deste modo, em que pese os papéis mencionados por Luís Roberto Barroso dizer respeito principalmente ao Supremo Tribunal Federal, os juízes e tribunais em geral, no modelo brasileiro, acabam desempenhando também, ainda que em menor grau, os referidos papéis.

Passa-se, destarte, a analisar o primeiro papel: contramajoritário. Leciona o mencionado jurista que, na maior parte dos países democráticos, as Cortes Constitucionais detêm o poder de controlar a constitucionalidade de atos dos Poderes Legislativo e Executivo. Para tanto, aponta o autor serem dois os fundamentos que asseguram a legitimidade democrática da jurisdição constitucional:

a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos. A maior parte dos países do mundo confere ao Judiciário e, mais particularmente à sua suprema corte ou corte constitucional, o status de sentinela contra o risco da tirania das maiorias. Evita-se, assim, que possam deturpar o processo democrático ou oprimir as minorias. Há razoável consenso, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria, exigindo a incorporação de outros valores fundamentais. (BARROSO, 2018, 155-158)

Quanto ao papel representativo, o autor justifica que embora os juízes não sejam eleitos pelo povo, em algumas situações, a decisão da Corte estará mais bem alinhada à vontade popular do que à lei ou ao ato normativo editado pelo Parlamento, o qual, como se sabe, representa a vontade popular.

Com isso, diz o autor que nem sempre as escolhas políticas do Congresso representarão o sentimento da maioria – por quem atua os Tribunais no exercício deste papel – e é justamente essa crise de representatividade que levou a uma “expansão do Poder Judiciário e, notadamente, das Supremas Cortes”. Assim, “em certos contextos, por paradoxal que pareça, Cortes acabam sendo mais representativas dos anseios e demandas sociais que as instâncias políticas tradicionais” e isso poderia ser justificado pela qualificação técnica dos julgadores, pela garantia da vitaliciedade dos magistrados, pelo princípio da inércia do judiciário, pelo dever de motivar as decisões, dentre outros (BARROSO, 2018, p. 160-161).

No que diz respeito aos dois primeiros papéis identificados, corrobora Wil Waluchow (2015, p. 31-32):

De certa forma paradoxalmente, é justamente porque os juízes não são eleitoralmente responsabilizados que os defensores do controle de constitucionalidade estão sempre prontos para investi-los do poder de interferir na produção legislativa. A democracia moderna não deve ser identificada simplesmente com a regra da maioria. Em verdade, ela é um sistema de governo complexo e multi-dimensional sob o qual todos são considerados livres e iguais do mesmo modo por todas as partes envolvidas no projeto de um autogoverno democrático (tradução nossa<sup>7</sup>).

Por fim, Luís Roberto Barroso explica que o Judiciário pode ter uma atuação iluminista, no sentido de “empurrar a história na direção do progresso social”, superando os bloqueios institucionais. Adverte o autor no sentido de que “o termo iluminista está sendo empregado para identificar decisão que não corresponde à vontade do Congresso Nacional nem ao sentimento majoritário da sociedade, mas ainda assim é vista como correta, justa e legítima” (BARROSO, 2018, p. 170).

No entanto, o próprio autor confessa tratar-se de uma competência perigosa e que de ser exercida com grande parcimônia, dado o risco democrático que representa e, principalmente, para que as Cortes não se tornem instâncias hegemônicas (BARROSO, 2018).

Todos estes papéis identificados por Luís Roberto Barroso acabam por reforçar a ideia da existência de uma função política desempenhada pelo Poder Judiciário.

Afasta-se, assim, o Poder Judiciário da visão clássica que se tinha dos tribunais, passando a ser percebido como instituição estratégica na democracia contemporânea, passando a se impor como garantidor da cidadania (SANTOS, 2007).

No exercício dos papéis acima destacados, os tribunais controlam e censuram os atos

---

<sup>7</sup> Texto no idioma original: “Somewhat paradoxically, it is precisely because judges are not electorally accountable that defenders of constitutional review are often prepared to invest them with the power to interfere with legislative efforts. Modern democracy is not to be identified with simple majority rule. Rather, it is a complex, multi-dimensional system of government under which everyone is treated as free and equal by all parties involved in the project of democratic self-government”. (WALUCHOW, 2015, p. 31-32)

do administrativo, não permitindo a subsistência daqueles tidos por ilegais ou inconstitucionais. O magistrado tem o poder de interditar, condenar, executar, ordenar, declarar o Direito. Assim, assume o Judiciário a censura direta dos atos das autoridades, com o propósito de assegurar a efetiva proteção dos direitos dos cidadãos, exercendo, portanto, posição política de relevo atualmente (CASTRO, 2000).

Com base nesta construção, os juízes e tribunais, em alguma medida, acabam por atuar politicamente sempre que provocados a julgar a legalidade e a constitucionalidade de atos dos demais Poderes, como se verdadeiros agentes políticos fossem, sobretudo quando do julgamento em demandas coletivas.

Segundo Eduardo Fernando Appio (2006), na atividade judicante de demandas coletivas, o Poder Judiciário tem função política, intervindo diretamente no espaço reservado tradicionalmente aos demais Poderes, passando a exercer o controle das políticas públicas. Explica ainda o autor que,

ao atuar em sede de controle das políticas públicas, o Poder Judiciário assume a função política de controle dos atos do Poder Legislativo e Executivo em face da Constituição Federal de 1988, seja no âmbito normativo seja no âmbito administrativo, de forma a assegurar uma ampliação do debate democrático sobre as decisões que afetam todos os cidadãos. Neste caso, estará definindo limites à atuação dos demais Poderes, os quais não poderão atuar com discricionariedade plena, porque vinculados a deveres e objetivos impostos pela Constituição (APPIO, 2006, p. 66).

Tal atuação é viabilizada no Direito atual, sobretudo, em virtude das garantias asseguradas ao Poder Judiciário nas constituições contemporâneas e se instrumentaliza por meio dos institutos jurídico-processuais hodiernamente existentes, como por exemplo, as Ações Cíveis Públicas, acerca das quais se abordará posteriormente.

O fato é que as decisões judiciais no bojo dos processos coletivos representam variante significativa no complexo processo de tomada de decisões políticas, influenciando-as diretamente. Os magistrados exercem, neste contexto, “importante papel político, já que impõem aos demais Poderes da República limitações na execução de projetos de governo, sob o argumento de que apenas estão interpretando os princípios e valores contidos na Constituição” (APPIO, 2006, p. 69).

Constatada a existência de uma função política do Poder Judiciário, impõe-se a necessidade de se debruçar sobre a questão da legitimidade dos Tribunais para decidir acerca das políticas públicas, seja no campo da efetivação, seja no aspecto do controle matéria objeto do tópico seguinte.

## 1.2 A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introduziu-se nos tópicos anteriores o termo “políticas públicas”, como objeto de demandas coletivas que implicam em uma atuação política por parte do Poder Judiciário. Antes, contudo, de se investigar a legitimidade desta atuação judicial, faz-se necessário conceituar políticas públicas e, conseqüentemente, antepassar pelos temas “direitos fundamentais” e “direitos sociais”.

A Constituição Federal de 1988, além de ter sido a primeira na história constitucional brasileira a prever um título específico para os direitos e garantias fundamentais (Título II), foi a primeira que efetiva e expressamente positivou na condição de direitos fundamentais os direitos sociais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017).

Neste sentido, apesar de nem todos os direitos fundamentais sociais estarem previstos no artigo 6º da Constituição de 1988, é este dispositivo que contempla aqueles mais básicos: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Sob o rótulo genérico de direitos sociais, destarte, a Constituição Federal abrange uma gama variada de direitos fundamentais, que, numa perspectiva mais ampla, correspondem os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Os direitos sociais são também (por muitos, criticadamente) denominados de direitos de segunda geração, ou de segunda dimensão, os quais não mais visam à limitação do poder do Estado (direitos de primeira geração), mas exigem deste uma atuação no sentido de promover meios suficientes para uma vida digna, garantindo ao menos condições materiais básicas.

A respeito, Celso Lafer (1988, p. 130-131), leciona:

É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo “welfare state”, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. [...] Por isso, os direitos de crédito, denominados direitos econômicos-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais: procuraram garantir a todos o acesso aos meios de vida e de trabalho num sentido amplo [...].

Tais direitos, como os fundamentais em geral, segundo a doutrina majoritária, apresentam dupla dimensão: subjetiva e objetiva. A primeira – subjetiva – diz respeito à possibilidade de serem exigíveis em favor dos seus destinatários. A segunda – dimensão objetiva – reflete o liame desses direitos com o sistema de fins e valores constitucionais a serem

respeitados e concretizados por toda a sociedade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017). Nesta última, o dever do Estado, em regra, é apenas de proteção (defensiva), ou seja, de status negativo.

Para os fins da presente dissertação, interessará a análise da dimensão subjetiva, por meio da qual se pode exigir dos poderes públicos prestações positivas (direitos de promoção ou direitos prestacionais), sem as quais problemas como a marginalização de determinados grupos sociais, a desigualdade social e a majoração dos índices de criminalidade são fomentados.

No entender de Andreas Krell (2002), “a negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos direitos fundamentais sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos”.

Neste sentido, os direitos sociais mostram-se, na maior parte dos casos, como direitos prestacionais, entendidos por aqueles que impõem um dever de agir ao Estado. Têm por objetivo, portanto, a realização de condutas ativas por parte dos poderes públicos (status positivo ou *status civitatis*), seja no sentido de proteger bens jurídicos contra terceiros, seja de promover ou garantir as condições necessárias à fruição desses bens (NOVELINO, 2016, p. 270).

Por esse motivo, diz-se que tais direitos são insculpidos no texto constitucional por meio das denominadas normas programáticas, que, segundo José Afonso da Silva (2012), são aquelas que estabelecem uma finalidade, um princípio, não impondo propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas que demandam uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados. Por tal motivo, costumava-se afirmar que tratavam de normas constitucionais de eficácia limitada.

Tal entendimento, no entanto, restou superado por significativa parcela da doutrina, que aponta a aplicabilidade direta e eficácia imediata dos direitos sociais, sendo inclusive exigível do Estado uma prestação material para a sua concretização (SARLET, 2012).

A imperatividade direta de tais normas é, portanto, reconhecida, sendo imposta uma atuação ao Estado e ilustra bem isso o Ministro Celso de Melo, como se percebe no seguinte trecho de voto, proferido no julgamento do RE 393.175 AgR/RS (12.12.2006), em que se analisava o direito social à saúde, constante do artigo 196 da Constituição Federal. Confira-se:

O caráter pragmático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade

governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (RE 393.175-AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Disponibilizado em 12.12.2006)

Admite-se atualmente, portanto, como se pode perceber do referido julgado, a judicialização dos direitos sociais, a fim de se assegurar sua prestação por parte do Estado, em caso de omissão injustificável deste no desenvolvimento de políticas públicas.

### 1.2.1 Das Políticas Públicas

Consoante observado, para a promoção dos direitos sociais, é exigido do Estado o desenvolvimento das chamadas “políticas públicas concretizadoras”, com o objetivo de reduzir desigualdades sociais e garantir uma existência humana digna (NOVELINO, 2016, p. 459).

Para que não haja dúvidas acerca da abrangência do termo “políticas públicas” adotado no presente trabalho, contudo, imperioso conceituar e definir contornos à expressão.

Políticas (*policies*) para Dworkin (2002, p. 37) são:

Aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas.

Assim, para o autor, o conceito de políticas está estruturado em dois elementos principais: a existência de uma entidade capaz de produzir tais padrões, ou seja, a comunidade política, e o estabelecimento dos objetivos e a definição de meios para alcançá-los.

O primeiro aspecto, portanto, diz respeito a quem elabora as políticas públicas, partindo-se do pressuposto que as políticas são criadas por alguém. Assim, se pública é, este alguém de quem emana a política não pode ser outra pessoa que não o Estado.

Afirmar que o Estado é o elaborador das políticas públicas, contudo, é identificar apenas parcialmente a figura do *policy-maker*, fazendo-se necessário, sobretudo para os fins do presente trabalho, investigar acerca dos órgãos que efetivamente tem essa função.

Neste sentido, pelo prisma da autoridade, é possível identificar os Poderes Legislativo e Executivo, por meio de seus membros eleitos, como os responsáveis naturais pela função de selecionar os objetivos e instrumentos, respectivamente, de interesse da comunidade.

Quanto ao segundo aspecto do conceito de Dworkin, deve-se ter em mente que as políticas públicas fixam padrões de ação com a finalidade de alcançar objetivos de interesse social, econômico ou político.

Estabelecer tais objetivos, contudo, demandam um sistema, um modelo, de escolha, a fim de estabelecer quais as políticas públicas serão selecionadas. Segundo Jean Carlos Dias

(2016), tais modelos não são necessariamente competitivos ou excludentes, mas apenas ferramentas teóricas que enfatizam certos aspectos nesse processo de seleção de objetivos.

Thomas Dye (2001) identifica pelo menos nove modelos de fixação dos objetivos das políticas públicas<sup>8</sup>, que servem como parâmetros para justificar, criticar e refutar os pontos de vista adotados na eleição dos objetivos. Com isso, percebe-se que a fixação dos objetivos das políticas públicas está sujeita a uma gama de modos de eleição, quem podem, inclusive, nem mesmo representar o interesse da comunidade.

É neste cenário, que os processos deliberativos entre os poderes e instituições ganham destaque, sendo muitas vezes o Poder Judiciário chamado a atuar em matéria de políticas públicas, seja na condição de controlador (*controller*) e até mesmo no papel de elaborador (*policy-maker*), conforme será visto adiante. No presente tópico, limitar-se-á a continuar tratando das políticas públicas em si.

Algumas outras definições mais detalhadas de políticas públicas – seguindo a linha do pensamento de Dworkin –, serão aqui destacadas com o objetivo de conferir melhor compreensão do tema. A primeira delas é a de Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), para quem políticas públicas são:

Programas de ação governamental, que resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Para a autora, assim como para Dworkin, como programas estatais que são, as políticas públicas pressupõem um sujeito ativo principal, titular da seleção, elaboração, planejamento e execução dos objetivos definidos previamente. Além disso, destaca características ideais de uma política pública, como o estabelecimento de uma meta temporal e a reserva dos recursos necessários para a sua execução.

Nesta senda, destaca-se ainda o conceito de Eduardo Appio (2006, p. 136) que define políticas públicas, como sendo:

---

<sup>8</sup> Os principais modelos descritos por Dye (2001) são: (i) o que decorre da própria estruturação das instituições de um Estado; (ii) o centrado no processo político em si; (iii) o que se concentra em grupos específicos e no atendimentos de seus interesses; (iv) o que foca nos interesses da elite de uma sociedade; (v) o voltado à análise econômica e investimentos para o ganho social; (vi) o do incrementalismo, baseado na continuidade e aperfeiçoamento de políticas já existentes; (vii) o baseado na teoria dos jogos e no comportamento estratégico; (viii) o assentado na escolha racional da autoridade política; (ix) o de resposta sistêmica às influencias do ambiente político.

a execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. [...] simbolizam, portanto, a pretensão de planejamento social a partir da execução dos projetos governamentais das sociedades contemporâneas [...]

Para Appio (2006), no Brasil, as políticas públicas se desenvolvem em duas frentes – ou modelos como mencionado anteriormente –, quais sejam, as de natureza social e as de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum: impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos.

Percebe-se assim que, embora siga a mesma linha de pensamento de Dworkin, Appio tende a dar enfoque em seu conceito no fundamento constitucional da dignidade humana e no objetivo de se perseguir a busca pelos direitos sociais.

O fato é que todos os conceitos aqui trazidos têm como elemento comum o caráter de atividade voltada a consecução de um programa político específico.

Como foi demonstrado, tais programas, por força do princípio democrático e da separação de poderes, são, em regra, atribuição do Legislativo e Executivo, cujos agentes políticos foram eleitos para esta finalidade, razão pela qual devem por estes ser desenvolvidos e implementados, em primeiro lugar.

Surge então o questionamento: considerando o protagonismo dos Poderes Legislativo e Executivo para funcionar, por meio dos agentes políticos eleitos, no processo de elaboração, controle e execução de políticas públicas, existe legitimidade para a já analisada função política exercida pelo Poder Judiciário no controle das políticas públicas? É sobre a existência ou não dessa legitimidade que se dedica o próximo tópico.

### 1.2.2 A legitimidade da atuação política do Poder Judiciário

Enquanto o modelo Positivista do Direito pauta-se pelo sistema jurídico legalista, submetendo-se a legalidade de forma automática, sem indagar sua compatibilidade com as normas jurídicas superiores, o paradigma da legitimidade está ancorado na ideia de justiça.

Legitimidade significa, segundo Martínez-Sicluna y Sepúlveda (1991), apoio popular ao Poder instalado e ao Direito, e, conseqüentemente, ao convencimento de obediência às normas sem necessidade de força, por meio da observância de alguns critérios de justiça e determinados valores.

A ideia central do conceito de legitimidade, portanto, reside no fato de que não basta

que o Poder (Político ou Jurídico) seja exercido de acordo com a legalidade, também sendo necessário que ele seja legítimo, sob pena de não se justificar, não ser acatado, respeitado e obedecido conscientemente (GOMES; MAZZUOLI, 2016).

Os indivíduos e a comunidade em geral devem ser, portanto, convencidos pela autoridade política ou jurídica. Não basta, assim, a observância à norma (legalidade), mas é fundamental o convencimento de todos de que a atuação é justa, sob pena de ser inválido o ato ou decisão.

Segundo Gomes e Mazzuoli (2016), a função principal da legitimidade, neste contexto, é de justificar o exercício do Poder, assim como o próprio ordenamento jurídico. Assim, legalidade e legitimidade são conceitos distintos, mas complementares entre si, sendo ambos necessários ao reconhecimento popular de qualquer Poder ou do Direito.

Ainda segundo os referidos autores, a legitimidade não apenas exige a legalidade formal como também uma orientação axiológica para o conteúdo da norma. Visa a aceitação do Poder estatal pela coletividade, a fim de que este se convença da validade de suas normas e políticas. O resultado então é: quanto mais convencimento, mais legitimidade e vice-versa (GOMES; MAZZUOLI, 2016).

Os participantes do processo político, portanto, serão legítimos quando a comunidade for convencida de seus atos e decisões, validando-os, razão pela qual a fundamentação das políticas deve previamente transpassar pela argumentação democrática.

Dito de outro modo, as decisões políticas do Estado serão legitimadas, sobretudo, pelos argumentos constantes dos discursos argumentativos democraticamente construídos, por meio dos quais se oportuniza a exposição das pretensões argumentativas que visam justificar ações e omissões políticas (MENEZES, 2019).

A partir desta delimitação da ideia de legitimidade baseada na validação pelo convencimento, pergunta-se: qual deve ser a arena de debate acerca das políticas públicas? Está o Poder Judiciário inserido nestes fóruns de deliberação política?

Conforme, se identificou no item anterior acerca de quem são os elaboradores das políticas públicas (*policy-makers*), os Poderes Legislativo e Executivo mostram-se como naturais sujeitos ativos deste processo de seleção de objetivos e instrumentos para sua consecução, uma vez que seus membros são eleitos para este mister. Assim, a princípio, não caberia ao Poder Judiciário participar do processo de formação de políticas públicas.

Afirmar o papel de coadjuvante do Poder Judiciário no que tange às políticas públicas, todavia, não significa que os atos, decisões e até omissões dos demais Poderes não estão sujeitos ao controle judicial. O próprio Dworkin (2002) postula que, nos casos difíceis – aqueles que

não têm uma regra de solução perfeitamente assentada antecipadamente –, demanda-se uma solução judiciária com base em princípios.

Os casos difíceis em matéria de políticas públicas passam assim a representar verdadeiros conflitos jurídicos, hipótese em que o poder Judiciário é convocado a intervir. Segundo Dias (2016, p. 52), “trata-se de uma intervenção derivada, pois depende da formulação prévia de uma política ou mesmo de uma omissão, quando evidentemente há um dever legal ou constitucional de produzi-la”.

O controle judicial de políticas públicas se dá, portanto, do ponto de vista da preservação de direitos, de modo que não deve ser originário (e sim derivado), mas ao mesmo tempo não pode permitir violações a esfera jurídica dos indivíduos e grupos sociais. Disto, deriva, pois, sua legitimidade, no exercício dos papéis contramajoritário e representativo, conforme visto anteriormente.

No modelo americano de controle judicial, por exemplo, a Suprema Corte tem, em caso de conflito jurídico, o papel de compatibilizar iniciativas legislativas e executivas com a Constituição. A respeito, aponta Schwartz (1966, p. 27):

A posição subordinada [em relação ao Poder Constituinte] do Legislativo e do Executivo na hierarquia de legisladores foi o que tornou necessário o poder de revisão exercido pelos tribunais americanos. Para que a posição suprema da Constituição seja mantida na prática, os tribunais devem recusar a confirmação de atos do Legislativo ou do Executivo que entrem em conflito com os dispositivos constitucionais.

O controle judicial manifesta-se, assim, como uma salvaguarda institucional, garantindo a continuidade democrática e a manutenção dos direitos fundamentais dos cidadãos que integram uma sociedade. É nesta linha de pensamento que Fallon Jr. (2004), aduz que o sentido básico do controle judicial é exatamente retirar algumas decisões do âmbito político, para, em última instância, garantir uma adequada proteção de direitos fundamentais.

Dias (2016) afirma que ter essa percepção é fundamental para compreender que o sistema de funcionalização dos poderes não constitui um fim em si mesmo, mas um modelo de relacionamento institucional focado na preservação dos membros de uma sociedade.

É justamente com este raciocínio que se refuta a ideia de uma separação de poderes engessada e limitada ao voto e ao processo eleitoral. Não entender a necessidade de uma sinergia entre os Poderes é o que faz concluir que a legitimidade das decisões políticas está adstrita aos agentes eleitos para o Poder Legislativo e Executivo.

A separação entre os poderes, conforme será visto posteriormente, não pode ser rígida a ponto de inviabilizar aquilo que é o seu objetivo primordial: a salvaguarda da democracia e a garantia dos direitos fundamentais (RAWS, 2003).

Trata-se, segundo Dias (2016), da aplicação da teoria do Estado do Direito, segundo a qual os governantes somente legitimam sua ação perante os jurisdicionados, quando oferecem um suporte no âmbito das relações públicas que regulam a relação entre Estado e a sociedade.

O suporte em questão é a Constituição, de modo que, os atos e as omissões de governo não podem estar fora do controle jurisdicional quando seu conteúdo ou forma vierem a promover violação à democracia e aos direitos fundamentais, objetivos essenciais, como dito, da separação de poderes.

Aceitar uma separação de poderes rígida e longe de qualquer controle seria legitimar políticas autoritárias que podem ir de encontro a própria soberania popular e, mais ainda, excludente de grupos minoritários da sociedade.

Alguns direitos fundamentais, em especial os direitos sociais e transindividuais, demandam um complexo planejamento, implementação e efetiva concretização por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, e muitas vezes a sua fruição é inviabilizada para diversos setores da sociedade, em geral os mais hipossuficientes (AUGUSTO; ANDRÉA, 2016).

Neste ponto, Maurílio Casas Maia (2014, p. 172), vê no Poder Judiciário um importante papel, na sua atividade judicante, quando provocado, sobretudo pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, no que diz respeito à atuação contramajoritária de garantir direitos fundamentais dos excluídos e de inclusão social das minorias vulneráveis.

Esta atuação político-administrativo do Poder Judiciário, todavia, não pode ser desmedida, sendo necessário estabelecer parâmetros para o controle judicial de políticas públicas, o que será objeto de análise em momento posterior.

Conforme explica Menezes (2019) deve haver uma convivência harmônica entre as legitimidades democráticas de cada uma das atividades estatais, sem pretensões excludentes, sob pena de delegar-se sempre, ilimitada e irresponsavelmente, a pressão e resolução de conflitos político-jurídicos ao Poder Judiciário, que não possui estrutura ou aptidão precípua para atender validamente todos os anseios da sociedade.

As obrigações democráticas devem ser, portanto, partilhadas por todos os Poderes da República, a fim de alcançar de forma deliberativa o almejado pluralismo político.

Neste passo, alerta Eduardo Jordão (2016, p. 166) que

é preciso compreender que a intervenção judiciária não é ‘natural’, como se poderia parecer a partir de uma análise estritamente jurídica (ou *dogmaticamente jurídica*) do tema. A solução da *multiplicidade de problemas sociais* no tema do controle judicial da administração pública pode dar ensejo a uma *multiplicidade de formas* de estruturação das instituições públicas para enfrentá-los.

Essa mudança da arena de debate político para o âmbito do Poder Judiciário, portanto,

deve vir acompanhado de mecanismos que permitam também em o diálogo dos tribunais com a sociedade e com os demais agentes políticos, a exemplo das audiências públicas, da intervenção de terceiros na qualidade de *amicus curiae*, da adoção de um modelo de processo estruturante, dentre outros.

Neste sentido está alinhado o seguinte raciocínio de Rafael Menezes (2019, p. 121-122) sobre a necessidade de instrumentos que legitimem em maior grau a, cada vez mais comum, atuação do Poder Judiciário em matéria política:

Esse destaque é necessário, porque diante de uma crise de representatividade político-partidária, o Poder Judiciário, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, é instado a decidir, em caráter geral e com efeito vinculante, sobre controvérsias que não são dirimidas pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Executivo.

A pressão por uma decisão política mais próxima do justo, em relação às denominadas escolhas trágicas, inclusive, e deslocada frequentemente do centro político do Poder Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.

Em havendo esse pseudodeslocamento de *locus* de decisão política, é preciso tornar aberta a possibilidade de apresentação, pelo cidadão comum de argumentos e contra-argumentos, que sejam levados a sério e com igual peso, antes de uma decisão político-jurídica, para que se possa legitimar democraticamente a construção de uma decisão que enfrenta, sobretudo, fatos e prognoses legislativos.

Tais mecanismos serão também objeto de item próprio deste trabalho, com ênfase, sobretudo, nas ações civis públicas.

Por ora, limita-se a reforçar a possibilidade de, no Estado de Democrático de Direito, haver atuação legítima por parte do Poder Judiciário, desde que provocado, obviamente, em matéria de políticas públicas, decorrendo o controle de legalidade e constitucionalidade da própria concepção de Democracia e cujos limites da ingerência, segundo Habermas (1997), decorrem, dentre outros fatores, dos discursos de justificação<sup>9</sup>.

Segundo Appio (2006), tão somente a autorização constitucional não é suficiente para que os juízes atuem como legisladores e administradores, impondo-se a adoção de argumentos jurídicos mais sofisticados do que o mero silogismo que instrumentaliza o “império da força bruta”. O discurso de aplicação deve, portanto, ser complementado pelo discurso de justificação, pois somente através dele poderão ser alcançados os espaços de participação e

---

<sup>9</sup>Sobre tais “discursos de justificação”, Habermas (1997, p. 183) sustenta que somente através de uma justificação judicial passível de ser compreendida e assimilada como plausível pela comunidade jurídica se revela legítima a intervenção, pois “na medida em que os programas legais dependem de uma concretização que contribui para desenvolver o direito – a tal ponto que a justiça, apesar de todas as suas cautelas, é obrigada a tomar decisões nas zonas cinzentas que surgem entre a legislação e a aplicação do direito –, os discursos acerca da aplicação do direito têm que ser complementados, de modo claro, por elementos dos discursos de fundamentação. O fardo desta legitimação suplementar poderia ser assumido pela obrigação de apresentar justificações perante um fórum judiciário crítico. Isso seria possível através da institucionalização de uma esfera pública jurídica capaz de ultrapassar a atual cultura de especialistas e suficientemente sensível para transformar as decisões problemáticas em foco de controvérsias públicas”.

deliberação que justificarão o processo decisional.

É neste contexto que as ações coletivas se revestem de suma importância, pois as sentenças produzidas atendem a interesses de parcelas não organizadas, ou menos organizadas, da população. As ações civis públicas são um dos exemplos de instrumentos com esta finalidade, por meio das quais podem ser atendidas algumas demandas sociais que não são alcançadas pela agenda política ordinária, representando um avanço na recuperação de um espaço público moldado pela cidadania (APPIO, 2006).

Antes, todavia, de tecer maiores considerações sobre as ações civis públicas, escopo central do presente trabalho, faz-se ainda necessário abordar a questão da judicialização da política e, e ainda, do sistema prisional como possível objeto da tutela processual coletiva.

### 1.3 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA *VERSUS* ATIVISMO JUDICIAL

É muito comum que se trate como sinônimas as expressões “judicialização da política” e “ativismo (ou protagonismo) judicial”, inclusive no meio jurídico. Tudo o que se discorreu até aqui tem relação direta com esses conceitos, razão pela qual imperiosa a sua delimitação.

Segundo Luís Roberto Barroso (2019, p. 44-45), como consequência da expansão do poder judicial e da ascensão do Judiciário, ocorreu uma verdadeira judicialização da vida. O autor aponta que

**judicialização** significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.

A judicialização é um **fato**, que decorre de fatores mundiais, potencializados no Brasil pelas circunstâncias descritas acima [constitucionalização abrangente, acesso relativamente fácil ao Supremo Tribunal Federal, dentre outros]. O ativismo judicial é primo da judicialização, mas os dois conceitos não se confundem. (grifos no original)

Judicialização da política seria, pois, o deslocamento das decisões políticas para o âmbito do Poder Judiciário, tal como descrito nos tópicos anteriores.

Arremata Clarissa Tassinari (2012, p. 22) ao apontar que

a judicialização apresenta-se como uma questão social. A dimensão desse fenômeno, portanto, não depende do desejo ou vontade do órgão judicante. Ao contrário ele é derivado de uma série de fatores originalmente alheios à jurisdição, que possuem seu ponto inicial em um maior e mais amplo reconhecimento de direitos, passam pela ineficiência do Estado em implementá-los e deságuam no aumento da litigiosidade – característica da sociedade de massas. A diminuição da judicialização não depende, portanto, apenas de medidas realizadas pelo Poder Judiciário, mas sim, de uma plêiade de medidas que envolvem um comprometimento de todos os poderes constituídos.

O ativismo judicial, por outro lado, é expressão marcadamente pejorativa no meio

jurídico e acadêmico atual. É por esse motivo que muitas vezes se empregam sinônimos ao termo para se referir a uma atividade judicial mais ativa, tal como “protagonismo judicial”, conferindo neutralidade e evitando-se julgamentos prévios acerca desta postura dos órgãos judiciais, quer positiva, quer negativamente (ANDRÉA, 2018).

A verdade é que o termo “ativismo judicial” nasceu no Direito americano, mais precisamente na obra de historiador Arthur Schlesinger Jr., em um artigo intitulado “*The Supreme Court: 1947*”, publicado na Revista Fortune, em janeiro de 1947 (CAMPOS, 2016).

Para Arthur Schlesinger Jr. (*apud* CAMPOS, 2016), o termo ativismo judicial seria exatamente o oposto de “autorrestrrição judicial”, atribuindo-se aos juízes ativistas uma substituição da vontade do legislador, atuando ativamente na promoção das liberdades civis e dos direitos das minorias, ao passo que, para os juízes “campeões da autorrestrrição judicial”, a Suprema Corte não deveria intervir no campo da política em si, respeitando a vontade do legislador.

O fato é que seu conceito, até hoje, não é de fácil delimitação, o que acaba por favorecer o uso indiscriminado da expressão. Assim, em busca de uma mais precisa delimitação, far-se-á uso de duas visões contrapostas acerca do tema: uma conferindo-lhe sentido neutro (ou seja, não necessariamente negativo) e outra que assumidamente lhe atribui caráter negativo, indesejável.

A primeira é a de Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2014, p. 141), que conceitua ativismo judicial como

[...] o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes políticos-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias.

Observe-se que, para o autor, é possível se conferir neutralidade ao termo, de modo que esta atuação expansiva do Poder Judiciário pode ser tanto legítima quanto ilegítima, dependendo da sua utilização em cada contexto social e em cada momento histórico, de acordo com os sistemas de normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes no Estado.

Para Elival da Silva Ramos (2015, p. 131), por outro lado, deve-se entender por ativismo judicial:

[...] o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesses) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Há como visto, uma sinalização claramente negativa no tocante às práticas ativistas, por importarem na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes.

Assim, na acepção negativa do termo, o ativismo judicial sempre será descabido e descaracterizador da função típica do Poder Judiciário, com indevida incursão sobre as funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes, seja legislando, seja administrando.

O que se tem em comum em quaisquer das versões do ativismo transcritas – positiva ou negativa – é que os juízes, ao praticá-lo, estariam impondo suas preferências aos representantes eleitos e demais instâncias de poder, criando, portanto, o direito.

Sobre essa criatividade do Poder Judiciário, salienta Vitor Soliano (2013, p. 600):

Independente da matriz teórica/epistemológica que se adote, o certo é que a atividade judicante é criativa. Desta forma, seria um equívoco afirmar que o Ativismo Judicial, compreendido como excesso do Poder Judiciário na concretização da Constituição, ocorre quando este poder ‘cria’ direito (novo). A criatividade é um fator inescapável. Uma delimitação conceitual do Ativismo e sua consequência para a compreensão da separação dos poderes precisam, portanto, ir além.

A atividade interpretativa dos magistrados na tomada de decisões, por si só, seria construtivista, uma vez que ao se interpretar a norma se constrói o direito. Isto é, portanto, inerente a atividade judicante, que, por natureza, tem este espaço de criatividade, sem que isso signifique ativismo judicial. Este estaria configurado, portanto, somente quando a margem de discricionariedade da decisão for maior que a ordinária, avançando sobre questões que seriam típicas dos demais poderes constituídos.

Sintetiza Andréa (2018), que o protagonismo/ativismo judicial reflete “comportamento inexorável do juiz à luz da Constituição de, ao se deparar com a judicialização da política, avançar e ditar as respostas, certas ou erradas, para as questões levantadas”.

O ativismo judicial, destarte, não é um fato, é uma atitude expansiva de lidar com a judicialização. Seu oposto é a autocontenção judicial, que é justamente a tentativa de o Judiciário reduzir sua interferência nas ações de outros poderes (BARROSO, 2019). Este processo de expandir-reduzir do Poder Judiciário faz parte do sistema político e tende a se aperfeiçoar com o amadurecimento democrático e com a consolidação de espaços de deliberação e participação também dentro do Poder Judiciário, conforme visto.

O fato é que a expressão ativismo judicial hoje é muito mais negativa que positiva, razão pela qual se evitará utilizá-la no curso do presente trabalho. Optar-se-á por expressões como atuação “expansiva”, “proativa”, “construtiva” para indicar a atividade judicial que visa a concretização de valores e fins constitucionais.

Se a interpretação proativa da Constituição será boa ou não, isto dependerá muito mais da não observância de certos limites, que serão posteriormente indicados, que da terminologia utilizada em si.

## 2 SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E A REALIDADE DO AMAZONAS

Neste segundo tópico da presente dissertação, far-se-á um diagnóstico do sistema penitenciário brasileiro, com destaque especial para a realidade da situação penitenciária no estado do Amazonas, por meio de dados estatísticos retirados, sobretudo dos relatórios oficiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Antes, contudo, será feita abordagem relativa aos direitos conservados pela pessoa humana quando privada de liberdade, mesmo durante o cumprimento de pena, bem como acerca do estado de vulnerabilidade social a que é submetido o preso, sobretudo na realidade dos estabelecimentos prisionais brasileiros, sem deixar de investigar o papel desempenhado pelo Estado na execução penal e no sistema prisional como um todo, perquirindo-se acerca de sua responsabilidade administrativa perante as pessoas privadas de liberdade sob sua guarda.

Por meio disso, far-se-á em seguida uma análise crítica acerca da situação do cárcere no Brasil, indicando seus principais problemas e dificuldades para a implementação de políticas públicas voltadas à reintegração social da pessoa presa, buscando compreender, no mundo dos fatos, em que contexto se deu a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional da situação prisional no Brasil e qual a importância jurídica deste reconhecimento no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

### 2.1 OS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE E O PAPEL DO ESTADO NA EXECUÇÃO PENAL

Cumprido, neste ponto da discussão, abordar algo que pode até parecer óbvio sob a ótica jurídica, mas esquecido (ou negligenciado) no aspecto político-social: os direitos constitucionalmente garantidos a qualquer cidadão – “*uti cives*”, nas palavras de Jason Albergaria (1987) – são conservados pelos encarcerados, exceto os que expressa ou necessariamente são retirados pela lei ou pela sentença.

A realidade das condições em que vive a maior parte dessa população privada de liberdade, no entanto, faz parecer que estes, há muito, perderam seus mais básicos direitos fundamentais, demonstrando sua condição de “vulnerabilidade social” e a necessidade de uma tutela proativa do Estado em relação às pessoas submetidas à sua total e integral custódia durante a Execução Penal.

### 2.1.1 A proteção constitucional e infraconstitucional dos direitos do preso

Como já se introduziu, não é porque condenada que a pessoa presa perde sua natureza de ser humano e deixa de ser sujeito de direitos garantidos a todos, obviamente, com a ressalva daqueles direitos expressamente perdidos ou limitados pela sentença condenatória (a exemplo da liberdade de locomoção).

A Constituição Federal não reserva apenas aos indivíduos em liberdade os direitos fundamentais dela constantes, mas a todos, indistintamente.

Neste sentido, a Lei de Execução Penal dispõe que ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei (artigo 3º). De modo semelhante, estabelece a norma do artigo 38 do Código Penal ao prever que o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade.

Deste modo, apenas os direitos relacionados com a livre locomoção do preso estariam suspensos durante o cumprimento da pena e, ainda assim, em maior ou menor grau, dependendo do regime de cumprimento de pena. Suprimir do preso outros direitos desvinculados à liberdade de locomoção seria aplicar-lhe uma pena suplementar não prevista em lei (MIRABETE; FABBRINI, 2017).

É por essa razão que Edmundo de Oliveira (1980) é enfático ao dispor que a vida carcerária não pode subestimar a condição de homem do condenado, e a perda de alguns de seus direitos não pode significar sua morte civil.

São, portanto, garantidos também à pessoa privada de liberdade os constitucionalmente previstos direitos fundamentais individuais – tais como vida, igualdade, segurança, dentre outros – e sociais – educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, dentre outros.

Assim, é evidente que o rol de direitos previstos no artigo 41 da Lei de Execução Penal não é exaustivo.

Novamente citando Albergaria (1987), é de se destacar que o Estatuto da Execução Penal, ao elencar direitos em seus artigos, nada mais faz que destacá-los, não afastando outros direitos assegurados em outras legislações, sobretudo os direitos humanos fundamentais constitucionalmente previstos. É o que o referido autor chama de “direitos penitenciários”, os quais correspondem às obrigações da Administração Penitenciária, que podem estar relacionados à individualização da pena, à infraestrutura do estabelecimento penal, ao dever de assistência ao preso, dentre outros.

Desta feita, o condenado que recolhido à prisão e que cumpre sua pena não só tem

deveres, mas é também sujeito de direitos que terão de ser reconhecidos e amparados pelo Estado e pela comunidade internacional, não havendo qualquer sentido em não se reconhecer a condição de cidadã à pessoa reclusa, devendo a ela ser garantidos todos os direitos fundamentais, decorrentes da própria natureza humana (desde que não limitados pela sentença condenatória).

É preciso recordar que o encarceramento, por si, já retira o ser humano da ampla disponibilidade de seus direitos, o colocando em uma posição de vulnerabilidade frente ao Estado e à sociedade. A pena privativa de liberdade se cumpre com a retirada do convívio social, com a finalidade dupla retribuição e prevenção, e isso já é uma sanção gravosa em si.

Se, além disso, não houver o asseguração e provimento por parte da Administração dos direitos fundamentais – individuais e sociais – que lhe resta, tais como saúde, educação, segurança, dentre outros, a pena deixa de ser privativa de liberdade e passa a ser privativa de dignidade.

### 2.1.2 A vulnerabilidade da população encarcerada

O conceito de vulnerabilidade social deriva da ideia de desigualdade, ou seja, a origem da vulnerabilidade é a ausência de igualdade.

Para Castro *et al.* (2002, p. 30), a vulnerabilidade pode ser definida como:

[...] situação em que o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deterioração das condições de vida de determinados atores sociais.

Conforme se apontou acima, a privação de liberdade em si já põe o cidadão em uma condição de vulnerabilidade. Esta, portanto, é inerente à própria pena que lhe foi imposta.

Dizer que as pessoas encarceradas são vulneráveis significa, portanto, dizer tal população está em situação na qual o conjunto de recursos e habilidades a eles disponíveis não é suficiente para equipará-los ao restante da sociedade.

