

AS REPERCUSSÕES DO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL (ADPF N.º 347) NO TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA EXECUÇÃO PENAL PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE

THE REPERCUSSIONS OF THE RECOGNITION OF THE STATE OF UNCONSTITUTIONALITY (ADPF NO. 347) ON THE BUDGETARY TREATMENT OF CRIMINAL EXECUTION BY THE RIO GRANDE DO NORTE COURT OF JUSTICE

Felipe Castro¹
Karízia Gabriela Cavalcante²

RESUMO: A presente pesquisa buscou observar se houve alguma mudança no padrão de comportamento orçamentário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) em relação à destinação de verbas para o acompanhamento da execução penal no sistema penitenciário potiguar, após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) das prisões brasileiras. A primeira seção analisa a configuração do ECI pelo Supremo Tribunal Federal e demonstra como a situação do cárcere potiguar emula a realidade nacional. Em seguida, a partir dos dados consignados nos Quadros de Detalhamento de Despesa (QDDs) do TJRN, observou-se a variação da previsão de verbas destinadas a atenuar a situação do cárcere potiguar entre 2015 e 2022. Ao fim da observação, constatou-se que as decisões em sede da ADPF 347 não influenciaram a postura do TJRN no que concerne à destinação de verbas para a melhoria das condições da execução penal. Tratou-se, portanto, de uma pesquisa empírica-quantitativa sobre o tema do ECI, sobreposta à uma análise feita a partir dos dados constantes nos QDDs disponibilizados pelo TJRN.

Palavras-chave: transparência; execução penal; sistema carcerário.

ABSTRACT: This research sought to observe whether there has been any change in the budgetary behavior pattern of the Rio Grande do Norte Court of Justice (TJRN) in relation to the allocation of funds for the monitoring of criminal execution in the Potiguar prison system, after the judgment of the Argument for Failure to Comply with a Fundamental Precept (ADPF) 347, which recognized the Unconstitutional State of Affairs (ECI) of Brazilian prisons. The first section analyzes the configuration of the ECI by the Federal Supreme Court and demonstrates how the situation of the Potiguar prison emulates the national reality. Then, based on the data contained in the TJRN's Expenditure Breakdown Charts (QDDs), the variation in the forecast of funds intended to alleviate the situation of the Potiguar prison between 2015 and 2022 was observed. At the end of the observation, it was found that the ADPF 347 decisions did not influence the TJRN's stance regarding the allocation of funds to improve penal execution conditions. This was therefore an empirical-quantitative study on the subject of the ECI, superimposed on an analysis based on the data contained in the QDDs made available by the TJRN.

Keywords: transparency; penal execution; prison system.

¹ Graduado e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto na Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Líder do Grupo de Pesquisa Observatório de Práticas Sociojurídicas.

² Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa). Graduada em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa).



1 INTRODUÇÃO

No marco da concepção moderna de Estado de Direito, o exercício do Poder é repartido em funções que são exercidas por três poderes distintos (Doehring, 2008), como contemplado pela moldura institucional da Constituição Federal de 1988, em uma manifestação concreta da ideia de freios e contrapesos (Bonavides, 2004). Tal desenho institucional tem por objetivo evitar usos arbitrários do poder, além de legitimar e aprimorar o desempenho das funções estatais.

Ademais, está cada vez mais consolidado na literatura e nas boas práticas de governança que a transparência sobre as ações da burocracia estatal é indispensável para o bom funcionamento desse sistema, uma vez que não pode haver controle daquilo que não é conhecido. Nesse sentido, o conhecimento público das ações estatais tem o condão de desmontar e prevenir arranjos antirrepublicanos (Antunes, 2018).

No entanto, a observação empírica e criteriosa das relações intrapoderes, não raras vezes, revela padrões de comportamento inversos aos impostos pelo princípio da transparência, a exemplo do que vem sendo revelado por pesquisa empíricas recentes (Zaffalon, 2017; Arantes; Moreira, 2019; Oliveira; Cunha, 2020), que apontam ainda para o compartilhamento de um *habitus* antirrepublicano intraelites no Brasil (Castro, 2023, p. 14)³.

Considerando esse quadro, acerca da baixa qualidade da transparência no Poder Judiciário, decidimos pesquisar a questão no âmbito do sistema carcerário no Brasil, mais especificamente no estado do Rio Grande do Norte. Por meio de uma busca ativa dos dados disponibilizados pelos órgãos judiciais, buscou-se verificar se houve ou não uma preocupação com a melhoria da execução penal no Estado após a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF.

³ A proximidade de *habitus* intraelites do poder, especialmente em ambientes com altas taxas de desigualdades sociais, propicia a emergência de um comportamento de alta imoralidade estrutural, pela formação de conchavos que dependem do *sigillum* para funcionar.