Para a compreensão de tal condição do preso, deve-se partir da desigualdade material existente entre Estado-exequente e condenado-executado, cuja relação é díspar por natureza, havendo clara supremacia de uma parte em relação a outra.

Maurílio Maia (2015, n. p.), nesta esteira, destaca a existência de uma “presunção de vulnerabilidade do encarcerado”, ao dispor que

a aceitação da real diferença entre Estado-exequente e o condenado penal – caracterizando por uma relação verticalizada –, impõe ao jurista a presunção de vulnerabilidade do encarcerado visando ao tratamento desigual a fim de igualá-los em paridade de armas principalmente no âmbito processual penal executivo.

José Adaumir Arruda da Silva e Arthur Corrêa da Silva Neto (2012, p. 126), por sua vez, elevam a vulnerabilidade do preso ao patamar de princípio, explicando-o da seguinte forma: “O princípio em análise se constrói partir do reconhecimento que as relações jurídicas, no âmbito da Execução Penal, dão-se em um plano de superioridade do Estado para com o Preso. Destarte, dessa constatação se origina uma proposta de busca pela equivalência jurídica”.

Para estes últimos autores, a ideia de vulnerabilidade advém do Direito do Consumidor e da Lei Federal nº. 8.078/1990, destacando que o preso, ao mesmo tempo, é vulnerável juridicamente (em virtude da falta de técnica jurídica e poderes de defesa por si), faticamente (relativo ao complicado quadro social e econômico a que geralmente se expõe o preso) e informacionalmente (no que diz respeito à falta de informação do presidiário, inclusive reconhecida pela Lei de Execução Penal, em seu artigo 46, quando determina a cientificação do preso acerca das normas disciplinares), perfazendo, assim, o que seria uma tríplice vulnerabilidade no contexto do cárcere (SILVA; SILVA NETO, 2012).

Ocorre ainda que o grau dessa vulnerabilidade pode ser maior ou menor, dependendo das condições do encarceramento, de modo que, na realidade dos presídios brasileiros, poder-se-ia falar em uma vulnerabilidade agravada.

É que, não bastasse as formas de vulnerabilidade supramencionadas, a situação do preso é desigual em relação ao restante da população também do ponto de vista sanitário ou biológico – decorrente das condições sub-humanas às quais muitos presidiários são expostos, conforme se verá nos próximos tópicos – e político – em razão da falta de representatividade desse grupo na esfera política, sendo um exemplo de minoria no contexto sociopolítico e democrático (MAIA, 2015).

Assim, a população privada de liberdade é severamente afetada por diversos fatores de fraqueza e desvantagem (vulnerabilidade), devendo o Estado reconhecer não ser caso de uma vulnerabilidade geral, mas uma vulnerabilidade agravada ou hipervulnerabilidade – em que o indivíduo está em um quadro de fragilidade muito maior que a vulnerabilidade de qualquer outro cidadão em sociedade (MAIA, 2015).

No contexto de pandemia da Covid-19, por exemplo, a hipervulnerabilidade da população privada de liberdade ganha relevo ainda maior, pois as condições a que são submetidas as pessoas presas põem o seu próprio direito a vida.

Nessa conjuntura, superlotação, falta de higiene e saneamento básico, ausência de

assistência à saúde adequada são apenas alguns dos problemas que reforçam a necessidade de uma tutela eficiente do encarcerado vulnerável. Tal dever decorre dos mandamentos constitucionais, do princípio da solidariedade e da igualdade substancial e pressupõe práticas que visem o reequilíbrio e proteção proporcionais ao nível de exposição a danos do preso (MAIA, 2015).

### 2.1.3 A responsabilidade do Estado pela tutela da pessoa encarcerada

O Estado-juiz, ao sentenciar uma pessoa a uma pena privativa de liberdade, faz surgir para si a obrigação de fornecer a ela os elementos mínimos para a manutenção de suas necessidades básicas quanto à alimentação, vestuário, acomodação, ensino, profissionalização, religiosidade e quaisquer outras que não confrontem com a natureza da execução da pena. A reclusão somente poderá reeducar para a liberdade enquanto o modo de vida do recluso esteja prudentemente disposto para essa finalidade (CARNELUTTI, 1947).

Inegável, portanto, a responsabilidade do Estado em relação às pessoas privadas de liberdade, tendo em vista se tratar sujeito de direitos, submetido à total e integral custódia por parte da Administração Pública.

O papel do Estado na Execução penal é de tutor, devendo prezar pela manutenção de seus direitos mais básicos, incluindo-se sua saúde e integridade física.

Violado esse dever de cuidado, seja por comissão, seja por omissão, pode nascer para o Estado o, inclusive, o dever de indenizar.

É o que se denomina responsabilidade objetiva do Estado, a qual dispensa a existência de culpa, sendo suficiente a comprovação do dano, da conduta e do nexo causal, elidindo a necessidade de comprovação do dolo ou da culpa, podendo derivar de ato lícito ou ilícito (SOUZA, 2019).

O plenário do Supremo Tribunal Federal, aplicando tal teoria, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252, em sede de repercussão geral, entendeu ser dever do Estado em indenizar o preso submetido a condições de vida degradantes durante o tempo que esteve sob sua custódia, fixando a tese:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento. (STF – RE: 580.252-MS. Relator: Min. Teori Zavascki. Data de julgamento: 16/2/2017, Tribunal Pleno).

Neste sentido, considerando o papel do Estado e sua responsabilidade objetiva no âmbito da execução penal, é preciso identificar quais seus deveres para com os presos.

O artigo 1º da Lei de Execução Penal dispõe que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. Em outras palavras, segundo ensinamentos de Alexandre de Moraes e Gianpaolo Smanio (2006, p. 162), “os objetivos primordiais da Lei de Execuções Penais são: propiciar meios para que a sentença seja integralmente cumprida e reintegrar o sentenciado ao convívio social”.

Na concepção doutrinária, a Lei de Execução Penal brasileira é uma das mais modernas e avançadas do mundo e, nas palavras do professor Damásio de Jesus (1997, p. 26), “se fosse cumprida integralmente, na prática, seguramente, propiciaria a ‘reintegração’ e a ‘ressocialização’ de uma parcela significativa da população carcerária atual”.

Essa reintegração social pressupõe, assim, uma pena que respeite o preso como ser humano e que possua meios hábeis a auxiliá-lo, fornecendo-lhe condições favoráveis para o retorno ao convívio social harmônico, afastados da prática delituosa.

Defende, nesse sentido, Vitor Gonçalves Machado (2014, p. 1) que a ressocialização

tem por escopo a ideia de humanização, consistindo num modelo onde seja proporcionado ao preso condições e meios essenciais para a sua reintegração efetiva a sociedade, evitando, ao mesmo tempo, a reincidência. [...] a meta ressocializadora prima pela neutralização dos efeitos nefastos adquiridos especialmente na execução da pena de prisão, de forma a não estigmatizar o preso. Sugere, para tanto, uma intervenção positiva neste com o fim de habilitá-lo para se integrar e participar, digna e ativamente, da sociedade, sem traumas e limitações.

Ainda sobre a ressocialização arremata René Ariel Dotti (1991, p. 93) que:

O sentido imanente de reinserção social deve ser compreendido como ajuda ou apoio a fim de que o condenado possa livremente eleger seus caminhos futuros. [Sendo que] o fim da reinserção social deve ser entendido como possibilidade de participação nos sistemas sociais e não como reforma ou metamorfose da personalidade.

Para alcançar tal finalidade – ressocialização/reintegração –, a Lei de Execução Penal prevê uma série de deveres com este propósito, que, conforme já se aduziu, podem estar relacionados, entre outros, ao asseguramento da individualização da pena, da digna infraestrutura do estabelecimento penal e das assistências ao preso.

No que se refere à individualização da pena, por exemplo, os artigos 5º e 6º da Lei de Execução Penal, asseguram, respectivamente, a necessidade de classificação dos condenados de acordo com seus antecedentes e personalidade, bem como a de elaboração de um programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório.

A classificação e o programa individualizador a que dizem respeito os artigos

mencionados são importantes para que os presos possam, por exemplo, ser separados entre condenados e provisórios, entre reincidentes ou não e até mesmo por tipo de conduta criminosa praticada.

Na prática, entretanto, o que se percebe é uma realidade completamente distinta, conforme será esmiuçado nos tópicos seguintes, na qual, muitas vezes, não há nem mesmo a separação entre presos condenados e provisórios, quanto mais medidas mais específicas voltadas à mínima individualização da pena.

O mesmo vale para a questão da estrutura física dos estabelecimentos prisionais, também dever do Estado e direito do preso previsto em lei.

Ao passo que a Lei de Execução Penal prevê, por exemplo, a necessidade de “lotação compatível com a sua estrutura e finalidade” (artigo 85), celas individuais com dormitório, aparelho sanitário e lavatório, com aeração e área mínima de seis metros quadrados (artigo 88), o que se percebe de fato são inúmeros casos de celas superlotadas e insalubres, que não permitem nem mesmo os cuidados mais básicos de higiene e saúde do preso, conforme será abordado posteriormente.

Finalmente, em relação às assistências ao preso, destaca-se o disposto no artigo 11 da Lei de Execução Penal, que destaca as seguintes: I- material; II- à saúde; III- jurídica; IV- educacional; V- social; VI- religiosa.

Embora não listada no referido dispositivo legal ou no tópico “Da Assistência” da referida lei (decisão questionada por alguns estudiosos do tema), o trabalho (artigos 28 a 37 do referido estatuto), também é uma forma de assistência e que, como tal, merece proteção e prestação por parte do Estado.

Estas assistências são, portanto, deveres do Estado e que deverão ser estendidas a todos os que estiverem sujeitos à execução penal com o condenado, o provisório, o internado, o egresso, dentre outros, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, conforme o artigo 10 da Lei de Execução Penal.

Segundo a lição de Rodrigo Roig (2018), a assistência é exigência básica do Estado de Direito, inclusive para que se evite a ruptura do diálogo entre o recluso e a comunidade, o que somente agravaria a dessocialização já típica do processo de encarceramento.

O processo de integração social do preso – apontado como objetivo primordial da execução da pena, consoante disposição do artigo 1º da Lei de Execução Penal, outrora transcrito – pressupõe, portanto, a responsabilidade da Administração Pública pela integralidade da vida do preso, com observância não apenas de todos os deveres acima apontados, como também de todos os direitos da pessoa, não limitados pela lei ou sentença

condenatória.

Todos esses direitos do preso, de índole legal e constitucional, e correspondentes aos deveres do Estado, podem ser, assim, defendidos e exigidos, tanto a título individual, quanto coletivo, inclusive, por meio do ajuizamento de ações civis públicas. Ou seja, como será detalhadamente abordado adiante, poderão ser objeto de ações coletivas, visando uma obrigação de fazer do Estado, todo o direito ou interesse coletivo violado, quer comissiva, quer omissivamente.

## 2.2 ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO E DO AMAZONAS

O presente subtópico dedicar-se-á a realizar um diagnóstico da situação atual do sistema prisional no Brasil e, especificamente, no Estado do Amazonas, tecendo depois algumas considerações, de forma crítica e embasada discussão bibliográfica acerca do tema, sobre os problemas identificados e acerca das dificuldades para a melhoria do sistema de execução penal.

### 2.2.1 A população carcerária no Brasil

A população carcerária no Brasil é, segundo o mais recente Relatório Analítico anual do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN<sup>10</sup>)– que compila dados coletados de julho até dezembro de 2020<sup>11</sup> –, de 811.707 (oitocentos e onze mil, setecentos e sete) presos, sendo 807.145 (oitocentos e sete mil, cento e quarenta e cinco) custodiados no sistema penitenciário e outros 4.562 (quatro mil, quinhentos e sessenta e dois) privados de liberdade em outros estabelecimentos prisionais ligados aos órgãos de Segurança Pública (Delegacias de Polícias Judiciárias e Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares).

Para fins de análise estatística, no presente estudo utilizar-se-á exclusivamente a população carcerária custodiada no sistema penitenciário, uma vez que prioritariamente são neste tipo de estabelecimento que são (ou deveriam ser) desenvolvidas a maior parte das políticas públicas voltadas às pessoas privadas de liberdade. Ademais, conforme se verá adiante, foram estas as amostras de dados utilizada nas análises gráficas do próprio

---

<sup>10</sup>Sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, de responsabilidade do Departamento Penitenciário Nacional – órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

<sup>11</sup> Destaca-se que, no curso da presente pesquisa, sobreveio relatório analítico compilando dados do semestre de janeiro a julho de 2021. No entanto, optou-se por manter os dados do relatório relativo ao ano de 2020, pois muitas das informações destacadas ficam melhores apresentadas ano a ano, tal como a quantidade de óbitos no período.

Departamento Penitenciário Nacional, no referido recorte temporal (julho a dezembro de 2020).

Tal número faz do Brasil a terceira maior população carcerária do mundo em números absolutos, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (com 2.068.800 presos em 2019) e China (com 1.690.000 presos em 2018), bem à frente da quarta colocada, a Índia (com 488.511 presos em 2020)<sup>12</sup>. Contudo, se levado em consideração a chamada “Taxa de Aprisionamento” (ou “Taxa de Encarceramento”), que analisa o número de presos para cada 100 (cem) mil habitantes e melhor, a colocação do Brasil se mostra um pouco melhor, mais especificamente na 26ª (vigésima sexta) posição no mundo, com uma taxa de 381<sup>13</sup>.

Outro dado a ser destacado no relatório analítico do INFOPEN, e que é novidade a partir deste ano de 2020, é a informação de quantos são efetivamente “presos em celas físicas”, sendo estes 667.541 (seiscentos e sessenta e sete mil, quinhentos e quarenta um) encarcerados, e quantos são “presos em prisão domiciliar”, totalizando 139.010 (cento e trinta e nove mil e dez) pessoas privadas de liberdade. Tal dado é bastante relevante para a análise do déficit de vagas do sistema prisional, pois para tanto se deve excluir os presos em prisão domiciliar.

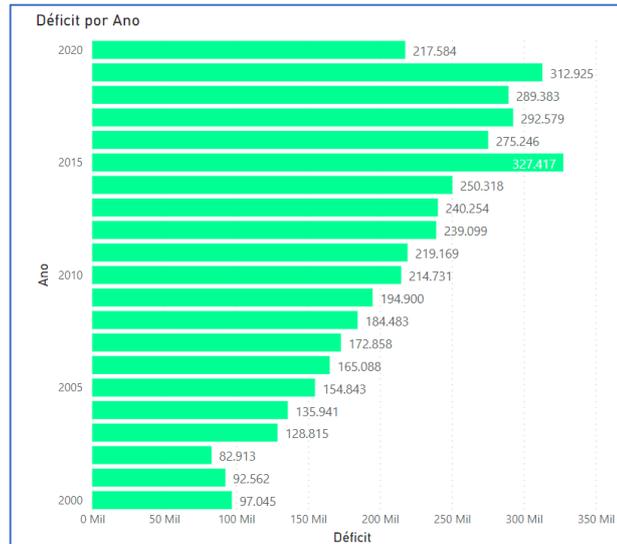
Segundo dados do INFOPEN, em 2020 existiam cerca de 455.113 (quatrocentas e cinquenta e cinco mil, cento e treze) vagas, o que corresponde a um déficit de 217.584 (duzentas e dezessete mil, quinhentas e oitenta e quatro) vagas, o que demonstra uma melhora da situação no referido ano quando comparada aos anos anteriores, mas que ainda reflete um grave problema estrutural do sistema prisional, conforme o gráfico a seguir:

---

<sup>12</sup> Dados da *World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research*, que reúne as informações mais recentes sobre sistema prisional de cada país. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>. Acesso em 24 jan. 2022.

<sup>13</sup> Também com dados da *World Prison Brief. (Idem, ibidem)* considerando a população estimada de 212,78 milhões de pessoas, no final de 2020. Apenas à título comparativo, conforme a mesma fonte, tal índice nos Estados Unidos, país com maior taxa de aprisionamento, é de 629.

Figura 1- Déficit de vagas no sistema prisional por ano.

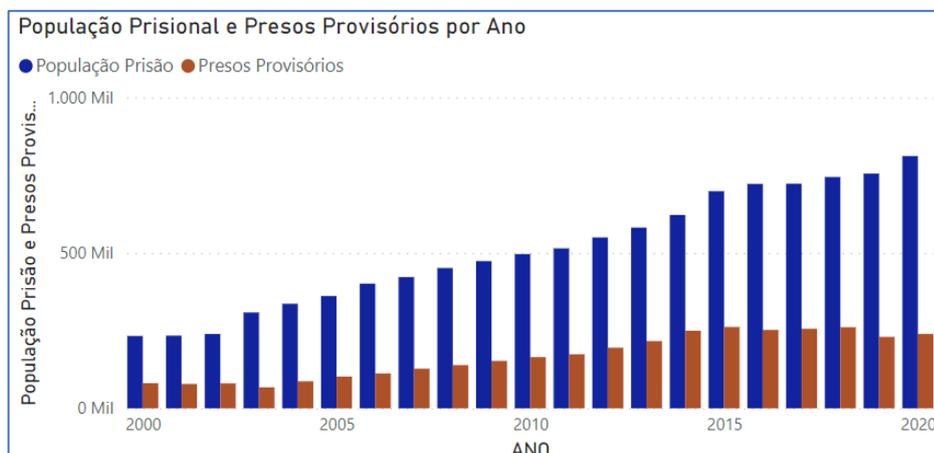


Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Destaca-se a partir disto outro índice importante: a Taxa de Ocupação. Tal dado é a razão entre o número de presos e o número de vagas existentes no sistema penitenciário. No Brasil tal índice é de 2,09 preso por vaga ou, um percentual de ocupação de 209% (duzentos e nove por cento).

Este inchaço do sistema prisional brasileiro se deve em boa parte ao outro índice: o elevado número de presos provisórios no país, que representam cerca de 29,5 % (vinte e nove e meio por cento) da população carcerária no país. Ou seja, dos aproximados 811 (oitocentos e onze) mil presos no Brasil, 239.407 (duzentos e trinta e nove mil, quatrocentos e sete) pessoas estão presas sem decisão condenatória transitada em julgado.

Figura 2 - Histórico de Presos Provisórios.



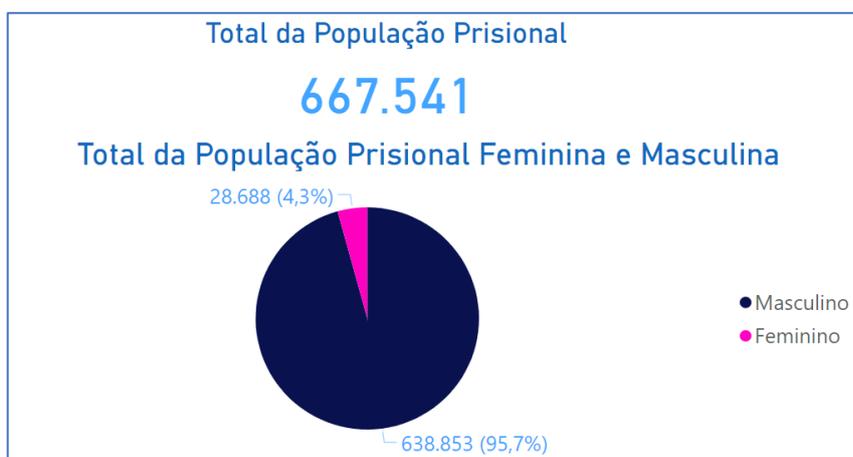
Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

O gráfico acima mostra a evolução deste dado por ano pesquisado, demonstrando uma aproximada constância no número de presos provisórios, na medida em que a população prisional cresce de forma constante. Isso significa que, embora, percentualmente, a quantidade de presos provisórios diminua ano a ano se comparando ao total da população presa, em números absolutos tal número se mantém, agravando no todo o problema do superencarceramento.

Tais dados demográficos gerais já são suficientes para demonstrar o flagelo da situação prisional no Brasil, mas a preocupação fica ainda maior quando analisado o perfil dessa população privada de liberdade, levando em consideração elementos como gênero, faixa etária, cor/raça, escolaridade, acesso a programas de trabalho e estudo e número de óbitos no sistema prisional, consoante será visto a seguir.

No que diz respeito a população prisional por gênero, levando em consideração apenas as pessoas presas em celas físicas, tem-se que a quantidade de homens privados de liberdade é bem superior a quantidade de mulheres. Confira-se na figura a seguir:

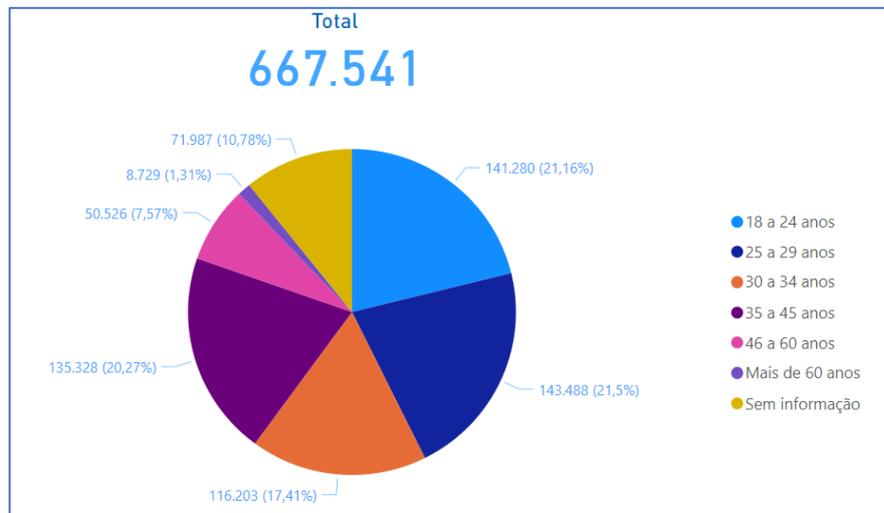
Figura 3 - População prisional por gênero.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Quanto à faixa etária da população presa, constata-se que os jovens entre 18 e 24 anos e de 25 a 29 anos somados equivalem a quase metade da população encarcerada, totalizando, somente nestas duas faixas, mais de 280.000 (duzentos e oitenta mil) presos do total custodiado em celas físicas. Veja-se:

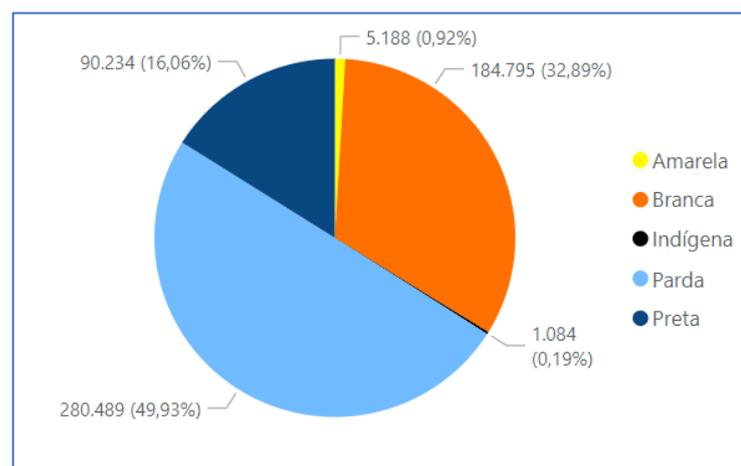
Figura 4 - População prisional por faixa etária.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Destaca-se o aspecto étnico-racial da população encarcerada nos estabelecimentos que possuem tal informação<sup>14</sup>. Observa-se que quase dois terços do total de presos que possuem este tipo de informação registrado são pretos ou pardos, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura 5 - Composição da população prisional por cor/raça.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Em relação ao grau de instrução, segundo o relatório analítico do Infopen, mais de

<sup>14</sup> Segundo o Relatório do Infopen, somente 84% (oitenta e quatro por cento) do total da população presa em celas físicas possuem tal informação registrada, o que equivale a um total de 561.790 (quinhentos e sessenta e um mil, setecentos e noventa) presos.

350.000 (trezentos e cinquenta mil) presos não possuem ao menos o Ensino Fundamental Completo, dentre os quais 38.860 (trinta e oito mil, oitocentas e sessenta) pessoas privadas de liberdade não são sequer minimamente alfabetizadas, conforme a seguinte tabela:

Figura 6 - Quantitativo de presos por grau de instrução.

Categoria: Quantidade de pessoas presas por grau de instrução	Homens	Mulheres	Total
Item: Analfabeto	37.206	1.654	38860
Item: Alfabetizado sem cursos regulares	23.956	713	24669
Item: Ensino Fundamental Incompleto	277.940	13.328	291268
Item: Ensino Fundamental Completo	77.378	3.830	81208
Item: Ensino Médio Incompleto	97.133	5.315	102448
Item: Ensino Médio Completo	63.014	4.740	67754
Item: Ensino Superior Incompleto	6.676	816	7492
Item: Ensino Superior Completo	4.045	500	4545
Item: Ensino acima de Superior Completo	240	36	276
Item: Não informado	178.173	10.452	188625

Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Quanto ao acesso a políticas públicas de trabalho e estudo, observe-se os três próximos gráficos, constatando ainda serem baixos os índices da população prisional que trabalha ou estuda, quando tal direito é assegurado pela Lei de Execução Penal, como se viu no item próprio deste trabalho. Aliás, se verificada a parcela da população que simultaneamente exerce atividade laborativa e educacional, o número chega a ser irrisório frente ao tamanho da população carcerária no Brasil.

Figura 7 - População prisional em laborterapia.



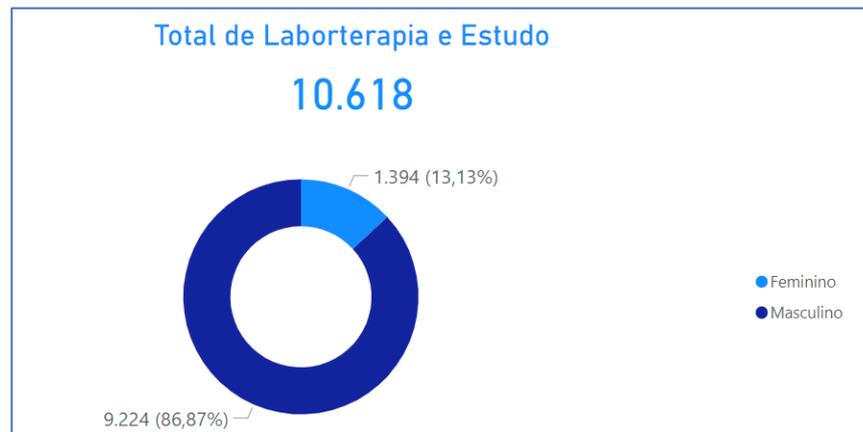
Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Figura 8 - População prisional em programa de estudo.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Figura 9 - População prisional em atividades de trabalho e estudo simultaneamente.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Colacionados tais dados sobre o perfil da população privada de liberdade, destaca-se por fim indicador relativo à mortalidade de presos, por diferentes causas, sob a custódia do Estado, observando-se que até o mais basilar dos direitos fundamentais – o direito à vida – costuma ser alvo de violação na realidade prisional brasileira. Verifique-se:

Figura 10 - Mortalidade no sistema prisional.

Categoria: Mortalidade no sistema prisional (total do período)	Homens	Mulheres	Total
<b>Total de óbitos</b>	<b>1263</b>	<b>46</b>	<b>1309</b>
Óbitos naturais/ óbitos por motivos de saúde	730	22	752
Óbitos criminais	135	1	136
Óbitos suicídios	97	7	104
Óbitos acidentais	5	0	5
Óbitos com causa desconhecida	296	16	312

Fonte: Infopen / Jan-Jun de 2020.

Categoria: Mortalidade no sistema prisional (total do período)			
Total de óbitos	Homens	Mulheres	Total
	1085	49	1134
Óbitos naturais/ óbitos por motivos de saúde	586	30	616
Óbitos criminais	212	6	218
Óbitos suicídios	87	6	93
Óbitos acidentais	18	0	18
Óbitos com causa desconhecida	182	7	189

Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Somadas as mortes ocorridas nos dois períodos de levantamento de 2020 (janeiro a junho e julho a dezembro), observa-se que estas totalizaram 2.443 (duas mil, quatrocentas e quarenta e três) pessoas falecidas, a maior parte delas por motivos de saúde, mas sendo também digno de destaque a quantidade de óbitos por crimes e por suicídio.

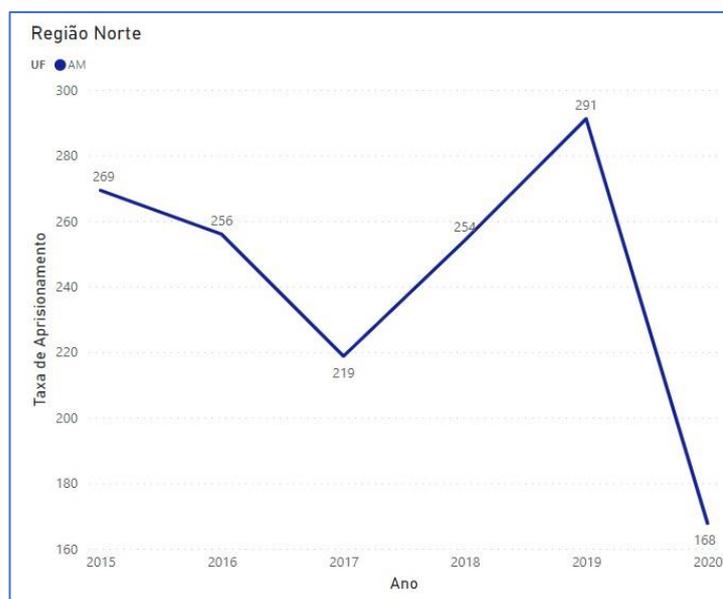
Realizado tal diagnóstico quantitativo em âmbito nacional, faz-se necessária uma abordagem crítica das observações realizadas. Antes, contudo, a fim de que se analise de forma conjunta a situação, passa-se a compilar e tratar os dados específicos acerca do Estado do Amazonas.

### 2.2.2 Perfil da população penitenciária no Amazonas

No Amazonas, utilizando-se da mesma metodologia destacada no tópico anterior, bem como a mesma fonte de pesquisa – Relatório Analítico do Levantamento de Informações Penitenciárias até dezembro de 2020 –, verifica-se que o número de pessoas presas é de 14.335 (quatorze mil trezentos e trinta e cinco), sendo 6.181 (seis mil cento e oitenta e um) presos em celas físicas, e 7.277 (sete mil duzentos e setenta e sete) presos em prisão domiciliar.

A Taxa de Aprisionamento ou de Encarceramento, com base nos mesmos parâmetros acima descritos é de 167,78, conforme Figura 11:

Figura 11 – Taxa de Aprisionamento do Estado do Amazonas.



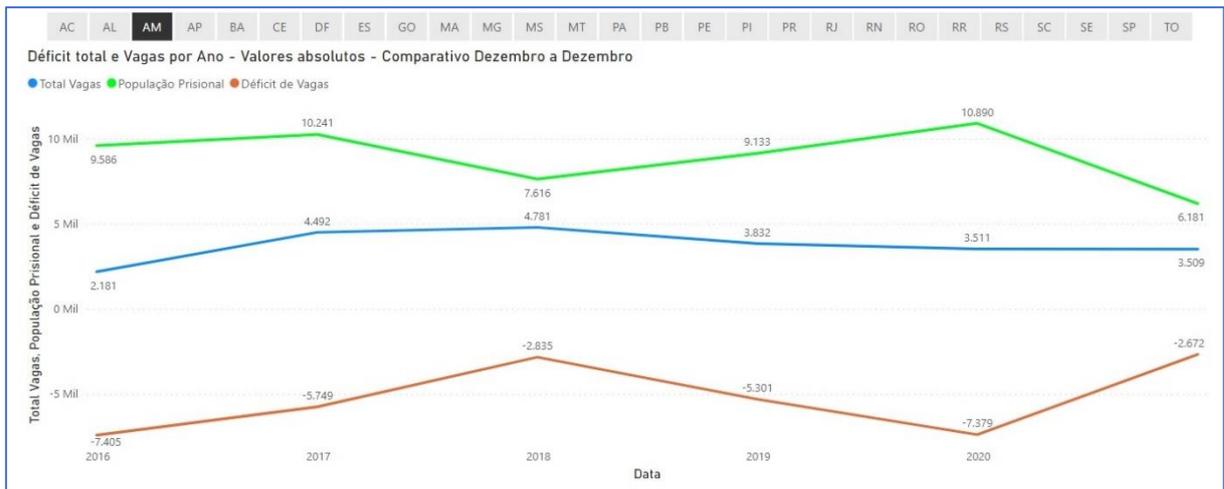
Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Novamente, destaca-se que a acurada análise do déficit de vagas do sistema prisional no âmbito do Estado do Amazonas não deve levar em consideração os presos em prisão domiciliar.

Partindo deste pressuposto, tem-se que dos 6.181 (seis mil cento e oitenta e um) presos em celas físicas, 5.304 (cinco mil trezentos e quatro) estão custodiados no sistema penitenciário, ao passo que outros 877 (oitocentos e setenta e sete) encontram-se privados de liberdade em outros estabelecimentos prisionais ligados aos órgãos de Segurança Pública (Delegacias de Polícias Judiciárias e Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares).

Os mesmos dados do Infopen apontam que, em 2020, existiam cerca de 3.509 (três mil quinhentos e nove) vagas, situação que escancara um déficit de 2.676 (duas mil seiscentos e setenta e seis) vagas, cenário que embora esteja longe do ideal, reflete considerável melhora quando comparada ao ano anterior (Figura 12).

Figura 12 – Déficit de vagas no sistema prisional por ano.

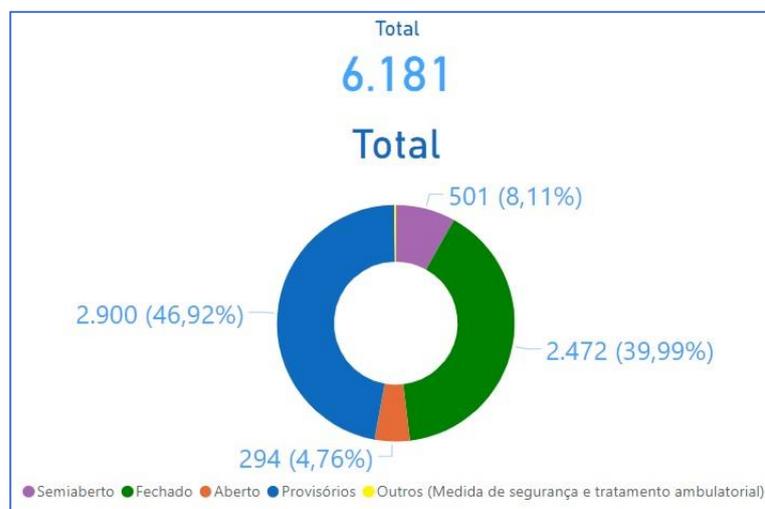


Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

A par de tais informações, considera-se que, no Estado do Amazonas, a Taxa de Ocupação corresponde ao índice de 1,76 presos por vaga, ou um percentual de 176% (por cento).

Tal como nos demais estados do Brasil, o abarrotamento no sistema prisional do Amazonas deve-se, em parte, ao considerável número de presos provisórios no país, que representam cerca de 46,9 % da população carcerária no estado. Ou seja, dos 6.181 (seis mil cento e oitenta e oito presos), 2.900 (dois mil e novecentas) pessoas estão presas sem decisão condenatória transitada em julgada.

Figura 13 – Presos em Unidades Prisionais no Amazonas.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Estabelecidos os parâmetros e recortes dos dados coletados, passa-se a análise do perfil destes 6.181 (seis mil cento e oitenta e um) internos no sistema penitenciário amazonense.

Em primeiro lugar, quanto ao gênero, cumpre observar que, da referida população carcerária, 5.950 (cinco mil novecentos e cinquenta) são homens e 256 (duzentos e cinquenta e seis) são mulheres, correspondendo, respectivamente, a 95,86 % e 4,14 %. Ilustra-se tal proporção por meio da Figura 14.

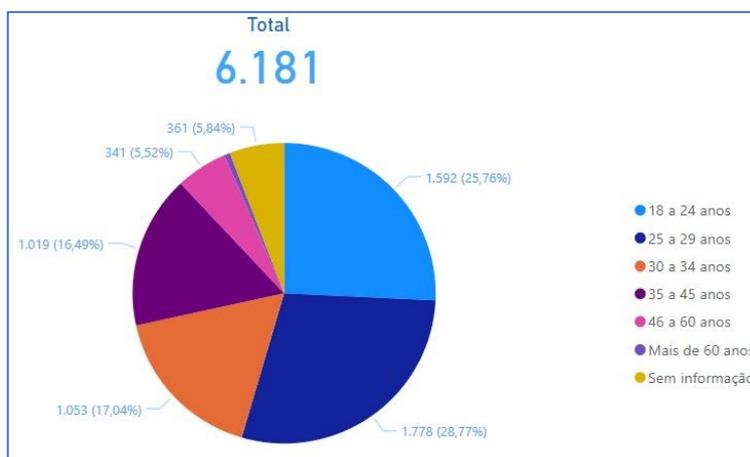
Figura 14 – População prisional por gênero.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Quanto à faixa etária, observa-se que o maior percentual de presos no Amazonas é de jovens adultos com idade entre 25 (vinte e cinco) e 29 (vinte e nove) anos, seguidos daqueles entre 18 (dezoito) e 24 (dezoito e vinte e quatro) anos de idade, consoante se vislumbra na Figura 15.

Figura 15 – População prisional por faixa etária.

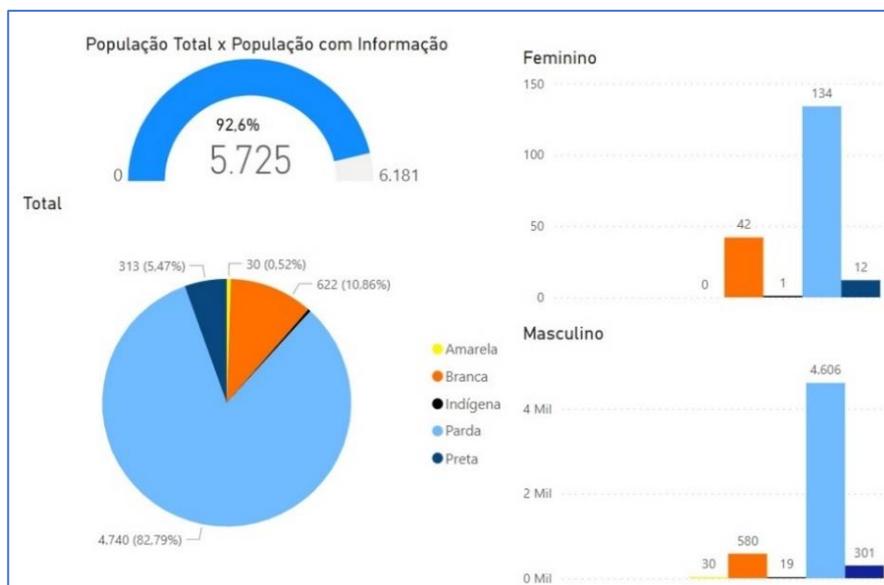


Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Destaca-se o aspecto étnico-racial da população encarcerada nos estabelecimentos que

possuem tal informação<sup>15</sup>. Observa-se que quase dois terços do total de presos que possuem este tipo de informação registrado são pretos ou pardos, conforme pode ser visto na figura abaixo.

Figura 16 - Composição da população prisional por cor/raça.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

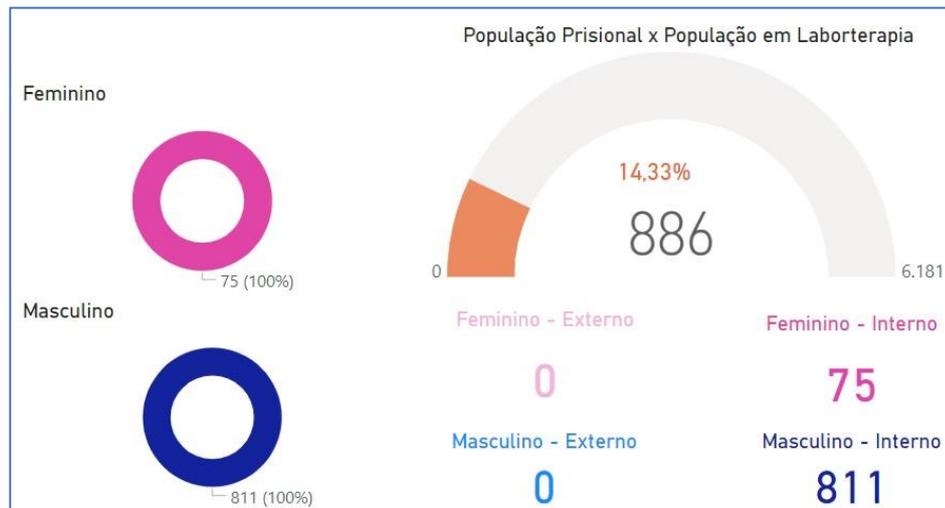
Oportuno destacar, ainda, os dados de Informações Penitenciárias especificamente relacionadas ao trabalho e ao estudo de presos desenvolvidos no âmbito do sistema penitenciário amazonense.