Não se ignora que a responsabilidade pela manutenção de um sistema prisional com condições dignas seja primordialmente dos Governos estaduais, por meio de suas secretárias de Administração Penitenciária ou de Segurança Pública, sempre em cooperação com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e responsável pela formulação de políticas nacionais para o sistema prisional, além de prestar apoio técnico e financeiro aos estados. No entanto, cabe ao Poder Judiciário a fiscalização desses espaços, além do acompanhamento das condições da execução penal, o que é feito por intermédio de orçamento próprio.

Ademais, coexistem com os sistemas estaduais, o sistema prisional federal, regulado por lei específica (Lei nº 11.671/2008), com estrutura e administração diferenciadas, geridas pelo DEPEN. A situação nesses presídios é radicalmente distinta da anomia encontrada nos sistemas prisionais estaduais. Com efeito, existem apenas cinco presídios federais em funcionamento no Brasil, contando com boas estruturas físicas e uma proporção adequada entre servidores e presos. Apesar do Rio Grande do Norte (RN) contar com um presídio federal, localizado na cidade de Mossoró, em função da sua administração não guardar relação com o Tribunal de Justiça observado, o sistema federal não será objeto desta pesquisa.

Em outro sentido, o presente trabalho foi guiado pela intenção de observar a participação do judiciário potiguar na fiscalização da situação carcerária no Rio Grande do Norte, investigando se houve alguma mudança no padrão de comportamento orçamentário do TJRN após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) das prisões brasileiras, em 09 de setembro de 2015. Isto é, observar a dinâmica orçamentária do Tribunal voltada para melhorias do sistema penitenciário potiguar nos últimos anos.

Assim sendo, em um primeiro momento, apresentar-se-á as discussões que informaram a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras, revisitando os julgamentos que desenvolveram esse instituto na Corte Constitucional colombiana, assim como sua aplicação local por meio da ADPF 347.

Posteriormente, passar-se-á a analisar o comportamento das dotações orçamentárias do TJRN, constantes no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), considerando o período de 2015-2022, no intuito de aferir se houve influência da decisão decorrente da ADPF 347 na distribuição das verbas do Tribunal.

No que concerne à metodologia, realizou-se pesquisa empírica indutiva, a partir da análise qualitativa dos dados constantes nos Quadros de Detalhamento de Despesa (QDDs) do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN); assim como da pesquisa documental de relatórios analíticos elaborados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019) e pelo DEPEN. Todos os documentos acessados estão disponibilizados por iniciativa dos órgãos públicos⁴ indicados, por meio de seus respectivos portais eletrônicos, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

2 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E POTIGUAR E SEU RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

A declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) tem como objetivo reagir a violações sistemáticas de garantias fundamentais, por meio da atuação de um juiz constitucional comprometido com a busca de soluções para problemas estruturais da sociedade, frequentemente ocasionados ou agravados pela omissão dos poderes públicos (Campos, 2015, p. 88; Hernández, 2003, p. 206-207). É uma técnica ou instituto jurídico mediante o qual uma Corte Constitucional reconhece a sistematicidade das violações como decorrente de atos comissivos e/ou omissivos praticados por diferentes autoridades públicas e aponta para suas possíveis soluções (Pereira, 2017, p. 177).

Foi primeiramente aplicado em 1997, na prática da Corte Constitucional colombiana, que desde então vem utilizando o instrumento em casos paradigmáticos e

⁴ TJRN. Quadros de detalhamento de despesa. Disponíveis em: <http://transparencia.tjrn.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria-e-financeira/quadro-de-detalhamento-da-despesa-qdde>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DEPEN. Disponível: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 10 ago. 2023.

estruturais, como forma de manifestação de seu papel contramajoritário⁵. A legitimação da Corte colombiana foi deduzida de seu papel na proteção da dignidade de grupos vulneráveis, o que aproxima sua jurisdição da tendência do constitucionalismo contemporâneo, de protagonismo dos juízes constitucionais na concretização de direitos humanos (Páez, 2012; Garavito, 2009), o que promoveu o movimento dialético de judicialização da política (Faro, 1997) e de politização da justiça (Ferejohn, 2002).

Durante o processo constitucional que tratou sobre o sistema prisional colombiano, restou constatado um quadro de superlotação em condições desumanas, que não estava restrita apenas às penitenciárias de Bogotá e de Medellín, mas atingia o sistema de forma generalizada. A partir desta constatação, a Corte determinou um conjunto de medidas a serem realizadas pelos poderes públicos para mitigar as violações identificadas (Campos, 2015, p. 114).

Inspirando-se na experiência comparada, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) postulou⁶ que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecesse e declarasse o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), buscando a imposição de medidas voltadas à promoção da melhoria das condições carcerárias do país, assim como a contenção e reversão do processo de hiperencarceramento.

2.1 Delineamento do ECI na ADPF e o julgamento pelo STF

A arguição de descumprimento de preceito fundamental procurou demonstrar que o Estado de Coisas Inconstitucional é uma realidade antiga das prisões brasileiras, por meio da compilação de relatórios e documentos, como o da Comissão Parlamentar de Inquérito

⁵ Ainda que existam resistências teóricas pontuais, o papel contramajoritário do controle judicial de constitucionalidade, tornou-se quase universalmente aceito, sendo a legitimidade democrática da jurisdição constitucional assentada com base em dois fundamentos principais: i) 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 ii) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos (Barroso, 2020, p. 491).

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347**. Rio de Janeiro, 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 03 maio 2022.

(CPI) do Sistema Carcerário⁷, notícias de imprensa e o histórico de declarações de autoridades públicas acerca das péssimas condições dos presídios.

A redação da peça comenta o cenário insalubre no qual se insere o sistema penitenciário, denunciando-lhe a falta de elementos básicos para sobrevivência dos detentos, como água potável e produtos de higiene básicos, além da ocorrência frequente de homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual. Argumentou-se, retoricamente, que o sistema carcerário brasileiro se aproximaria mais de um dos círculos do inferno imaginado por Dante do que de um espaço pensado para a ressocialização.

Já o documento elaborado pela CPI do sistema carcerário, citado pelos requerentes, evidenciou que, em contraste com a excelente legislação relativa ao sistema penitenciário – desde as previsões constitucionais até a Lei de Execução Penal (LEP) –, os presos no Brasil são tratados como “lixo humano”, enumerando em seguida os múltiplos direitos violados no cárcere, em situações de fome, nudez absoluta e violência institucional (Brasil, 2009, p. 191-316). Com isso, longe de recuperar quem se desviou da legalidade, o Estado cria verdadeiras “feras humanas”, transformando o cárcere em “escolas do crime” – uma metáfora simplória e recorrente no tratamento da questão, mas, nem por isso, menos verdadeira.

Além do documento legislativo, também foram resgatados comentários jurisprudenciais, proferidos pelos próprios ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), acerca do estado calamitoso do sistema penitenciário. O então Ministro Celso de Mello, na ocasião do julgamento da Ação Penal 470, ponderou acerca da total indiferença do Estado em relação à situação extrema das penitenciárias brasileiras, destacando que os detentos acabavam sofrendo penas sequer previstas pelo Código Penal, além de ter descrito a LEP como um exercício de ficção jurídica (Haidar, 2012). O ministro Teori Zavascki, por sua vez, sustentou que as pessoas encarceradas no Brasil são sujeitos destituídos de direito⁸.

⁷ O relatório da CPI do Sistema Carcerário, publicado em 2009, foi usado para demonstrar a situação material dentro do cárcere brasileiro. A referida comissão foi promovida pela Câmara dos Deputados e manteve suas atividades entre os anos de 2007 e 2008, com o objetivo de investigar a real situação dos presídios nacionais.

⁸ STF, Pleno, Recurso Extraordinário (RE) 580.252 Mato Grosso do Sul, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 16 fev. 2017.

Uma vez construído o contexto, acerca do desrespeito a direitos fundamentais no cárcere, o Tribunal procurou demonstrar a sistematicidade dessas violações e a responsabilidade do Estado pela situação (Campos, 2015, p. 129-132). Primeiramente, buscou-se enumerar, com referência à documentos institucionais e da sociedade civil, as violações sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais, sofridas no cárcere por um grupo significativo de pessoas racialmente estratificadas. Posteriormente, demonstrou-se a omissão reiterada e prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos.

Após à declaração do ECI, o STF determinou a adoção de medidas pelos órgãos públicos que pudessem reverter ou pelo menos amenizar o quadro, como a alocação de recursos, a correção das políticas existentes ou a formulação de novas; além de indicar para o potencial congestionamento da justiça, na eventualidade dos indivíduos que tiveram os seus direitos violados acionarem o Poder Judiciário.

O ministro Marco Aurélio, que foi o relator do caso, conduziu seu voto apontado para a situação vexaminosa do sistema penitenciário brasileiro, afirmando que os presos, em meio à precariedade das instalações penais, tornam-se “lixo digno do pior tratamento possível”, sendo-lhes negado todo e qualquer direito que possa garantir existência minimamente segura e salubre. Nesse limiar, as prisões brasileiras não serviriam à ressocialização dos internos, mas sim para aumentar a criminalidade e a insegurança no meio social⁹.

O relator, no mesmo sentido ao aduzido pelo requerente, indicou que a responsabilidade pelo atual estado dos presídios brasileiros não pode ser atribuída a um único e exclusivo poder, mas aos três poderes da República, em todas as esferas da Federação, perdurando, portanto, um funcionamento deficiente na máquina pública com relação à composição e à execução de medidas eficazes, sejam elas legislativas, administrativas e orçamentárias.