No Amazonas, do universo de presos pesquisados, observa-se que apenas 14,33% (quatorze vírgula trinta e três por cento) da população prisional desenvolvem algum tipo de trabalho, interno ou externo no cárcere. São exatos 886 (oitocentos e oitenta e seis) presos trabalhando, de um total de 6.181 (seis mil cento e oitenta e um mil).

Separando-se por gênero, tem-se 75 (setenta e cinco) mulheres e 811 (oitocentos e onze) homens desenvolvendo atividades de laborterapia. Consolida-se tais informações na figura abaixo:

<sup>15</sup> Segundo o Relatório do Infopen, somente 92,6% (oitenta e quatro por cento) do total da população presa em celas físicas possui tal informação registrada, o que equivale a um total de 5.725 (cinco mil setecentos e vinte e cinco) presos

Figura 17 – População prisional em Programa Laboral.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Quanto ao estudo no âmbito do sistema penitenciário do Amazonas, são 2.316 (dois mil trezentos e dezesseis) presos recebendo algum tipo de assistência à educação. Isso representa 37,47% (trinta e sete vírgula quarenta e sete por cento) de toda a população penitenciária do estado.

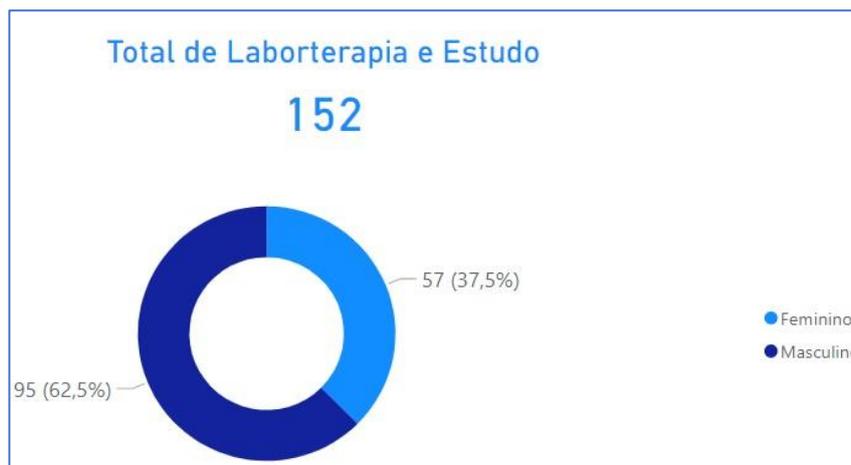
Figura 18 - População prisional em atividade educacional.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Finalmente, no que diz respeito aos presos que, simultaneamente, trabalham e estudam, observa-se o número total de 152 (cento e cinquenta e dois) desenvolvendo ambas as atividades, sendo destes 95 (noventa e cinco) homens e 57 (cinquenta e sete) mulheres. Veja-se o próximo gráfico:

Figura 19 – População Prisional em Atividades Laborais e Educacionais Simultaneamente.



Fonte: Infopen / Jul-Dez de 2020.

Por fim, no que toca à mortalidade de presos, verifica-se que entre janeiro e julho de 2020, sucederam um total de 105 (cento e cinco) óbitos no Estado do Amazonas a maior parte delas por motivos de saúde, mas sendo também digno de destaque a quantidade de óbitos por crimes e por suicídio. Verifique-se:

Figura 20 – Mortalidade no sistema prisional.

<b>Categoria: Mortalidade no sistema prisional (total do período)</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
<b>Total de óbitos</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
Óbitos naturais/ óbitos por motivos de saúde	4	1	5
Óbitos criminais	3	0	3
Óbitos suicídios	0	0	-
Óbitos acidentais	0	0	-
Óbitos com causa desconhecida	2	0	2

<b>Categoria: Mortalidade no sistema prisional (total do período)</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
<b>Total de óbitos</b>	<b>92</b>	<b>3</b>	<b>95</b>
Óbitos naturais/ óbitos por motivos de saúde	1	0	1
Óbitos criminais	90	3	93
Óbitos suicídios	1	0	1
Óbitos acidentais	0	0	-
Óbitos com causa desconhecida	0	0	-

Fonte: Infopen / Jan-Jun de 2020.

A partir desses dados quantitativos, dedicar-se-á o tópico seguinte a analisá-los criticamente, identificando as dificuldades encontradas para o atingimento da função ressocializadora da pena e algumas possíveis práticas que podem ajudar a mudar o cenário atual.

### 2.2.3 A “crise” do encarceramento e as de dificuldades para a implementação de políticas públicas voltadas à reintegração social da pessoa presa

Da atenta observação do perfil demográfico e social da população carcerária no Brasil e, em especial, no estado do Amazonas, já se consegue compreender os motivos pelos quais se diz em crise o sistema prisional.

A verdade é que não se enganam os estudiosos, entre juristas e sociólogos, que consideram em crise profunda, e talvez irreversível, o sistema penitenciário do Brasil. A pena privativa de liberdade que reintegra o preso a sociedade que deveria ser a regra, hodiernamente, é raríssima exceção.

Segundo Bitencourt (2017, p. 603):

[...] atualmente predomina uma atitude pessimista, que já não tem muitas esperanças sobre os resultados que se possa conseguir com a prisão tradicional. A crítica tem sido tão persistente que se pode afirmar, sem exagero, que a prisão continua em crise. Essa crise abrange também o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, visto que grande parte das críticas e questionamentos que se fazem à prisão refere-se à impossibilidade – absoluta e relativa – de obter algum efetivo positivo sobre o apenado.

Um dos principais motivos que levam a isso é o atual ambiente carcerário, totalmente desfavorável a um cumprimento de pena reabilitador. Os dados coletados nos tópicos anteriores demonstram isso, apontando: a superlotação dos presídios, déficit de vagas no sistema prisional, elevado número de presos provisórios – que muitas vezes dividem celas com presos condenados –, seletividade da população presa, ausência ou insuficiência de programas de trabalho e estudo, dentre outros.

O cárcere, de um modo geral, mais estigmatiza e deteriora do que ressocializa. A respeito, comenta Paulo Queiroz (2020, p. 430):

Não é preciso lembrar que a prisão, longe de ressocializar, em geral dessocializa, corrompe, embrutece e, pior, não tem impedido os criminosos de continuarem a delinquir mesmo quando encarcerados em presídios de ditos de segurança máxima.

Os problemas, ademais, vão além do que pode ser diagnosticado em simples análise quantitativa dos dados colhidos dos relatórios oficiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em 2004, Cezar Roberto Bitencourt relacionava uma série de mazelas vivenciadas pelas pessoas privadas de liberdade no Brasil, dentre as quais destacam-se: maus-tratos verbais e físicos; falta de higiene; condições precárias de trabalho, facilitando o ócio; deficiência nos

serviços médicos; assistência psiquiátrica deficiente; má alimentação; elevado índice de consumo de drogas; abusos sexuais; ambiente propício à violência (BITENCOURT, 2004).

Outra dificuldade enfrentada para o aprimoramento da pena privativa de liberdade e para o atingimento de suas funções preventivas é a postura da sociedade para com o indivíduo encarcerado, tendendo a marginalizá-lo e segregá-lo. Isso é reflexo da estigmatização da população encarcerada, que muitas vezes antecede a privação de liberdade – uma vez que na maioria, como se viu, são jovens, pretos e pardos, pobres e com pouca escolaridade –, vistos como pessoas más, perigosas e que devem ser evitadas.

Neste sentido, leciona Pastore (2011, p. 62),

A desconfiança e o medo dominam a maioria da população. A estigmatização é freqüente, sendo caracterizada pela desqualificação das pessoas com base em apenas um de seus predicados, sem levar em conta outras dimensões de sua personalidade. Trata-se de uma concepção discrepante entre a identidade real e identidade virtual, mas que tem muita força na formação das atitudes em relação aos ex-detentos. É o estigma que guia o comportamento de quem se relaciona com os ex-infratores.

No julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, sobre o qual adiante se abordará com maior profundidade, o Ministro relator constatou em seu voto ao menos duas razões para a ausência de amparo político das pessoas privadas de liberdade, bem como para a impopularidade desses indivíduos em face da sociedade em geral:

[...] A primeira decorre do fato de os condenados criminalmente ficarem impedidos de votar e serem votados. Têm os direitos políticos suspensos enquanto perdurarem os efeitos da sentença condenatória transitada em julgado (artigo 15, inciso III, da Constituição Federal). Então, não gozam de representação política direta. A segunda é ainda mais problemática, configurando os presos minoria socialmente desprezada. Conforme apontou Ana Paula de Barcellos, os cidadãos livres acreditam, recusando a dimensão ontológica da dignidade humana, que o criminoso perde o direito à vida digna ou mesmo a condição humana, não sendo titular de quaisquer direitos fundamentais (BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. Revista de Direito Administrativo nº 254, 2010 [Biblioteca Digital Fórum de Direito Público]). Com tais conceitos disseminados, a opinião pública não aceita seja dada prioridade, no tocante aos gastos públicos, à melhoria das instalações prisionais. Muitos até acreditam que as condições desumanas das prisões consubstanciam retribuição aos crimes praticados pelos detentos.<sup>16</sup>

O senso comum e, conseqüentemente, os atores políticos veem no encarceramento em si a solução para a criminalidade, esquecendo-se que a prisão, por si só, não reabilita, e, mais cedo ou mais tarde, devolvido à sociedade o encarcerado dessocializado, agora na qualidade de egresso tendente à reincidência criminosa.

As empresas privadas, importantes parceiras do Poder Público na promoção de programas de trabalho e estudo aos detentos e aos egressos, como parte integrante da sociedade,

---

<sup>16</sup> Trecho do voto do Relator na ADPF 347, p. 14.

também refletem justamente esse preconceito, dificultando a criação e a execução de tais políticas públicas.

A crise do sistema penitenciário, segundo Bitencourt (2017) é, portanto, resultado de uma atenção deficiente da sociedade e, principalmente, dos governantes sobre o problema penitenciário, o que demonstra a necessidade de uma série de reformas que permitam converter a pena privativa de liberdade em um meio efetivamente ressocializador.

Tudo isso faz com que se crie um ciclo vicioso, destacando-se o fator criminógeno da privação da liberdade, consistente no fato de a prisão, em vez de frear a delinquência, estimula o cometimento de novos crimes, não trazendo nenhum benefício ao apenado. Pelo contrário, possibilita toda sorte de vícios e degradações.

Destarte, verifica-se que a falta de estrutura e o despreparo do Estado para a questão do preso, bem como a visão marginalizada e preconceituosa da sociedade em relação ao preso, dificultam sobremaneira este processo.

É por isso que, cada vez mais, são necessárias proposições que busquem se não uma solução para a crise do sistema penitenciário, ao menos uma reestruturação das políticas penitenciárias voltadas à função ressocializadora da pena.

Bitencourt (2017, p. 603), genericamente, traça um norte para essa reestruturação, senão vejamos:

Por conhecermos bem as críticas que o encarceramento merece, acreditamos que os princípios de sua progressiva humanização e liberalização interior são a via de sua permanente reforma, caminho intermediário entre o conservadorismo e a convulsão abolicionista, não seguida esta, claro, por nenhum país do mundo, independentemente dos seus regimes jurídico e político.

Continua o autor:

Propõe-se, assim, aperfeiçoar a pena privativa de liberdade, quando necessário, e substituí-la, quando possível e recomendável. [...] Recomenda-se que as penas privativas de liberdade limitem-se às condenações de longa duração e àqueles condenados efetivamente perigosos e de difícil recuperação. [...] luta-se contra as penas de curta duração. Sabe-se, hoje, que a prisão reforça os valores negativos do condenado. O réu tem um código de valores distinto dizer que a pena privativa de liberdade de curta duração, em vez de prevenir delitos, promove-os. (BITENCOURT, 2017, p. 604)

Em outras palavras, propõe o autor, num primeiro momento, um esvaziamento do superpopuloso sistema penitenciário brasileiro, destinando-o àqueles autores de crimes mais graves e que podem tirar do cárcere algo positivo, que a partir daí, implementam políticas que visem alcançar o fim mais importante da pena: reintegração social.

Na prática, um passo importante neste sentido (de esvaziar os presídios) é a redução do número de presos provisórios no país, um dos mais altos do mundo, como se viu. Iniciativa

marcante adotada neste sentido no Brasil, ainda que tardiamente, foi a determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na implementação das audiências de custódia em todo o país por meio da Resolução nº 213/2015 em até 24 horas, com fundamento no art. 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, bem como o art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Tal instrumento, segundo o próprio CNJ, é necessário para afastar cautelarmente uma pessoa do convívio social, como também para punir e reintegrar à sociedade aquele que descumpriu a lei. A contrário senso, é permitido o ato que o Juiz, por meio do contato pessoal, pondere com a máxima efetividade a necessidade caso a caso da prisão cautelar, possibilitando, conforme o caso, a adoção de medida cautelar distinta da privação da liberdade.

Práticas como estas, que permitem uma redução da população carcerária tem impacto na melhoria estrutural dos presídios, significando também a redução de custos e geração de espaço físico a possibilitar, entre outras melhorias, uma melhor individualização da pena, por meio da separação seletiva dos presos, da criação de espaços para práticas educacionais, esportivas, religiosas e, o que mais interessa no presente estudo, da implementação de oficinas e estações de trabalho e estudo para o preso.

É neste contexto que parte da doutrina especializada no tema propõe a viabilização de um Plano de Atendimento Individual (PIA) para o preso, que oriente a execução penal em conformidade com a política socioeducativa brasileira marcante na Lei de Execução Penal, sobretudo pelo disposto nos artigos 5º e 6º<sup>17</sup> (FELBERG, 2015).

Sobre o PIA, prescreve Julião (2012, p. 397) que este deve:

constituir-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do apenado e na conquista de metas e compromissos pactuados com ele e sua família durante o cumprimento da pena. A sua elaboração deve se iniciar na acolhida do apenado no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao interno e sua família, nas áreas: *Jurídica* (evidenciando a situação processual e apresentando providências necessárias); de *saúde* (física e mental); *psicológica* (identificando e trabalhando, dentre outras questões, aspectos afetivo-sexual, dificuldades, necessidades, potencialidades, avanços e retrocessos); *social* (trabalhando elementos das suas relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social, identificando necessidades, avanços e retrocessos no processo de acompanhamento social); *pedagógica* (estabelecem-se metas relativas à: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado).

Além disso, faz-se necessário um plano de convivência familiar e comunitário, por

---

<sup>17</sup> Art. 5º Os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal. Art. 6º A classificação será feita por Comissão Técnica de Classificação que elaborará o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório.

meio do qual se possibilite a reinserção social do infrator com a participação da família e da sociedade civil organizada, estreitando laços entre estes e ampliando a possibilidade de se mediar conflitos eventualmente existentes (JULIÃO, 2012).

Outra proposta bastante relevante, diz respeito a elaboração de ações afirmativas voltadas a reinserção do preso no mercado de trabalho. Isso porque, como se viu, a rejeição social, externada sob a forma de preconceito e discriminação, assola os egressos do sistema penitenciário, imprimindo-lhes perversas sequelas.

Neste cenário, Felberg (2015) propõe a adoção de medidas afirmativas aos cidadãos-egressos, sob a justificativa de viabilizar lhes a concessão de oportunidades essenciais à inclusão social, ensejando a promoção do bem-estar social, a diminuição da criminalidade, pobreza, e, de modo geral, conflitos entre as pessoas, ante o ideal de uma nova realidade social.

Para o referido autor, a proposta preenche todos os requisitos para a classificação como “discriminação positiva” respaldada pela Constituição Federal, sobretudo porque os benefícios de sua implementação afetariam com a mesma amplitude o grupo destinatário e toda sociedade. Além disso, a despeito da impossibilidade de se exigir legalmente a contratação dos cidadãos-egressos pelo setor privado, a instrumentalização da medida mostra-se possível por meio de estímulos públicos para tanto, como por exemplo, concessões de incentivos fiscais, facilitações em licitações, subvenções econômicas, reconhecimento social de boas práticas, dentre outros (FELBERG, 2015).

Além destas proposições, não se pode deixar de destacar ainda iniciativas como a do “Projeto Transformar”<sup>18</sup>, instituído pela Secretaria de Administração e Gestão do Estado do Amazonas (SEAD/AM), em parceria com o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (CETAM), com o objetivo atender à demanda de qualificação profissional do sistema prisional do Amazonas a partir da capacitação de presos em regime semiaberto, propiciando, em última instância, a reintegração social aos presos.

Existe também o Projeto “Trabalhando a Liberdade”<sup>19</sup>, criado pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP/AM), por meio do qual os presos, após passarem por capacitações, os presos desenvolvem atividades laborais voltadas para o próprio Estado.

Na primeira etapa do projeto, os reeducandos realizaram a reforma da garagem da Rondas Ostensivas Cândido Mariano (Rocam), que funciona na sede do Comando de

---

<sup>18</sup>“Projeto ‘Trabalhando a Liberdade’ possibilita ressocialização de presos”. 12 set. 2019. Disponível em: <http://www.ssp.am.gov.br/projeto-trabalhando-a-liberdade-possibilita-ressocializacao/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

<sup>19</sup>“Projeto Transformar”. Disponível em: <https://a3p.eco.br/produto/projeto-transformar/>. Acesso em 28 ago. 2020.

Policciamento Especial (CPE) da Polícia Militar do Amazonas (PMAM). Em momento posterior, os participantes do projeto atuaram na reforma de um trecho da AM-070, após a ponte Jornalista Phelippe Daou (conhecida como “Ponte Rio Negro”).

Percebe-se, assim, que propostas e projetos para a efetiva reintegração social do infrator existem, ainda que em pequeno número e abarcando uma quantidade reduzida da população carcerária. Todavia, para sua implementação e desenvolvimento, é fator determinante a participação da sociedade ao lado da atuação do Estado, bem como do próprio apenado, uma vez que a ressocialização “dependerá de um processo simbiótico” (FELBERG, 2015) entre este tripé de protagonistas da execução penal.

Tal interatividade deverá ter início já no interior do cárcere, quando do início do cumprimento da pena, e deverá continuar do lado de fora, até que se atinja os objetivos a que se propõe o sistema penal e penitenciário brasileiro, sobretudo, a prevenção especial positiva da pena, ou seja, a ressocialização.

Todavia, projetos dessa natureza são exceção, muitas vezes inexistindo alternativa para a garantia dos direitos fundamentais da população privada de liberdade que não seja por meio da intervenção do Poder Judiciário em face da omissão da implementação de políticas públicas pela Administração.

### 2.3 A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DOS PRESÍDIOS BRASILEIROS

No contexto até aqui apresentado, se reveste de especial relevância para a análise do tema em apreço o julgamento da Medida Cautelar no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual sua análise merece item próprio neste tópico da pesquisa, sobretudo pelas repercussões jurídicas e práticas dele advindas.

A ação ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) teve a sua medida cautelar julgada em 09 de setembro de 2015 pelo Plenário da Suprema Corte e inovou ao reconhecer (de forma inédita no Direito brasileiro) a existência do “estado de coisas inconstitucional” em relação aos presídios brasileiros.

O relator do feito foi o Ministro Marco Aurélio Mello, que assim resumiu os pedidos cautelares constantes da petição inicial:

- a) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares

alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal;

b) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão;

c) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;

d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo;

e) ao juiz da execução penal – que venha a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção;

f) ao juiz da execução penal – que abata, da pena, o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal;

g) ao Conselho Nacional de Justiça – que coordene mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”;

h) à União – que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstando-se de realizar novos contingenciamentos.

O referido julgamento, que se deu por maioria de votos dos membros da Corte, nos termos do voto do relator, deferiu os pedidos cautelares das alíneas “b” e “h”, para determinar (i) aos juízes e tribunais que, com base nos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem audiências de custódia, viabilizando a apresentação do preso à autoridade judiciária, em 24 horas contadas da prisão; e (ii) à União que libere os recursos do Fundo Penitenciário, abstando-se de realizar novos contingenciamentos. No que diz respeito aos pedidos das alíneas “a”, “c”, “d”, “e” e “f”, indeferiu as medidas cautelares. Julgou, ainda, prejudicado o pedido da alínea “g” e concedeu cautelar de ofício para requisitar à União e aos Estados, especificamente ao Estado de São Paulo, informações sobre a situação prisional.

Assim restou ementado o acórdão de julgamento da medida cautelar:

**CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO.** Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. **SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.**

**FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO.**

Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

**AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.** Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. **(Grifo nosso)**

Um dos destaques do referido julgamento, conforme já se adiantou e pode ser observado já na ementa do julgado acima transcrita, foi o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário nacional, o que significa dizer, em resumo, no caso concreto, que se vislumbra um quadro de violação generalizada de direitos fundamentais da população privada de liberdade por força de ações e omissões do Poder Público.

Em relação a expressão “estado de coisas inconstitucional”, cabe esclarecer que se trata, na definição de Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2019, p. 187) – citado no próprio julgamento em análise –, de uma

[...] técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade constitucional.

Tal técnica de decisão, segundo o mesmo autor, que parte da tese adotada pela Corte Constitucional colombiana, demanda o preenchimento dos seguintes pressupostos para a sua aplicação, que podem ser extraídos do próprio conceito acima transcrito: i) a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta um número amplo de indivíduos. E que se apresente como problema social, não meramente jurídico; ii) a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas na efetivação dos direitos fundamentais; iii) a necessidade de medidas para superar esse quadro de inconstitucionalidades; iv) a potencialidade de repetição exagerada de demandas que podem gerar grave congestionamento da máquina judiciária (CAMPOS, 2019).

Em linha semelhante, Gianfranco Faggin Mastro Andréa (2018, 66), define assim o estado de coisas inconstitucional:

[...] técnica de decisão voltada a sanar um quadro de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, decorrente de ações e/ou omissões em função de bloqueios políticos e/ ou institucionais de diferentes autoridades/órgãos/poderes públicos que prejudicam um grupo vulnerável de pessoas.

[...]

Cumprir destacar, desde logo, que o ECI se diferencia de mera declaração de inconstitucionalidade por omissão com recomendação ao legislador justamente porque a Corte Constitucional, após a declaração do ECI e estabelecimento de prazo para o oferecimento de planos de solução por parte dos órgãos e/ou poderes públicos,

mantém um “jurisdição supervisória”, ou seja, há o monitoramento da implementação das políticas públicas necessárias para superação do ECI com fiscalização e ordens judiciais flexíveis para readequação dos plano.

No enfoque dado por este segundo autor, observa-se o destaque dado a diferenciar o conceito da declaração de inconstitucionalidade por omissão comum, identificando o papel de acompanhamento e monitoramento do Poder Judiciário do cumprimento de suas determinações.

O fato é que o emprego de tal técnica de julgamento no Brasil, independentemente de seu *nomen iuris*, se destaca como mais um mecanismo importante de tutela dos direitos fundamentais, sobretudo nos casos de grave e extensa violação, tal como é o caso da realidade do sistema prisional brasileiro, a fim de que o Estado seja obrigado a tomar medidas concretas para o cumprimento das normas constitucionais (CARVAS, 2021).

No referido julgamento, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e toda a fundamentação constante do acórdão revestem-se de especial relevância, para o presente trabalho e para firmar precedentes judiciais de um modo geral, também por discutir parâmetros e limites para a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas.

O Ministro Marco Aurélio, no bojo de seu voto, indagou o limite de atuação do Supremo Tribunal Federal diante do estágio de inconstitucionalidades no sistema carcerário, debatendo, dentre outros temas, a possibilidade de o tribunal intervir em políticas públicas e escolhas orçamentárias, dado o desinteresse político dos demais poderes na resolução do problema:

Há dificuldades, no entanto, quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, excepcional, que é a de interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento no sentido de que o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes.

A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. [...]

Repita-se: a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisia dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático.<sup>20</sup>

No mesmo sentido, manifestou-se em seu voto o Ministro Edson Fachin, ao argumentar que:

[...] O que há na presente ADPF 347, em verdade, não trata de usar o Poder Judiciário e o STF como espaço constituinte permanente, mas sim como um Poder que atua contramajoritariamente para a guarda da Constituição e a proteção de direitos fundamentais que vem sendo sistematicamente violados pelos Poderes que lhes deveriam dar concretude.

---

<sup>20</sup>Trechos do Voto do Relator na ADPF 347, p. 13-14.

Pondero que este caso demonstra justamente que a separação entre os Poderes e a política democrática muitas vezes são invocados como escusas para impedir a atuação, em especial diante da inércia intencional e sistemática dos demais Poderes, de quem deve guardar a Constituição. Não creio que a ADPF 347 esteja sendo utilizada para fazer do STF um espaço de debate constituinte permanente ou para tencionar um uso indevido de sua competência. Ao contrário, quando os direitos de minorias excluídas são sistematicamente violados, é o Poder Judiciário o último guardião desses direitos e o Supremo Tribunal Federal deve deles fazer a sua morada.<sup>21</sup>

Ressaltou, assim, o Supremo Tribunal Federal neste julgado, por meio do voto dos seus membros, que quando há total inércia da atuação da Administração Pública no sentido de concretizar os direitos fundamentais, pode o Poder Judiciário afastar as alegações atinentes à separação de poderes e adentrar na atividade das outras duas esferas de Poder por meio de suas decisões judiciais.

Obviamente que há limite para essa atuação proativa do Poder Judiciário, e o próprio Ministro relator do processo, no âmbito do mesmo julgamento, pondera isso, conforme pode se verificar do seguinte trecho de seu voto:

Não lhe incumbe [ao Poder Judiciário], no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. **Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias.** Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República. Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. **(Grifo nosso)**

Neste sentido, ressalta-se a importância do precedente por ocupar uma posição paradigmática na jurisprudência brasileira, permitindo, uma revisão do conceito tradicional de inconstitucionalidade, saindo do campo meramente legislativo para a identificação de ineficácia dos direitos fundamentais de um modo amplo, servindo de fundamento para futuras ações que visem resguardar os direitos da coletividade frente à letargia do Estado (CARVAS, 2021).

Em especial, destaca-se o precedente para os *cases* em matéria prisional, uma vez que se reconhece a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas penitenciárias, com possibilidade de utilização do reconhecimento do estado de coisas

---

<sup>21</sup>Trecho do voto do Ministro Edson Fachin na ADPF 347, p. 4.

inconstitucional como causa de pedir nas ações coletivas, sobretudo, nas ações civis públicas.

É preciso, para finalizar o presente tópico, portanto, reafirmar a situação de falência do sistema carcerário no Brasil, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no contexto do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.

Na particular situação do estado do Amazonas, aliás, relevante destacar a resposta apresentada, após requisição de informações do Supremo Tribunal Federal, no contexto da ação ora em apreço, dando conta, por meio da Secretaria de Administração Penitenciária, de que o sistema prisional amazonense contava, em 2015, com um contingente de 3.437 vagas para um efetivo de 9.020 internos, “o que representa um excedente de 5.583, sendo esta uma estatística alarmante que deve ser levada em consideração e que fere frontalmente os direitos dos que já se encontram recolhidos nestes estabelecimentos penais”.<sup>22</sup>

Tudo isso leva à parcial conclusão de que um importante caminho para a proteção dos direitos dos presos é a tutela judicial, fazendo-se necessária uma atuação cada vez mais proativa dos legitimados para demandar ao Poder Judiciário em busca da efetivação das políticas públicas no âmbito da execução penal, para que este, por sua vez, atue na superação de bloqueios político-institucionais dos demais poderes.

Passa-se, nesta esteira, no tópico seguinte, a analisar os mecanismos para o controle judicial das políticas públicas, com destaque para as ações civis públicas, delimitando-se os parâmetros e contornos de atuação do Poder Judiciário no julgamento de demandas desta natureza.

---

<sup>22</sup>Documentos 287-288 dos autos da ADPF nº 347.

### 3 AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS

As violações de direitos fundamentais, sobretudo por omissão do Estado para com grupos específicos e vulnerabilizados de pessoas, como é caso da população privada de liberdade, conforme já se discorreu amplamente no presente trabalho, pressupõe uma atuação positiva e intervencionista dos atores que não tem por função precípua a atuação política.

Neste cenário, o Poder Judiciário ganha destaque, pois, por meio da função jurisdicional, tem legitimidade para submeter ao império do Direito as ações e omissões que dele discrepem, obedecendo sempre os princípios estabelecidos na Constituição (SANTOS, 2019).

Ao invés, contudo, de rediscutir a questão da legitimidade democrática do Poder Judiciário para atuar em matéria de políticas públicas, tópico que já foi abordado em tópico anterior, passa-se doravante a ponderar sobre os mecanismos de judicialização da política (com ênfase nas ações civis públicas), sua eficiência na proteção de direitos coletivos, a forma, intensidade, parâmetros e limites de tal atuação e, finalmente, acerca da viabilidade de uma atuação coordenada entre os Poderes para a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo da dignidade humana das pessoas privadas de liberdade.

#### 3.1 AS AÇÕES COLETIVAS E A SUA EFICIÊNCIA NA PERCEPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

O tradicional processo civil individual, de caráter bilateral, não é capaz de produzir uma solução adequada aos litígios coletivos, sobretudo porque, muitas vezes, não se trata da soma de direitos individuais, mas da necessidade de tutela de direitos de uma coletividade de pessoas não necessariamente vinculadas a uma relação-base (MOREIRA, 2014).

Longe de tentar traçar um histórico detalhado do processo coletivo no Brasil – até porque não é este um dos objetivos do presente trabalho –, é importante destacar, em poucas linhas, que até meados da década de 1980 não eram previstos instrumentos para a tutela coletiva dos direitos coletivos, quer em legislações esparsas, quer no Código de Processo Civil de 1973, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo, ainda assim limitado quanto ao número de litisconsortes, para não comprometer a defesa do réu e a rápida solução do litígio (ZAVASCKY, 2017).

Um dos marcos do processo de modificações na estrutura do processo civil brasileiro em prol da tutela jurídica da coletividade foi a edição da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985

(que disciplinou "a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" e aos direitos e interesses difusos e coletivos de um modo geral), por meio da qual o direito positivo começou "(a) a dar curso a dar curso a demandas de natureza coletiva, (b) a tutelar direitos e interesses transindividuais, e (c) a tutelar, com mais amplitude, a própria ordem jurídica abstratamente considerada" (ZAVASCKY, 2017, p. 18).

Surgiam a partir daí, os mais variados mecanismos de tutela coletiva de direitos, havendo boa parte da doutrina que defenda o surgimento de um ramo autônomo do Direito, o Direito Processual Coletivo (ou um microssistema de ações coletivas), cujo objeto é salvaguardar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, e que possui peculiaridades como: a legitimidade *ad causam* diferenciada, pois, muitas vezes, o autor coletivo não é o titular do direito pleiteado; a alteração dos limites da coisa julgada, que tendem a ser *erga omnes* ou *ultra partes*; a redefinição do conceito de litispendência e de conexidade; as regras próprias de competência; as peculiaridades na liquidação e cumprimento de sentença; entre outras (CARVAS, 2021).

As ações coletivas constituem, portanto, na definição de Sérgio Seiji Shimura (2006, p. 43-44), "gênero que alberga todas as ações que tenham por objeto a tutela jurisdicional coletiva (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), diferenciando-se da ação individual". Para o autor, são espécies de ação coletiva: a ação popular, o mandado de segurança coletivo, a ação civil por responsabilidade por ato de improbidade administrativa, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, o mandado de injunção e, por óbvio, a ação civil pública.

Faz-se necessário, contudo, antes de abordar os principais mecanismos de tutela coletiva de direitos, tratar brevemente das diferenças entre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que, como já apontou, são objeto de tutela do processo coletivo.

Segundo o inciso I, do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (diploma legal que também integra o microssistema das ações coletivas), direitos difusos são "os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato". Ou seja, não há relação jurídica base entre pessoas e os direitos em questão são transindividuais, o que significa dizer que transcendem aos indivíduos e torna prescindível a identificação individual (ALVIM, 1995).

Por sua vez, os direitos coletivos (em sentido estrito), são, segundo o inciso II do mesmo artigo, "os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria

ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. Aqui há, segundo Kazuo Watanabe (2017), uma relação jurídica base preexistente à lesão ou ameaça de lesão do interesse ou direito do grupo, categoria ou classe de pessoas.

Por último, os direitos individuais homogêneos, são definidos pelo inciso III do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, como “os decorrentes de origem comum”. Estes, também chamados de acidentalmente coletivos, são caracterizados, segundo Sérgio Shimura (2006) por ter os titulares determináveis e por ser divisível a lesão ao direito.

Interessante destacar que todas essas classes de direito podem ser tuteladas pelas ações coletivas, havendo casos, como o da população carcerária, em que estes nascem de forma interligada, tornando, inclusive, difícil a sua classificação.

Neste sentido, Felipe Carvas (2021) identifica o complexo normativo incidente sobre a execução penal como nascedouro concomitante de pretensões difusas, coletivas e individuais homogêneas. Afirma o autor:

[...] A determinação de cumprimento de penas a todos os condenados, por um mesmo ente (o Estado), em estabelecimentos pré-determinados em lei, organizados por critérios legais, faz nascer uma massa carcerária. Composta por indivíduos, essa massa ora apresentará homogeneidade de direitos individuais desrespeitados, ora direitos indivisíveis, podendo ser tratada, assim, enquanto grupo de pessoas.  
[...] percebe-se haver pretensões de todas as naturezas: difusa (como exemplo, a dignidade da pessoa humana), coletiva (direito desse grupo ter cela com condições salubres) e individuais (acesso a medicamentos e assistência médica). (CARVAS, 2021, p. 36)

Assim, não só a Ação Civil Pública (que terá especial atenção neste tópico) poderá ser utilizada para tutelar os direitos dessa população, mas também outros instrumentos podem, dentro de suas limitações e peculiaridades, contribuir para proteção da coletividade, sobretudo, da privada de liberdade.

Com a finalidade meramente exemplificativa, passa-se a comentar sucintamente alguns dos principais mecanismos disponíveis no ordenamento brasileiro que servem para a proteção dos direitos fundamentais de forma coletiva.

Destacam-se, neste ponto, as ações de controle abstrato e concreto de constitucionalidade brasileiro, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, disciplinadas pela Lei n.º 9.868/1999, e ainda a Ação de Descumprimento de Preceito Federal, regulamentada pela Lei n.º 9.882/1999.

Quando se trata de direitos sociais prestacionais – tais como os direitos fundamentais do preso – a grande celeuma que envolve a sua garantia diz respeito à intervenção do Poder Judiciário na omissão inconstitucional dos demais Poderes para a efetivação de tais direitos,

motivo pelo qual assume relevância o papel das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e as Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental.

As primeiras são empregadas para sanar omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento do dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de diligências de natureza administrativas, ao passo que as segundas visam evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público ou o descumprimento de preceito fundamental, em que o diferencial na utilização de um instrumento ou outro, em especial no caso de omissão de providências administrativas seria a complexidade do caso e a amplitude da decisão a ser alcançada.

Inclusive, uma das principais ações destinadas ao saneamento de omissão inconstitucional no âmbito do sistema prisional brasileiro foi justamente a já mencionada Arguição de Descumprimento de Preceito Federal n.º 347, que tem como fundamento a teoria do “Estado de Coisas Inconstitucional”, conforme abordado no tópico anterior.

Por sua vez, o Mandado de Segurança Coletivo também se apresenta como instrumento de tutela contra ato ilegal ou abusivo de autoridade ou de quem esteja no exercício de atribuições do Poder Público, que viole ou ameace direito líquido e certo, não amparado por habeas data ou habeas corpus.

Ao contrário das ações constitucionais, a ação mandamental não tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade, senão como antecedente lógico e necessário de declaração judicial que há de versar sobre a existência ou a inexistência da relação jurídica (BUZAID, 1961). Desta feita, o exame de inconstitucionalidade se dá incidentalmente no processo, posto que o objeto principal é a relação jurídica de direito público.

Soma-se aos dois primeiros o Mandado de Injunção, previsto no art. 5º, LXXI da Constituição como remédio a ser utilizado individual ou coletivamente, quando a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício de direitos constitucionalmente assegurados, compreendidos todos os direitos constitucionais, sejam individuais, coletivos, difusos, políticos ou sociais.

Até 2007, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação às decisões tomadas no âmbito do Mandado de Injunção como limite a declaração da omissão legislativa sem providências concretas (não concretista), o que terminava por esvaziar o relevante propósito de possibilitar ao Poder Judiciário suprir a omissão normativa no caso concreto.

Posteriormente, houve uma mudança na perspectiva doutrinária na Corte

Constitucional, uma vez que no julgamento do Mandado de Injunção n. 721-7/DF<sup>23</sup>, o Supremo reconheceu aos servidores públicos o direito de greve com base na aplicação analógica do artigo 57 da Lei n.º 8.213/1991, a despeito da ausência de lei complementar regulamentadora referida pelo próprio texto constitucional, em seu art. 40, §4º.

Ao adotar a corrente concretista direta no julgado supra, tornou-se possível ao Poder Judiciário garantir o direito previsto na Constituição, sem a necessidade de conferir prazo para a produção da norma regulamentadora.

Ressalte-se, porém, que com a edição da Lei n.º 13.300/2016, que veio disciplinar o Mandado de Injunção, o legislador adotou uma corrente concretista intermediária, no sentido de que órgão julgador confere prazo razoável para a edição da norma regulamentadora do direito, após o qual, perdurada a omissão, passa a estabelecer condições concretas para o exercício do direito fundamental, podendo os efeitos ser *inter partes* ou *erga omnes*.

No mais, tem-se a Ação Popular, prevista no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal e disciplinada pela Lei n.º 4.717/1965, posta à disposição de qualquer cidadão com a finalidade específica anular ato lesivo ao patrimônio público; à moralidade administrativa; ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

Destaque-se que o requisito de lesividade é indispensável ao cabimento da ação popular, mesmo nas hipóteses discriminadas no artigo 4ª da Lei n.º 4.717/1965, em que não houve referência específica por parte do legislador. Isto porque, nestes casos, a lesividade é presumida, ficando o autor dispensado de demonstrá-la no caso concreto.

Como consequência, o ato lesivo não poderá ser convalidado, posto que à luz do artigo 55 da Lei 9.784/1999, são passíveis de convalidação os atos administrativos, atingidos por irregularidades sanáveis, quando "se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem

---

<sup>23</sup>Transcreve-se a ementa do julgado: “MANDADO DE INJUNÇÃO - NATUREZA. Conforme disposto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, conceder-se-á mandado de injunção quando necessário ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Há ação mandamental e não simplesmente declaratória de omissão. A carga de declaração não é objeto da impetração, mas premissa da ordem a ser formalizada. MANDADO DE INJUNÇÃO - DECISÃO - BALIZAS. Tratando-se de processo subjetivo, a decisão possui eficácia considerada a relação jurídica nele revelada. APOSENTADORIA - TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS - PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR - INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral - artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91. (STF - MI: 721 DF, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 30/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02301-01 PP-00001 RTJ VOL-00203-01 PP-00011 RDDP n. 60, 2008, p. 134-142)”.

prejuízo a terceiros".

Por fim, no que diz respeito a ação civil pública, a segunda parte do presente tópico irá abordar o instrumento com maior profundidade.

Antes, entretanto, busca-se compreender pela ótica dos sujeitos envolvidos no ajuizamento e no julgamento das ações coletivas, o quão eficientes estas têm sido do ponto de vista prático e quais as dificuldades mais comuns na sua utilização. Para tanto, far-se-á uso de pesquisa quali-quantitativa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça acerca do tema.

### 3.1.1 A eficiência das ações coletivas na visão da Administração da Justiça

Tendo em vista a dificuldade existente até mesmo para se estabelecer critérios de avaliação de eficiência das ações coletivas, mecanismo interessante que foi incorporado no presente trabalho é o questionário (“survey”) constante do “Relatório Analítico-Propositivo Justiça Pesquisa”, publicado em 2018, e encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça, mediante contratação da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), que tem por título “Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”.

Tal relatório questionou magistrados de todo o Brasil, de forma aleatória, acerca de sua percepção sobre determinadas dimensões que não poderiam ser apreendidas apenas da análise de decisões, tais como: opinião sobre a atuação dos legitimados para proposição das demandas coletivas, com destaque para as ações civis públicas; a visão dos magistrados sobre a eficácia dos instrumentos de tutela coletiva; entre outras (BRASIL, 2018).

Questionados sobre o grau de eficiência das ações coletivas existentes no direito brasileiro, levando-se em conta a sua experiência profissional, bem como acerca grau de eficiência de tais mecanismos processuais para a proteção dos subtipos de direitos coletivos, obtiveram-se os seguintes resultados (BRASIL, 2018, p. 101):

	MUITO EFICIENTE	EFICIENTE	POUCO EFICIENTE	INEFICIENTE	NÃO SABE
Ação Civil Pública	23	48,2	24,5	3,6	0,7
Ação Popular	7,4	18,4	44,1	18,4	11,8
Mandado de Segurança Coletivo	12,5	38,2	29,4	8,1	11,8

*Fonte: Survey "Ações Coletivas no Brasil", elaboração própria*

	MUITO EFICIENTES	EFICIENTES	POUCO EFICIENTES	INEFICIENTES	NÃO SABE
Difusos	16,5	40,3	31,7	10,1	1,4
Coletivos	14,4	42,4	35,3	5	2,9
Individuais Homogêneos	11,5	46,8	36	3,6	2,2

*Fonte: Survey "Ações Coletivas no Brasil", elaboração própria*

Mostra-se, com isso, que na visão dos magistrados questionados a ação civil pública é considerada mais eficiente que as outras ações coletivas. Contudo, mesmo estas ainda possuem um significativo índice de avaliação negativa, somando-se aproximadamente 28,1% sua conceituação como “ineficiente” ou “pouco eficiente”.

No que tange à percepção quanto aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, pode-se concluir que a maior parte dos entrevistados considera de razoável eficiência o uso das ações coletivas (dentre elas as Ações Civis Públicas). Porém, não se pode deixar de destacar a quantidade de avaliação como “insuficiente” ou “pouco eficiente”, indicando uma elevada descrença ou descontentamento com a eficiência destes instrumentos para tutelas direitos coletivos.

Quanto à legitimidade dos atores envolvidos nas ações coletivas, a opinião dos magistrados foi também alvo de questionamento, obtendo-se como resultado uma esmagadora maioria de opiniões acerca do elevado grau de legitimidade por parte do Ministério Público em relação aos demais legitimados, senão vejamos (BRASIL, 2018, p. 109):

**Tabela 5.2.5 - Legitimidade, em termos ideais, para propor ações coletivas (em%)**

	MUITO ALTO	ALTO	MÉDIO	BAIXO	MUITO BAIXO	NÃO SEI
Ministério Público	74,6	19,7	3,5	0,7	1,4	0
Associações Cívicas	24,1	31,2	34	8,5	2,1	0
Defensoria Pública	46,5	27,5	12	5,6	7,7	0,7
Sindicatos	14,2	31,2	30,5	14,9	8,5	0,7
Administração Pública (entes políticos e administrativos - autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista)	13,5	33,3	22,7	15,6	14,2	0,7
Partidos Políticos	7,7	14,1	19	27,5	31	0,7
Igrejas	2,8	3,5	16,2	30,3	45,1	2,1
Cidadãos individuais	7	12	19	25,4	35,2	1,4

Fonte: survey "Ações Coletivas no Brasil", elaboração própria

A última questão a se destacar do *survey* diz respeito à percepção dos magistrados acerca da qualidade das ações movidas pelos diferentes atores. Neste sentido perguntou-se: “Na sua avaliação e com base na sua experiência profissional, qual tem sido, em regra geral, o grau de fundamentação das ações coletivas movidas pelos seguintes atores legitimados”? O resultado obtido confirmou a avaliação positiva acerca do alto grau de legitimidade do Ministério Público, bem como a menor avaliação dos demais atores, confira-se (BRASIL, 2018, p. 110-111):

**Tabela 5.2.6 - Nível de fundamentação das ações coletivas movidas por diferentes atores legitimados (em %)**

	ÓTIMO	BOM	REGULAR	RUIM	PÉSSIMO	NÃO SEI
Ministério Público	37,3	45,1	12	2,8	2,1	0,7
Associações Cíveis	3,5	23,9	38	11,3	1,4	21,8
Defensoria Pública	15,5	37,3	18,3	4,2	4,2	20,4
Administração Pública (entes políticos e administrativos)	4,2	28,9	28,9	9,2	4,2	24,6

Fonte: survey "Ações Coletivas no Brasil", elaboração própria

Com base, nesses dados, concluiu-se, que existe uma predominância da atuação do Ministério Público na área de tutela coletiva, inclusive com a concepção prévia dos magistrados quanto a uma melhor fundamentação das demandas movidas pelo *Parquet* em detrimento dos demais legitimados. Se isso, por um lado reveste de importância a atuação do Ministério Público nas demandas coletivas, sobretudo nas ações civis públicas, por outro lado revela a necessidade de um fortalecimento da participação dos demais legitimados, a exemplo da Defensoria Pública e das associações civis.

Outra conclusão do relatório que merece destaque é o “problema da morosidade do Judiciário, bem como as limitações em sua atuação, decorrente, em grande medida, do elevado número de processos”. Em virtude disso, as entrevistas com os legitimados apontam que tem havido uma preferência pelas soluções negociadas, tais como, os inquéritos civis e os TACs, em prejuízo da judicialização, como o melhor caminho para resolução dos conflitos. Os próprios magistrados confirmam essa percepção na medida em que (BRASIL, 2018, p. 217):

81,7% reconhecem que o processamento e julgamento das ações coletivas são mais complexos do que aqueles envolvendo ações individuais, o que poderia também explicar a demora e a percebida “ineficiência” do Judiciário no seu julgamento. A falta de celeridade aparece interligada à complexidade do processamento das ações coletivas, problema apontado pelo maior número de magistrados.

Pelo exposto, verifica-se que, no que tange à avaliação dos juízes, promotores e demais legitimados: i) as ações civis públicas realmente têm sido vistas como mais eficazes dentre as ações para a tutela de direitos difusos, em que pese o elevado índice de descrédito nas ações coletivas; ii) o Ministério Público tem atuação destacada nas demandas coletivas, dentre elas as ações civis públicas, seja pelo grau de legitimidade ou seja pela melhor técnica, na opinião dos magistrados; iii) a judicialização de demandas coletivas tem sido preterida em relação aos mecanismos de solução negociada, muito em virtude da morosidade do julgamento das ações coletivas e do reduzido grau de êxito nas demandas judiciais.

Merece destaque também a realização do estudo em si, que por impulso do Conselho Nacional de Justiça, órgão de coordenação institucional do Poder Judiciário e que possui, dentre as suas funções, a de definir as denominadas “políticas judiciárias”<sup>24</sup> para a garantia da efetiva prestação jurisdicional, sobretudo por meio das ações de planejamento estratégico e definição de metas (SILVA; FLORÊNCIO, 2011).

Iniciativas desta natureza colaboram com a compreensão do fenômeno da judicialização da política e ajudam julgadores e jurisdicionados a aprimorarem sua atuação em prol da tutela coletiva de direitos fundamentais e do fortalecimento democrático, propiciando a formulação de estratégias para melhor utilização dos instrumentos processuais adequados e para o devido aparelhamento do Poder Judiciário e das instituições de funções essenciais à justiça.

### 3.2 AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Passa-se a analisar as Ações Civis Públicas como instrumento de tutela judicial coletiva, com enfoque em sua utilização na defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade, observando o seu objeto, a legitimidade *ad causam*, a competência, a sentença, a coisa julgada, o seu procedimento e a possibilidade de autocomposição.

A ação civil pública é instrumento processual adequado para proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e, como tal, deve ser analisada a partir das normas do microsistema de ações coletivas. “Tida como fator de mobilização social, a ação civil pública é a via adequada para impedir a ocorrência ou reprimir danos aos bens coletivamente tutelados” (ALMEIDA, 2001, p. 30-31).

Tem a referida ação fundamento no texto constitucional, o que demonstra a sensível preocupação do constituinte com a tutela coletiva. E embora conste dentre as funções do Ministério Público (art. 129, III, da CF/88), isto não afasta a legitimidade de outras pessoas, conforme será visto adiante e consoante disposto no § 1º do mesmo artigo<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> As “políticas judiciárias” são definidas por Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu Lima e Florêncio como “o conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições”, não devendo ser confundidas com as denominadas “*judicial policies*”, do Direito americano, que dizem respeito à atuação do Poder Judiciário na tomada de decisões em matéria política, nos termos abordados nos outros tópicos dessa dissertação.

<sup>25</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...]

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

Sobre a constitucionalização do instrumento, historia Gregório Assagra de Almeida (2003, p. 205),

a Constituição da República Federativa do Brasil, confirmando a sua preocupação com a tutela dos direitos de massa, deu dignidade constitucional à denominada ação civil pública, e esse instrumento processual passou a ser também um verdadeiro remédio constitucional de tutela dos interesses e direitos massificados.

A ACP – forma abreviada do instituto e como normalmente é chamada no cotidiano jurídico configura – é, portanto, uma verdadeira ação de dignidade constitucional, funcionando como instrumento de defesa da cidadania, propiciando o acesso à justiça dos interesses ou direitos coletivos em sentido amplo.

Aliás, sobre a discussão doutrinária acerca da distinção ou não dos termos “direitos” e “interesses”, quando associados ao adjetivo “coletivos”, deve-se comentar brevemente que, para fins do presente trabalho, estes serão utilizados como sinônimos, afiliando-se a pesquisa à parcela da literatura jurídica que entende não haver utilidade prática em tal distinção, uma vez que ambas as expressões estão abrangidas pela tutela jurisdicional coletiva<sup>26</sup>.

### 3.2.1 Objeto

O objeto das ações civis públicas, nos termos da Lei n. 7.347/1985, é a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Nas palavras de Roberto Senise Lisboa (1997, p. 496),

a ação civil pública tem por escopo a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em geral, objetivando a desconstituição do ato lesivo e a condenação dos responsáveis à reparação do interesse lesado, preferencialmente como o cumprimento específico da condenação.

Perceba-se que, ao dispor no inciso IV que “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” pode ser matéria de responsabilização, o artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública

---

<sup>26</sup> Neste sentido, Kazuo Watanabe (2017, p. 880), ao afirmar que “os termos ‘interesse’ e ‘direitos’ foram utilizados como sinônimos, pois, a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os ‘interesses’ assumem o mesmo *status* de ‘direitos’, desaparecendo qualquer razão prática, e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles.”; e Pedro Lenza (2005, p. 55), quando aduz que “... apesar de se distinguir, no plano teórico, *direitos* de *interesses*, no plano prático, a partir do momento em que os aludidos interesses passam a ser tutelados juridicamente pelo sistema, surge o *direito*. Nesse sentido, inexistiria razão para diferenciá-los, porquanto indiscutível a aproximação entre os dois institutos. Abstraindo-se, na tentativa (às vezes inútil) de distingui-los, sugere-se que se trata da mesma ‘alma’, em ‘corpos’ distintos.”

estabeleceu, na realidade, rol exemplificativo de direitos difusos e coletivos que podem ser amparados pelo instituto em comento.

Ademais, o artigo 3º da Lei da ACP dispõe que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. A respeito, comenta Mazzili (2003, p. 119) que:

A lição correta a tirar desse dispositivo legal é a de que, pelo mesmo dano, não se há de condenar o réu à sua integral reparação e também à sua indenização pecuniária; nada impede, entretanto, que se condene o réu a pagar uma indenização pelos danos até então já causados, e, ao mesmo tempo, a cumprir uma obrigação de fazer, como pôr um filtro numa chaminé de fábrica, para prevenir danos futuros.

Desta feita, pode a ação civil pública trazer em seu bojo pedidos de obrigação de pagar e de obrigação de fazer ou de abstenção da prática determinado ato (não-fazer), inclusive, cumulativamente, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual se destaca o seguinte aresto: “A conjunção ‘ou’ deve ser considerada no sentido de adição, e não como alternativa excludente. Pode-se, pois, pedir a condenação em dinheiro acrescida do cumprimento de obrigação de fazer” (STJ. REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006)<sup>27</sup>.

No que diz respeito à tutela da pessoa privada de liberdade no âmbito da execução penal, interessante destacar que várias são as normas incidentes de forma concomitante, de diversas hierarquias e origens (Constituição, tratados internacionais de direitos humanos, leis federais, leis estaduais, atos normativos do Poder Executivo Federal, Estadual Distrital, dentre outros), podendo todas serem objeto da ação civil pública. Neste contexto, a dignidade da pessoa humana mostra-se como um importante parâmetro para a aferição material fundamental das normas, razão pela qual devem os tribunais, em sua atividade judicante, extrair a máxima efetividade do princípio, uma vez que fundamento da própria República.

### 3.2.2 Legitimidade *ad causam*

No que tange à legitimidade ativa, a Lei n. 7.347/85, em seu artigo 5º, estabelece o rol dos legitimados para propor a ação civil pública, *in verbis*:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
I - o Ministério Público;

---

<sup>27</sup> No mesmo sentido, os seguintes julgados: (REsp 1.145.083/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005.

- II - a Defensoria Pública;
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
  - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
  - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Siqueira Jr. (2017, p. 494) destaca acerca do rol de legitimados ativos que:

Os sindicatos e os partidos políticos possuem legitimidade para ingressar com a ação civil pública, na medida em que possuem natureza jurídica de associação. O Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os partidos políticos têm legitimidade ativa universal, devido às suas funções institucionais, não havendo necessidade de demonstrar interesse específico. Os demais órgãos devem demonstrar a pertinência temática e a representatividade adequada.

Especificamente sobre o Ministério Público, é relevante acentuar que, entre os colegitimados, este é o que melhor possui condições para atuar na proposição e acompanhamentos das ACPs em defesa dos direitos transindividuais, em razão de sua independência institucional e suas atribuições funcionais.

Sobre isto, João Batista de Almeida (2001, p. 96) assevera que o Ministério Público “(...) dentre os demais legitimados, é, certamente, o órgão mais bem aparelhado para promover a defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, em nível judicial”. Há, ainda, segundo o referido autor, “uma vocação natural para o mister” por parte do *Parquet*, o que explica seu protagonismo em relação à quantidade de ações propostas.

Lembre-se, ainda, sobre a atuação do Ministério Público, de que quando este não for autor da ação, deve, necessariamente, nela atuar como fiscal da lei (art. 5º, § 1º da LACP), assumindo sua titularidade, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada (art. 5º, § 3º da LACP).

Merece destaque também, sobretudo na temática de proteção da pessoa privada de liberdade, a Defensoria Pública, que não figurava no rol de legitimados na redação original da Lei da ação civil pública, havendo longa discussão acerca do tema até que houvesse mudança na legislação pertinentes.

Hoje, todavia, é pacífica a legitimidade das Defensorias, tendo estas uma vocação natural para o ajuizamento de demandas envolvendo os direitos das pessoas presas, uma vez que seu objeto é a busca pela efetivação da dignidade da pessoa humana e demais direitos fundamentais, além do dever de atuar sempre nos estabelecimentos penais.

Em relação à legitimidade passiva, tratando-se de ação civil pública para tutelar os direitos das pessoas privadas de liberdade, conforme se viu no tópico próprio, o Estado sempre

terá a responsabilidade para aqueles que permanecem em sua custódia. É o que se denomina posição de garante do Estado. Tal responsabilidade, frise-se, não se esvai mesmo com a terceirização ou privatização do estabelecimento penal (CARVAS, 2021).

Neste sentido, a Fazenda Pública sempre será a ré da ação civil pública. A depender do tipo de estabelecimento penal (federal ou estadual), pode figurar no polo passivo da demanda a Fazenda Pública da União ou estadual, ocupando esta última a maioria esmagadora de casos na prática.

### 3.2.3 Competência

Sobre a competência para julgamento, prescreve o artigo 2º da Lei n. 7.347/85 que “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Adotou, portanto, a Lei da ACP o critério territorial e funcional para estabelecimento da competência, com prevalência ao critério funcional (SIQUEIRA JR., 2017, p. 490). Além disso, leciona o referido autor que “a regra de competência prevista na Lei n. 7.347/85 deve ser interpretada em consonância com o Código de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 21 da Lei de Ação Civil Pública”.

Neste sentido, o artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor, também disciplinando a competência, faz uma ressalva quanto à competência da Justiça Federal e afirma ser competente a Justiça local:

- I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;
- II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Assim, respeitada a competência da Justiça Federal (art. 109, I da Constituição Federal<sup>28</sup>), é competente para a causa a justiça local, ou seja, a Justiça Estadual, no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, ou, no caso de danos de âmbito nacional e regional, a concorrência de foros competentes, podendo o autor coletivo optar por alguma capital de Estado ou Distrito Federal.

Em relação à específica matéria prisional, importante destacar que as atribuições do juízo da execução penal não atraem o julgamento de ações civis públicas, sendo as atribuições

---

<sup>28</sup>Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

do artigo 66, incisos VII e VIII da Lei de Execução Penal, apenas administrativa<sup>29</sup>. Deste modo, caso haja vara da Fazenda Pública na comarca, esta será a competente; se não houver, será a Vara Cível.

Na prática, visando definir a competência para o ajuizamento de ação civil pública para a tutela de direitos de pessoas privadas de liberdade, deverá ser levado em conta onde se dá a privação da liberdade, ou seja, onde se encontra o estabelecimento penal. Assim, será competente, por ser o local do dano ou onde deva ocorrer, o do próprio estabelecimento penal.

Felipe Carvas (2021, p. 295) bem resume tais regras de competência do ponto de vista prático em relação aos estabelecimentos penais:

Seguindo a regra de que os estabelecimentos são estaduais, será competente a justiça comum estadual. Claro que, considerando a situação generalizada de desrespeito dos estabelecimentos penais existentes no país, poderia uma ação civil pública buscar a melhoria de mais de dois ou mais estabelecimentos, localizados em comarcas distintas, caso em que o legitimado ativo deverá analisar a efetiva conveniência dessa cumulação. Imagine-se, assim, ação civil pública que vise a compelir o Estado de São Paulo a melhorar a alimentação de todos os seus estabelecimentos penais. Esse caso parece não deixar dúvidas tratar-se de dano regional, a justificar o ajuizamento na capital do Estado.

Por fim, vale destacar ainda a possibilidade de utilização do Incidente de Deslocamento de Competência nas ações civis públicas, com a consequente “federalização” da competência para processamento e julgamento de demanda coletiva que vise a tutela de direitos de pessoas privadas de liberdade.

Isso porque, tal incidente permite, com fulcro no artigo 109, V-A, da Constituição Federal, que os Juízes Federais processem e julguem os casos descritos no § 5º do mesmo dispositivo:

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Assim, consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, poder ser resumidos em três os pressupostos do incidente: (i) existência de grave violação de direitos humanos; (ii) o risco de responsabilização internacional decorrente do descumprimento de

---

<sup>29</sup>Dispõe o referido artigo da LEP serem competências do Juiz da Execução Penal: “[...] VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei”. Tal competência frisa-se, é administrativa, não atraindo qualquer competência jurisdicional para o julgamento de ações civis públicas sobre execução penal.

obrigações jurídicas assumidas em tratados internacionais; (iii) a incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas.

Julgado procedente tal incidente, determina-se a competência da Justiça Federal para processamento e julgamento e a atribuição do Ministério Público Federal para a condução da demanda.

Em relação às ações civis públicas que versem sobre pessoas privadas de liberdade, portanto, haverá a necessidade de se demonstrar a “total incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas às ocorrências de grave violação aos direitos humanos”, que segundo, Felipe Carvas (2021), não é tão difícil, tendo em vista a situação em que muitos estabelecimentos penais se encontram, sem a adoção de medidas efetivas para resolução de problemas, por anos.

Tal incidente no âmbito da ação civil pública, desta maneira, pode ser um importante mecanismo para a tutela dos direitos das pessoas presas, sobretudo, quando constatada, como se viu, o estado de coisas inconstitucional, que é justamente o reconhecimento de uma situação de violação generalizada de direitos fundamentais.

### 3.2.4 Sentença e coisa julgada

O artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável às ações civis públicas, preceitua que: “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua *adequada e efetiva tutela*”. Tal dispositivo reforça, em paralelo com os princípios que regem o microsistema das ações coletivas, a busca da tutela efetiva nas ações civis públicas, que será objeto de discussão posterior.

Neste passo, as ações civis públicas podem ter sentenças declaratórias, constitutivas (positivas ou negativas), condenatórias, mandamentais e executivas, inclusive cumulativamente, destacando-se que os pedidos e as decisões de tutela provisória também se enquadram nestas cinco classes.

Segundo Teori Zavascky (2017), em se tratando de obrigação de fazer ou não fazer, a sentença será executiva *lato sensu*, subordinando-se ao regime dos artigos 497 a 500 e 536 a 538 do CPC, de modo que seu cumprimento será promovido no âmbito da mesma relação processual em que foi proferida, e não em ação autônoma de execução.

Quanto à coisa julgada, sua disciplina específica nas ações civis públicas consta do artigo 16 da Lei n. 7.345/1985. Dispõe o referido dispositivo que sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido

for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá ajuizar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, diante da existência, neste último caso, apenas de coisa julgada formal. Ou seja, adotou-se em relação a sua extensão o regime da coisa julgada *secundum eventum litis*, pois depende do resultado do processo (CARVAS, 2021).

Nos casos, entretanto, de ações que tutelem direitos individuais homogêneos, se julgada improcedente (ainda que por insuficiência de provas), os legitimados não poderão ingressar com nova demanda coletiva, o que não impede, entretanto, o ajuizamento de ações individuais, salvo quanto aos indivíduos que intervieram na ação coletiva, que são atingidos pela coisa julgada coletiva, nos termos do artigo 103, § 2º do Código de Defesa do Consumidor (CARVAS, 2021).

Outra peculiaridade da coisa julgada nas ações coletivas apontada por Felipe Carvas (2021), além de sua formação *secundum eventum litis*, é o transporte *in utilibus* da sentença, ou seja, a possibilidade de indivíduo se beneficiar da sentença de procedência da demanda coletiva, afastando a necessidade de obtenção de sentença condenatória em processo individual. Ou seja, optando-se pela suspensão da ação individual até o julgamento da ação coletiva e sendo essa julgada procedente, poderão os indivíduos prosseguir com a liquidação e execução da sentença, na forma do artigo 103, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor.

Em relação à limitação territorial da coisa julgada, a Lei n. 9.494/97 foi quem conferiu a atual redação do supracitado artigo 16 da lei de ação civil pública, passando a estabelecer que esta somente se operaria no âmbito da competência do órgão prolator da decisão proferida na demanda coletiva.

Objetivou-se, com isso, impedir que os comandos das decisões irradiassem por outros Estados ou mesmo por todo território nacional.

Todavia, doutrina majoritária, segundo Felipe Carvas (2021), tem-se posicionado em sentido contrário à legalidade, constitucionalidade e eficácia do dispositivo, seja na ótica formal, seja material, pelos mais variados fundamentos. Segundo o mesmo autor, há nele verdadeira confusão entre competência e jurisdição, pois as decisões proferidas pelo magistrado de uma determinada comarca têm validade em todo o território nacional.

Tais discussões são relevantes para as demandas que envolvem a tutela coletiva dos direitos de pessoas privadas de liberdade, pois delimitam o alcance material e territorial das decisões proferidas em ações civis públicas. É preciso rememorar que a matéria objeto de estudo do presente trabalho pode envolver a tutela das três categorias de direitos previstas no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor – difusos, coletivos e individuais homogêneos

–, logo, o julgamento de procedência ou improcedência de cada ação poderá implicar em diversas consequências práticas.

### 3.2.5 Procedimento e a possibilidade de autocomposição

Em relação ao procedimento, não se pode olvidar de que o Código de Processo Civil tem aplicação apenas subsidiária no procedimento da ação civil pública, conforme disposto no artigo 19 da lei da ação civil pública, uma vez que, conforme visto, o referido diploma específico já regulou expressamente questões relacionadas à legitimidade ativa, competência e coisa julgada.

Ademais, lembre-se de que também se aplica de forma subsidiária o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), mais especificamente os dispositivos contidos no Título III do referido diploma, que trata da defesa do consumidor em juízo, visto que traz regras gerais acerca da tutela coletiva.

Dado este arcabouço normativo, mencione-se, em primeiro lugar, acerca da possibilidade de litisconsórcio.

Dispõe o artigo 5º, § 5º da lei de ação civil pública ser possível litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos previstos na referida Lei. Ademais, conforme o § 2º do mesmo artigo, “fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes”.

Assim, não resta dúvidas quanto à facultatividade do litisconsórcio no polo ativo da demanda. Isso vale também para o litisconsórcio passivo, que também pode ocorrer e, na maioria dos casos, é facultativo.

Sobre as tutelas provisórias em ações civis públicas, destacam Didier Jr. e Zaneti Jr. (2016, p. 350), que não há peculiaridades que justifiquem revisão da matéria, seguindo estas, em regra, os pressupostos e fundamentos gerais aplicáveis ao processo individual, nos termos do Código de Processo Civil, inclusive em relação à possibilidade de tutela provisória satisfativa, prevista, “embora com redação lacônica” no artigo 12 da LACP.

Por fim, merece destaque também neste tópico a possibilidade de autocomposição no âmbito das ações civis públicas.

A lei da ação civil pública prevê que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante

cominações (artigo 5º, § 6º, da LACP) e que tal termo terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Trata-se da autorização legal para realização dos chamados termo de ajustamento de conduta (TAC), o qual se constitui no instrumento pelo qual os órgãos públicos (Ministério Público, União, Estados, Municípios) tomam dos interessados a obrigação de determinada conduta, mediante cominação, tendo por escopo proteger direitos transindividuais ou coletivos *lato sensu* (SHIMURA, 2006).

Todavia, salienta Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2017, p. 531) que “o termo de ajustamento de conduta não se confunde com a transação, na medida em que por este instituto as partes fazem concessões recíprocas com o intuito de extinguir obrigações litigiosas”. No termo de ajustamento de conduta, por outro lado, o que se está ajustando entre as partes é conduta destas às exigências legais.

Destaque relevante é o que faz Sérgio Cruz Arenhart (2016), no sentido de se fazer necessário, mesmo nos casos de acordo, que se garanta a participação da coletividade e de especialistas na área, enfatizando que é recomendável a realização de audiências públicas:

Talvez seja correto dizer que os processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos. Não se pode admitir audiências de conciliação ou de mediação das quais participem apenas as partes formais do litígio. Também não se pode tolerar que os verdadeiros interessados no litígio sejam alijados do debate judicial. Por isso, tais audiências públicas acabam não apenas permitindo a participação de grupos que devem ser ouvidos sempre nessas causas (técnicos e sociedade afetada), mas ainda sendo fundamental para legitimar a atuação do autor da ação coletiva e a intervenção judicial nesse assunto.

O mesmo vale para a figura do *amicus curiae*, prevista no artigo 138 do Código de Processo Civil, e complementemente aplicável nas demandas coletivas, sendo ambos importantes mecanismos de deliberação no âmbito do Poder Judiciário, aptos a aprimorar os debates sobre os direitos das pessoas mais vulneráveis, dentre as quais se identifica as pessoas privadas de liberdade (ROBERT; MENEZES, 2021).

Pelo exposto, mostram-se também aptos, em tese, à proteção da coletividade privada de liberdade, os instrumentos paralelos previstos na legislação aplicável, a exemplo do TAC, da participação do *amicus curiae* e da realização de audiências públicas. Mais do que isso: tais instrumentos de autocomposição e de participação democrática no processo podem ser bastante importantes para a consecução do processo estrutural e da tutela das políticas públicas prisionais, conforme se verá adiante.

Sobre o uso das ações civis públicas para o controle judicial de políticas públicas, os parâmetros, as formas e os limites das decisões para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, remete-se aos próximos itens.

### 3.3 O PEDIDO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pelo que até aqui se discutiu, constatou-se a viabilidade das ações civis públicas para realizar o controle judicial de políticas públicas, especialmente em matéria de execução penal. Contudo, já é possível perceber também que a judicialização da política e a atuação mais proativa do Poder Judiciário em relação às funções típicas dos demais Poderes não pode se dar de qualquer maneira.

Sobre o tema pertinente a seguinte citação de Luís Roberto Barroso (2019, p. 72):

[...] O Estado democrático de direito significa o ponto de equilíbrio entre o governo da maioria, o respeito às regras do jogo democrático e a promoção dos direitos fundamentais. [...] A judicialização das relações políticas e sociais – que é inevitável em algum grau – não pode suprimir o espaço da política e eliminar o governo da maioria. O Judiciário não pode presumir demais de si mesmo.

O presente tópico visa, neste sentido, estabelecer balizas para essa atuação jurisdicional sobre políticas públicas por meio das ações civis públicas em matéria prisional, buscando-se a manutenção independência e harmonia entre os poderes.

Para tanto, importante analisar tanto a questão atinente à amplitude e flexibilização dos pedidos e da causa de pedir nas ações civis, quanto os parâmetros que devem limitar a tutela jurisdicional em si nestes casos.

#### 3.3.1 Amplitude e flexibilização da rigidez dos pedidos nas demandas coletivas

As normas que regem privação de liberdade e o sistema prisional Brasileiro apontam, conforme já se viu, inúmeras obrigações estatais em relação aos estabelecimentos penais, aos direitos de assistência, ao trato com os presos e, a nortear tudo, o dever constitucional de efetivar a dignidade da pessoa humana, inclusive no cárcere (CARVAS, 2021).

No bojo da ação civil pública, tais deveres do Estado constituem seu próprio objeto, integrando os pedidos. Ou seja, busca-se tutelar nessa ação o provimento jurisdicional que obrigue o Estado a efetivar a dignidade da pessoa por meio do cumprimento das normas de execução penal.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2016, n. p.) salienta que "o objeto, nas ações civis, é exteriorizado através do pedido, que permite múltiplas formulações: simples, cumulado, sucessivo, alternativo, eventual (novo CPC, art. 322 e ss.)". Isso se confirma com a leitura do art. 84 do CDC, que dispõe serem admissíveis, para a defesa dos direitos protegidos pelo Código, "[...] todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela", aplicável, por força do microsistema de ações coletivas, à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Trata-se de decorrência do inciso XXXV do artigo 5º da CF, que possibilita o acesso à justiça e constitui-se garantia contra qualquer forma de denegação da justiça.

A possibilidade de se requerer medida que seja a mais adequada à tutela do objeto da demanda é deveras importante, pois tem o condão de tornar o processo meio adequado à satisfação do interesse coletivo de forma plena (ou a mais próxima disso, dentro do possível).

Neste sentido, a regra quanto aos pedidos e a causa de pedir no processo civil é a sua imutabilidade após a citação do réu, salvo se houver anuência deste. Trata-se do princípio da demanda. Todavia, no processo coletivo, tal regra deve ser aplicada com ressalvas, segundo boa parte da doutrina.

A respeito, Rodolfo de Camargo Mancuso (2016, n. p.) defende que em ações coletivas sobre interesses indisponíveis ou de relevante caráter público que esse princípio sofra "certas refrações e temperamentos em conformidade com a natureza instrumental do processo", e pontua que:

Técnicas como a ampliação *ope legis* do objeto litigioso, ou a expansão subjetiva do julgado, permitem que por vezes o comando judicial venha a se distanciar do que fora estritamente pedido – na busca pela otimização da eficácia da resposta judiciária –, o que tem encontrado resistência em setores da doutrina nacional, dada a prevalência do chamado "princípio da demanda" ou da adstringência do julgado aos limites do pedido (CPC/2015, arts. 2.º, 141, 492, caput). É que, nas *class actions*, prioriza-se a eficácia da reparação do bem coletivo lesado, antes que o mero "acolhimento" do pedido do autor, até porque o interesse não concerne somente a este, e sim a um número mais ou menos indefinido de indivíduos.

Assim, observado, ao final do processo, que a realidade fática não se amolda com perfeição ao pedido e à causa de pedir, pode (deve) o juiz flexibilizar o princípio da demanda, julgando a ação civil pública de modo a melhor atender o seu objeto e satisfazer a pretensão coletiva de modo completo. Tal conclusão é corolário do princípio da máxima efetividade do processo coletivo, segundo o qual, a demanda coletiva deve ser dotada de instrumentos capazes a garantir a sua efetividade, buscando, sempre, a maior certeza sobre os fatos e produzindo todas as provas necessárias para tanto (ALMEIDA, 2003).

Nas lides coletivas ajuizadas para a tutela de pessoas privadas de liberdade, a grande mobilidade dos ocupantes dos estabelecimentos penais, a instabilidade institucional, mudanças de administradores públicos e, conseqüentemente, de políticas públicas direcionadas a tais locais e pessoas, certamente recomenda o afastamento do rigor do princípio da demanda, sob pena de que a ação seja julgada de forma insuficiente (CARVAS, 2021).

Felipe Carvas (2021, p. 163) arremata ainda a discussão no âmbito das ações civis públicas em matéria prisional:

[...] a complexidade aumenta ao se considerar que esses pedidos, como ficou claro na análise do objeto da ação civil pública, incidirão diretamente sobre as políticas públicas formuladas pelo Estado. Ou seja, da mesma forma que a amplitude do pedido é fator importantíssimo para a satisfação do interesse coletivo, também traz consigo questões de ordem prática que devem ser resolvidas. E, no fim das contas, o pedido, apesar de ser ponto que ganha notoriedade porque gera conseqüências na coisa julgada e, posteriormente, na própria efetividade da decisão, é apenas um dos aspectos que dificulta o julgamento dessas ações coletivas.

Destarte, no que versa à ação coletiva cujo objeto é composto pelos direitos das pessoas privadas de liberdade, há inequívoca e inevitável possibilidade de intervenção judicial no controle das políticas públicas, o que se faz, sobretudo, como se verá no tópico a seguir, por meio das tutelas cominatórias e inibitórias

### 3.3.2 A importância da tutela específica das obrigações de fazer e não fazer

O artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública estabelece, como já visto, que o objeto da referida ação é a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. A este respeito, Rodolfo de Camargo Mancuso (2016, n. p.), afirma que:

[...] o desiderato perseguido na ação civil pública, a partir de seu preâmbulo – responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, aos consumidores e ao patrimônio cultural e natural do País, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo –, constata-se que o cumprimento do julgado, para ser eficaz, só pode realizar-se através da execução específica, de maneira a que se consiga repor o bem ou interesse lesado no seu *status quo ante*.

No que concerne aos direitos das pessoas que se encontram privadas de liberdade, praticamente inviável, dado o estado de violação generalizada de direitos fundamentais, a reposição do bem ou mesmo o reestabelecimento do *status quo ante*, na medida em que os direitos previstos em nível legal e constitucional nunca foram integralmente cumpridos. Por essa razão, a ação civil pública, quando ajuizada para o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, deverá buscar implementar direitos das pessoas em condições de restrição de privação de liberdade ou abster-se da prática de condutas que os desrespeitem. Por isso, ganha destaque nesse caso específico a tutela específica (CARVAS, 2021).

Outrossim, em relação especificamente às ações que tenham por objeto obrigação de fazer ou não fazer, merece destaque o artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor<sup>30</sup>, ao dispor que “o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”. A redação, inclusive, é praticamente a mesma do disposto no artigo 497 do Código de Processo Civil.

Ademais, no parágrafo único do artigo 497 do Código de Processo Civil, tem-se também disposição específica para a tutela inibitória (obrigação de não fazer), ao prescrever que “para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo”.

Nesta esteira, tanto as obrigações de fazer, quanto as de não fazer, são exigíveis em face da Fazenda Pública, sem qualquer regime especial, conforme lição de Leonardo Carneiro da Cunha (2019, n. p.):

Sendo o título judicial, as obrigações de fazer e não fazer serão cumpridas na forma do art. 536 do CPC. Assim, proferida a sentença, e não cumprida a obrigação ali determinada, o juiz, valendo-se das medidas de apoio do § 1º do art. 536 do CPC, deverá determinar o cumprimento da obrigação. Já a obrigação de entregar coisa estabelecida em título judicial segue a disciplina prevista no art. 538 do CPC.

Tratando-se de ação contra a Fazenda Pública, não há regra diferente, já que as obrigações de fazer e não fazer não se submetem à sistemática dos precatórios. Então, o regime é o mesmo, caso o devedor seja a Fazenda Pública. Aliás, segundo anotado em precedente do Superior Tribunal de Justiça, “Esta Corte Superior já sedimentou a orientação segundo a qual é desnecessária a citação da Administração Pública por ocasião da exigibilidade de sentença que impõe obrigação de fazer”.

Deste modo, a tutela específica na ação civil pública, segundo o objeto deste trabalho, é a busca pelo sistema prisional que está desenhado nas normas específicas e com as quais o próprio Estado brasileiro se comprometeu a alcançar.

Rodolfo Mancuso (2016, n. p.), destaca, assim, a importância da tutela específica para tutela de direitos metaindividuais:

Dissemos que precipuamente a natureza da sentença é cominatória, porque o objeto da ação civil pública é voltado para a tutela específica de um interesse metaindividual, e não para a obtenção de uma condenação pecuniária. Até porque em muitos casos o dinheiro seria uma pálida “compensação” pelo dano coletivo, uma vitória de Pirro - isso é particularmente verdadeiro em matéria de tutela aos valores culturais e ambientais.

Para dar, portanto, efetividade a tutela específica buscada faz-se necessária a utilização dos chamados meios executórios, que segundo Araken de Assis (2018, p. 163-164),

---

<sup>30</sup> Há parte da doutrina que entende que o referido artigo superou, inclusive, o artigo 11 da Lei de ação civil pública, em virtude de que aquela está mais alinhada com a busca da tutela específica privilegiada no Processo Civil contemporâneo.

“constituem a reunião de atos executivos, organizados no procedimento, endereçada à obtenção do bem pretendido pelo exequente”. O regramento da matéria consta do artigo 84, §§ 4º e 5º do Código de Defesa do Consumidor. Confira-se:

Art. 84. [...]

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do § 3º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

Tais medidas são alguns dos denominados meios coercitivos típicos, que visam justamente o adimplemento forçado da obrigação e podem ser utilizados cumulativamente ou não forçar o executado a cumprir a obrigação de fazer ou não fazer.

Há ainda os mecanismos atípicos, ou seja, não previstos em lei, mas que podem igualmente ser utilizados para forçar o cumprimento da obrigação de fazer, os quais, somados aos mecanismos típicos (multa, requisição de força policial, dentre outros) e, ainda, à possibilidade de caracterização de crime de desobediência ou de ato de improbidade administrativa, são importantes meios de alcance da tutela específica em matérias de políticas públicas.

Não se esmiuçar os meios de coerção em virtude de não se este o escopo do trabalho, mas deve ser destacada sua relevância para retirar da inércia os agentes públicos, sobretudo, no que diz respeito a promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade.

### **3.3.3 O controle de constitucionalidade em ações civis públicas**

Historia Lenio Luiz Streck (2018), que durante um longo período não se admitiu a utilização da ação civil pública em sede de controle difuso de constitucionalidade, uma vez que se entendia que a decisão que afastava a incidência de dada norma por eventual incompatibilidade com a ordem constitucional tinha o mesmo efeito das ações diretas de inconstitucionalidade.

O autor aponta, neste sentido, alguns precedentes antigos do Supremo Tribunal Federal em sede de Reclamação Constitucional (n. 434 e 601) contra a possibilidade de utilização da ação civil pública com esta finalidade, bem como parcela da doutrina, à exemplo de Carvalho Filho e Arruda Alvim, para quem não seria cabível tal espécie de ação a arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo suscitada como matéria incidental seria própria de ações que têm por objeto a proteção de direitos individuais (e não coletivos), sendo tal

arguição em sede de ações coletivas verdadeira usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal (STRECK, 2018).

No entanto, atualmente a questão já se encontra praticamente pacificada, no sentido de que, se tal controle de constitucionalidade ocorre como causa de pedir – e não como pedido da própria ação –, é viável a declaração incidental de constitucionalidade/inconstitucionalidade.

Neste sentido Rodolfo de Camargo Mancuso (2016, n. p.):

Note-se que o controle de constitucionalidade pode ser feito no âmbito da ação civil pública, não como pedido, mas apenas incidentalmente, ou como causa de pedir: a uma, os legitimados ativos para a ADIn, a ADCon e a ADPF são diversos daqueles aos quais se disponibiliza a ação civil pública; a duas, se fosse possível tal fungibilidade, o juiz de primeiro grau viria a dirimir, *principaliter*, a querela constitucional (ao invés de fazê-lo *incidenter tantum*), numa decisão que, ademais, haveria de projetar eficácia erga omnes (art. 16 da Lei 7.347/85), e não só *inter partes*, assim infringindo a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97; novo CPC, § único do art. 949; Súmula Vinculante STF 10).