⁹ Barcellos (2010, p. 57) pontua acerca da existência de indícios consistentes de que o tratamento desumano conferido aos presos pelo sistema prisional brasileiro acaba por contribuir para o incremento da criminalidade e da violência urbana. Essa relação pode ser observada em ao menos duas circunstâncias diversas: no grande número de crimes graves adicionais cometidos por suspeitos, na tentativa de evitarem a prisão, e nos níveis altíssimos de reincidência verificados no Brasil.

Os votos dos outros ministros seguiram pela mesma senda, pontuando o quadro de violação ocorrido no cárcere brasileiro. Nas palavras de Gilmar Mendes, “a situação de penúria do sistema prisional do país é tão notória, o que quer se diga, será expletivo e, claro, vergonhoso para todos nós”.

Isto posto, a Corte deferiu duas cautelares, sendo um referente à necessidade de realização das audiências de custódia, dando efetividade a compromissos internacionais firmados pelo Brasil no tema e o cumprimento de normas já devidamente deliberadas no âmbito do Poder Legislativo. Uma segunda medida cautelar determinou que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e que se abstinhasse de realizar novos contingenciamentos.

2.2 Aspectos do cárcere potiguar em sincronia com o sistema penitenciário nacional

Conforme os relatórios do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), disponibilizados no site do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), a situação do cárcere potiguar entre 2014 e 2017 espelha o cenário nacional.

Os documentos revelaram um percentual de taxa de ocupação próximo à média do país – variando entre 135% (cento e trinta e cinco por cento) e 181% (cento e oitenta e um por cento) para o período indicado. A tendência de superlotação nas prisões também foi registrada no ano de 2019¹⁰, conforme os dados disponibilizados pelo CNMP, indicando o quantitativo de 169,48% (cento e sessenta e nove inteiros e quarenta e oito centésimos por cento) de taxa de ocupação geral dos presídios potiguares e o déficit de vagas compreendido em 4.288 (quatro mil, duzentos e oitenta e oito) (CNMP, 2019, p. 18).

Em alguns municípios do Rio Grande do Norte a situação é mais grave, como no caso de Nísia Floresta, que chegou a indicar 190,62% (cento e nove vírgula sessenta e dois

¹⁰ A população carcerária do Rio Grande do Norte corresponde a 10.460 (dez mil, quatrocentos e sessenta) pessoas, o que representa 1,43% (um inteiro e quarenta e três centésimos por cento) do total da população carcerária existente no Brasil. Os detentos são distribuídos de maneira assimétrica, o que ocasiona taxas de ocupação elevadas em algumas das 22 unidades prisionais do Estado. O relatório do CNMP considera 22 estabelecimentos prisionais, pois as análises estatísticas do CNMP estabelecem a existência de 11 cadeias públicas; 10 penitenciárias, incluindo-se neste cômputo a penitenciária federal, e um hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. Tal divisão difere da apregoada pela Secretaria de Estado da Segurança Pública, que indica a existência de 17 casas penais, incluindo-se o hospital psiquiátrico.

por cento) de taxa de ocupação, e da capital, Natal, que consignou o valor de 633,55% (seiscentos e trinta e três inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) (CNMP, 2019, p. 102).

Esse cenário de hiperencarceramento, nas condições estruturais difíceis das unidades prisionais do Rio Grande do Norte (CNMP, 2019), auxiliam na perpetuação das condições de violação sistemática aos direitos fundamentais dos internos no cárcere, além de propiciar a atuação mais incisiva das facções criminosas (Melo; Amarante, 2020), conforme revelou o TCU (2017, p. 119), produzindo reflexos negativos nas condições da ressocialização dos detentos, alegadamente desejada pelo Estado.

A situação do cárcere no estado do Rio Grande do Norte e sua relação com as dinâmicas do crime organizado estiveram no centro de dois trágicos episódios recentes, com repercussão nacional: a) um massacre na unidade prisional de Alcaçuz em 2017 e b) uma série de ataques coordenados a instituições públicas de todo o estado em março de 2023. O massacre de 2017 foi reflexo de disputas nacionais entre facções do crime organizado, que deixaram vinte e seis mortes oficialmente reconhecidas (Chies; Almeida, 2019). Os ataques de 2023 atingiram todas as regiões do estado do RN, inclusas suas principais cidades (Natal, Parnamirim, Mossoró), sendo resultado de uma ação coordenada entre facções, que justificavam as ações como forma de protesto contra as condições precárias das prisões¹¹.

2.2.1 Insuficiência do oferecimento de oportunidades de estudo e trabalho no cárcere potiguar

Uma forma de minimizar a assimilação de presos pelo crime organizado e propiciar a sua reinserção no meio social consiste em prover, dentro do sistema penitenciário, oportunidades de acesso à educação. É justamente o entendimento da Lei de Execução Penal (LEP), que indica a assistência educacional ao preso como uma forma de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Uma educação para além da sua

¹¹ “Facções nunca dormem”, por Leandro Machado. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn4rjlllyjvo>. Acesso em: 17 abr. 2023.

concepção tradicional, conforme determinou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) por meio do REsp 1.666.637/ES, mas que incluía igualmente o aprimoramento cultural e profissionalizante.