Colaciona-se, ainda, na mesma esteira o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RETORNOS DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO DA LIDE. 1. Recurso especial proveniente de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará, com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 6º, parágrafo único, 7º e 9º, da Lei Estadual 14.055/2008, que "transpôs" o cargo de Perito Criminalístico Auxiliar para Perito Criminal Auxiliar, e, por consequência, sejam os servidores reconduzidos aos cargos de origem e anulados todos os atos decorrentes da mencionada "transposição". 2. Não é possível a aplicação da teoria da Causa Madura em recurso especial, porquanto o art. 515, § 3º, do CPC refere-se ao julgamento da apelação que devolve ao tribunal a apreciação de toda matéria, sem adstrição aos fundamentos da sentença, característica esta que não está presente no recurso especial. Precedentes. 3. É firme o entendimento do STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes. 4. Não há falar em extinção do feito sem resolução do mérito ou uso indevido da ação civil pública para buscar a inconstitucionalidade em tese de lei, uma vez que ela é cabível como instrumento de controle difuso de constitucionalidade, conforme já reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal. Retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito da demanda. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 1569401 CE 2015/0213029-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 08/03/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2016)

Teori Zavascky (2017, p. 238) explica, por sua vez, que no caso do controle difuso, tal como ocorre no bojo das ações coletivas, “o exame da constitucionalidade é efetuado como fundamento para a realização do juízo de certeza da relação jurídica, e, como tal, sua força vinculante se limita ao âmbito do próprio caso concreto”. Não há, portanto, qualquer empecilho para, nesses limites, a norma jurídica – que é fundamento e não objeto da ação –, ter sua

constitucionalidade incidentalmente averiguada, aferindo-se a aptidão para operar a incidência sobre os fatos e para produzir efeitos jurídicos.

Assim, não há que se falar de invasão de competência do Supremo Tribunal Federal quando, embora se utilize como fundamento inconstitucionalidade de norma, o bem da vida perseguido é o direito difuso, coletivo ou individual homogêneo em si.

No âmbito específico da execução penal, as normas que podem ser sua constitucionalidade verificada em face da Constituição Federal são diversas tanto em relação à hierarquia, quanto à origem (leis federais, leis estaduais, atos normativos do Poder Executivo federal, estadual, dentre outros). Assim, é possível que se realize o controle incidental em relação à competência para legislar, à competência para edição de atos normativos de Direito Penitenciário, ao processo legislativo em si, à própria atribuição administrativa fiscalizadora do Juiz da Execução penal, entre outras possibilidades.

### 3.3.4 Os critérios democrático e operacional como limitadores da atuação jurisdicional

A possibilidade de judicialização de demandas voltadas a implementação e efetivação de políticas públicas e a função política do Poder Judiciário já foi objeto do primeiro tópico do presente trabalho.

Na ocasião, discutiu-se brevemente, inclusive, a questão da legitimidade e aptidão do Poder Judiciário de atuar na seara política, concluindo-se pela possibilidade de atuação, a fim de se assegurar sua prestação por parte do Estado, em caso de omissão injustificável deste no desenvolvimento de políticas públicas.

Todavia, faz-se necessário abordar com maior profundidade as objeções de caráter (i) político-democrático e (ii) operacional, para o controle judicial de políticas públicas por meio das ações civis públicas, verificando a possibilidade de contorná-las e de se estabelecer parâmetros e limites para a atuação do Poder Judiciário nestas matérias.

Em primeiro lugar, portanto, destaca-se a objeção sob o argumento político-democrático.

Nos casos de análise de uma política pública com base em violação a direitos fundamentais, caracteriza-se o que se denomina *hard cases*, pois não se pode antecipadamente definir que norma aplicar e tampouco o modo ou a extensão de sua aplicação (DIAS, 2016).

Nesses casos, a doutrina positivista geralmente reconhece uma margem de discricionariedade para a tomada de decisão dos juízes. Contudo, destaca Jean Carlos Dias (2016, p. 173), que nesses casos, embora se possa alegar que “tanto os princípios como as

políticas podem subsidiar decisões judiciais, somente os primeiros podem encontrar o argumento de coerência jurídica que se esperaria de um sistema jurisdicional equitativo”.

Assim, no caso de decidir se uma política viola um direito fundamental em um caso difícil o que se estará analisando não é a política em si, mas aplicabilidade de princípios e regras àquele caso específico.

Noutras palavras, ao apreciar a violação de um direito fundamental, os tribunais não estão decidindo originalmente qual objetivo ou meta política deve ser perseguida, mas sim avaliando se a política violadora produz uma repercussão no campo do direito. Logo, não haveria assunção do papel do Executivo ou do Legislativo como elaborador e executor de políticas, mas tão somente de controlador de sua compatibilidade com o sistema de direitos básicos assegurados institucionalmente (DIAS, 2016).

Ademais, quanto à questão da representatividade popular, conforme observado, a legitimidade do Poder Judiciário está assentada no uso da razão política como fator legitimador essencial, e não na razão majoritária. Isso quer dizer que a legitimação das decisões está relacionada à racionalidade, ao dever de motivação/fundamentação, à imparcialidade dos julgamentos, dentre outros, e não ao pressuposto eleitoral.

Isso sem falar nas técnicas e instrumentos processuais (mecanismos de participação e deliberação) até aqui observados, que permitem justamente a garantia de acesso dos interessados ao debate público também no bojo dos processos judiciais.

Em segundo lugar, no que diz respeito às objeções de ordem operacional, relacionadas à estrutura pela aptidão do Poder Judiciário para a solução de problemas políticos complexos, devem estas também ser afastadas.

Entende parte da doutrina que tais problemas, dada sua complexidade, deveriam ser debatidos unicamente em sede parlamentar pelos próprios interessados e por seus representantes eleitos.

Ocorre que, normalmente, tal argumento vem desacompanhado de qualquer elemento que demonstre verdadeiramente que os corpos políticos tradicionais estão efetivamente em melhor posição para captar a gravidade dos conflitos sociais. Jean Carlos Dias (2016, p. 166) afirma existirem “bons motivos para acreditar que esse canal [político tradicional] apresenta nas sociedades complexas tantas, ou, talvez, até mais dificuldades de assimilação que o Judiciário”.

Ademais, quanto à questão física voltada aos canais de distribuição de bens e serviços a população, ou seja, a transferência distributiva de recursos públicos, não há mesmo que haver qualquer ato executório neste sentido por parte do Poder Judiciário – e nem é isto o que se

argumenta no presente trabalho –, cabendo a este tão somente realizar o seu controle quando evidenciada a lesão a direitos fundamentais (DIAS, 2016).

Assim, refutados os dois mais comuns argumentos relacionados a judicialização de políticas públicas, do ponto de vista prático, interessante destacar que no exercício deste papel político o Poder Judiciário acabará por enfrentar temas como a quantidade de recursos que a Administração deve investir em determinada área, tal como no sistema prisional. Segundo Felipe Carvas (2021, p. 194):

[...] se esta quantidade já estiver fixada pela lei, certamente a atividade judicial estará facilitada, porquanto se limitará a determinar que se cumpra o que já está estabelecido. Caso não esteja prevista quantidade a ser destinada à política pública discutida em juízo, a atividade judicial será dificultada, mormente porque não é papel dos juízes proceder ao cálculo necessário.

Ada Pellegrini Grinover (2009, p. 42) identifica em cenários assim três importantes parâmetros para a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas, com base na construção jurisprudencial dos Tribunais Superiores no Brasil:

(1) O limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público; (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as pretensões positivas dele reclamadas.

Tais parâmetros relevam a velha dicotomia existente entre mínimo existencial e reserva do possível, que devem servir de baliza sempre que o Poder Judiciário funcionar como controlador de políticas públicas.

Nomeadamente sobre a atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos das pessoas privadas de liberdade, antes mesmo da declaração do estado de coisas inconstitucional no julgamento da Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, o Supremo Tribunal Federal já havia consolidado entendimento no sentido de serem insuficientes os argumentos relativos à reserva do possível, separação de poderes e outros comumente apresentados pelo Poder Público para tentar justificar sua omissão.

É que na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, pelo regime de repercussão geral (Tema 220), o tribunal legitimou a intervenção do Poder Judiciário, determinando a realização de obras em estabelecimentos prisionais, em prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana, consoante ementa do acórdão a seguir transcrito:

REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO DO MPE CONTRA ACÓRDÃO DO TJRS. REFORMA DE SENTENÇA QUE DETERMINAVA A EXECUÇÃO DE OBRAS NA CASA DO ALBERGADO DE URUGUAIANA. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA. DECISÃO QUE CONSIDEROU DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE PRESOS MERAS NORMAS

PROGRAMÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PRECEITOS QUE TÊM EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. INTERVENÇÃO JUDICIAL QUE SE MOSTRA NECESSÁRIA E ADEQUADA PARA PRESERVAR O VALOR FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. OBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DO POSTULADO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA MANTER A SENTENÇA CASSADA PELO TRIBUNAL. I - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II - Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III - Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV - Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V - Recurso conhecido e provido. (STF - RE: 592.581-RS, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 13/08/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/02/2016)

Por fim, não se pode deixar de mencionar as disposições inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) por meio da Lei n. 13.655/2018, que incluiu disposições sobre a tomada de decisões na esfera administrativa e sobre o julgamento de processos no plano jurisdicional, estabelecendo como parâmetros que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20 da LINDB). Dispõe também a referida norma, em seu artigo 22, que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Em relação ao caso específico das políticas públicas prisionais, Felipe Carvas (2021, p. 209), ponderando tais mudanças legislativas, é enfático ao apontar que:

[...] Está amplamente reconhecido pela jurisprudência -e constantemente documentado em diversos relatórios decorrentes de visitas aos estabelecimentos penais - que a situação existente afronta todos os princípios de direitos humanos. Mas não só. A situação dos estabelecimentos penais afronta as próprias regras de execução penal, que são suficientemente claras ao exigir os requisitos mínimos para que se aprisione alguém. Portanto, não se trata de mera determinação lastreada em valor abstrato, mas sim de ordem que visa ao cumprimento da Constituição, de tratados internacionais de direitos humanos e normas de direito interno, todas suficientemente explícitas quanto aos objetivos da pena e requisitos do estabelecimento em que será cumprida.

Fato é que, por meio dessa inovação legislativa, tentou-se evitar que decisões sejam tomadas exclusivamente em valores abstratos, tais como a dignidade da pessoa humana, esperando-se uma atenuação na força normativa dos princípios. Na prática, portanto, tão somente se reforçam os parâmetros de decisão até aqui estabelecidos, uma vez que as normas inseridas não vedam decisões fundamentadas em valores abstratos, mas apenas impedem que estas sejam proferidas de modo irresponsável, sem consideração das consequências práticas.

### 3.4 O PROCESSO ESTRUTURANTE E A REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Sob o ponto de vista da efetividade do provimento jurisdicional, já considerando a viabilidade do uso da ação civil pública para a tutela dos direitos das pessoas privadas de liberdade, uma alternativa que vem se destacando nos últimos anos é o que se denomina processo estruturante.

Para Adriana Costa Lira (2020, p. 43), que prefere a expressão “Processo Coletivo Estrutural”, este pode ser considerado:

[...] uma forma de tutela diferenciada dentro do campo do direito processual coletivo. Trata-se de casos em que a complexidade e conflituosidade são elevadas. Isso se revela no próprio nome, pois é denominado processo coletivo estrutural por se aplicar a casos em que há problemas na estrutura do Estado. A pretensão é a realização de alterações estruturais a fim de que o Estado passe a garantir direitos fundamentais e uma nova realidade social.

Arenhart (2016), por sua vez, caracteriza o instituto como um tipo de processo em que se busca uma alteração substancial – para o futuro – de determinada prática ou instituição, envolvendo questões amplas da sociedade, afetando a esfera jurídica de um grande número de pessoas.

Já Didier Jr., Zanetti Jr. e Oliveira (2017, p. 36) identificam um

modelo experimentalista de reparação, através do qual o juiz abre mão da centralidade do processo reconhecendo a complexidade do problema da escolha das medidas necessárias, trazendo para o processo a ampla participação de todos os envolvidos, inclusive a sociedade civil, para delimitação de um programa de resolução do conflito.

É neste modelo experimentalista que se situa o que Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2017, p. 48-49) denominam medidas ou decisões estruturantes ou decisão estrutural. Estas se caracterizam como um tipo de decisão "que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição. Estas reformas estruturais têm como objetivo concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública", ou ainda resolver um litígio que envolva múltiplos interesses sociais dignos de tutela. "Por isso, o processo em que tais reformas se constroem é chamado de processo estrutural."

A decisão proferida neste tipo de processo prescreve norma jurídica de conteúdo aberto, com o resultado a ser alcançado, e estrutura seu modo de alcance, havendo, por isso, "acentuada intervenção judicial na atividade dos sujeitos envolvidos no processo, sejam eles particulares ou públicos" (DIDIER Jr; ZANETI Jr, 2016, p. 426).

Outra característica dos processos estruturantes é a flexibilidade de alguns procedimentos, de modo que, alguns institutos do direito processual precisam ser repensados.

O artigo 493 do Código de Processo Civil, por exemplo, parece em sintonia com isso, ao dispor que "se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão".

Nessa linha, admitida certa fluidez nos fatos pelo próprio diploma processual, são perfeitamente transponíveis às demandas coletivas tais inovações, ainda mais em se tratando de pessoas privadas de liberdade, uma vez que, como se viu, há alta rotatividade de pessoas nos estabelecimentos penais, e, em razão do grande número de indivíduos que cumprem pena privativa de liberdade, as necessidades aferidas no início de uma demanda podem já não ser as mesmas ao tempo da sentença, e menos ainda ao tempo de seu cumprimento (CARVAS, 2021).

Edilson Vitorelli (2018, p. 1263-1265) argumenta serem inevitáveis os litígios coletivos em razão da massificação das relações sociais, e, partindo da análise do direito americano, afirma, inicialmente, que litígios estruturais são "decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera", concluindo ser tal tipo de processo este "um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada e, em virtude de características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura".

Tal reestruturação, ainda segundo o autor, se buscada por um processo coletivo (constituindo-se seu objeto), torna-o um processo estruturante. Lista, assim, os desafios do processo estruturante:

- 1) A apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado e, 4) a fiscalização dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura. (VITORELLI, 2018, p. 1265).

Com base na crescente produção doutrinária relativa ao tema, recentemente o STJ reconheceu o processo estrutural no Direito brasileiro:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA E MELHORIAS EM HOSPITAL PÚBLICO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE GENÉRICA. DESCABIMENTO. PROCESSO ESTRUTURAL. PEDIDOS DIVERSOS E COMPLEXOS. POSSIBILIDADE. APRECIÇÃO DE VIOLAÇÕES LEGAIS ESPECÍFICAS. OMISSÃO. NULIDADE. 1. O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação. 2. A existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de

uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito. 3. Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais.4. No caso concreto, a consideração genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde configura efetiva omissão da instância ordinária quanto às disposições legais invocadas que, acaso mantida, pode inviabilizar o acesso das partes às instâncias superiores.5. Recurso especial provido, para determinar o retorno do feito à origem para afastamento do vício. (REsp 1733412/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 20/09/2019)

Pelo exposto, não se trata de assunto findo, vez que ainda em construção. Mas o que está certo é que os institutos do processo civil tradicional ainda não superado pelo microssistema de ações coletivas podem ser prejudiciais à plena satisfação dos direitos difusos e coletivos. Certamente, a própria interpretação judicial pode contribuir com o aperfeiçoamento do julgamento das ações, atribuindo efetividade ao próprio processo coletivo, se pode propiciar a construção de uma decisão judicial mais concreta, que leve em conta toda a complexidade do caso concreto e a possibilidade de mudança da atuação do Poder Público em relação ao cárcere (CARVAS, 2021).

Assim, estabelecidas as bases teóricas para a investigação na prática do uso das ações civis públicas no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, objeto do quarto e último tópico deste trabalho.

## **4 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO AMAZONAS NO PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EM MATÉRIA PRISIONAL**

Nos tópicos anteriores, debruçou-se sobre a possibilidade de atuação do Poder Judiciário na implementação e efetivação de políticas públicas, bem como acerca da realidade do sistema prisional brasileiro e amazonense e da utilização das ações civis públicas como instrumento de judicialização das políticas públicas prisionais.

No bojo destas discussões, investigaram-se os fundamentos e os limites da atuação do Poder Judiciário no âmbito das ações civis públicas, sobretudo no contexto de violação massiva e sistêmica de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, tal como constatado pelo reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no julgamento da Medida Cautela na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal.

Esta quarta e última parte, portanto, partindo de tais debates teóricos, visa investigar qualitativamente, no plano prático, ações civis públicas ajuizadas nos órgãos da Justiça Estadual do Amazonas que possuem como objeto os direitos das pessoas presas e as políticas públicas voltadas à Execução Penal e ao Direito Penitenciário.

Para tanto, serão analisados processos selecionados da capital e do interior do Estado do Amazonas que versam sobre a efetivação dos direitos fundamentais dos presos, observando a utilização das ações civis públicas para a implementação e execução de políticas públicas prisionais do ponto de vista estratégico por seus legitimados, a forma de atuação dos órgão de primeira e segunda instância do Poder Judiciário amazonense nestes casos, o conteúdo de suas decisões e a exequibilidade de suas determinações, a fim de que se possa avaliar criticamente a utilização deste instrumento em matéria de políticas voltadas ao sistema prisional.

### **4.1 DAS ACPS SELECIONADAS (A AMOSTRAGEM)**

A amostragem de ações civis públicas utilizadas não se deu de forma aleatória. Para alcançar a finalidade proposta no presente tópico – realizar uma pesquisa descritiva e exploratória por meio de uma abordagem qualitativa dos processos judiciais que versam sobre políticas públicas prisionais –, optou-se por selecionar aqueles que mais possuem pontos de observação em relação aos tópicos teóricos previamente abordados.

Deste modo, o que se tem é uma amostragem não probabilística, ou seja, os elementos

selecionados para compor a amostra dependem, ao menos em parte do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo (MATTAR, 1996).

Neste passo, inicialmente, quanto ao aspecto geográfico, tem-se como recorte o Estado do Amazonas, por ser o âmbito de competência dos órgãos do Tribunal de Justiça do Amazonas, onde tramitam, como se destacou no item relativo à competência para julgamento, a maior parte das demandas coletivas que tem como objeto o sistema prisional e os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Assim, foram utilizados os sistemas SAJ (Sistema de Automação da Justiça) e Projudi para consulta aos processos da capital e do interior, respectivamente, da base de dados do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, tudo mediante autorização obtida por meio do Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00<sup>31</sup> – cuja íntegra constará dos anexos da presente dissertação.

Para seleção dos processos da capital, realizou-se diversas consultas processuais no sistema SAJ, sempre inserindo no filtro “classe processual” a informação “ação civil pública”, cumulada com outro critério de filtragem, tal como “nome da parte”, “assunto” e “vara”.

Quando utilizado o critério “nome da parte”, buscaram-se processos que contivessem além do Estado do Amazonas no polo passivo das demandas, também empresas como Umanizzare Gestão Prisional Privada e Serviços Ltda., Rh Multiserviços Ltda, responsáveis pela gestão de parte das unidades prisionais de Manaus; já no campo “assunto”, buscou-se processos que eventualmente estivessem cadastrados com a informação “sistema prisional”; por fim, no campo “vara”, procuraram-se processos que estivessem tramitando nas Varas de Fazenda Pública e na Vara de Execução Penal.

Especificamente para fins de estabelecimento do recorte temporal dos elementos da amostra, utilizou-se o critério da data de ajuizamento da demanda, elegendo-se, dentre as ações que tramitam nas varas da Comarca de Manaus, aquelas que tiveram início no período compreendido entre os anos de 2017 e 2020. Isso porque, em janeiro do ano estabelecido como termo inicial, houve uma série de acontecimentos nos estabelecimentos prisionais da capital do Estado do Amazonas (massacres e rebeliões)<sup>32</sup>, dando início a uma onda de ajuizamento de ações civis públicas sobre o sistema penitenciário do Estado, sobretudo por parte do Ministério

---

<sup>31</sup> O pedido de autorização formulado ao Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas destacou o caráter ético da pesquisa, assegurando a utilização apenas de dados públicos – sem qualquer sigilo ou segredo de justiça –, para fins exclusivamente acadêmicos, observada a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

<sup>32</sup> A respeito, confira-se a reportagem: “Em 2017, 56 presos foram assassinados em massacre no Compaj”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/05/27/massacre-em-2017-foi-o-maior-do-sistema-prisional-do-amazonas.ghtml>> Acesso em 27 ago. 2021.

Público estadual.

Já em relação às ações que tramitam nas comarcas do interior do Estado, tendo em vista a maior escassez de demandas sobre o tema, expandiu-se o recorte do tempo, a fim de que pudessem ser alcançadas ações mais antigas encontradas nas cidades que possuem estabelecimentos penais específicos (excluindo os que utilizam apenas Delegacias e Batalhões Militares para a tutela dos presos condenados).

Dentre as comarcas que possuem unidades tipicamente penais, identificou-se a existência de ações civis públicas nos moldes pesquisados em Manicoré, Tabatinga, Tefé e Itacoatiara.

A filtragem no sistema Projudi ocorreu nos mesmos moldes da realizada no sistema SAJ, utilizando o filtro “comarca”, com uma das cidades acima indicadas, juntamente com a “classe: ação civil pública”, cumulada ainda com uma outra informação, tal como “autor” (Ministério Público do Estado, Defensoria Pública do Estado, etc), “assunto” (sistema prisional, obrigações de fazer e não fazer), entre outras.

Quanto ao termo final de ajuizamento das ações, tanto para os processos da capital quanto do interior, pertinente destacar que, para que se consiga analisar o processo como um todo, incluindo suas decisões e eventual sentença, é imperioso que estas tenham um tempo total de tramitação significativo até a data atual, tendo em vista o respeito aos prazos legais e eventual mora do Poder Judiciário em cada caso. Portanto, razoável estabelecer como data máxima para ajuizamento das demandas analisadas o último dia do ano de 2020 (31.12.2020).

Com base nestes parâmetros, foram encontradas e observadas um total de 30 (trinta) ações civis públicas, das quais 17 (dezessete) são da comarca da capital e 13 (treze) são de comarcas do interior do Estado, todas indexadas em apêndice do presente trabalho.

Finalmente, no universo de todos os processos judiciais observados, identificou-se aqueles que realmente versavam sobre a judicialização de políticas públicas prisionais, com ênfase para os que demandavam por obrigações de fazer do Estado, selecionando entre estes os mais representativos das questões discutidas na presente dissertação, quais sejam os que enfrentam tópicos como: possibilidade de utilização da dignidade da pessoa humana como causa de pedir e como fundamento de decidir nas ações civis públicas; limites e fundamentos de legitimidade de atuação dos Juizes nas demandas voltadas à concretização de políticas públicas; a utilização do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro como causa de pedir das ações ou como fundamento das decisões judiciais; a viabilidade de utilização de demandas estruturantes e dialógicas para tutelar direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade; extensão e adstrição do pedido nas tutelas coletivas.

Com base em todos os critérios destacados, selecionou-se o total 6 (seis) ações civis públicas – 3 (três) da capital e 3 (três) do interior do Estado –, a seguir enumeradas: (I) 0614534-16.2017.8.04.0001 (Manaus/AM); (II) 0616599-81.2017.8.04.0001 (Manaus/AM); (III) 0634922-03.2018.8.04.0001 (Manaus/AM); (IV) 0000523-20.2014.8.04.5600 (Manicoré/AM); (V) 0000245-47.2020.8.04.7301 (Tabatinga/AM); (IV) 0003445-91.2013.8.04.7500 (Tefé/AM).

Importante destacar que o quantitativo de processos selecionados se mostra razoável e suficiente para alcançar o objetivo geral da presente pesquisa – “compreender o processo de judicialização, por meio das ações civis públicas, das políticas voltadas ao sistema prisional no âmbito da Justiça Estadual do Amazonas” –, sobretudo porque não se pretende confirmar ou refutar uma tese específica por meio de dados quantitativos, mas sim proceder, como já se afirmou, uma pesquisa descritiva e exploratória, com abordagem de dados qualitativos, a fim de discutir no plano prático os aspectos discutidos dos tópicos anteriores.

Passa-se, assim, à análise dos seguintes aspectos nos processos acima listados: comarca; vara; tempo em tramitação; pedidos constantes da inicial; fundamento (causa de pedir); eventual decisão liminar; eventual prolação de sentença, com suas determinações e principais fundamentos; eventual interposição de recurso; provimento ou desprovimento do recurso pelo Tribunal de Justiça, com destaque para os pontos eventualmente reformados e a fundamentação do julgado; início da fase de cumprimento (provisório ou definitivo); eventual realização de Termo de Ajustamento de Conduta ou outra forma de autocomposição; eventual utilização de audiências públicas ou *amicus curiae*; alcance da tutela específica nas obrigações de fazer ou não-fazer; entre outros.

A análise e a discussão de cada um destes aspectos observados serão alvo dos próximos tópicos.

#### 4.2 DA TRAMITAÇÃO E DA ATUAÇÃO NOS CASOS SELECIONADOS (A ANÁLISE)

Em cada um dos subtópicos a seguir, serão analisadas individualmente as ações civis públicas selecionadas, desde o seu ajuizamento até a data atual, descrevendo o conteúdo das principais petições das partes envolvidas no feito, bem como dos atos jurisdicionais praticados, conforme os critérios estabelecidos no tópico anterior.

#### 4.2.1 Ação Civil Pública nº 0614534-16.2017.8.04.0001

A referida ação foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 27 de abril de 2017, em face do Estado do Amazonas e das empresas Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A. e RH Multiserviços Ltda., objetivando o cumprimento das obrigações constantes das cláusulas contratuais (Termos de Contrato nº 005/2012, 020/2013, 002/2014, 003/2014, 017/2014 e 018/2014, todos da SEJUS) para prestação de Assistência Jurídica e de Assistência Psicológica aos presos.

O processo foi distribuído, processado e julgado pela 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Manaus.

Consta da petição inicial que o Grupo de Enfrentamento da Crise do Sistema Prisional (GECSP) no âmbito do Ministério Público, após o massacre e rebeliões ocorridos no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), no Instituto Penal Antônio Trindade (IPAT) e na Cadeia Pública Vidal Pessoa, constatou vários problemas no gerenciamento do sistema prisional com irregularidades na prestação dos serviços de assistência jurídica e assistência psicológica, bem como a falta de fiscalização dos contratos firmados com as empresas Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A. e RH Multiserviços Ltda., responsáveis pela prestação dos referidos serviços.

Ainda na peça exordial, invoca o Ministério Público o direito do preso à assistência jurídica, prevista no art. 11, III e 15 da Lei de Execução Penal (LEP), bem como em convenções internacionais tais como as “Regras de Mandela” (“Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Presos”) e as “Regras de Bangkok (“Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras”), bem como o direito ao atendimento multidisciplinar de especialistas tais como psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, professores e instrutores técnicos, conforme previsto no item 78 das Regras de Mandela.

Pugna assim o Órgão Ministerial pela concessão de tutela de urgência para determinar aos demandados as seguintes medidas:

- 1) que as empresas Umanizzare e RH Multi o sejam obrigadas a contratar imediatamente o número mínimo (exigido pelos respectivos projetos básicos) de advogados e de psicólogos; 2) sejam obrigadas a juntar, no prazo de 24h (vinte e quatro horas), Relatórios atualizados diariamente, do Sistema de Gestão Prisional (SGP), em documentos com extensão .pdf e com cores, da Triagem do serviço de Assistência Jurídica e de Assistência Psicológica de cada unidade prisional (com todos os pavilhões e setores) acima referida, bem como o referido relatório seja encaminhado e atualizado, a cada 15 (quinze) dias, para fins de comparação e de atualização dos dados; 3) sejam obrigadas a demonstrar, no prazo de 15 (quinze) dias,

prova documental da contratação dos profissionais acima referidos, incluindo seu registro no SGP (Sistema de Gestão Prisional); 4) seja determinada multa, na forma do art. 536, § 1º do CPC, no valor de 10% (dez por cento) do valor de cada contrato, aplicando-se, por analogia, a multa contratual pela inexecução parcial das rés Umanizzare e RH Multi, em caso de descumprimento, no prazo do pedido 8.1.1 ou 8.1.2, valor a ser revertido ao Fundo Penitenciário do Estado do Amazonas, na forma do art. 139, IV, do CPC. (ACP n. 0614534-16.2017.8.04.0001, p. 22).

Em caráter definitivo, requereu o Ministério Público pela condenação das empresas e, em caráter subsidiário, do Estado do Amazonas, ao cumprimento das obrigações de fazer abaixo listadas:

D) Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A.:

- Realizar a triagem de Assistência Jurídica de 100% (cem por cento) dos presos.
- Contratar imediatamente o número mínimo de 08 (oito) advogados, conforme projeto básico.
- Realizar agendamento de atendimento jurídico de todos os presos a partir do SGP, e não exclusivamente por “demanda espontânea”.
- Providenciar o registro completo de informações processuais no acompanhamento jurídico.
- Providenciar antecipadamente solicitação junto à Polícia Militar viaturas e escoltas de segurança. Providenciar planilha de requisição de presos, com datas e horários de audiências e demais escoltas externas. Providenciar o deslocamento dos presos às audiências em veículos fornecidos pelo Estado.
- Realizar triagem de Assistência Psicológica com informações completas, conforme o projeto básico.
- Realizar o registro do atendimento psicológico conforme Resolução CFP n. 001/2009, descrevendo o trabalho prestado, a descrição, a evolução da atividade e os procedimentos técnico-científico adotados.
- Realizar triagem de Assistência Psicológica de 100% (cem por cento) dos presos, por intermédio de mutirões ou de contratação de mais psicólogos, conforme o projeto básico.
- Promover atendimento psicológico aos presos de forma permanente, conforme o projeto básico.
- Realizar o atendimento individual dos presos resguardando o sigilo profissional, fazendo com que o agente de socialização aguarde o atendimento do lado de fora da sala de atendimento e com a porta inteiramente fechada.
- Realizar exame criminológico por meio de profissional da psicologia diverso daquele que promove o atendimento psicológico do preso, além de corpo técnico robusto a partir de evidências analisadas em conjunto e de forma multiprofissional.
- Contratar o número mínimo de psicólogos, conforme o projeto básico. (ACP n. 0614534-16.2017.8.04.0001, p. 23-24).

II) RH Multiserviços Ltda.:

- Providenciar o registro completo de informações processuais no acompanhamento jurídico.
- Providenciar antecipadamente solicitação junto à Polícia Militar viaturas e escoltas de segurança. Providenciar planilha de requisição de presos, com datas e horários de audiências e demais escoltas externas. Providenciar o deslocamento dos presos às audiências em veículos fornecidos pelo Estado.
- Realizar o registro do atendimento psicológico conforme Resolução CFP n. 001/2009, descrevendo o trabalho prestado, a descrição, a evolução da atividade e os procedimentos técnico-científico adotados.
- Realizar o atendimento individual dos presos resguardando o sigilo profissional, fazendo com que o agente de socialização aguarde o atendimento do lado de fora da sala de atendimento e com a porta inteiramente fechada.
- Realizar exame criminológico por meio de profissional da psicologia diverso daquele que promove o atendimento psicológico do preso, além de corpo técnico robusto a partir de evidências analisadas em conjunto e de forma multiprofissional.

- Contratador o número mínimo de psicólogos, conforme o projeto básico. (ACP n. 0614534-16.2017.8.04.0001, p. 24-25).

Requeru, por fim, a condenação dos réus ao pagamento de danos morais coletivos e, em caso de rescisão, revogação ou não prorrogação de seus contratos administrativos, ao pagamento de danos materiais (perdas e danos) ao erário estadual.

Às fls. 1154-1163 dos autos, a Juíza de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública deferiu o pedido de tutela de urgência requerida, a fim de que as empresas réus no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, sob pena de multa, cumprissem integralmente as obrigações constantes nos contratos firmados com o Estado do Amazonas, quanto à prestação dos serviços de assistência jurídica e psicológica de todos os presos e das presas das unidades prisionais indicadas.

O Ministério Público Estadual peticionou nos autos em outras duas oportunidades apontando o descumprimento da tutela de urgência concedida e requerendo a realização de inspeção judicial nas unidades prisionais objeto da demanda (ACP n. 0614534-16.2017.8.04.0001, p. 5262 e 5374), o que foi indeferido pela Magistrada responsável.

Anunciado o julgamento antecipado da lide, às partes compareceram aos autos requerendo a suspensão do processo para viabilizar possível celebração de acordo extrajudicial, tendo sido o pedido defiro pelo Juízo, em 12 de julho de 2018, até a data de 06 de setembro de 2018.

Sobrevieram novos pedidos de suspensão do feito, até que em 31 de outubro de 2018, compareceu o Ministério Público do Estado aos autos, juntado acordo celebrado entre as partes e requerendo a sua homologação.

Em 28 de novembro de 2018, foi proferida sentença julgando extinto o processo com resolução de mérito, homologando a transação entre as partes, nos termos do artigo 487, III, do Código de Processo Civil.

O acordo celebrado por todas as partes envolvidas (Termo de Acordo n.º 002/2018), estabelece o seguinte:

I – As empresas Umanizzare Gestão Prisional e Serviços e RH Multiserviços Ltda admitem estar dentro de suas responsabilidades, no âmbito das unidades prisionais acima referidas [IPAT, CDPM1, COMPAJ, CDPF, PFM e UPP]: 1) contratar e manter o número mínimo, indicado no respectivo contrato administrativo, de advogados e de psicólogos, bem como aferir sua regularidade junto ao respectivo órgão de fiscalização profissional; 2) realizar a triagem de assistência jurídica e psicológica de todos os reeducandos, dentro do prazo máximo de 10 dias a contar do ingresso do reeducando na unidade prisional; 3) realizar o agendamento de atendimento jurídico de todos os reeducandos, a partir do SGP, ressalvadas as situações excepcionais autorizadas pelo diretor da unidade prisional com o devido registro da ocorrência; 4) providenciar o registro completo de informações processuais no acompanhamento jurídico; 5) realizar o registro do atendimento

psicológico, nos termos de Resolução CFP n. 001/2019, descrevendo o trabalho prestado, a evolução da atividade e os procedimentos técnico-científicos adotados; 6) promover o serviço de atendimento psicológico aos reeducandos, de forma permanente; 7) realizar o atendimento individual e/ou em grupo dos reeducandos, resguardando o sigilo profissional 8) realizar exame criminológico por meio de profissional da psicologia diverso daquele que promove o atendimento psicológico do reeducando.

II – O Estado do Amazonas, por sua vez, no âmbito dos aludidos contratos, assume estar dentro de suas responsabilidades: 1) providenciar sala para atendimento individualizado do reeducando, de modo a resguardar o sigilo profissional, nos termos da Resolução CFP n. 002/1987 (Código de Ética)

O mencionado acordo atesta ainda que todas as obrigações das empresas estão sendo adimplidas, e que haverá fiscalização recorrente do Ministério Público do Estado do Amazonas acerca do cumprimento de sua execução, sob pena execução judicial do pacto.

O feito transitou em julgado em 04 de dezembro de 2018, tendo, portanto, tramitado por 1 (hum) ano, 7 (sete) meses e 7 (sete) dias.

Cumpre destacar, de forma complementar, que foram ajuizadas pelo menos outras 5 (cinco) ações civis públicas similares, também pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, por meio da atuação do mesmo Grupo de Enfrentamento da Crise do Sistema Prisional (GECSP), inclusive na mesma data (27 de abril de 2017), contra as mesmas partes, com distinção apenas do direito assistencial violado das pessoas privadas de liberdade, cujos números e assuntos, são os seguintes:

- ACP nº 0614539-38.2017.8.04.0001 – Assunto: segurança e lotação
- ACP nº 0614543-75.2017.8.04.0001 – Assunto: manutenção predial
- ACP nº 0614554-07.2017.8.04.0001 – Assunto: assistência social e material
- ACP nº 0614548-97.2017.8.04.0001 – Assunto: assistência médica/odontológica
- ACP nº 0614521-17.2017.8.04.0001 – Assunto: alimentação

Todos as ações indicadas tiveram a mesma conclusão: celebração de acordo entre as partes, com posterior homologação pelo Juízo responsável e consequente extinção do feito com resolução do mérito.

#### **4.2.2 Ação Civil Pública nº 0616599-81.2017.8.04.0001**

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 12 de maio de 2017, em face do Estado do Amazonas e da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A., objetivando o cumprimento das obrigações constantes do Termo de Contrato nº 003/2014-SEJUS, cujo objeto é a cessão da gestão da unidade prisional “Centro de Detenção Provisória de Manaus (CDPM)” para a empresa ré.

Destaca-se, preliminarmente, que de forma concomitante com a presente ação civil pública, foram ajuizadas outras 5 (cinco) ações, cujos pedidos e causa de pedir são semelhantes,

diferenciando-se umas das outras apenas quanto ao contrato objeto da lide, uma vez que cada Termo de Contrato se refere a uma unidade prisional distinta. Deste modo, tramitam em paralelo ao presente processo as ações civis públicas nº 0616609-28.2017.8.04.0001 (Penitenciária Feminina de Manaus), 0616805-95.2017.8.04.0001 (Unidade Prisional do Puraquequara), 0616607-58.2017.8.04.0001 (Instituto Penal Antônio Trindade), 0616594-59.2017.8.04.0001 (Complexo Penitenciário Anísio Jobim) e 0616602-36.2017.8.04.0001 (Centro de Detenção Provisória Feminina).

Na petição inicial do processo analisado, o Ministério Público narra que, após os já relatados fatos ocorridos em 01/01/2017 (rebelião e massacre em presídio do Estado) e a criação do Grupo de Enfrentamento à Crise do Sistema Prisional, constatou, mediante a elaboração de relatórios circunstanciados, o descumprimento de obrigações contratuais por parte da empresa ré no que tange a: (a) o fornecimento de alimentação aos detentos; (b) a prestação de assistência jurídica, psicológica, médica, odontológica, social e material; (c) a garantia da segurança interna das unidades; (d) a manutenção predial.

Aduz ainda a nulidade do contrato pela delegação ilícita do poder de polícia, uma vez que a contratada assume, em razão do contrato, a responsabilidade de “vigília dos presos, guarda dos pavilhões, escolta interna, disciplina interna, entre outras”.

Afirma que tais fatos contribuíram decisivamente para a crise no sistema prisional e, em última análise, insegurança e descontrole que culminou nos eventos de 1º de janeiro de 2017.

Requeru, assim, o deferimento da tutela de urgência, no sentido de determinar:

- 2.1. ao réu Estado do Amazonas a comprovação da integralização pela Contratada do valor da garantia contratual pactuada, mediante juntada de extrato ou de documento equivalente;
- 2.2. caso a garantia acima não tenha sido integralizada, à ré UMANIZZARE GESTÃO PRISIONAL E SERVIÇOS S/A o depósito na conta do juízo, do valor desta garantia contratual pactuada, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, retendo-se esse valor até o trânsito em julgado da ação e evitando-se a devolução, caso o contrato termine antes do julgamento final, para fins de garantir o adimplemento das multas contratuais;
- 2.3. caso a garantia tenha sido integralizada, seja determinado ao réu Estado do Amazonas o mesmo depósito acima na conta do juízo;
- 2.4. ao réu Estado do Amazonas a retenção e o desconto no valor da fatura paga mensalmente pelo Estado do Amazonas à empresa Contratada, até o limite de 10% do valor do contrato (descontado o valor pago a título de garantia), em parcelas mensais e sucessivas, de forma que, até o fim do contrato, seja integralizado o valor de 10% do contrato, com fins de garantir o pagamento das multas contratuais e prejuízos sofridos pelo Estado, depositando esse valor na conta do juízo, assegurando com isso, a um só tempo, o adimplemento de eventual condenação e a reversibilidade da tutela de urgência;
- 2.5. aos réus Estado do Amazonas e à ré UMANIZZARE GESTÃO PRISIONAL E SERVIÇOS S/A a proibição de prorrogação imediata do contrato ora impugnado ao fim do prazo estipulado; (AMAZONAS, 2017b, p. 24-25).

Em caráter definitivo, requereu a declaração de nulidade do contrato em virtude da cessão inconstitucional e ilegal do poder de polícia, a declaração de inidoneidade da requerida Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A., nos termos do art. 87, IV da Lei n. 8666/93. E a condenação da requerida Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S.A. cumulativamente, ao pagamento da multa contratual na proporção de 10% do valor do contrato pelo inadimplemento parcial.

O processo inicialmente foi distribuído à 2ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Manaus.

Após manifestação inicial do Estado do Amazonas, na qual requereu a transposição do polo passivo para o polo ativo da ação – contra o que se opôs a ré Umanizzare –, o Juiz de Direito responsável pelo feito, às fls. 10556-10557, deferiu o pedido, por entender que houve concordância do Ente Público, com os fundamentos e pedidos da inicial, caracterizando falta de interesse de agir em relação a si.

Posteriormente, o Juízo apreciou e deferiu o pedido de tutela de urgência, a fim de determinar:

[...] ao ESTADO DO AMAZONAS que se ABSTENHA de RENOVAR os contratos de prestação de serviços e administração de quaisquer das unidades prisionais do Estado do Amazonas, ou de efetivar novas Contratações, sob pena de bloqueio das verbas nas contas das empresas contratadas equivalente ao dobro do valor previsto no Contrato ou no termo aditivo, ressalvadas autorizações pontuais e justificadas expressas deste juízo, a fim de que seja mais transparente e eficiente o contrato firmado com o poder público, até que o Modelo de Gestão do Sistema Prisional esteja devidamente elaborada com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e demais integrantes do Sistema de Execução Penal.  
(AMAZONAS, 2017b, p. 10745)

Na mesma oportunidade, a decisão determinou também, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil, que fossem oficiados o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Defensoria Pública do Estado para, caso quisessem, ingressassem no feito como *amicus curiae*.

Em decisão posterior (fls. 10914-10917), o Juízo reconheceu a conexão do processo com a ação civil pública n.º 0619418-88.2018.8.04.0001, em trâmite na 3ª Vara da Fazenda Pública, e que trata das ações de reformulação do modelo prisional, medida indireta da tutela de urgência, determinando a remessa dos autos àquele Juízo. Na mesma oportunidade, o Juiz de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública chegou a autorizar que a Umanizzare permanecesse na prestação de serviços na unidade prisional em questão até que o Juízo da 3ª Vara reanalisasse o pleito.

Antes da redistribuição do feito, contudo, provocado por pedido de reconsideração do Estado do Amazonas, o Magistrado retratou a decisão na parte que autorizava a continuidade

dos serviços pela ré Umanizzare, autorizando a conclusão do procedimento de contratação direta da empresa Reviver Administração Prisional Privada Ltda, até que se ultimasse estudo em curso levado realizado pela Fundação Getúlio Vargas.

Por meio de petição de fls. 10940-10972, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas ingressou no feito na qualidade de *amicus curiae*.

Finalmente redistribuído para a 3ª Vara da Fazenda Pública, a magistrada titular declinou da competência para a Vara de Execuções Penais, com fulcro na superveniente alteração da Lei de Organização Judiciária do Estado do Amazonas, permanecendo os autos neste novo Juízo até a data de finalização do presente trabalho, aguardando prosseguimento.

O feito tramita, portanto, há mais de 4 (quatro) anos, 8 (oito) meses.

#### **4.2.3 Ação Civil Pública nº 0634922-03.2018.8.04.0001**

A ação civil pública acima numerada foi proposta pelo Ministério Público Estadual, em 06 de agosto de 2018, em face do Estado do Amazonas, objetivando seja providenciado novo conjunto arquitetônico para cumprimento de pena do regime semiaberto masculino.

O processo foi distribuído e processado pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Manaus.

Na petição inaugural da ação, o Órgão Ministerial estadual invoca: o direito da pessoa privada de liberdade à execução da pena no regime prisional adequado, com base no Título IV da Lei de Execução Penal; a necessidade de separação de presos provisórios e definitivos, primários e reincidentes, com supedâneo no artigo 84, caput e § 1º da mesma legislação; a garantia do apenado e o dever do Estado de ressocialização por meio da pena, com fulcro no art. 35 do Código Penal; o dever de observância ao princípio da isonomia na execução do regime semiaberto entre homens e mulheres, uma vez que existe unidade do semiaberto feminino; a necessidade de observância de critérios arquitetônicos em conformidade com a Lei de Execução Penal, com as Regras de Mandela e com as Regras Mínimas para Tratamento de Presos no Brasil.

Nesse sentido, o requerente, em tutela provisória de urgência, pugnou (i) pela apresentação de um novo conjunto arquitetônico para o cumprimento de pena em regime semiaberto, no prazo de 60 dias e, (ii) após a etapa anterior, para que se iniciasse o funcionamento das instalações com a efetiva alocação dos presos de cumprimento de pena do regime semiaberto, tudo sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 até o limite de R\$ 800.000,00, destinado ao Fundo Penitenciário do Estado do Amazonas. Em tutela final,

requereu a confirmação da tutela de urgência, consistente na obrigação de fazer de instalação de uma Unidade Prisional para o cumprimento da pena no regime semiaberto em Manaus/AM.

Às fls. 2901-2905, foi indeferido o pedido de tutela provisória, por entender o Juiz responsável pelo feito que não foram preenchidos os requisitos legais, sobretudo porque há notícia nos autos de que o Estado do Amazonas, desde 2015, já teria licitado a contratação da construção de um complexo penitenciário visando atender não só a capital como as necessidades do Estado como um todo, não estado o requerido inerte.

Sobreveio a prolação de sentença, em 13 de agosto de 2021, na qual o magistrado da 1ª Vara da Fazenda Pública julgou improcedente a demanda, sob os seguintes fundamentos:

Há ciência de que o Estado do Amazonas já licitou a contratação da construção de um complexo penitenciário que atenderá não só a capital como as necessidades do Estado como um todo.

Ou seja, o ente público estatal demonstra que não está inerte ou insensível à situação dos detentos deste Estado e que providências já foram tomadas para a contratação de uma nova empresa por meio de licitação e para a construção de um novo complexo prisional.

[...]

O movimento estatal de contratação de uma empresa para a construção de um complexo penitenciário para atender às necessidades do Estado requer a observância de regras e cumprimento de ditames.

A construção de uma unidade prisional requer especificidades estruturais, além de necessitar de aprovação dos agentes administrativos, de licenças ambientais, instalações específicas que observem as normas de segurança etc. Além, é claro, da necessidade de prévia dotação orçamentária para a realização de obras e serviços.

O que pretende o Autor em última análise é um novo conjunto arquitetônico para o cumprimento de pena do regime semiaberto e este afigura-se inserido no projeto do complexo arquitetônico constante do projeto idealizado pela Fundação Getúlio Vargas, na Licitação promovida pelo Estado e no projeto a ser executado pela empresa vencedora do certame.

[...]

Inobstante o Poder Judiciário ser o guardião da legalidade, refoge à sua atividade jurisdicional interferir no mérito administrativo.

Resta não reconhecida, portanto, qualquer ilegalidade ou irregularidade, impondo-se a improcedência do pedido. (AMAZONAS, 2018).

Contra a referida sentença foram opostos Embargos de Declaração pelo Ministério Público, os quais foram rejeitados por sentença exarada em 17 de janeiro de 2022, razão pela qual os autos encontram-se aguardando prazo para a eventual interposição de recurso ou para que seja certificado seu trânsito em julgado.

#### **4.2.4 Ação Civil Pública nº 0000523-20.2014.8.04.5600**

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 15 de maio de 2012, visando a obtenção de tutela cominatória em face do Estado

do Amazonas, a fim de que este adote uma série de medidas voltadas a situação prisional das pessoas privadas de liberdade da Comarca de Manicoré/AM.

O processo em questão tramita, desde o seu ajuizamento, perante o Juízo de Direito da 2ª Vara da Comarca de Manicoré.

Na petição inicial, o Ministério Público do Estado do Amazonas alega que a Unidade Prisional de Manicoré se encontra superlotada, ocupando o espaço planejado para 40 (quarenta) detentos, com 65 (sessenta e cinco) presos, bem como que não há local adequado para que haja a separação de presos provisórios e definitivos.

Aduz que, em razão da insalubridade e falta de segurança, o local é palco de diversas fugas e crimes, dentre eles homicídios, lesões corporais, extorsões, dentre outras, além de haver o uso constante de drogas e bebidas entre os reclusos.

Afirma que, diante da inexistência de um estabelecimento agrícola ou industrial, os internos do regime semiaberto apenas pernoitam na unidade prisional e, em razão da inexistência de casa de albergado ou estabelecimento similar, os presos do regime aberto limitam-se a comparecer mensalmente ao cartório judicial para assinar um controle de frequência.

Discorre sobre a reclusão de mulheres, idosos e lactantes, os quais não usufruem de locais apropriados, e sobre a segurança do prédio, que é realizada por um agente penitenciário e um policial militar.

Aponta a ausência de assistência social, psicológica, médica e advocatícia gratuita aos detentos, assim como a carência de materiais básicos de higiene e de expediente (escritório). Relata também a precariedade da higiene nas instalações e o não fornecimento de alimentação aos presos, o que é ofertada pelos próprios familiares dos reclusos.

Constata, por fim, a não constituição de Comissão Técnica de Classificação; ausência de separação de presos primários de reincidentes; ausência de local para assistência religiosa; carência de equipamentos de segurança, entre outras.

Neste sentido, formula o Órgão Ministerial uma série de pedidos, na maior parte visando a imposição de obrigações de fazer ao Estado. Confira-se:

- 1) a imediata remoção, com o ônus da transferência para o Estado do Amazonas, para o presídio da capital do Estado, dos presos condenados por sentença já transitada em julgado, até que se atinja a ocupação máxima de 40 (quarenta), preferindo-se aqueles considerados de alta periculosidade;
- 2) a prestação de assistência material, consistente no fornecimento de vestuário digno e instalações higiênicas, bem como material de higiene pessoal e limpeza;
- 3) o fornecimento de alimentos em quantidade e qualidade que não ofendam a dignidade dos internos;

- 4) a prestação de assistência à saúde, em caráter permanente, preventivo e curativo, notadamente com a implantação de atendimento médico, farmacêutico e odontológico;
- 5) a prestação de assistência jurídica regularmente aos presos sem recursos financeiros suficientes para constituir advogado, através da Defensoria Pública ou por advogados contratados, como ocorre na Capital, dotando-os de espaço próprio na Unidade Prisional;
- 6) a implementação do serviço de assistência social pelo Estado, com a designação de profissional da área para desempenhar as atividades descritas nos artigos 22, 23 e 25 da LEP;
- 7) a proibição da presença de agentes do sexo masculino no raio destinado às mulheres, designando-se para o Município o reforço de mais 4 Policiais Militares do sexo feminino para que façam a vigilância e procedam à revista nas visitantes dos presos;
- 8) a separação dos(as) presos(as) provisórios(as) daqueles(as) condenados(as) por sentença definitiva;
- 9) a prestação de assistência ao egresso, consistente nas atividades descritas no art. 25 da LEP;
- 10) o empreendimento de reforço da guarda externa da Unidade Prisional, assegurando a construção de guarita nas muralhas de proteção;
- 11) o reforço da segurança das grades, dos forros e telhados, inclusive procedendo à reforma e substituição de materiais;
- 12) o auxílio, de modo efetivo, à Direção do Presídio nas necessidades cotidianas de manutenção predial bem como a garantia da presença de mais dois agentes penitenciários para o adequado revezamento em turno.
- 13) A condenação do Estado do Amazonas em obrigação de fazer consistente na ampliação da Unidade Prisional desta Comarca ou construção de um local adequado para tal desiderato, com capacidade mínima para cem (cem) presos em regime fechado, sendo 80 (oitenta) vagas para homens e 20 (vinte) vagas para mulheres, observado o necessário isolamento, de forma a atender plenamente as disposições da Lei 7.210/84, no prazo máximo de 01 (um) ano, sob pena de pagamento de multa diária, em dinheiro, no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais), como forma de coagir o réu ao cumprimento da obrigação estipulada, com lastro nos artigos 11 da Lei 7.347/85 e 461 do CPC;
- 14) A condenação do Estado do Amazonas em obrigação de fazer consistente na construção de colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar para os internos e internas, que cumprem pena em regime semiaberto, observado o necessário isolamento, e, ainda, de casas de albergado para homens e mulheres, no prazo máximo de 1 (um) ano, sob pena de pagamento de multa diária, em dinheiro, no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais), como forma de coagir o réu ao cumprimento da obrigação estipulada, com lastro nos artigos 11 da Lei 7.347/85 e 461 do Código de Processo Civil;
- 15) Que os estabelecimentos a serem construídos pelo Estado do Amazonas sejam dotados de biblioteca e locais especiais, destinados ao trabalho e estudo dos presos, estágio de estudantes universitários (art. 83, §1º da LEP), culto, práticas desportivas, atendimentos médico, odontológico, advocatício, psicológico e dos serviços de assistência social;
- 16) Que igualmente tais estabelecimentos sejam dotados de aparelhos bloqueadores de sinal de aparelho celular, aparelhos de raio-x (como os utilizados em aeroportos\*, para checagem de alimentos e outros produtos a serem entregues aos presos, bem como para os visitantes), cercas elétricas e outros elementos de segurança, e construídos com materiais resistentes e de qualidade;
- 17) Que os estabelecimentos destinados aos condenados em regime fechado e presos provisórios sejam dotados de celas com dormitório, aparelho sanitário e lavatório em condições adequadas ao uso humano, com salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana, e área mínima de 6.00m<sup>2</sup> (seis metros quadrados) por preso;
- 18) Que nos estabelecimentos destinados às mulheres, sejam instalados berçários, onde as presas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade;

- 19) Que, igualmente, nos estabelecimentos destinados às mulheres seja instalada seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos. Com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa, e que preencha os requisitos descritos no art. 89, parágrafo único da LEP;
- 20) Que seja observada a classificação dos condenados/presos, segundo os seus antecedentes e personalidade, para os fins dispostos no art. 5º da LEP;
- 21) A instituição e funcionamento regulares da Comissão Técnica de Classificação no estabelecimento;
- 22) A instituição e funcionamento regulares do Patronato;
- 23) O pagamento de remuneração aos internos pelo trabalho desenvolvido no presídio, na formado que dispõem os artigos 28, 29, 41, II e IV, todos LEP;
- 24) A contratação de agentes penitenciários, homens e mulheres, em número condizente com o de internos, em número mínimo de três servidores. (AMAZONAS, 2012a)

Inicialmente, o Juiz de Direito responsável pelo feito, acautelou-se quanto a apreciação do pedido de antecipação de tutela, citando o Estado do Amazonas para contestar o feito.

Os autos ficaram sem movimentação durante longo período, até que, em 21 de janeiro de 2016, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas requereu habilitação nos autos para compor o polo ativo da demanda e reiterou o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, até então não apreciados.

Em 02 de maio de 2016, sobreveio decisão deferindo o ingresso da Defensoria Pública do Estado na demanda e, na oportunidade, deferiu parcialmente a antecipação de tutela requerida para:

- a) determinar a construção, no prazo de 12 (doze) meses, de uma nova Unidade Prisional de Manicoré/AM, composta de serviços e estrutura que assegurem os direitos à integridade física e moral dos presos, higiene, alimentação, segurança, recreação, atendimento médico, odontológico, jurídico, psicológico, assistencial etc., conforme as Resoluções do CNPCP/MJ, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);
- b) determinar ao Estado do Amazonas, enquanto não realizada a obra, a proceder, no prazo de 90 (noventa dias), reformas que estabeleçam a higienização das celas, melhorando a custódia dos presos, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- c) impor ao Estado a obrigação de prestar a assistência material, consistente no fornecimento de vestuário digno e instalações higiênicas, bem como material de higiene pessoal e limpeza, além do fornecimento EMERGENCIAL de alimentos em quantidade e qualidade que não ofendam a dignidade dos internos, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais). (AMAZONAS, 2012a)

Entendeu o Magistrado na referida decisão (mov. 14) que estavam presentes os requisitos do artigo 300 do Código de Processo Civil para o deferimento de algumas das medidas pleiteadas, uma vez que violados vários dispositivos da Lei de Execução Penal e que haveria receio de dano irreparável à coletividade, com a ameaça iminente de evasões de presos, rebeliões, crimes comandados do interior do cárcere e também praticados em desfavor de outros presos, “situações estas decorrentes das péssimas condições de segurança, higiene e da

superlotação do estabelecimento”. Ademais, enfrentou o tema da judicialização de políticas públicas em matéria prisional ao destacar ser possível ao Judiciário impor à Administração Pública, caso necessário, obrigação de fazer consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais, citando precedentes dos Tribunais Superiores.

A decisão em questão não foi cumprida pelo requerido, vindo a ser prolatada sentença (mov. 43) em 22 de janeiro de 2018, na qual o Magistrado, consignou o cabimento da ação civil pública, conforme os ditames do art. 1º, IV, da Lei 7.347/85, pois visa tutelar os direitos coletivos *latu sensu*, mais propriamente os direitos fundamentais dos presos reclusos no presídio da comarca de Manicoré.

No que tange à competência do Judiciário para apreciar a referida matéria, qual seja, a implementação de políticas públicas que visam garantir os direitos fundamentais dos presos consagrados na Constituição, aponta precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, incluindo a ADPF n. 347.

Quanto aos pedidos voltados à estrutura do estabelecimento, aponta que no município não há casas de albergado e colônia agrícola ou industrial. Assim, os condenados no regime aberto cumprem penas alternativas e os do semiaberto apenas pernoitam, afrontando, assim, o disposto nos artigos 91 a 95 da Lei de Execução Penal. Ademais, constatou violação aos artigos 84 e 102 da LEP, em virtude de os presos provisórios dividirem o mesmo espaço dos definitivos, bem como ao artigo 82 da mesma lei, pois as detentas ficavam alojadas na mesma ala que os homens e em salas (e não celas).

Quanto às demandas de segurança, apontam violações em virtude da insuficiência de agentes penitenciários e policiais militares, presença de álcool e drogas no estabelecimento, ausência de equipamentos de segurança, além de escolta e revistas de presidiárias por homens, o que vai de encontro ao artigo 249, do Código de Processo Penal, e artigo 83, § 3º, da Lei n. 7.210/1984.

Em relação às assistências, verifica violação de diversos preceitos da Constituição Federal, em especial os contidos nos artigos 1º, III, e 5º, XLIX, como também se contrapõe a dispositivos legais específicos sobre o assunto, a saber: os artigos 3º, 40, 85 e 88, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), bem como à Convenção Americana dos Direitos Humanos no seu artigo 5, item 1 e 2; Pacto Internacional Sobre os Direitos Cíveis e Políticos, nos seus artigos 7º e 10º; e Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 5º e 8º).

Sobre a reserva do possível, destaca que esta não pode ser invocada para justificar o descumprimento de obrigações constitucionais, principalmente quando resultar em nulificação

de um direito fundamental essencial, sobretudo quando há recursos no fundo penitenciário, bastando a elaboração e execução de projetos e convênios.

Por fim, julgou procedente a demanda, a fim de:

- 1) CONDENAR o Estado do Amazonas a transferir para a capital do Estado, com ônus total para si, os presos considerados de alta periculosidade e demais com sentença transitada em julgado até que se atinja a capacidade local de 40 detentos;
- 2) CONDENAR o Estado do Amazonas a prestar assistência material aos reclusos consistente no fornecimento de vestuário digno, material de higiene pessoal e de limpeza;
- 3) CONDENAR o Estado do Amazonas a fornecer alimentos em quantidade e qualidade suficientes aos detentos;
- 4) CONDENAR o Estado do Amazonas a prestar assistência à saúde aos detentos por meio de médico, farmacêutico e odontológico;
- 5) CONDENAR o Estado do Amazonas a prestar assistência jurídica aos presos por meio da Defensoria Pública, destinando local adequado para tanto;
- 6) CONDENAR o Estado do Amazonas a implantar o serviço de assistência social no presídio, com designação de profissional da área para desempenhar as atividades descritas nos arts. 22, 23 e 25 da LEP;
- 7) CONDENAR o Estado do Amazonas a destinar ao Município mais agentes penitenciários – no mínimo 3 - e policiais militares, dentre eles do sexo feminino;
- 8) CONDENAR o Estado do Amazonas a prestar assistência ao egresso, nos termos do art. 25 da LEP;
- 9) CONDENAR o Estado do Amazonas a proceder à separação dos presos provisórios dos definitivos;
- 10) CONDENAR o Estado do Amazonas a destinar uma verba mensal à Direção do Presídio para as necessidades quotidianas de manutenção predial;
- 11) CONDENAR o Estado do Amazonas a instituir a Comissão Técnica de Classificação, assim como proceder à classificação dos presos conforme seus antecedentes e personalidade;
- 12) CONDENAR o Estado do Amazonas a remunerar os internos pelos trabalhos realizados;
- 13) CONDENAR o Estado do Amazonas a reformar a Unidade Prisional de Manicoré para:
  - 13.1) ampliar sua capacidade para, no mínimo, 100 presos;
  - 13.2) destinar alas e celas especiais para mulheres, lactantes e idosos;
  - 13.3) instalar berçários, onde as presas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade;
  - 13.4) instalar na seção destinadas às mães presas uma creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa, e que preencha os requisitos descritos no art. 89, parágrafo único da LEP;
  - 13.5) destinar locais para o trabalho, estudo, assistência religiosa, práticas esportivas e recreativas, atendimento médico, odontológico e psicológico além da assistência social e jurídica;
  - 13.6) fortalecer a segurança do local por meio de aparelhos de Raio-X, bloqueadores de sinal de aparelho celular, aumento do muro, instalação de cerca elétrica, construção de guaridas, fortalecimento das paredes e forros;
- 14) CONDENAR o Estado do Amazonas a construir uma casa de albergado para os detentos que cumprem pena no regime aberto;
- 15) CONDENAR o Estado do Amazonas a construir uma colônia agrícola, industrial ou similar para a execução das penas em regime semiaberto.

Os comandos de 1 a 12 deverão ser executados pelo Estado do Amazonas no prazo de até 60 dias após a intimação dessa sentença, sob pena de multa cominatória no valor diário de R\$10.000,00, limitada a R\$600.000,00, ao próprio Estado e multa cominatória diária ao Secretário de Estado da Administração Penitenciária no valor de R\$5.000,00, limitada a R\$100.000,00. Valores que poderão ser bloqueados diretamente das contas bancárias do Estado e do Secretário e serão destinados ao Conselho Tutelar do Município de Manicoré, para sua reforma e aparelhamento.

Os comandos de 13 a 15 deverão ser executados pelo Estado do Amazonas no prazo máximo de 1 ano após a intimação dessa sentença, sob pena de multa cominatória no valor diário de R\$10.000,00, limitada a R\$600.000,00, ao próprio Estado e multa cominatória diária ao Secretário de Estado da Administração Penitenciária no valor de R\$5.000,00, limitada a R\$100.000,00. Valores que poderão ser bloqueados diretamente das contas bancárias do Estado e do Secretário e serão destinados ao Conselho Tutelar do Município de Manicoré, para sua reforma e aparelhamento. (AMAZONAS, 2012a)

Foi interposto recurso de Apelação pelo Estado do Amazonas, mas este não foi sequer conhecido, uma vez que intempestivo (mov. 132).

Apesar de não ter sido acolhido recurso, merece destaque a apresentação pelo Estado do Amazonas de Pedido de Suspensão de Liminar à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (Processo n. 4001250-51.2019.8.04.0000), no bojo do qual foram suspensas duas das determinações do juízo de origem (transferir para a capital do Estado, com ônus total para si, os presos considerados de alta periculosidade e demais com sentença transitada em julgado até que se atinja a capacidade local de 40 detentos e a destinar uma verba mensal à Direção do Presídio para as necessidades quotidianas de manutenção predial), até o julgamento definitivo do processo.

O trânsito em julgado da ação foi certificado em 20 de setembro de 2020, dando-se início ao cumprimento de sentença.

As partes requerentes pediram a execução das multas, ante o descumprimento reiterado das medidas determinadas, bem como o bloqueio de contas do Estado do Amazonas, na importância de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), e do Secretário de Administração Penitenciária, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

O Juiz de Direito, todavia, apenas determinou a imposição de novas multas no caso de descumprimento (mov. 144) e salientou que a execução das astreintes deveria ser feita por do rito próprio da execução da Fazenda Pública, por meio de precatório (mov. 164).

Em 15 de julho de 2021, foi noticiada nos autos a desativação do presídio local e transferência dos presos, razão pela qual o Magistrado do processo determinou a intimação das partes para se manifestarem sobre a possível perda do interesse processual e extinção do cumprimento de sentença (mov. 193).

As partes requerentes, no entanto, ainda não se manifestaram definitivamente sobre a extinção do feito, solicitando informações sobre a destinação do prédio público, onde funcionava o estabelecimento prisional, para o futuro.

Assim, o processo em questão permanece ativo, em fase de cumprimento de sentença, com tempo total de tramitação de quase 10 (dez) anos.

#### 4.2.5 Ação Civil Pública nº 0000245-47.2020.8.04.7301

A ação civil pública em epígrafe foi ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas, em 06 de maio de 2020, em face do Estado do Amazonas, visando obrigar o requerido a adotar medidas de prevenção à proliferação da Covid-19 no sistema prisional de Tabatinga/AM.

O feito foi processado e julgado pelo Juízo da 1ª Vara da Comarca de Tabatinga/AM.

Na petição inicial a Defensoria Pública Estadual informa que apurou administrativamente, oficiando os órgãos responsáveis pela gestão da unidade prisional de Tabatinga, constatando que não vinham sendo adotadas medidas suficientes de prevenção à COVID-19, não restando alternativa senão a judicialização do tema como forma de evitar o colapso sanitário daquele estabelecimento penal.

Alegou o requerente haver evidente omissão inconstitucional por parte do Estado ao direito fundamental à saúde das pessoas privadas de liberdade, violando normas internacionais de Direitos Humanos, tal como as Regras de Mandela. Apontou também, violação à Lei de Execução Penal, especialmente às disposições que estabelecem que a assistência à saúde do preso é dever do Estado (artigos 10 e 11, III), o direito à saúde do condenado (artigo 41, VII), compreendendo, tanto na vertente preventiva quanto na curativa, atendimento médico, farmacêutico e odontológico (artigo 14, caput), bem como a garantia à integridade física e moral dos condenados (artigo 40).

Requeriu, assim, em caráter liminar, fosse determinado ao Estado do Amazonas a apresentação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia de descumprimento, de um plano de suporte ao sistema prisional Tabatinga/AM que contemplasse, no mínimo:

- (i) o isolamento pelo prazo de 14 (quatorze) dias de detidos por novos flagrantes ou por quaisquer novas determinações judiciais, seja por meio da construção provisória e imediata de um novo espaço na Unidade Prisional de Tabatinga/AM, seja pelo empreendimento de esforços conjuntos entre a Secretaria de Administração Penitenciária, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e outras instituições estaduais ou, ainda, mediante contratações, convênios ou requisições com órgãos federais ou municipais e entes privados;
- (ii) igualmente, o isolamento dos casos sintomáticos, dos comunicantes assintomáticos e de casos confirmados, respeitando-se a recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) de não isolar todos na mesma cela sob pena de amplificação da transmissão na unidade prisional;
- (iii) a rápida identificação de casos suspeitos, atendimento médico e respectivo monitoramento, com visitas diárias de profissionais de saúde e aferição da temperatura, avaliação do surgimento de sintomas e encaminhamento para hospital;
- (iv) o preenchimento de formulário de identificação de fatores e grupos de risco para a COVID-19 em toda a população carcerária;

- (v) a destinação de testes rápidos para COVID-19 em número suficiente para aplicação e reiteração periódica a todos(as) os(as) internos(as) e colaboradores(as) da Unidades Prisional de Tabatinga/AM, com os recursos humanos suficientes à sua aplicação;
- (vi) o estabelecimento de protocolo que garanta a coleta de material biológico para realização de teste diagnóstico para COVID-19 nos casos suspeitos e nos óbitos ocorridos no sistema prisional, bem com o fluxo de coleta e processamento de tais amostras;
- (vii) a apresentação de protocolo, resolução ou outro ato quanto ao fluxo de encaminhamento dos casos suspeitos (leves ou graves) e confirmados para o atendimento em saúde;
- (viii) a disponibilização recorrente de itens e serviços de higiene e de equipamentos de proteção individual em quantidade suficiente para todos(as) os(as) internos(as) e colaboradores(as) da Unidades Prisional de Tabatinga/AM; e
- (ix) a capacitação de todos os colaboradores da Unidade Prisional de Tabatinga/AM para imediata adoção de todas as medidas de prevenção ao contágio da COVID-19 sugeridas pelas autoridades sanitárias. (AMAZONAS, 2020)

Na mesma data do ajuizamento da demanda, o Juiz responsável pelo feito proferiu decisão deferindo a antecipação de tutela requerida (mov. 14.1), a fim de fosse apresentado pelo Estado do Amazonas plano emergencial de combate ao contágio da Covid-19 na Unidade Prisional da Comarca, nos exatos moldes requeridos na inicial, fixando o prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Destaca-se os principais fundamentos da decisão:

A conclusão a que se chega é de que a referida unidade prisional se encontra desamparada pelo Poder Executivo estadual, em vista da comprometida estrutura física, número insuficiente de servidores penitenciários, ausência de observância da separação de presos de acordo com as imposições constitucionais, entre outros problemas os quais são objeto da Ação Civil Pública nº 0000293-47.2013.8.04.7302, ajuizada pelo Ministério Público, atualmente no aguardo de manifestação do Estado para, então, chegar-se à fase de sentença.

Como se vê, Ministério Público e Defensoria Pública ajuizaram ações civis públicas diversas em face do suposto descaso do Estado do Amazonas com a unidade prisional de Tabatinga, de modo que não é crível a persistência da inércia do ente federativo em tomar as providências que lhe competem.

Quanto à questão da saúde dos encarcerados, destaco inspeção realizada por este juízo em fevereiro de 2020, na qual descrevo a reclamação dos presos quanto ao atendimento naquela unidade (documento em anexo), ou seja, desde antes da pandemia de COVID-19, já havia indícios da ineficiência do Estado em garantir o direito fundamental à saúde aos custodiados naquele estabelecimento, o que viola frontalmente o disposto no artigo 196 da Bíblia Política Constitucional, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Quanto aos termos da Recomendação nº 62/2020, do Conselho Nacional de Justiça, os juízos da 1ª e 2ª vara desta Comarca, contado com a indispensável contribuição do Ministério Público, Defensoria Pública e dos Advogados militantes em Tabatinga, vem envidando esforços para evitar o contágio de COVID-19 dentro da unidade prisional.

Não obstante, para a integral observância do supracitado ato normativo do CNJ, faz-se mister a colaboração do Poder Executivo nos atos de sua competência, como, por exemplo, o fornecimento das condições sanitárias imprescindíveis ao impedimento do contágio de COVID-19 na unidade prisional, o que não vem ocorrendo.

Desse modo, entendo cabível a concessão da tutela de urgência para obrigar o Estado do Amazonas a implementar as medidas de prevenção de contágio na unidade

prisonal desta Comarca, não havendo que se falar em ingerência indevida do Judiciário em questões de políticas públicas, uma vez que o objeto da demanda trata de violação frontal de direitos extraídos diretamente da Constituição da República, o que exige a imediata intervenção judicial. Também não se pode justificar a inércia pela teoria da reserva do possível, uma vez que se trata de violação a direito fundamental, sendo ônus do Estado garantir o mínimo existencial àqueles que se encontram privados da liberdade. Nessa quadra, é pacífica a jurisprudência emanada do Supremo Tribunal Federal [...].

Quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, é provável que a ausência de providências emergenciais pelo Estado provocará o contágio de COVID-19 entre os presos, como infelizmente tem ocorrido em outras unidades prisionais, como em Parintins, de acordo com o veiculado pela imprensa local.

Dessa forma, a não concessão da tutela de urgência ensejará a ineficácia de eventual procedência ao final da instrução processual, esvaindo-se o interesse-utilidade no provimento jurisdicional. (AMAZONAS, 2020)

Devidamente intimado, o Estado do Amazonas deixou transcorrer o prazo fixado, sem cumprimento da decisão ou qualquer manifestação nos autos, de modo que o Juiz do feito proferiu nova decisão (mov. 31.1), ratificando a concessão da tutela de urgência, advertindo sob a possibilidade de majoração da multa e determinando a adoção providências no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Em 14 de agosto de 2020, foi realizada audiência de conciliação entre as partes, ocasião em que as partes firmaram acordo nos seguintes termos:

O Estado do Amazonas se compromete em fornecer à Unidade Prisional de Tabatinga, no dia 15 de agosto de 2020:

- a) 4 (quatro) litros de álcool em gel;
- b) Vinte Capotes de EPI;
- c) 140 (cento e quarenta) testes rápidos para COVID-19;
- d) 01 (um) Termômetro Digital;
- e) No mínimo, 100 (cem) máscaras descartáveis;

Compromete-se, ainda:

I. a realizar palestras de conscientização por servidores da saúde aos presos e aos visitantes a respeito da prevenção contra a COVID-19, numa frequência quinzenal, a partir da semana do dia 17 (dezessete) de agosto de 2020;

II. no prazo de 15 (quinze) dias, a informar a quantidade de novas máscaras e mais testes a serem enviados à Unidade Prisional;

III. após o recebimento de lista de medicamentos para tratamento da COVID-19 indicados pela UPA, a providenciar o fornecimento de estoque de atenção primária ao tratamento da doença para a Unidade Prisional de Tabatinga;

IV. a providenciar a testagem em massa dos internos da Unidade Prisional com os testes a serem enviados no dia 15/08/2020, realizando consulta/entrevista individual a respeito do surgimento de sintomas e consequências da doença, para emissão de laudos e encaminhamentos médicos cabíveis. A critério da equipe médica e em diálogo com a SEAP quanto à previsão de chegada de novos testes, os 140 testes inicialmente disponibilizados poderão ser aplicados gradativamente e em blocos de atendimento, com preferência aos internos que já apresentaram ou apresentam sintomas da doença e que não tenham sido diagnosticados com teste positivo anteriormente. (AMAZONAS, 2020)

Intimado a se manifestar, o Ministério Público do Estado do Amazonas opinou pela homologação do acordo.

Finalmente, em 02 de setembro de 2020, foi proferida sentença homologando o acordo

firmado, e julgando extinto o feito com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, III, b, do Código de Processo Civil.

Em 15 de setembro de 2020, o Estado do Amazonas informou o cumprimento do acordo, juntando documentos comprobatórios, vindo o processo a ser arquivado definitivamente em 29 de outubro de 2020.

A presente ação civil pública, portanto, teve um tempo total de tramitação de 5 (cinco) meses e 23 (vinte e três) dias.

#### **4.2.6 Ação Civil Pública nº 0003445-91.2013.8.04.7500**

Esta última ação selecionada foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em 13 de abril de 2012, em face do Estado do Amazonas, visando o fechamento da unidade prisional de Tefé/AM.

O feito foi distribuído inicialmente à 2ª Vara da Comarca de Tefé/AM, vindo a ser redistribuída em 27 de junho de 2019 para o Juízo da 1ª Vara da Comarca, em virtude de possuir esta última a competência material da Execução Criminal, onde tramita até a presente data.

Na petição inicial, alega o Ministério Público Estadual que a Unidade Prisional não possui condições de continuar em funcionamento, sendo um "verdadeiro depósito de pessoas humanas", constatando-se violação aos direitos fundamentais de alimentação, higiene, recreação, atendimento médico, odontológico, jurídico, psicológico e assistencial.

Pugna, assim, em sede de antecipação de tutela, o imediato fechamento da unidade prisional de Tefé/AM, com a transferência de todos os detentos lotados, sob pena de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser revertido para o Fundo Municipal de Segurança Pública ou outro compatível. Em caráter definitivo, requer seja confirmada a obrigação de fazer, visando o fechamento definitivo da unidade prisional.

O Estado do Amazonas se manifestou nos autos apontando haver continência entre a presente ação e a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal de nº 0000153-06.2016.4.01.3202, em trâmite na Vara Única da Subseção Judiciária Federal de Tefé.

O Ministério Público do Estado do Amazonas emitiu parecer concordando com a necessidade de declínio da competência para a Justiça Federal em virtude da conexão entre as ações. Todavia, o Magistrado responsável pelo feito rejeitou as alegações de continência ou conexão, indeferindo o pedido de modificação de competência (mov. 31.1).

Em 20 de fevereiro de 2020, foi proferida decisão nos autos (mov. 58.1), deferindo parcialmente a antecipação de tutela requerida, a fim de determinar a interdição parcial da

Unidade Prisional de Tefé de modo a não receber executivos penais oriundos de outras comarcas, bem como presos provisórios ou definitivos destas. Além disso, determinou que a Secretaria de Segurança do Estado do Amazonas providencie no prazo máximo de 30 (trinta) dias a avaliação dos presos aqui custodiados a fim de realizar triagem dos que necessitam de atendimento psiquiátrico ou para dependência química, e, sendo o caso, transferindo estes para instituição condizente com a situação avaliada.

No referido ato, o Juiz fundamentou sua decisão na "quase totalidade de direitos desrespeitados contidos na Lei 7210", destacando o tamanho inapropriado das celas, a precária alimentação, a falta de segurança e o descaso com a saúde dos segregados, de modo que "a unidade em questão parece ter sido construída com o fito de afronta ao 'TÍTULO IV' da Lei de Execuções Penais e as Regras de Mandela". Salientou ainda a afronta aos direitos fundamentais da pessoa presa, a vedação a penas cruéis e o direito de todo cidadão a saúde, refletem em risco a integridade física e moral dos custodiados na Unidade Prisional de Tefé.

Destaca-se também o trecho da decisão que discutiu e reconheceu o princípio da máxima efetividade do processo coletivo, cenário no qual segundo o próprio Magistrado do feito, "o judiciário possui poderes instrutórios amplos, devendo atuar independente de iniciativa das partes na busca da efetividade do processo. Exige-se do juiz a realização de novo papel diante de causas com forte presença de interesse público, como no caso de processo coletivo". Por fim, utilizou ainda como fundamento da decisão o artigo 498 do Código de Processo Civil, pelo qual se permite ao magistrado determinar em sentença providência judicial diversa da requerida, porém mais útil ao resultado pretendido e menos onerosa ao réu.

A Defensoria Pública do Estado do Amazonas peticionou nos autos, em 06 de maio de 2020, requerendo sua habilitação no feito para atuar como *custos vulnerabilis*, ante a vulnerabilidade social das pessoas privadas de liberdade, o que foi deferido pelo Juízo do feito.

Em 06 de julho de 2020, atuando de ofício após as informações acostados aos autos, o Juiz responsável pelo feito proferiu nova decisão (mov. 81.1), determinando, ainda em sede de tutela provisória de urgência, que:

1. Em caso de tentativa de fuga, independente da pena imposta ou do crime apurado (preso provisório ou definitivo) o custodiado ficará em total isolamento até que possa ser transferido para a Comarca da Capital;
2. Presos condenados ainda que em primeiro grau a 12 (doze) anos ou mais de reclusão, nos casos de crime comum, e a 8 (oito) anos ou mais de reclusão, nos casos de crime hediondo, salvo nos casos de absoluta singularidade, serão transferidos para a Comarca da Capital;
3. Custodiados com fundadas suspeitas em tráfico de drogas exercido dentro da unidade ou ligados à prática de "pedágio" (exigir valores ou cobranças de outros detentos) serão transferidos para a Comarca da Capital;
4. Custodiados que promovam desordem violenta, ou seja, agressão imotivada de outros detentos serão transferidos para a Comarca da Capital. (AMAZONAS, 2012b)

Apontou como fundamentos para decidir os seguintes:

Probabilidade do direito: o imóvel situa-se exatamente no centro da cidade próximo a um colégio, colado a um imóvel residencial de quatro andares, e em frente a grande rua comercial. As instalações elétricas estruturais, conforme documento anexo são temerárias pondo em risco a vida e saúde dos internos e dos únicos dois funcionários que trabalham neste local. Cabe lembrar que o Conselho Nacional de Justiça sequer reconhece esta unidade como uma Unidade Prisional sendo uma verdadeira aberração jurídica.

Probabilidade do direito existente face ao arripio da Lei de Execuções Penais.

Risco ao resultado útil do processo: a quantidade de pessoas internas é proporcional ao avanço do risco considerando que quanto mais pessoas internadas maior a probabilidade de agravamento estrutural. Ainda no viés segurança pública as celas são meras formalidades podendo ser facilmente rompidas, como em diversas já o fora, pelos detentos descontentes, o que ocasionou em certos episódios de mortes cruéis e chocantes. A quantidade de fuga é alarmante sendo, já de regra, que ao tomar o preso consciência de penas altas, ou da denegação do pedido liberatório, este simplesmente se evade, pondo em risco uma população que carece de segurança pública e vive em quase total miséria. (AMAZONAS, 2012b)

A Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, opôs Embargos de Declaração em face desta última decisão, os quais foram rejeitados pelo Juiz do feito em decisão proferida em 05 de janeiro de 2022.