Todavia, novamente atentando para os relatórios elaborados pelo Depen, entre os anos de 2014 até junho de 2017, é possível perceber um enorme déficit de atividades educacionais nos presídios potiguaras, em um quadro reiterado e resiliente ao longo dos anos.

O relatório do Infopen, para o ano-base de 2014, por sua vez, revelou que as pessoas envolvidas em atividades educacionais no sistema prisional do Rio Grande do Norte representavam apenas de 5% (cinco por cento) do total da população encarcerada do estado, percentual que diminuiu no ano de 2015 para 3% (três por cento) e manteve-se nessa faixa no ano de 2016.

Essa situação se mantinha em 2019, conforme a realidade verificada no relatório de Visitas Prisionais (CNMP, 2019, p. 32). Devido ao baixo quantitativo de oportunidades educacionais disponibilizadas, o Estado do RN ficou em penúltimo lugar entre os demais entes da Federação na avaliação deste quesito, atrás somente do Acre (AC).

O trabalho, assim como o estudo, contribui para a ressocialização do interno, de forma que sua ausência consiste em um desvio da execução da pena, conforme entendeu o STJ¹². Apesar do entendimento, é possível observar nos relatórios do Infopen que o cenário precário em relação ao fomento de atividades laborais é resiliente em todo período de 2014-2017. Em dezembro de 2014 (Infopen, 2015, p. 63), o Rio Grande do Norte registrou o pior índice nacional com relação às pessoas que trabalham dentro do cárcere em detrimento do total de detentos, havendo apenas 3% (três por cento) dos internos exercendo alguma atividade laboral.

A situação se mantinha praticamente inalterada em 2015, quando apenas 325 (trezentos e vinte e cinco) detentos exerciam alguma atividade laboral – representando

¹² O HC 175.718/RO, proveniente da 6ª Turma do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), indicou que a ausência de trabalho e estudo disponíveis aos apenados nos estabelecimentos prisionais constitui um desvio da execução da pena, sendo que a remição exige a efetiva realização da atividade laboral e a frequência ao curso, nos termos do art. 126 da Lei de Execução Penal (LEP).

apenas 4% (quatro por cento) do total (Infopen, 2017, p. 73). Em 2016, o número de internos trabalhando caiu para 269 (duzentos e sessenta e nove), mas o percentual com relação ao total se manteve em 4,05% (quatro inteiros e cinco centésimos por cento) (Infopen, 2018 p. 64). O ano 2017 registrou o menor percentual da sessão histórica disponibilizada pelo Depen, quando apenas 155 (cento e cinquenta e cinco) internos desempenhavam atividades laborais, o que representava 1,68% (um inteiro e sessenta e oito centésimos) do total da população carcerária do referido ano (Infopen, 2019, p. 61).

No ano de 2019, verificou-se que apenas 27,27% (vinte e sete inteiros e vinte e sete centésimos por cento) das unidades prisionais potiguares possuíam local adequado para o oferecimento de vagas de trabalho, enquanto as parcerias com entidades públicas/privadas eram insuficientes, celebradas em apenas 13,64% (treze inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento) dos estabelecimentos penais do Estado. O cenário contribuiu para que, no ano de 2019, o RN apresentasse novamente o pior índice do país com relação às pessoas envolvidas com atividades laborais (CNMP, 2019, p. 35-34).

Em estabelecimentos como a penitenciária Doutor Francisco Nogueira Fernandes, conhecida como Alcaçuz, a situação assume manifestações ainda mais graves, pois, além dos reduzidos indicadores de oportunidades de estudo e trabalho, foi verificada a inexistência de controle dos internos que exercem alguma dessas atividades dentro da unidade. Os dados para Alcaçuz mantiveram-se inalterados durante toda a série histórica de 2016-2018, registrando a capacidade de 70 vagas, com 20 internos matriculados, em todos os momentos do registro. As informações acerca das atividades laborais desempenhadas também possuíam grau de incerteza elevado, considerando que os relatórios de inspeção eram preenchidos em processo de mera repetição, sem a correta identificação da realidade da unidade penal (CNMP, 2019, p. 64).

2.2.2 Entraves relacionados com a mudança de paradigma do sistema penitenciário

A partir do julgamento do ECI, percebe-se que o posicionamento do STF foi no sentido de formular providências estruturais, a serem adotadas em face das lesões a preceitos fundamentais dos detentos, decorrentes de ações e omissões dos poderes

públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, orientando pela necessidade de implementação de políticas públicas para remediar o quadro.

A decisão não foi recebida incontestemente no campo jurídico, sofrendo críticas tanto com relação à incorporação do instituto jurídico do estado de coisa inconstitucional pelo direito brasileiro, quanto com relação ao conteúdo e à forma das medidas que foram estabelecidas. Streck (2015) sustentou que o reconhecimento do instituto poderia ocasionar repercussões negativas dentro do sistema constitucional, discordando, inclusive, dos usos do signo estruturante – Estado de Coisas Inconstitucional –, que, devido à sua indeterminação semântica, acaba por autorizar posturas ativistas por parte do judiciário. O jurista se pergunta qual seria o limite de uma inconstitucionalidade nesse caso, considerando que o objeto do controle de constitucionalidade em si são as normas jurídicas e não a realidade empírica de um país.

Ademais, a concentração das possíveis respostas a um problema complexo e multifacetado em um único Poder, o Judiciário, não parecia ser a melhor estratégia de ação. Objetivando reiterar o argumento quanto à inação dos outros poderes da República na questão, o Conectas Direitos Humanos, organização não governamental, solicitou o pedido de ingresso como *amicus curiae* no final de 2017. Na oportunidade, afirmava que a centralização das soluções em um único poder não seria eficaz, já que inexistia um único responsável pela situação caótica no sistema penitenciário, devendo haver uma atuação harmônica do Legislativo, Executivo e Judiciário.

Pode-se dizer que a superação do atual cenário do sistema carcerário brasileiro consiste em um desafio complexo e multidimensional, que demanda respostas igualmente complexas, multisetoriais e interdisciplinares. Na contramão da sua solução, a atuação no Congresso vem sendo marcada pelo debate de projetos que exacerbam o populismo penal¹³, a exemplo do pacote anticrime¹⁴, proposto pelo Ministério da Justiça do Governo Bolsonaro e promulgado no fim de 2019.

¹³ Anitua (2008) indica que as mudanças nas legislações que são voltadas ao endurecimento penal devem ser compreendidas como produto de um populismo punitivo. Nesse sentido, as atitudes dos políticos acabam se voltando para a velha ferramenta punitiva que oferecem a uma sociedade amedrontada pelo aparato penal, caracterizam-se como demonstração de que *estão fazendo alguma coisa* pela segurança pública.

A referida legislação não foi embasada por estudos prévios e diálogos intersetoriais, tampouco considerou a precariedade atual do sistema carcerário e o conhecimento interdisciplinar produzido sobre o tema, partiu exclusivamente de uma concepção idealista do direito, fruto do senso comum teórico dos juristas (Warat, 1982) responsáveis por sua elaboração, apresentando falsas respostas para enfrentamento da criminalidade.

No Executivo, por sua vez, percebe-se diminuições progressivas no Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar 79, de 07 de janeiro de 1994. Tais reduções foram demonstradas pela auditoria¹⁵ do Tribunal de Contas da União (TCU, 2019), realizada em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais. Enquanto no ano 2016 foram destinados cerca de R\$ 1,21 bilhões, em 2017 a quantia registrada foi de R\$ 590,6 milhões e apenas R\$ 63,1 milhões em 2018. O TCU constatou ainda que, no ano 2017, 59% (cinquenta e nove por cento) dos entes federativos auditados declararam não haver realizado o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos, o que obstaculiza qualquer orçamento minimamente eficiente.

E o Judiciário, apesar de discursivamente fomentar práticas racionais para apaziguar a política do encarceramento em massa, como no caso da ADPF analisada, não deixa de ser um dos principais responsáveis pelo número excessivo de prisões no Brasil. O Judiciário contribui com as elevadas taxas de encarceramento ao praticar duas metodologias judiciais distintas (Castro, 2022): uma prática excessivamente formalista e rígida do direito penal, que incide sobre a maior parte da população brasileira, com claros marcadores raciais e econômicos, que produz os resultados irracionalistas como o encarceramento em massa, e outra baseada na constitucionalização do processo e do direito penal, acessível

14 Apesar das justas críticas feitas ao projeto de lei em questão, apresentado pouco mais de um mês após a posse de Jair Bolsonaro como Presidente, notadamente, sem ter passado por necessários estudos de impacto, reflexões e debates democráticos a que uma proposta legislativa da sua dimensão deve ser submetida (Albuquerque; Fusinato, 2020), é necessário reconhecer que foi através dele que se instaurou legislativamente as audiências de custódia e o juiz de garantias.

15 Ementa: Relatório de auditoria integrada (operacional e conformidade). Fiscalização de orientação centralizada. Avaliação das irregularidades dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades federativas. Insuficiência dos repasses obrigatórios do Funpen diante da realidade do sistema. Atrasos nos cronogramas das obras. Baixo ritmo de criação de vagas prisionais. Deficiência no planejamento orçamentário do fundo. Atrasos e omissões no envio de documentos. Determinações. Recomendações. Ciência.

aos estratos populacionais detentores das maiores concentrações dos diferentes tipos de capital passíveis de uso simbólico (social, econômico, cultural, etc.) (Castro, 2019).