Esta última decisão, que julgou os Embargos de Declaração, foi o último ato praticado no feito até o fim do presente trabalho, ainda estando, portanto, o processo ativo e tramitando há quase 10 (dez) anos no todo.

#### 4.3 DA FORMA E DA EXTENSÃO DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS AÇÕES OBSERVADAS (A DISCUSSÃO E OS RESULTADOS)

Com base nas observações a realizadas no item anterior, passa-se a discutir os aspectos mais relevantes dos casos concretos, sob o ponto de vista das abordagens teóricas realizadas no decorrer deste trabalho. Noutras palavras, a partir do detalhamento da tramitação e do conteúdo das decisões judiciais observadas, busca-se interpretar a forma de atuação dos órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas no processamento e julgamento de ações civis públicas utilizadas como mecanismo de controle de políticas públicas prisionais.

##### 4.3.1 Aspectos comuns

Inicialmente, importante aspecto a ser observado é que todas as ações civis públicas selecionadas buscam a obtenção de condenação a obrigações de fazer contra o Estado do Amazonas. Obviamente, que isto não é uma regra comum a todos os processos desta espécie

de demandas coletivas, tendo sido a escolha proposital (amostragem não probabilística), embora seja também verdade que a grande maioria das ações civis públicas encontradas sobre o tema “sistema prisional” tivessem por objeto a condenação a alguma prestação por parte da Administração.

Ou seja, embora, como se viu no tópico específico, as ações civis públicas possam “ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (artigo 3º da LACP), em matéria de execução penal e Direito Penitenciário, as demandas, normalmente, visam a obtenção de tutela específica mediante à imposição judicial ao Estado, diante da sua omissão, de uma obrigação em prol da população prisional.

Observa-se, inclusive, que várias demandas encontradas são bastante semelhantes entre si, possuindo, muitas vezes, as mesmas partes e causa de pedir, com ligeira diversificação do pedido.

Por essa razão, as demandas similares foram divididas em blocos, elegendo-se uma de cada bloco para ser relatada, descrita e analisada, à luz das discussões doutrinárias constantes do presente trabalho.

É o caso das demandas ajuizadas, após os supramencionados acontecimentos de 2017, pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, por meio Grupo de Enfrentamento à Crise do Sistema Prisional, visando assegurar direitos de assistência previstos na Lei de Execução Penal às pessoas privadas de liberdade nas unidades prisionais da capital do Estado.

Foram 6 (seis) ações com a petição inicial praticamente idêntica, ajuizadas na mesma data, com fundamentos extremamente parecidos e que diferem entre si apenas quanto ao direito violado das pessoas privadas de liberdade: (I) ACP nº 0614534-16.2017.8.04.0001 (assistência jurídica e assistência psicológica); (II) ACP nº 0614539-38.2017.8.04.0001 (segurança e lotação); (III) ACP nº 0614543-75.2017.8.04.0001 (manutenção predial); (IV) ACP nº 0614554-07.2017.8.04.0001 (assistência social e material); (V) ACP nº 0614548-97.2017.8.04.0001 (assistência médica/odontológica); (VI) ACP nº 0614521-17.2017.8.04.0001 (alimentação).

Ademais, conforme se viu no item anterior, todos os referidos processos foram extintos com resolução de mérito, ante a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) entre as partes, com posterior homologação pelo Juízo responsável.

Do ponto de vista estratégico da atuação do Ministério Público Estadual, a divisão das ações civis públicas em tópicos específicos parece ter sido positiva, uma vez que foi possível discutir isoladamente os direitos fundamentais violados, logrando-se êxito na demanda por meio da autocomposição.

Neste sentido, pertinente citar Felipe Carvas (2021, p. 120-121) quando afirma que:

[...] ao se deparar com determinado estabelecimento penal que desrespeita praticamente 100% (ou algum número próximo a isso), deve-se ponderar a conveniência de ajuizar ação civil pública que trate de todos os assuntos ao mesmo tempo, ou, diferentemente, ações que tenham objetos mais limitados, e que, por isso, propiciem ou facilitem a busca de uma tutela mais adequada a cada um dos pontos.

Atuação parecida, também do Ministério Público do Estado do Amazonas, por meio do mesmo Grupo de Enfrentamento à Crise do Sistema Prisional, foi em relação aos contratos do Estado do Amazonas com as empresas Umanizzare Gestão Prisional Privada e Serviços Ltda. e Rh Multiserviços Ltda, que, conforme já se apontou, ajuizou outras 6 (seis) ações, cujos pedidos e causa de pedir são semelhantes, diferenciando-se umas das outras quanto ao termo de contrato específico de cada concessão, uma vez que cada um se referia à gestão de uma unidade prisional distinta.

Assim, foram ajuizadas em 12 de maio de 2017, as ações civis públicas nº 0616599-81.2017.8.04.0001 (Centro de Detenção Provisória de Manaus); 0616609-28.2017.8.04.0001 (Penitenciária Feminina de Manaus); 0616805-95.2017.8.04.0001 (Unidade Prisional do Puraquequara); 0616607-58.2017.8.04.0001 (Instituto Penal Antônio Trindade); 0616594-59.2017.8.04.0001 (Complexo Penitenciário Anísio Jobim); 0616602-36.2017.8.04.0001 (Centro de Detenção Provisória Feminina).

Nestas, todavia, não se alcançou o mesmo êxito do bloco anterior, uma vez que a maior parte dos processos ainda não teve seu desfecho, tramitando, portanto, há mais de 4 (quatro) anos.

#### **4.3.2 A dignidade da pessoa humana como objeto das ACPs**

Conforme se apontou no terceiro tópico da presente dissertação, pedidos constantes nas ações coletivas que visam assegurar direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade são aqueles relacionados à infraestrutura do estabelecimento penal e ao dever de prestar as assistências aos presos (material; à saúde; jurídica; educacional; social; religiosa; ao trabalho).

Na quase totalidade das ações civis públicas observadas no curso da pesquisa processual realizada, havia ao menos um pedido voltado aos temas em questão, de modo que se pode afirmar serem estes objetos comuns neste tipo de demanda. O destaque que se faz, contudo, não é quanto aos pedidos em si, mas quanto a utilização da dignidade humana na causa de pedir dos processos em questão.

Nos processos selecionados, observou-se ser comum a presença de alegações de

violação concomitante à dignidade da pessoa humana, aos Tratados internacionais de direitos humanos e à dispositivos da Lei de Execução Penal.

Isso reflete a amplitude de alegações possíveis no que se refere a violação e efetivação de direitos constantes do complexo normativo incidente sobre a execução penal, fazendo surgir ao mesmo tempo pretensões difusas, coletivas e individuais homogêneas.

A dignidade da pessoa humana em si, como fundamento da República e exigível por todos – aí inclusas as pessoas privadas de liberdade –, faz nascer, por si só, uma série de obrigações por parte do Estado, devendo ser o norte para a análise da efetivação dos direitos da população encarcerada. Não à toa, no âmbito do Direito Penal e da Execução Penal, a dignidade humana embasa o denominado “princípio da humanidade da pena” (CARVAS, 2021, p. 35).

Como exemplo de utilização da dignidade da pessoa humana, em conjunto com outras normas, como causa de pedir nas demandas coletivas, cite-se a ação civil pública nº 0000523-20.2014.8.04.5600, que tramita na comarca de Manicoré/AM e descrita no item anterior, no bojo da qual o Ministério Público do Estado, ao narrar a situação carcerária naquela comarca, argumenta:

Ocorre que, na Unidade Prisional de Manicoré, a **dignidade da pessoa humana** é permanentemente aviltada (art. 1º, III, CR/88), em detrimento à vida e à integridade física das pessoas que se encontram presas e daqueles que trabalham naquele local. Os presos são submetidos a condições degradantes, que contribuem para o seu embrutecimento e servem de estímulo à marginalização (art. 3º, III, CR/88). Uma vez em liberdade, e não ressocializados, a reincidência é quase inevitável. Com isso, impossível que seja construída uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CR/88).

De fato, não prevalecem os direitos humanos (art. 4º, II, CR/88), tampouco se promove o bem dos detentos e da sociedade (art. 3º, IV, CR/88).

**Por óbvio que as pessoas custodiadas devem ser privadas exclusivamente da sua liberdade, e não dos seus direitos à segurança, higiene, integridade física, notadamente porque "ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei"** (art. 3º da LEP). (AMAZONAS, 2012a). [Grifo nosso]

Merece destaque que, no presente caso, também nos fundamentos da sentença a dignidade da pessoa humana foi utilizada. Confira-se:

A prisão do Município de Manicoré navega em sentido contrário à doutrina legal. Parafraseando o Ministro Celso de Mello, os presos são “coisificados” e largados em verdadeiras masmorras medievais.

A **dignidade da pessoa humana** constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF, artigo 1º, III). Reconhece-se, com isso, o indivíduo como fundamento às políticas públicas. Por essa razão, são proibidos determinados tipos de penas, tais como penas de morte, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis (CF, artigo 5º, XLVII), e, por outro, são assegurados aos presos o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (CF, artigo 5º, XLVIII), bem como o respeito à integridade física e moral (CF, artigo 5º, XLIX).

**A sujeição dos presos às condições até aqui descritas mostra que o Estado, não obstante não viabilizar - por não dizer impossibilitar - uma ressocialização,** está

sujeitando-os a uma pena que ultrapassa a mera privação da liberdade prevista na sentença, porquanto acresce a ela um sofrimento físico, psicológico e moral. Tal situação tem contribuído de forma significativa para a não efetivação das sentenças e decisões criminais proferidas pelos Juízos de Direitos da Comarca de Manicoré, inviabilizando, assim o cumprimento do objetivo estabelecido pela Lei da Execução Penal. (AMAZONAS, 2012a) [**Grifo nosso**]

Vale lembrar que, embora utilizado como direcionamento para a proteção dos direitos da pessoa privada de liberdade, não é recomendável que a dignidade da pessoa humana seja causa de pedir ou fundamento único, respectivamente, dos pedidos dos legitimados ou das decisões judiciais, em virtude do seu caráter abstrato, podendo incidir na vedação constante do recém-incluído artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

Não foi este o caso da discussão constante da ACP nº 0000523-20.2014.8.04.5600, da comarca de Manicoré/AM, ou dos demais processos observados, nos quais a justificação de violação ao princípio da dignidade da pessoa humana sempre veio acompanhada de uma série de alegações de outras violações de dispositivos normativos constitucionais e infraconstitucionais.

#### **4.3.3 Limites e fundamentos de legitimidade de atuação dos Juízes nas demandas voltadas à concretização de políticas públicas**

Algumas das decisões e sentenças observadas nas ações civis públicas analisadas se preocupam em abrir tópico específico na fundamentação para discutir e justificar a possibilidade de atuação do Magistrado em demandas que envolvem a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas.

É o caso, por exemplo, da decisão concessiva de tutela de urgência proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Tabatinga/AM nos autos da Ação Civil Pública nº 0000245-47.2020.8.04.7301, que destacou:

[...] entendo cabível a concessão da tutela de urgência para obrigar o Estado do Amazonas a implementar as medidas de prevenção de contágio na unidade prisional desta Comarca, não havendo que se falar em ingerência indevida do Judiciário em questões de políticas públicas, uma vez que o objeto da demanda trata de violação frontal de direitos extraídos diretamente da Constituição da República, o que exige a imediata intervenção judicial. (AMAZONAS, 2020)

Atuou de maneira semelhante o Juiz de Direito da 2ª Vara da Comarca de Manicoré/AM, no julgamento da Ação Civil Pública nº 0000523-20.2014.8.04.5600, quando fundamenta a sua legitimidade como órgão Poder Judiciário para atuar no feito da seguinte maneira:

A presente ação civil pública mostra-se cabível, conforme os ditames do art. 1º, IV,

da Lei 7.347/85, pois visa tutelar os direitos coletivos *latu sensu*, mais propriamente os direitos fundamentais dos presos reclusos no presídio da comarca de Manicoré. No que tange à competência do Judiciário para apreciar a referida matéria, qual seja, a implementação de políticas públicas que visam garantir os direitos fundamentais dos presos consagrados na Constituição, poderia, aqui, discorrer diversas laudas sobre os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito do tema. Todavia, consagrando a vinculação dos julgamentos em sede de repercussão geral esculpida nos arts. 926 a 928 do NCPC, e não sendo o caso de *distinguishing*, ousou-me restringir a fundamentação para mencionada competência à tese 220 do STF[...] (AMAZONAS, 2012a)

Observe-se que em ambos os processos citados, os Magistrados responsáveis pelos feitos afastam o argumento de ausência de legitimidade para intervir em políticas públicas, ante a ineficiência crônica dos demais Poderes para concretizar os direitos fundamentais da população privada de liberdade, inclusive amparando suas decisões no entendimento consolidado da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Magistrado da 1ª Vara da Comarca de Tabatinga/AM, na fundamentação da mesma decisão da ação acima indicada, pontou também, quanto aos limites, que o Poder Judiciário não está subordinado à alegação de vinculação da atuação estatal à reserva do possível na proteção de direitos fundamentais, devendo prezar-se pela consecução do mínimo existencial:

Também não se pode justificar a inércia pela teoria da reserva do possível, uma vez que se trata de violação a direito fundamental, sendo ônus do Estado garantir o mínimo existencial àqueles que se encontram privados da liberdade. (AMAZONAS, 2020)

Em contrapartida, o Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da capital, ao julgar improcedente a Ação Civil Pública nº 0634922-03.2018.8.04.0001, relatada no subitem anterior, ponderou em sua sentença que: “Inobstante o Poder Judiciário ser o guardião da legalidade, refoge à sua atividade jurisdicional interferir no mérito administrativo” (AMAZONAS, 2018).

Verifica-se, assim, não ser indiscriminado o uso dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, sobretudo o da tese 220<sup>33</sup> da Repercussão Geral, para a imposição de obrigações de fazer ao Estado, sobretudo pautada nas discussões acerca dos limites de atuação do Poder Judiciário, da reserva do possível e do mínimo existencial.

Neste sentido, cabe breve citação de Heliana Maria Coutinho Hess (2011, p. 265) acerca dos limites para o controle judicial dos atos administrativos, em virtude da forma sintética com que apresenta tal conflito:

---

<sup>33</sup> Tese 220 de Repercussão Geral: É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Nessa linha de raciocínio, a intervenção em políticas públicas pelo Judiciário necessita de requisitos e limites definidos para operacionalizar as pretendidas mudanças no contexto social.

Em outras palavras, como pretensão individual/social deve pautar-se pelo binômio que compreende, de um lado, a razoabilidade desta pretensão de direito individual ou coletivo, manejado por processo judicial para a defesa do direito ao mínimo existencial; de outro lado, pela existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar concretizadas e efetivas as prestações positivas que são exigidas do Estado. A decisão judicial deve se pautar pelo princípio da razoabilidade/proporcionalidade, ao analisar, em comparação de valores e direitos constitucionais, a cláusula da reserva do possível orçamentário por meio de verbas públicas disponíveis à política pública definida pela decisão judicial.

Destarte, os julgados selecionados bem refletem a problemática abordada no terceiro tópico desta dissertação sobre os limites da intervenção judicial em matéria de políticas públicas.

#### **4.3.4 O Estado de Coisas Inconstitucional como fundamento para decidir**

Quanto à declaração do estado de coisas inconstitucional, conforme se discorreu de forma ampla anteriormente, a tese estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento da Medida Cautelar da ADPF nº 347, mais do que impor obrigações gerais aos entes da Federação que tem atribuição de gerir o sistema prisional brasileiro, serve também de fundamento para ações civis públicas que versam sobre a omissão do Estado na efetivação de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Percebeu-se na prática a utilização da tese, tanto nas petições de algumas demandas observadas, quanto nos atos jurisdicionais praticados pelos Juízes.

A decisão que concedeu tutela de urgência do âmbito da já observada Ação Civil Pública nº 0616599-81.2017.8.04.0001, utilizou como um dos fundamentos para reputar preenchida a probabilidade do direito invocado, a gravidade da crise que assola o sistema carcerário estadual, com destaque para o déficit de vagas nas unidades prisionais, demonstrando o estado de coisas inconstitucional no âmbito da ADPF nº 347 no Supremo Tribunal Federal, bem como a necessidade de atuação conjunta dos Poderes Estatais, com o escopo de superar a vulneração da população privada de liberdade, legitimando o Poder Judiciário, por meio de sua atuação, a coordenar uma transformação estrutural da atuação do poder público em um “verdadeiro litígio estrutural” (AMAZONAS, 2017b).

Também utilizou o precedente em questão como fundamento para decidir o Juiz de Direito de Manicoré/AM, no âmbito da ACP nº 0000523-20.2014.8.04.5600, inclusive, para refutar a tese de violação da separação e poderes. Observe-se:

Conforme reconhecido pelo STF, na ADPF 347 MC/DF (STF. Plenário. ADPF 347 MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015 - Info 798), o sistema penitenciário brasileiro vive um “Estado de Coisas Inconstitucional”, ou seja, uma violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos que acaba por acarretar em penas cruéis e desumanas.

Percebeu-se que diversos dispositivos constitucionais, documentos internacionais (o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos) e normas infraconstitucionais estão sendo desrespeitados.

Diagnosticou-se que os cárceres brasileiros, além de não servirem à ressocialização dos presos, fomentam o aumento da criminalidade, pois transformam pequenos delinquentes em “monstros do crime”. A prova da ineficiência do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. E o reincidente passa a cometer crimes ainda mais graves.

Neste julgado, assentou-se o entendimento de que a responsabilidade por essa situação deve ser atribuída aos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), tanto da União como dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Cabendo ao Judiciário o papel de retirar os demais poderes da inércia, coordenar ações visando a resolver o problema e monitorar os resultados alcançados.

Por fim, concluiu-se que a intervenção judicial é necessária diante da incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas.

Com respaldo nesses fundamentos, refuto a tese de violação de separação dos poderes. (AMAZONAS, 2012a)

Portanto, confirma-se na prática a utilização pelos órgãos do Poder Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas da tese oriunda do Direito colombiano e adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautela da ADPF nº 347, a fim de conferir ainda mais legitimidade à atuação judicante voltada a tutela dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

#### 4.3.5 Necessidade de adstrição aos pedidos da inicial

Relevante o destaque também de decisão proferida no âmbito da Ação Civil Pública nº 0003445-91.2013.8.04.7500, pelo Juízo da 1ª Vara da Comarca de Tefé/AM, na qual este enfrenta tese jurídica constante dos tópicos anteriores do presente trabalho, a saber: a adstrição aos pedidos constantes da inicial nas ações coletivas.

Pondera o Magistrado acerca da possibilidade de proferir decisão em termos distintos do que foi requerido na inicial pelo Ministério Público do Estado. Isso porque, no caso concreto, o Órgão Ministerial, em sede de antecipação dos efeitos da tutela, pediu apenas para que se procedesse o fechamento da unidade prisional e recambiamento dos presos. Confira-se a discussão:

Em sede de tutela emergencial, um dos elementos que deve ser verificado pelo julgador é a grande possibilidade de que a decisão precária satisfativa seja confirmada após a cognição exauriente.

Submeto a presente decisão a esta prognose. Vejo que dificilmente, ainda que em cognição exauriente possa haver o total fechamento da Unidade Prisional de Tefé.

Parte-se assim a um segundo enfrentamento. Poderia o magistrado conceder pedido diverso do constante da petição inicial sem incorrer em violação do princípio da congruência ou adstrição, e, conseqüentemente proferir uma decisão extra petita?

A resposta é afirmativa. Como passo a esmiuçar.

A regra é a adstrição do juiz ao pedido da parte, ou seja, é necessário que haja uma correlação entre o pedido inicial e a sentença por ele proferida. No entanto, se faz necessário que, no exercício da atuação do juízo, a prestação jurisdicional possa resultar de uma ampla apreciação da demanda com a aplicação do princípio da equidade.

O CPC/15, ao invés de manter uma interpretação restritiva do pedido, fala em interpretação segundo a boa-fé, ou seja, uma concepção mais intervencionista do juiz na compreensão do que a parte realmente deseja.

Desta forma, haverá uma mitigação do princípio da correlação, podendo o juiz adequar ao bem da vida pretendido e areal necessidade da parte postulante.

Frisa-se que a equidade consiste no abrandamento dos rigores legais, na adaptação da regra existente para a situação concreta, por força de interpretação, se adapta a regra a um caso específico, a fim de deixá-la mais justa e adequada a boa-fé, verdadeiro vetor interpretativo. (AMAZONAS, 2012b)

Prossegue o Juiz, explicando as razões pelas quais entende que, em algumas situações, tais como a do caso concreto, deve-se interpretar o pedido imediato como instrumental em relação ao pedido mediato, e, portanto, um meio hábil para se alcançar a tutela esperada no fim do processo:

Na ação interposta fica claro que o autor pretende que seja reconhecido como pedido imediato, que é aquele voltado diretamente ao Estado-juiz, e consistente em uma providência jurisdicional, seja proferida uma decisão declaratória reconhecendo a violação dos direitos dos presos, como alimentação, saúde, higiene, atendimento médico, dentro outros.

Como pedido mediato, este dirigido a parte adversa, tendo por objeto o resultado prático final do processo, fora eleito pelo Parquet como o fechamento da Unidade Prisional.

Esta forma de efetivação após o possível reconhecimento da violação de direitos não deve vincular o magistrado de forma absoluta, considerando sobretudo que estamos diante de legitimado extraordinário e que o deslinde da lide pode afetar diretamente os detentores do direito material.

Formulado o pedido mediato, não tem o autor integral liberdade na formulação do pedido imediato, pois ambos guardam entre si relação instrumental. A liberdade é ainda menor, frente as ações civis públicas, pois destinada à tutela de interesses metaindividuais e ordinariamente indisponíveis.

Ao interpretar o pedido imediato, portanto, deve o juiz ter em vista qual é o pedido mediato. Há de se presumir sempre a instrumentalidade necessária do primeiro em relação ao segundo. Não haverá incongruência se a tutela deferida levar em conta tal interpretação, constituindo, em última análise, aquela mais útil e eficaz diante do bem da vida cuja tutela, em essência, pretende o demandante. (AMAZONAS, 2012b)

Arremata invocando o artigo 498 do Código de Processo Civil e o princípio da máxima efetividade do processo coletivo, nos termos do debate doutrinário já realizado na presentes dissertação:

Nos exatos termos do art. 498 do Código de Processo Civil, se permite ao magistrado determinar em sentença providência judicial diversa da requerida, porém mais útil ao resultado pretendido e menos onerosa ao réu.

Muito embora a adstrição se aplique a ambos os pedidos, seus rigores são mitigados quanto ao imediato, sobretudo no que diz respeito às sentenças ou decisões de mérito que condenam à obrigação de fazer, não fazer e entregar, há, por força dos artigos 84

do Código de Defesa do Consumidor e 497 e 538, §3º, do Código de Processo Civil fugir da providência jurisdicional requerida para adotar a medida judicial que se mostre mais útil, ou seja, que melhor satisfaça a pretensão dos detentores do direito subjetivo, causando o menor prejuízo possível à parte contrária.

Fala-se assim no princípio da máxima efetividade do processo coletivo.

Neste o judiciário possui poderes instrutórios amplos, devendo atuar independente de iniciativa das partes na busca da efetividade do processo. Exige-se do juiz a realização de novo papel diante de causas com forte presença de interesse público, como no caso de processo coletivo. (AMAZONAS, 2012b)

Verifica-se, assim, a relevância do julgado pela densidade do enfrentamento da questão, sobretudo, porque este foi o único processo dentre os observados em que se identificou a discussão acerca do princípio da demanda e da regra da adstrição do pedido.

#### 4.3.6 Atuação estratégica do Ministério Público nas demandas observadas

O Ministério Público, segundo visto, ocupa posição de protagonismo nas demandas coletivas de uma forma geral, quer ocupando o polo ativo dos processos, quer na sua atribuição como fiscal da lei. Isso é percebido, inclusive, pela ótica da administração da justiça, segundo estudo do Conselho Nacional de Justiça reproduzido nesta dissertação.

A legitimação ampla que o possui o Ministério Público lhe permite, assim, lançar mão dos mais diversos instrumentos de defesa dos direitos metaindividuais: o inquérito civil, a recomendação, o termo de ajustamento e, destacadamente, a ação civil pública. A utilização dos instrumentos é, mais do que uma possibilidade, um dever institucional para a promoção de políticas públicas. Contudo, o modo da utilização desses mecanismos deve ser estratégico, ponderando-se caso a caso, qual a melhor forma de exercício da sua atividade-fim (EUZÉBIO, 2014).

Neste contexto, destaca-se fato ocorrido em umas das ações analisadas.

Ao sentenciar a Ação Civil Pública nº 0634922-03.2018.8.04.0001, o Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública de Manaus, adverte acerca da estratégia processual adotada pelo Ministério Público do Estado do Amazonas. Confira-se:

É [a ausência de inércia do Estado] o que se constata da juntada de peças relativas ao processo nº 0614629-46.2017.8.04.0001 (fls. 332/2774), pelo qual o Parquet Estadual buscava a suspensão dos efeitos do contrato administrativo nº 090/2014 e, ao final, a declaração de nulidade do contrato por violação ao art.4º da Lei nº 11.079/2004 e art.37, caput e II, da CF. A ação tramitou no Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual e julgado improcedente o pedido (fls. 2760/2774).

Cumprе ressaltar, inclusive, que a referida ação intentada pelo Ministério Público, por conta de uma cláusula específica, contribuiu fundamentalmente para que a execução do projeto fosse postergada, o que parece um contrassenso.

[...]

O Parquet Estadual, inobstante pretender zelar pelo bem-estar da comunidade carcerária e segurança da sociedade em seu louvável mister, com suas sucessivas

ações civis públicas finda por ir na contramão do seu intento precípua, ocasionando ainda mais morosidade no andamento e execução do projeto. (AMAZONAS, 2018)

A atuação do Órgão Ministerial, como se percebe, ao ajuizar diferentes demandas com relação de prejudicialidade entre os pedidos, acabou por prejudicar o próprio bem da vida pretendido, caracterizando, assim, má utilização estratégica dos instrumentos a sua disposição.

Situação semelhante ocorreu na Ação Civil Pública nº 0614521-17.2017.8.04.0001, que tinha por objeto o direito assistencial à alimentação dos presos, analisada no bloco das demandas ajuizadas pelo Ministério Público em 2017.

No referido processo, em que pese o Órgão Ministerial ter logrado êxito em sua pretensão final – por meio da realização de Termo de Ajustamento de Conduta em que o Estado do Amazonas e as empresas contratadas reconheceram sua falha na prestação do serviço –, houve um anterior indeferimento do pedido de tutela de urgência "interdição imediata das cozinhas dos estabelecimentos", uma vez que a medida apresentaria um risco maior aos presos, com a interrupção no fornecimento dos alimentos essenciais, podendo agravar a situação e gerar descontentamento entre internos.

Assim, importante observar que embora possua importantíssima função na proteção dos direitos coletivos da população prisional, bem como destacada atuação quantitativa e qualitativa no ajuizamento das ações civis públicas sobre o sistema prisional do Amazonas, percebe-se uma deficiência na litigância estratégica por parte do Ministério Público, ora ajuizando ações com objeto muito amplos – o que não é recomendável do ponto de vista prático, conforme observado –, ora formulando pedidos com contradição interna (no mesmo processo) e externa (entre um processo e outro).

#### **4.3.7 Utilização dos processos como forma de realização de diálogos institucionais (processo dialógico e sentenças estruturantes)**

Por último, mas não menos importante, cabe comentar a função dialógica e estruturante que as ações civis públicas acabam possuindo no caso concreto.

Conforme já se viu, os também ditos litígios estruturantes tem como características discutir casos de violação de direitos fundamentais de um grande número de pessoas e envolver, ao mesmo tempo, vários entes e agentes estatais responsáveis pela sistematização de políticas públicas de complexa execução.

Neste sentido, não há uma bipolarização no processo que objetive decidir qual lado está certo, mas sim determinar reformas que devem ser instituídas em prol da concretização de

determinado direito fundamental. Nesses casos, muitas vezes a pretensão nem é resistida, sendo possível que o Poder Executivo desde logo se comprometa com a decisão, firme acordos e inicie planos para a elaboração e execução da política exigida (PORFIRO, 2018).

Verifica-se a ocorrência destas características nas ações civis públicas observadas, bastando a simples constatação de que houve a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta, ou outra forma de autocomposição, entre o Ministério Público e o Estado do Amazonas em diversas ocasiões, seja na capital, seja nas comarcas do interior, pondo-se termo final ao processo de forma relativamente célere.

Como exemplo, cita-se a Ação Civil Pública nº 0000245-47.2020.8.04.7301, da 1ª Vara da Comarca de Tabatinga/AM, que tinha por objeto a adoção de medidas de prevenção à proliferação da Covid-19 no sistema prisional daquela localidade. No processo em questão foi realizado acordo, assumindo o Estado do Amazonas uma série de compromissos para a tutela das pessoas privadas de liberdade daquela unidade prisional. Posteriormente, comprovando o cumprimento das obrigações assumidas, a demanda transitou em julgado com tempo total de tramitação de apenas 5 (cinco) meses e 23 (vinte e três) dias.

Por outro lado, existem demandas em tramitação há cerca de 10 (dez) anos, onde há uma atuação mais enérgica dos legitimados ativos (Ministério Público e Defensoria Pública) e uma completa falta de interesse do Estado do Amazonas em concretizar as políticas públicas pretendidas. Destaque-se que, nesses casos, mesmo com a imposição de multas cominatórias (astreintes) e outras medidas coercitivas, a inércia do Poder Executivo aproxima-se da letargia.

Assim, verifica-se que os litígios estruturantes tendem a ter maior êxito com a adoção métodos mais dialógicos de construção de decisão, com participação dos grupos interessados no caso, a fim de que todos contribuam para a formação da solução jurisdicional (PORFIRO, 2018), cenário no qual ganha especial relevância a utilização de mecanismos de deliberação e participação tais como as audiências públicas e a atuação de *amicus curiae*.

Um único caso de intervenção de terceiros na qualidade de *amicus curiae*, todavia, foi identificado no arcabouço de todas as ações civis públicas observadas. Foi na Ação Civil Pública nº 0616599-81.2017.8.04.0001, na qual o Juízo, de ofício, determinou a intimação do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a Defensoria Pública do Estado para, caso quisessem, ingressassem no feito nesta qualidade, habilitando-se tão somente a Defensoria Pública do Amazonas.

Percebe-se, assim, uma utilização deficiente destes mecanismos na prática forense dos órgãos do Tribunal de Justiça do Amazonas.

O fato é que, embora mais trabalhosa, cara e demandante de uma habilidade de uma

habilidade gerencial e política atípica do Poder Judiciário, a intervenção judicial estruturante pode oferecer um canal propício para promover discussões a respeito da violação de direitos fundamentais (PORFIRO, 2018).

O manejo adequado das ações civis públicas do ponto de vista estruturante, pode, assim, evitar os pedidos de obrigações demasiadamente autoritárias e desconexas da realidade, buscando colaborar efetivamente com a tutela dos direitos fundamentais, sobretudo dos mais vulneráveis, como a população carcerária, contribuindo para a cultura dos diálogos institucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao desfecho da presente pesquisa, verifica-se quão ampla é a problemática no Brasil acerca da situação das pessoas privadas de liberdade e dos mecanismos a serem utilizados para a proteção de seus direitos fundamentais mais básicos.

A omissão do Estado em relação ao preso não parece ser involuntária, na medida em que, no meio político tradicional, parece ser endossado e reproduzido o discurso segregacionista e desumanizado em relação a população carcerária, afinal, para fins eleitorais, a infeliz frase “bandido bom é bandido morto” é popular.

Como bem apontou o Ministro relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, em trecho de seu voto do julgamento da Medida Cautelar, e que foi reproduzido no presente trabalho, duas razões podem explicar o desamparo das pessoas privadas de liberdade pelo Estado: a primeira diz respeito à suspensão de seus direitos políticos, não possuindo direito a voto, e conseqüentemente, não tendo representação política direta; a segunda, e mais grave, é decorrente do desprezo social em relação à pessoa presa, a quem, boa parte da população, não deseja apenas a privação de liberdade para o cumprimento da pena, mas sim a inexistência de qualquer condição humana, como se, quanto mais desumana e degradante a pena, melhor atendida a sua finalidade.

Essa população carcerária representa, portanto, parcela social em absoluto estado de vulnerabilidade, de modo que a proteção de seus direitos no plano individual é inviabilizada muitas vezes por não haver qualquer paridade de armas em relação ao Estado.

Obviamente que, em se tratando de execução penal, o sujeito privado de liberdade pode se valer dos expedientes ordinários do processo penal para a garantia de seus direitos individuais, tais como os incidentes direcionados ao Juízo da Execução, o recurso de agravo em execução aos Tribunais e até mesmo o remédio constitucional do *habeas corpus*, e, para tal finalidade, até existem os serviços de advocacia gratuita e a própria Defensoria Pública, que tem a missão institucional de prestação de assistência jurídica ao preso.

Não é, todavia, no plano individual que se consegue enfrentar as situações – bastante comuns – de massivo descumprimento de direitos fundamentais no âmbito da execução penal, os quais ultrapassam os interesses penais e processuais penais, adentrando no campo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, cuja proteção se dá no âmbito do processo coletivo, tema sobre o qual se debruçou a presente dissertação, com ênfase para a ações civis públicas.

Os direitos a que se faz menção não estão previstos apenas na Lei de Execução Penal, mas estão presentes em diversos outros diplomas legais, tratados de Direito Internacional, e, sobretudo, na Constituição Federal. Ou seja, os direitos da pessoa privada de liberdade estão previstos em um complexo sistema normativo, que pressupõe uma atuação dos órgãos do Estado para serem assegurados.

É que, conforme se viu no tópico inicial deste trabalho, a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo os sociais demandam uma prestação por parte do Estado, que tem, portanto, o dever de realizar, promover e garantir condições necessárias para que as normas constitucionais e infraconstitucionais não sejam meras disposições vazias.

A atuação estatal para a promoção de tais direitos fundamentais se consolida por meio das denominadas políticas públicas, que podem ser definidas, de forma sintética, como programas de ação governamental, construídos por um processo político estruturado, e que visam a realização de objetivos previamente definidos. Estes objetivos estão consolidados na própria Constituição e na legislação infraconstitucional.

O mister de planejar, elaborar e executar as políticas públicas é, em regra, dos Poderes Executivo e Legislativo, cujos membros são eleitos para essa finalidade. Todavia, no caso de inação destes Poderes, o que amplamente se discutiu na parte inicial do presente trabalho é a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para assegurar a efetividade dos mandamentos legais e constitucionais.

Neste sentido, investigou-se em primeiro lugar a posição institucional do Poder Judiciário no Constitucionalismo brasileiro, buscando-se identificar como os juízes e tribunais tem realizado se utilizado da interpretação judicial para realizar o controle judicial da política, concluindo-se que, no Brasil, há forte incidência do modelo denominado *judicial review*, com alguma mitigação por meio da adoção de instrumentos de deliberação e participação democrática, tais como audiências públicas, a figura do *amicus curiae*, dentre outros, visando encrustar nas decisões judiciais a legitimidade e a efetividade dos valores democráticos.

O Poder Judiciário vem, assim, ganhando protagonismo na atuação em matéria política, uma vez que cada vez vem sendo constantemente conclamado a julgar a legalidade e a constitucionalidade de atos dos demais Poderes, como se verdadeiros agentes políticos fossem, sobretudo quando do julgamento em demandas coletivas.

Desempenham também, destarte, os órgãos julgadores uma função política, intervindo diretamente no espaço reservado tradicionalmente aos demais Poderes, passando a exercer o denominado controle judicial de políticas públicas.

Viu-se também haver questionamentos sobre a legitimidade de atuação do Poder Judiciário, sobretudo por meio dos argumentos da separação de poderes e da ausência de representatividade política-eleitoral. Refutou-se, todavia, estas controversas, demonstrando-se que o controle judicial exercido sobre as políticas públicas se dá, portanto, do ponto de vista da preservação de direitos, de modo que não deve ser originário (e sim derivado), não podendo permitir violações a esfera jurídica dos indivíduos e grupos sociais. Sua legitimidade, deriva, pois, dos seus papéis contramajoritário e representativo, conforme visto.

Apontou-se também, não se tratar de ativismo judicial, ao menos não na acepção negativa do termo, pelo qual haveria uma indevida incursão sobre as funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes, seja legislando, seja administrando, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como se viu, de uma judicialização da política, que muitas vezes, pressupõe uma atuação mais expansiva e proativa da atividade judicial, objetivando a concretização de valores e fins constitucionais.

Tal tipo de atuação é fundamental, portanto, para tentar reverter situações de generalizada violação de direitos fundamentais por meio de ações e omissões do Poder Público, tal como se constatou na realidade do sistema prisional brasileiro, a ponto de se incorporar ao Direito pátrio a tese do estado de coisas inconstitucional.

A situação da população encarcerada no Brasil é de fato gravíssima e, embora isto não seja nenhuma novidade, preocupou-se o presente trabalho em materializar os números do sistema prisional brasileiro e do estado do Amazonas, por meio de dados oficiais do Relatório Analítico anual do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Constatou-se, assim, a permanente crise do sistema carcerário, cujo ambiente é totalmente desfavorável a um cumprimento de pena reabilitador, apontando os dados: a superlotação dos presídios, déficit de vagas no sistema prisional, elevado número de presos provisórios – que muitas vezes dividem celas com presos condenados –, seletividade da população presa, ausência ou insuficiência de programas de trabalho e estudo, dentre outros.

Difícil, portanto, neste cenário assegurar os mais básicos direitos das pessoas privadas de liberdade, que lhe deveriam ser integralmente conservados, exceto os atingidos pela perda da liberdade, demonstrando o quadro de fragilidade muito maior que a vulnerabilidade de qualquer outro cidadão em sociedade (hipervulnerabilidade), uma vez que a mercê Estado até mesmo para suas necessidades mais fundamentais.

Inegável, portanto, a responsabilidade do Estado-executor em relação às pessoas privadas de liberdade, tendo em vista se tratar sujeito de direitos, submetido à total e integral

custódia por parte da Administração Pública, desempenhando o papel de tutor e devendo prezar pela manutenção de seus direitos, o que na prática, dificilmente ocorre.

Com essas premissas, chega-se ao terceiro tópico do trabalho, a fim de que se investigue acerca da viabilidade do uso das ações civis públicas para a tutela coletiva dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Pontuou-se, inicialmente, acerca das ações coletivas, observando-se a existência de diversos mecanismos de tutela coletiva – cujo objeto é salvaguardar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos – e até mesmo a existência de Direito Processual Coletivo (ou um microsistema de ações coletivas) e que possui peculiaridades como: a legitimidade *ad causam* diferenciada, pois, muitas vezes, o autor coletivo não é o titular do direito pleiteado; a alteração dos limites da coisa julgada, que tendem a ser *erga omnes* ou *ultra partes*; a redefinição do conceito de litispendência e de conexidade; as regras próprias de competência; as peculiaridades na liquidação e cumprimento de sentença; entre outras.

Neste sentido, visualizou-se de forma breve os principais mecanismos de tutela coletiva de direitos, para, em seguida, observar investigar a eficiência destes instrumentos na visão da Administração da Justiça, por meio de questionário (“*survey*”) constante do “Relatório Analítico-Propositivo Justiça Pesquisa”, publicado em 2018, e encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça, mediante contratação da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

Tal relatório questionou magistrados de todo o Brasil, de forma aleatória, acerca de sua percepção sobre determinadas dimensões que não poderiam ser apreendidas apenas da análise de decisões, tais como: opinião sobre a atuação dos legitimados para proposição das demandas coletivas, com destaque para as ações civis públicas; a visão dos magistrados sobre a eficácia dos instrumentos de tutela coletiva; entre outras.

Examinou-se, com base no estudo do Conselho Nacional de Justiça, que: i) as ações civis públicas realmente têm sido vistas como mais eficazes dentre as ações para a tutela de direitos difusos, em que pese o elevado índice de descrédito nas ações coletivas; ii) o Ministério Público tem atuação destacada nas demandas coletivas, dentre elas as ações civis públicas, seja pelo grau de legitimidade ou seja pela melhor técnica, na opinião dos magistrados; iii) a judicialização de demandas coletivas tem sido preterida em relação aos mecanismos de solução negociada, muito em virtude da morosidade do julgamento das ações coletivas e do reduzido grau de êxito nas demandas judiciais.