É interessante observar o comportamento dual do Poder Judiciário, que apesar de ser parcialmente responsável pela situação do sistema prisional nacional – uma vez que, em última instância, é quem condena à prisão em taxas crescentes, mesmo conhecendo o estado de coisa inconstitucional desses espaços, além de falhar na utilização de práticas restaurativas capazes de promover desencarceramento –, por vezes se comporta como se fosse um terceiro neutro que julga de uma posição imparcial as falhas dos demais poderes, especialmente do Executivo.

Considerando a parte que lhe cabe, a saber, na fiscalização da execução penal, na próxima seção analisaremos o comportamento orçamentário do TJRN, após a declaração de ECI, no que concerne aos seus programas de melhoria das condições de execução da pena.

3 OBSERVAÇÃO DO PADRÃO DE COMPORTAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO TJRN APÓS A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Frente às violações sistemáticas de direitos reconhecidas pelo Supremo na ADPF 347, questiona-se acerca dos seus efeitos sobre os órgãos dos poderes públicos corresponsáveis pela amenização do caos no qual está submerso o sistema penitenciário.

De partida, destacamos trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADPF, no qual o magistrado reconhece a responsabilidade do Judiciário na questão:

[...] E como tenho destacado, nós não temos, no âmbito do Judiciário, sequer a desculpa de dizer que isso é culpa da Administração, porque somos administradores do sistema. Como destacou há pouco o ministro Celso, temos grande responsabilidade na manutenção desse quadro caótico.

Com isso em vista, passar-se-á a realizar análise qualitativa acerca dos dados relacionados com a execução penal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), por meio da análise dos seus Quadros de Detalhamento de Despesa (QDDs)¹⁶. Nosso

¹⁶ Quadros de Detalhamento de Despesa (QDDs) disponíveis em: <http://transparencia.tjrn.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria-e-financeira/quadro-de-detalhamento-da-despesa-qdd>. Acesso em: 19 jan. 2022.

propósito foi verificar se houve ou não alguma alteração no padrão de comportamento do Tribunal, em busca da melhoria das condições de vida dentro das prisões potiguares. Antes, no entanto, abordaremos preliminarmente o tema da qualidade e da quantidade dos dados fornecidos pelo TJRN via transparência ativa, face às obrigações que lhe são impostas pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

3.1 Aspectos gerais da disponibilidade dos QDDs frente à Lei de Acesso à Informação

Quanto à sistematização das informações e a sua tradução em conhecimento, em linhas gerais, pode-se dizer que o endereço eletrônico do TJRN possui estrutura compatível, na medida do possível, com o regramento expresso na LAI. Contudo, deve-se ressaltar que, apesar de a regulamentação normativa possuir mais de uma década, ainda existem ruídos quanto à sua aplicação nos órgãos da Administração Pública, a exemplo do encontrado por Zaffalon (2017, p. 168) no estado de São Paulo.

Uma das constatações da pesquisa citada foi que muitas vezes as informações não são disponibilizadas em formatos abertos e legíveis por computadores, contrariando a norma e dificultando o acesso inteligível à informação. Problema similar foi identificado na aba destinada à “transparência” do site do TJRN. Ao acessar os quadros de detalhamento de despesa (QDDs), percebeu-se que eles foram divulgados em dissonância com o art. 8º, § 3º, inciso II, III da LAI, porque publicizados em “pdf” e não em formatos abertos, o que prejudica sua melhor análise, assim como a leitura por máquinas. Por outro lado, deve-se pontuar que o *download* de cada um dos quadros é automático, não havendo as barreiras de acesso encontradas pelo Justa (2018) em outros tribunais, como a presença de *captchas*.

Verificou-se ainda que as séries históricas dos QDDs estão disponíveis desde 2015 até o ano de encerramento desta pesquisa (2022), o que possibilitou a observação de padrões nas dotações orçamentárias do TJRN para o período avaliado. Quanto ao conteúdo dos quadros, apesar da presença da classificação programática de cada um dos itens, contemplando o programa e a ação a que se refere a despesa, não há um maior detalhamento dos métodos de realização dos objetivos, limitando-se a indicações

genéricas como “melhoria do sistema penitenciário estadual”, sem especificar como; o que dificulta a interpretação qualitativa da informação.

3.2 Verbas previstas para a execução penal nos QDDs

Os quadros de detalhamento de despesas (QDDs) têm por função demonstrar e especificar o plano orçamentário de um dado órgão público, detalhando as despesas por sua natureza. No caso dos Tribunais, eles devem ser construídos em conformidade com a Resolução nº 195, de 2014, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os itens orçamentários selecionados para a verificação foram os relacionados com o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da execução penal, à exemplo da rubrica do programa Novos Rumos da Execução Penal¹⁷ e o que objetiva o monitoramento do cumprimento de pena ou medida alternativa, durante o período de 2015 e 2022.