Destacou-se, também, a atuação do Conselho Nacional de Justiça que, como órgão de coordenação institucional do Poder Judiciário, possui atribuição de definir as denominadas “políticas judiciárias” para a garantia da efetiva prestação jurisdicional, sobretudo por meio das

ações de planejamento estratégico e definição de metas, em prol da tutela coletiva de direitos fundamentais e do fortalecimento democrático.

Finalmente, em relação às ações civis públicas em si, viu-se a sua qualidade de instrumento de tutela judicial coletiva, enfocando-se a sua utilização na defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade, observando o seu objeto, a legitimidade *ad causam*, a competência, a sentença, a coisa julgada, o seu procedimento e a possibilidade de autocomposição.

Por ela, admite-se a tutela de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e as medidas para a adequada consecução do seu objeto, podendo, portanto, ser utilizada de modo efetivo para a proteção dos direitos dos presos, que, em conjunto, estão submetidos aos mesmos descasos e desrespeitos.

Os direitos negados às pessoas privadas de liberdade estão contidos, conforme se aduziu, nas normas constitucionais e infraconstitucionais, de modo que estas podem perfeitamente ser objeto das ações civis públicas por meio de pedidos de obrigação de fazer em face do Estado.

Frise-se que esta possibilidade de realização de pedidos de obrigação de fazer e não fazer é relevantíssima e fundamental, pois possibilita ao Poder Judiciário determinar aos agentes políticos que cumpra a norma e implemente políticas públicas, nos casos de omissão do Estado.

Quanto à legitimidade *ad causam*, no polo ativo, Ministério Público e Defensoria exercem papel fundamental, pois são órgãos que integram a execução penal e simultaneamente legitimados para a defesa de direitos difusos e coletivos. Quanto à legitimidade passiva, os Estados são os grandes demandados, na medida em que mantêm a maior parte dos estabelecimentos penais.

Como consequência da legitimidade passiva dos Estados, via de regra, a competência para julgar as ações civis públicas em matéria de execução penal, será da justiça comum, por meio das varas cíveis ou da Fazenda Pública, onde houver.

Outro ponto de destaque é a possibilidade de autocomposição no âmbito das ações civis públicas, principalmente por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), por meio do qual os órgãos públicos (Ministério Público, União, Estados, Municípios) tomam dos interessados a obrigação de determinada conduta, mediante cominação, tendo por escopo proteger direitos transindividuais ou coletivos *lato sensu*, mostrando-se importante instrumento de efetividade da tutela no caso concreto.

Ainda no terceiro tópico da dissertação, discutiu-se a possibilidade de se proceder o controle de constitucionalidade no âmbito das ações civis públicas, concluindo-se pela sua possibilidade, em sede de controle difuso, quando a declaração de (in)constitucionalidade é causa de pedir e não pedido da ação.

Adiante, sobre a questão da amplitude e flexibilização da rigidez dos pedidos na demanda coletiva, destacou-se o princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, que permite, inclusive, ao magistrado sopesar, no caso, concreto a necessidade de observar a regra da adstrição aos pedidos constantes da inicial em prol de uma tutela mais efetiva e condizente com os interesses das partes.

Por fim, abordou-se a questão do processo estrutural como facilitador da realização dos direitos fundamentais, partindo-se da premissa que o controle de políticas públicas por meio das ações coletivas é realidade, possibilitando tal abordagem uma democratização do processo e a efetivação do provimento jurisdicional. Por meio do processo estrutural, almeja-se decisões que alterem substancialmente, para o futuro, determinadas práticas ou instituições, por meio de comandos abertos e que preveem o alcance de resultados ao longo do tempo.

Neste contexto, mostram-se importantes dos processos estruturais a adoção de soluções consensuais de conflito, tais como os TACs, bem como mecanismos dialógicos processuais tais como a participação de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas.

Tudo isso embasa a análise exploratória e descritiva realizada no último tópico do trabalho, visando atingir o objetivo de pesquisa inicialmente formulado, qual seja, investigar como o Tribunal de Justiça tem atuado no processamento e julgamento de ações civis públicas utilizadas como mecanismo de concretização de políticas públicas prisionais.

Com base nos critérios previamente estabelecidos, foram identificadas e observadas 30 (trinta) ações civis públicas no âmbito dos órgãos jurisdicionais do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, sendo 17 (dezessete) da capital e 13 (treze) de comarcas do interior, selecionando-se, dentre estas, 6 (seis) ações para a realização de descrição pormenorizada de sua tramitação e dos atos decisórios.

Para a seleção dos processos judiciais, optou-se por aqueles mais representativos, cujos pedidos e causa de pedir não eram repetidos entre si, e que realmente versavam sobre a judicialização de políticas públicas prisionais que demandavam por obrigações de fazer do Estado, além de enfrentarem um dos seguintes tópicos: possibilidade de utilização da dignidade da pessoa humana como causa de pedir e como fundamento de decidir nas ações civis públicas; limites e fundamentos de legitimidade de atuação dos Juízes nas demandas voltadas à concretização de políticas públicas; a utilização do estado de coisas inconstitucional do sistema

prisional brasileiro como causa de pedir das ações ou como fundamento das decisões judiciais; a viabilidade de utilização de demandas estruturantes e dialógicas para tutelar direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade; extensão e adstrição do pedido nas tutelas coletivas.

Constatou-se, dos casos analisados, a aptidão e idoneidade das ações civis públicas para a tutela e implementação de direitos coletivos das pessoas privadas de liberdade, ante a possibilidade de se obter provimento jurisdicional cominatório com o objetivo de compelir o Estado à garantia de direitos fundamentais gerais e dos direitos penitenciários, bem como à implementação de políticas públicas.

Não se afirma com isso a plena efetividade do instrumento para a proteção de direitos dos encarcerados e tampouco que seja a ação civil pública a melhor via para a tutela coletiva da população prisional, até porque esta não era a proposta do presente trabalho, sendo necessários outros procedimentos metodológicos e, sobretudo, uma análise comparativa com outros mecanismos de efetivação de direitos para se alcançar alguma conclusão quanto a isso.

Podem ser feitas, contudo, algumas importantes afirmações: I) tem sido constante a utilização do argumento da proteção da dignidade humana, da tutela do mínimo existencial em matéria de direitos fundamentais e do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, para fundamentar e legitimar a atuação do Poder Judiciário nos casos concretos de judicialização de políticas públicas; II) tem sido realizados Termos de Ajustamento de Conduta em vários processos, com o Estado do Amazonas reconhecendo seus deveres no âmbito da execução penal; III) o Ministério Público do Amazonas tem adotado postura enérgica na judicialização de políticas públicas sobre o tema prisional, no entanto, com atuação pouco estratégica e coordenada em alguns casos, ora ajuizando ações com objeto muito amplos – o que não é recomendável do ponto de vista prático, conforme observado –, ora formulando pedidos com contradição interna (no mesmo processo) e externa (entre um processo e outro).

Ademais, confirma-se também o início da utilização dos processos estruturantes no Poder Judiciário do Amazonas, de modo que, mesmo nos casos de inefetividade das vias tradicionais de coercibilidade de obrigações judiciais, com ênfase para as multas cominatórias (astreintes), a ação civil pública exerce um papel dialógico bastante importante, que é o de dar início ao diálogo institucional entre órgão que atuam na execução penal, que, infelizmente, não tem acontecido fora do âmbito dos processos judiciais.

Assim, mesmo quando o Estado se esquivava do cumprimento de suas obrigações relacionadas às questões penitenciárias, tem-se observado que ao se deparar com uma ação civil

pública sobre o tema, inicia-se uma busca pela autocomposição ou pela resolução dos problemas por vias transversas, a fim de esvaziar as ações ajuizadas.

Não se pode negar, assim, a confirmação da hipótese formulada no projeto inicial dessa dissertação, no sentido de ser exercido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por meio da atuação jurisdicional de seus órgãos, importante papel na efetivação de políticas públicas.

É certo, também, que o presente trabalho nem se aproxima de esgotar o tema, abrindo-se um leque de possibilidades para futuras pesquisas e posteriores desdobramentos, esperando-se apenas que este contribua para a inquietação acadêmica, social e política para com a situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Projeto Transformar**. Disponível em: <https://a3p.eco.br/produto/projeto-transformar/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

ALBERGARIA, Jason. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ALVIM, Arruda; *et al.* **Código do Consumidor comentado**. 2. ed. São Paulo: RT, 1995.

AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. “**Projeto ‘Trabalhando a Liberdade’ possibilita ressocialização de presos**”. 12 set. 2019. Disponível em: <http://www.ssp.am.gov.br/projeto-trabalhando-a-liberdade-possibilita-ressocializacao/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0614534-16.2017.8.04.0001**. Data do ajuizamento: 27. abr. 2017a. Acesso pelo sistema SAJ, mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0616599-81.2017.8.04.0001**. Data do ajuizamento: 12. mai. 2017b. Acesso pelo sistema SAJ, mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0634922-03.2018.8.04.0001**. Data do ajuizamento: 06. ago. 2018. Acesso pelo sistema SAJ, mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0000523-20.2014.8.04.5600**. Data do ajuizamento: 15. mai. 2012a. Acesso pelo sistema PROJUDI, mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0003445-91.2013.8.04.7500**. Data do ajuizamento: 13. abr. 2012b. Acesso pelo sistema PROJUDI, mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0000245-47.2020.8.04.7301**. Data do ajuizamento: 06. mai. 2020. Acesso pelo sistema PROJUDI,

mediante autorização obtida no Processo Administrativo SEI/TJAM nº 2022/000001323-00 (anexo).

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá. 2006.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. 2016. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Deciso-es-estruturais.pdf>. Acesso em 20 jan. 2022.

ASSIS, Araken. **Manual da Execução**. 20. ed. São Paulo: RT, 2018.

AUGUSTO, Marcela Vaz; ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Ações coletivas como instrumentos de concretização de políticas públicas: o caso do ativismo judicial dialógico no TJSP. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 97, item 9, set.-out., 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo Democrático**: A ideologia vitoriosa do século XX. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas**. In: BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 129-177.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: RT, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral 1. 23. ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/compilado.htm). Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em 29 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impresao.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm). Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 721-DF.** Impetrante Maria Aparecida Moreira e Impetrado Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. STF, 30 out. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390> Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347.** Requerente Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator: Ministro Marco Aurélio. STF, 9 set. 2015. p. 31. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 580.252.** Recorrente Anderson Nunes da Silva e Recorrido Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. STF, 16 fev. 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2600961>. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581.** Reclamante Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e reclamado Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. STF, 13 ago. 2015. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2637302>. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 625.249/PR**. Relator: Ministro Luiz Fux. STJ, 31 ago. 2006. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP\\_625249\\_PR\\_1265082352972.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746152&Signature=05lz7cBgghlp8ZtxeRjUYVeeTak%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_625249_PR_1265082352972.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746152&Signature=05lz7cBgghlp8ZtxeRjUYVeeTak%3D)> Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.569.401/CE**. Relator: Ministro Humberto Martins. STJ, 08 mar. 2016. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_RESP\\_1569401\\_0290b.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746187&Signature=jkelZyB84fd7PsT6KMIWYBdr5mo%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1569401_0290b.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746187&Signature=jkelZyB84fd7PsT6KMIWYBdr5mo%3D)> Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.733.412/SP**. Relator: Ministro OG Fernandes. STJ, 17 set. 2019. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_RESP\\_1733412\\_17ddd.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746238&Signature=75AKhjdaL3hE6DzUkOIIWpxVUIg%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1733412_17ddd.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1644746238&Signature=75AKhjdaL3hE6DzUkOIIWpxVUIg%3D)> Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado16494920210921614a0d2d82eae.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Regras de Mandela**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/403>> Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório Analítico Propositivo – Justiça Pesquisa – Ações Coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Analítico do Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUZAID, Alfredo. Do ônus da prova. **Revista de direito processual civil**, v. 2, n. 4, p. 5-24. São Paulo: Saraiva, jul./dez., 1961.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2. ed. rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A evolução do ativismo judicial na suprema corte norte-americana. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 60, p. 59-117, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109919>> Acesso em: 13 fev. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Editora Forense/Gen, 2014.

CARNELUTTI, Francesco. **El problema de la pena**. Buenos Aires: Europa-América, 1947.

CARVAS, Felipe. **Ação civil pública: a defesa de direitos de pessoas privadas de liberdade por meio da tutela coletiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CASTRO, Flávia de Almeida Viveiros de. O papel político do Poder Judiciário. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 11, 2000. p. 171-186. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista11/revista11\\_171.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_171.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021.

CASTRO, Mary Garcia *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco; BID, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CHEMERINSKY, Erwin. In defense of judicial review: The perils of popular constitutionalism. **University of Illinois Law Review**, Champaign, n. 3. p. 673-690, 2004. Disponível em: [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2144&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2144&context=faculty_scholarship). Acesso em: 05 jun. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. (e-book). Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil procedure Review**, v. 8, n. 1, jan.-abr. 2017. Disponível em: [https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/08/zaneti-didier-cpr-2017\\_notas-sobre-ad-decisoes-estruturantes.pdf](https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/08/zaneti-didier-cpr-2017_notas-sobre-ad-decisoes-estruturantes.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 10ª ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

DOTTI, René Ariel. Execução penal no Brasil: aspectos constitucionais e legais. *In*: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello (org.). **Sistema penal para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

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

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2001.

EM 2017, 56 presos foram assassinados em massacre no Compaj. **G1 Amazonas**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/05/27/massacre-em-2017-foi-o-maior-do-sistema-prisional-do-amazonas.ghtml>> Acesso em: 27 ago. 2021.

EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. A implementação e o controle das políticas públicas através do inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento, e da ação civil pública pelo Ministério Público do futuro. *In*: **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, n. 4, p. 141-157, jan./dez. 2014. Disponível em: <<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revista/article/view/69>> Acesso em: 15 set. 2021.

FALLON JR., Richard H. **The dynamic constitution**: Na Introduction to American Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FELBERG, Rodrigo. **A reintegração social dos cidadãos-egressos**: uma nova dimensão de aplicabilidade às ações afirmativas. São Paulo: Atlas, 2015.

FREITAS, Graça Maria Borges de; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Separação e equilíbrio de poderes: reflexões sobre democracia e desenho institucional do STF pós-1988, apontamentos a partir de um estudo de caso, ADPF 402-DF. **Cadernos Adenauer**, v. 18, n. 1. 2017. p. 193-216. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/39363>. Acesso em: 14 mar. 2021.

FRIEDMAN, Barry. Constitucionalismo popular mediado. **Revista Jurídica de La Universidad de Palermo**, 2005. Disponível em: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n6N1-October2005/061Juridica06.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n6N1-October2005/061Juridica06.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.

GOMES, Luis Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Juiz e o Direito**: o método dialógico e a magistratura na pós-modernidade. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário**. *In*: O processo. Estudos e Pareceres. 2. ed. São Paulo: RT, 2009.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralística e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. V. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. In: **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 257-274, abril 2011. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/221-802-5-pb.pdf>> Acesso em: 15 set. 2021.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed., tradução de Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Fabris, 1998.

JESUS, Damásio E. de. **Sistema penal brasileiro: execução das penas no Brasil**. Revista Consulex. São Paulo: Ano I, n 1, p. 24-28, jan. 1997.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **Sistema penitenciário brasileiro: a educação e o trabalho na Política de Execução Penal**. Petropolis, RJ: De Petrus *et al*: Rio de Janeiro: FAPERJ, 2012.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia de Letras, 1988.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

LIRA, Adriana Costa. **O Processo Coletivo Estrutural: mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil**. Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

LISBOA, Roberto Senise. **Contrato difusos e coletivos: consumidor, meio ambiente, trabalho, agrário, locação, autor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MACHADO, Vitor Gonçalves. **A reintegração social do preso: uma análise sobre os principais discursos contrários e favoráveis à finalidade ressocializadora da pena**. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. abr. 2014. Disponível em: [www.ibccrim.org.br/artigos/2010/04](http://www.ibccrim.org.br/artigos/2010/04). Acesso em: 02 dez. 2020.

MAIA, Maurílio Casas. A vulnerabilidade dos encarcerados e sua tutela jurídica: breves linhas. **Empório do Direito**. 10 out. 2015. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-vulnerabilidade-dos-encarcerados-e-sua-tutela-juridica-breves-linhas>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MAIA, Maurilio Casas. O risco do efeito medusa proveniente das elites e a tutela contramajoritária das minorias vulneráveis: breve reflexão democrática. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas**, v. 13, p. 166-173, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio culturale dos consumidores. 2. ed. (e-book). São Paulo: RT, 2016.

MARTÍNEZ-SICLUNA Y SEPÚLVEDA, Consuelo. **Legalidad y legitimidad**: la teoria del poder. Madrid: Actas, 1991.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. 3.ed. São Paulo: Atlas. 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 16ª ed. rev. Ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia brasileira**: discurso, possibilidades e responsabilidades na Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato N. **Execução penal**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legislação penal especial**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* Processo coletivo. Do surgimento à atualidade. São Paulo: RT, 2014.

NOWAK, John; ROTUNDA, Ronald. **Constitutional Law**. 5th Ed. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1995.

OLIVEIRA, Edmundo de. **Direitos e deveres do condenado**. São Paulo: Saraiva, 1980.

PASTORE, José. **Trabalho para ex-infratores**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal**: Parte Geral. 14. ed. rev., ampl., e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. 2. ed. São Paulo: SARAIVA, 2015.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROBERT, Wilken Almeida; MENEZES, Rafael da Silva. Da efetividade das audiências públicas como instrumento de deliberação no âmbito do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 169-196, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/74385>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SANTOS, Ana Borges Coêlho. **Direitos sociais pelo Poder Judiciário e seus reflexos em políticas públicas**: uma perspectiva através das lides estruturais. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Natanael Lima; OLIVEIRA, Jadson Correia de. Supremacia Judicial e Constitucionalismo Popular: O protagonismo da interpretação constitucional. **Revista Rios Eletrônica**: Revista Científica da Faculdade Sete de Setembro, Paulo Afonso – Faculdade Sete de Setembro (FASETE) –, ano 12, n. 5, 2018. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2018/15/supremacia\\_judicial\\_e\\_constitucionalismo\\_popular.pdf](https://www.unirios.edu.br/revistarios/media/revistas/2018/15/supremacia_judicial_e_constitucionalismo_popular.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SHIMURA, Sérgio Seiji. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília 62 (2): 119-136. Abr/Jun 2011. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/65>> Acesso em: 15 set. 2021.

SILVA, José Adaumir Arruda da. SILVA NETO, Arthur Corrêa da. **Execução Penal**: Novos rumo, novos paradigmas. 2ª tiragem - revisada. Manaus: Editora Aufiero, 2012.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIQUEIRA Jr., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, vol. 06, nº 02. 2013. p. 119-161. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11773>. Acesso em: 08 jan. 2021.

SOUZA, Whathila Costa Ramos de. Responsabilidade civil do Estado na integridade física do preso. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5874, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72421>. Acesso em: 28 jan. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. New Jersey: Princeton University, 1999.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. **El valor de la constitución: separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidade em los orígenes del estado liberal**. Madrid, Alianza Editorial, 2006.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. In: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**. Salvador: JusPodvm, 2018.

WALUCHOW, Wil. Constitutional rights and the possibility of detached constructive interpretation. In: **Problema: Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho**. n. 9, Jan-Dec. 2015. p. 23-52. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316535661\\_Constitutional\\_Rights\\_and\\_the\\_Possibility\\_of\\_Detached\\_Constructive\\_Interpretation](https://www.researchgate.net/publication/316535661_Constitutional_Rights_and_the_Possibility_of_Detached_Constructive_Interpretation). Acesso em: 14 mar. 2020.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ZAVASCKY, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

**APÊNDICE – TABELA DE ANÁLISE DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DO TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS SOBRE O TEMA “SISTEMA  
PRISIONAL”**

**AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS SOBRE O TEMA "SISTEMA PRISIONAL"**

	Nº do Processo	Sistema p/ consulta	Vara	Requerente(s)	Requerido(s)	Assunto	Data de Ajuizamento	Decisão liminar	Sentença	Situação atual
1	0619418-88.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	3ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas;	Mudança do Modelo de gestão prisional e fim das delegações de serviços indelegáveis	01/06/2017	Indeferida.	Não houve.	Processo suspenso, aguardando julgamento de agravo de instrumento sobre intervenção da DPE no feito.
2	0616609-28.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	1ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; RH Multisserviços	Nulidade do contrato de gestão da Penitenciária Feminina de Manaus e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Indeferida.	Perda do objeto sobre o pedido de nulidade do contrato e improcedência quanto à condenação da empresa.	Aguardando julgamento de recurso de apelação interposto pelo Ministério Público.
3	0616805-95.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	Vara de Execução Penal	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional	Nulidade do contrato de gestão da Unidade Prisional do Puraquequara e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Indeferida.	Não houve.	Aguardando prolação de sentença.
4	0616599-81.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	2ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional	Nulidade do contrato de gestão do Centro de Detenção Provisória de Manaus e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Deferida, para determinar que o Estado do AM se abstenha de renovar contratos de administração de qualquer unidade prisional.	Não houve.	Foi declinada a competência para a Vara de Execução Penal, estando os autos aguardando movimentação.
5	0616607-58.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	3ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional	Nulidade do contrato de gestão do Instituto Penal Antônio Trindade e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Deferida parcialmente, para determinar que os requeridos comprovassem o depósito de valor da garantia pactuada em contrato.	Proferida sentença de parcial julgamento do mérito, julgando improcedentes os pedidos os pedidos de sua competência e declinando a VEP os demais.	Autos conclusos ao Juízo da VEP para julgamento dos demais pedidos.
6	0616594-59.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	5ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional	Nulidade do contrato de gestão do Complexo Penitenciário Anísio Jobim e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Deferida parcialmente, para determinar que os requeridos comprovassem o depósito de valor da garantia pactuada em contrato.	Feito extinto sem resolução do mérito por perda do interesse de agir e por reconhecimento da coisa julgada.	Aguardando julgamento de recurso de apelação interposto pelo Ministério Público.
7	0616602-36.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	4ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional	Nulidade do contrato de gestão do Centro de Detenção Provisória Feminino e condenação da empresa por descumprimento do contrato.	12/05/2017	Não houve manifestação.	Julgados totalmente procedentes os pedidos.	Aguardando julgamento de recurso de apelação interposto pela Umanizzare Gestão Prisional.
8	0614629-46.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	1ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Pamas SPE S/A	Nulidade do contrato firmado entre a empresa e o Estado por ilicitude do objeto (delegação de serviços indelegáveis).	28/04/2017	Indeferida.	Julgada improcedente.	Foi interposto recurso de apelação, conhecido e provido, para reformar a sentença, concedendo-se antecipação de tutela para suspender a execução do contrato. Atualmente, o processo está no STJ para julgamento do Resp.
9	0614539-38.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	2ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à segurança e lotação dos estabelecimentos prisionais.	27/04/2017	Não houve manifestação.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
10	0614543-75.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	4ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à manutenção predial dos estabelecimentos prisionais.	27/04/2017	Não houve manifestação.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
11	0614554-07.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	3ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à assistência material e assistência social aos internos.	27/04/2017	Não houve manifestação.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
12	0614548-97.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	Vara de Execução Penal	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à assistência médica e assistência odontológica aos internos.	27/04/2017	Não houve manifestação.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
13	0614534-16.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	3ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à assistência jurídica e assistência psicológica.	27/04/2017	Deferida a liminar, para determinar às empresas o cumprimento das obrigações contratuais.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
14	0614521-17.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	2ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente à alimentações dos internos.	27/04/2017	Indeferida.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
15	0605083-64.2017.8.04.0001	SAJ-PG5	3ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas; Umanizzare Gestão Prisional; RH Multisserviços	Obrigações de fazer, em execução do contrato firmado entre as empresas e o Estado referente ao transporte dos internos para comparecer em audiências.	16/02/2017	Deferida a liminar, para determinar às empresas o cumprimento das obrigações contratuais.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
16	0634922-03.2018.8.04.0001	SAJ-PG5	1ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Construção de um conjunto arquitetônico para funcionamento do cumprimento de pena em regime semiaberto.	06/08/2018	Indeferida.	Julgada improcedente.	Aguardando prazo para recurso de apelação.

17	0659580-57.2019.8.04.0001	SAJ-PG5	4ª Vara da Fazenda Pública-Manaus	Defensoria Pública Estadual	Estado do Amazonas	Indenização dos familiares de presos mortos em rebelião.	23/10/2019	Indeferida.	Não houve.	Audiência de instrução e julgamento pautada para 07/04/2022.
18	0000523-20.2014.8.04.5600	PROJUDI	2ª Vara de Manicoré	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Obrigações de fazer de medidas urgentes em virtude de diversos descumprimentos da LEP, bem como a construção de uma nova unidade prisional.	15/05/2012	Deferida, para determinar ao Estado a adoção de medidas para a construção do novo presídio em Manicoré, bem como providenciar os direitos assistenciais aos presos.	Confirmando a antecipação de tutela e determinando a adoção de 15 obrigações de fazer distintas.	Processo em fase de cumprimento de sentença, com informação de que teria havido perda do objeto, pois todos internos teriam sido transferidos para a capital.
19	0000245-47.2020.8.04.7301	PROJUDI	1ª Vara de Tabatinga	Defensoria Pública Estadual	Estado do Amazonas	Adoção de medidas para controle da COVID-19	06/05/2020	Deferida, para adoção de medidas sanitárias emergenciais e suspensão de qualquer transferência de presos para a unidade de Tabatinga.	Homologando acordo (TAC) e extinguindo processo.	Processo arquivado.
20	0000293-47.2013.8.04.7302	PROJUDI	1ª Vara de Tabatinga	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferência de detentos e obrigações de fazer de medidas urgentes em virtude de diversos descumprimentos da LEP.	14/02/2012	Deferida, para determinar a transferência de parte dos presos e para providenciar os direitos assistenciais aos internos.	Não houve.	O Estado do Amazonas apresentou relatório constando a situação atual da Unidade. O processo encontra-se com vista ao MP.
21	0003445-91.2013.8.04.7500	PROJUDI	1ª Vara de Tefé	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferência de detentos e interdição de estabelecimento prisional	13/04/2012	Deferida em parte, para determinar medidas de redução da lotação do presídio.	Não houve.	Recentemente julgados ED contra a decisão que deferiu parcialmente a antecipação de tutela. Aguardando manifestação das partes sobre o julgamento antecipado da lide.
22	0000446-21.2020.8.04.7501	PROJUDI	1ª Vara de Tefé	Defensoria Pública Estadual	Estado do Amazonas	Adoção de medidas para controle da COVID-19	12/05/2020	Deferida parcialmente, para adoção de medidas sanitárias emergenciais e suspensão de qualquer transferência de presos para a unidade de Tabatinga.	Não houve.	Aguardando julgamento.
23	0004325-44.2013.8.04.4700	PROJUDI	1ª Vara de Itacoatiara	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferências de presos às comarcas de origem.	10/04/2013	Deferida para transferir presos.	Processo extinto sem resolução do mérito, por perda superveniente do interesse de agir.	Processo arquivado.
24	0007447-65.2013.8.04.4700	PROJUDI	3ª Vara de Itacoatiara	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Construção de unidades prisionais para mulheres e reforma das já existentes.	28/08/2013	Deferida para determinar a construção das unidades.	Procedente, confirmando-se a liminar.	Iniciado recentemente o cumprimento de sentença. Processo concluso para decisão.
25	0000103-23.2019.8.04.4700	PROJUDI	3ª Vara de Itacoatiara	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Construção de muro em unidade prisional.	23/01/2019	Deferida para determinar a construção do muro.	Não houve.	Processo suspenso, a pedido do Estado do AM, para finalizar obras.
26	0000016-31.2017.8.04.6901	PROJUDI	Vara Única de São Gabriel da Cachoeira	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Construção de Unidade prisional.	17/02/2017	Deferida parcialmente para transferir presos da Delegacia para batalhão da PM.	Julgada procedente, para determinar a construção de unidade prisional.	Aguardando prazo para recurso de apelação.
27	0800056-41.2021.8.04.0110	SAJ-PG5	1ª Vara de Iranduba	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferência de detentos e interdição de estabelecimento prisional	17/08/2021	Deferidos ambos os pedidos.	Não houve.	Aguardando informações sobre o cumprimento da liminar.
28	0601286-88.2021.8.04.4900	PROJUDI	Vara Única de Itapiranga	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferência de detentos e interdição de estabelecimento prisional	14/10/2021	Deferidos ambos os pedidos.	Não houve.	Recentemente apresentada contestação ao feito.
29	0001434-34.2013.8.04.3800	PROJUDI	1ª Vara de Coari	Ministério Público Estadual	Estado do Amazonas	Transferência de detentos e interdição de estabelecimento prisional	17/09/2013	Deferida parcialmente, para determinar a transferência de detentos.	Não houve.	Aguardando data para realização de inspeção judicial na unidade prisional.
30	0000186-13.2014.8.04.5800	PROJUDI	1ª Vara de Maués	Defensoria Pública Estadual	Estado do Amazonas	Interdição de unidade prisional	17/04/2014	Deferido o pedido para interditar parcialmente a unidade prisional.	Não houve.	Proferido despacho saneador em 13 de dezembro e aguardando manifestação das partes sobre provas a produzir.

]

Processos selecionados para a análise descritiva

**ANEXO – PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI N° 2022/000001323-00 (TJAM)**



Ministério da Educação  
Universidade Federal do Amazonas  
Programa de Pós-Graduação em Direito

OFÍCIO Nº 004/2022/PPGDIR/UFAM

Manaus, 17 de janeiro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor  
Desembargador DOMINGOS JORGE CHALUB PEREIRA  
Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

**Assunto: Acesso a Informações para elaboração de Projeto de Pesquisa.**

Senhor Presidente,

Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, apresentamos, por meio desta a pesquisa de dissertação intitulada "A concretização de Políticas Prisionais por meio de Ações Cíveis Públicas no Âmbito do Poder Judiciário Amazonense", que está sendo realizada pelo acadêmico **Wilken Almeida Robert**, discente do Curso de Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas – UFAM – e também servidor deste Tribunal de Justiça, Matrícula n. 40118, lotado no Gabinete do **Exmo. Sr. Desembargador Yedo Simões de Oliveira**.

Vimos através deste solicitar sua autorização para execução de pesquisa processual e coleta de dados perante o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por meio do acesso aos sistemas da instituição. Para tanto, far-se-á uso dos sistemas SAJ e ProJudí, para busca de Ações Cíveis Públicas que tratam da judicialização de políticas públicas prisionais e penitenciárias.

Informamos que todos os processos e demais dados a serem analisados são públicos – sem qualquer sigilo ou segredo de justiça –, cujos acessos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, observada a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Destacamos que o caráter ético desta pesquisa assegura o sigilo das informações coletadas e garante, também, a preservação da identidade e da privacidade de todas as partes envolvidas nos processos e procedimentos analisados.

Salientamos, por fim, que o deferimento do presente requerimento se reveste de especial importância para garantir respaldo (i) metodológico ao trabalho realizado; (ii) à publicação de seus resultados; (iii) e, sobretudo, funcional ao pesquisador, tendo em vista seu vínculo com este órgão do Poder Judiciário.

Agradecemos, desde já a compreensão e colaboração de Vossa Excelência, nos colocando à disposição para esclarecimentos complementares.

Na oportunidade, aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

***Professor Doutor Rafael da Silva Menezes***

**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito**

### **Informações de contato**

Pesquisador: Wilken Almeida Robert

Email: [wilken\\_robert@hotmail.com](mailto:wilken_robert@hotmail.com)

Tel: (92) 98115-3062

Coordenador e Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva Menezes

Email: [rafaelsmenezes@gmail.com](mailto:rafaelsmenezes@gmail.com)

Tel: (92) 99969-5138



Documento assinado eletronicamente por **Rafael da Silva Menezes, Coordenador de Pós-Graduação**, em 17/01/2022, às 12:04, conforme horário oficial de Manaus, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufam.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufam.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0839217** e o código CRC **65010C31**.

Avenida General Rodrigo Octávio, 6200 - Bairro Coroado I Campus Universitário Senador Arthur Virgílio  
Filho - Telefone: (92) 3305-1181  
CEP 69080-900, Manaus/AM, ppgdir@ufam.edu.br

---

Referência: Processo nº 23105.002164/2022-12

SEI nº 0839217



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

## DESPACHO

Por solicitação do Secretário-Geral de Administração, bem como, considerando os termos do Ofício nº 004/2022/PPGDIR/UFAM acostado sob o doc. nº 0431288, que trata da solicitação de acesso a informações para elaboração de Projeto de Pesquisa, encaminho os autos à **Secretaria de Tecnologia e Informação e Comunicação** e à **Secretaria-Geral de Justiça** para manifestação.

Manaus, data registrada no sistema.

**Ruan Pablo de Moraes Viana**

Diretor de Processamento de Feitos Administrativos da SECGAD



Documento assinado eletronicamente por **RUAN PABLO DE MORAES VIANA**, **Diretor(a)**, em 18/01/2022, às 13:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0431380** e o código CRC **E90C68D7**.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

**OFÍCIO Nº 09/2022, DE 19 DE JANEIRO DE 2022.**

**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS**

**SECRETARIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

Ofício nº 09/2022 – SETIC/TJAM

Manaus, 19 de janeiro de 2022.

Ao Senhor

**Christiano Lima e Silva**

Secretário-Geral de Administração do TJAM

**Assunto: Resposta ao OFÍCIO Nº 004/2022/PPGDIR/UFAM - Autorização para acesso de informações**

Prezado Senhor,

Ao cumprimentar Vossa Senhoria, em resposta ao OFÍCIO Nº 004/2022/PPGDIR/UFAM (Peça 0431288), informamos que, por parte desta Secretaria, não há óbice quanto à realização da pesquisa processual pretendida, desde que obedeça criteriosamente as características contidas no 3º e 4º parágrafo do documento em questão.

Informo que pelo contexto do próprio ofício não haverá necessidade de criação de usuários, visto que o acadêmico em questão é servidor desta Corte de Justiça, lotado no Gabinete do Exmo. Sr. Desembargador Yedo Simões de Oliveira, desta forma já possuindo usuário capaz de realizar a pesquisa.

Atenciosamente,

**BRENO FIGUEIREDO CORADO**

Secretário de TIC/TJAM  
(Assinado digitalmente)



Documento assinado eletronicamente por **BRENO FIGUEIREDO CORADO**,  
**Secretário(a)**, em 19/01/2022, às 09:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador  
**0432183** e o código CRC **F317BCE3**.

2022/000001323-00

0432183v4



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

## DESPACHO

Trata-se de requerimento inaugurado por meio do Ofício n.º 004/2022/PPGDIR/UFAM, datado de 17.01.2022, o qual o Ilmo. Sr. Professor Doutor Rafael da Silva Menezes, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFAM - Universidade Federal do Amazonas, solicita acesso a informações para elaboração de projeto de pesquisa de dissertação intitulada “**A concretização de Políticas Prisionais por meio de Ações Cíveis Públicas no Âmbito do Poder Judiciário Amazonense**”, que está sendo realizada pelo acadêmico Wilken Almeida Robert, discente do Curso de Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas – UFAM – e também servidor deste Tribunal de Justiça, Matrícula n. 40118, lotado no Gabinete do Exmo. Sr. Desembargador Yedo Simões de Oliveira.

Destacamos a importância e relevância do estudo acadêmico alicerçada no caso em concreto, tendo como respaldo a realidade fática processual, respeitados os processos que tramitam em segredo de justiça, bem como ressaltamos que praxe no âmbito deste Tribunal de Justiça a autorização de acesso de informações internas tendo como finalidade pesquisa acadêmica. Ademais, o requerente informa que todos os processos e demais dados a serem analisados são públicos – sem qualquer sigilo ou segredo de justiça –, cujos acessos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, observada a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Ante o exposto, não constamos óbice ao deferimento do pleito do requerente. Entretanto, por se tratar de decisão discricionária da Presidência desta Egrégia Corte, encaminho os autos para apreciação e deliberação.

É a manifestação.

Atenciosamente,

Manaus, data do sistema.

*(assinado digitalmente)*

**Alexander Cavalcante Xavier**

Secretário-Geral de Justiça, em exercício



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDER CAVALCANTE XAVIER, Diretor(a)**, em 19/01/2022, às 13:50, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0432479** e o código CRC **C662F088**.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

## DESPACHO GABPRES

**Processo Administrativo:** nº 2022/000001323-00

**Requerente:** Universidade Federal do Amazonas

**Assunto:** Acesso a informações para elaboração de Projeto de Pesquisa.

Trata-se de processo administrativo instaurado por intermédio do Ofício n.º 04/2022/PPGDIR/UFAM, pelo qual a Universidade Federal do Amazonas solicita autorização para execução de pesquisa processual e coleta de dados perante o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por meio do acesso aos sistemas da instituição. Para isso, postula o uso dos sistemas SAJ e ProJudi, para busca de Ações Cíveis Públicas que tratam da judicialização de políticas públicas prisionais e penitenciárias

Em id. 0432183, a Secretaria de Tecnologia de Informação e Comunicação opinou de forma favorável à realização da pesquisa processual, desde que obedeça criteriosamente as características contidas no 3º e 4º parágrafo do documento em questão.

Ademais, acrescentou que, pelo contexto do próprio ofício, não haverá necessidade de criação de usuários, visto que o acadêmico em questão é servidor desta Corte de Justiça, lotado no Gabinete do Exmo. Sr. Desembargador Yedo Simões de Oliveira, desta forma já possuindo usuário capaz de realizar a pesquisa.

Por seu turno, a Secretaria-Geral de Justiça também manifestou-se positivamente ao pleito, *in verbis*:

Destacamos a importância e relevância do estudo acadêmico alicerçada no caso em concreto, tendo como respaldo a realidade fática processual, respeitados os processos que tramitam em segredo de justiça, bem como ressaltamos que praxe no âmbito deste Tribunal de Justiça a autorização de acesso de informações internas tendo como finalidade pesquisa acadêmica. Ademais, o requerente informa que todos os processos e demais dados a serem analisados são públicos – sem qualquer sigilo ou segredo de justiça –, cujos acessos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, observada a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

É o relatório.

Diante de todo o exposto, **AUTORIZO** o pedido nos limites expostos no preâmbulo da presente *decisum*, desde que obedeça criteriosamente as características contidas no 3º e 4º parágrafo do documento em questão, conforme apontado pela SETIC.

À **Secretaria de Expediente** para cientificar a parte requerente e demais providências.

Manaus, data registrada no sistema.

(Assinado Digitalmente)

Desembargador **Domingos Jorge Chalub Pereira**  
Presidente TJ/AM



Documento assinado eletronicamente por **Domingos Jorge Chalub Pereira, Presidente**, em 20/01/2022, às 12:13, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0432617** e o código CRC **AFDEAD02**.

---



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

**OFÍCIO Nº 265/2022-PTJ/TJAM**

Manaus/AM, 20 de janeiro de 2022.

A Sua Senhoria o Senhor

**Professor Doutor RAFAEL DA SILVA MENEZES**

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito

Universidade Federal do Amazonas

E-mail: rafaelmenezes@gmail.com

**Assunto: Ofício nº 004/2022/PPGDIR/UFAM**

Prezado Senhor,

Pelo presente, no interesse do Processo Administrativo nº 2022/000001323-00, que trata do Ofício nº 004/2022/PPGDIR/UFAM, solicitando autorização para execução de pesquisa processual e coleta de dados perante este E. Tribunal de Justiça, através do acesso aos sistemas SAJ e ProJudí, para busca de Ações Cíveis Públicas que tratam da judicialização de políticas públicas prisionais e penitenciárias, sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Senhoria o Despacho GABPRES id. 0432617, prolatado nos referidos autos, em atenção ao pleito formulado.

Na oportunidade, informo que havendo manifestação a este expediente, deverá ser apresentada mediante envio de petição ao e-mail: protocolo@tjam.jus.br, fazendo-se menção ao referido processo administrativo. Em caso de dúvidas, entrar em contato pelos números (92) 2129-6790 / 6758 ou 6649, via mensagens de texto e/ou ligação por meio do *WhatsApp*.

Atenciosamente,

*(assinado digitalmente)*

Desembargador **DOMINGOS JORGE CHALUB PEREIRA**  
**Presidente**

**Anexos:** Despacho GABPRES id. 0432617.



Documento assinado eletronicamente por **Domingos Jorge Chalub Pereira, Presidente**, em 20/01/2022, às 15:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0433610** e o código CRC **B5B3B66B**.