O programa Novos Rumos foi instituído pela Resolução nº 14, de 2009, com o intuito de fomentar a humanização da execução penal, promovendo, dentre outros objetivos, as práticas educacionais e a reinserção do egresso no mercado de trabalho (CNJ, 2013, p. 17). Tal medida busca, conforme o quadro de detalhamento de despesa (2017, p. 4), coordenar e fomentar boas práticas relacionadas com a execução penal nos presídios potiguares, seguindo as diretrizes emanadas pelo CNJ.

O monitoramento de cumprimento de pena ou de medida de segurança, por seu turno, conforme o Manual elaborado pelo Ministério da Justiça (2002, p. 14), consiste em um procedimento que objetiva garantir uma reabilitação mais eficiente e uma reinserção construtiva dos detentos na sociedade. Para alcançar esses propósitos, o TJRN reserva dotações do seu orçamento para implementar a fiscalização das sanções no âmbito das comarcas do Poder Judiciário estadual. Conforme o quadro de detalhamento de despesa de 2016, medidas foram especialmente projetadas para contemplar os Juizados Especiais Criminais, impulsionando maior agilidade e eficiência no tocante à aplicação de penas e

¹⁷ Dentre outras melhorias visadas pelo Programa Novos Rumos, incluem reforma, estruturação e construção de unidades prisionais, passando pela realização das adaptações necessárias nas unidades femininas e a organização de mutirões para atendimento aos presos, além da Bibliosesc (CNJ, 2013, p. 17). O programa existe replicado em diferentes estados brasileiros.

medidas alternativas à prisão, com objetivo de contribuir para diminuição do índice populacional dos presídios (QDD, 2016, p. 4).

Ao longo do período avaliado (2015-2022) foram destinados para programas de monitoramento e melhoria da execução penal, pelo TJRN, os montantes descritos na tabela abaixo, no qual o primeiro item orçamentário corresponde aos valores aportados no monitoramento do cumprimento de pena ou medida alternativa, doravante “monitoramento”, enquanto o segundo item corresponde ao programa Novos Rumos na Execução Penal, doravante “Novos Rumos”.

Tabela 1 – Exercícios financeiros de 2015 a 2022 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN)

Exercício Financeiro	Orçamento do TJRN	Itens Orçamentários	Dotação por item	Total dos Itens	Percentual
2015	R\$ 730.333.000	Monitoramento	R\$ 251.000	R\$ 476.000	0,07 %
		Novos Rumos	R\$ 225.000		
2016	R\$ 901.812.000	Monitoramento	R\$ 280.000	R\$ 530.000	0,07 %
		Novos Rumos	R\$ 250.000		
2017	R\$ 689.217.000	Monitoramento	R\$ 308.000	R\$ 598.000	0,09 %
		Novos Rumos	R\$ 290.000		
2018	R\$ 823.631.000	Monitoramento	R\$ 178.000	R\$ 456.000	0,06 %
		Novos Rumos	R\$ 278.000		
2019	R\$ 819.882.000	Monitoramento	R\$ 283.000	R\$ 668.000	0,08 %
		Novos Rumos	R\$ 385.000		
2020	R\$ 874.268.000	Monitoramento	R\$ 381.000	R\$ 874.000	0,1 %
		Novos Rumos	R\$ 493.000		
2021	R\$ 895.493.000	Monitoramento	R\$ 336.000	R\$ 787.000	0,09 %
		Novos Rumos	R\$ 451.000		
2022	R\$ 1.011.945.000	Monitoramento	R\$ 336.000	R\$ 787.000	0,08 %
		Novos Rumos	R\$ 451.000		

Fonte: Elaboração própria, feita a partir dos Quadros de Detalhamento de Despesa (QDD's)

Para verificar as repercussões da soma das sobreditas verbas no orçamento do TJRN, e sua variação no tempo, é necessário observar a evolução do percentual que elas representam nas verbas totais administradas pelo Tribunal ao longo dos anos. No ano de 2015, por exemplo, dos R\$ 730.333.000,00 (setecentos e trinta milhões, trezentos e trinta e três mil Reais) do orçamento do TJRN, apenas 0,07% (sete centésimos por cento) foram direcionados à melhoria das condições nos presídios.

No ano seguinte ao julgamento da ADPF 347, o exercício financeiro de 2016, observou-se que o percentual de verba aplicada em ações que objetivam promover a

melhoria do sistema penitenciário potiguar permaneceu o mesmo, 0,07% (sete centésimos por cento), mas de um total superior ao do ano anterior, significando um aumento de R\$ 54.000 (cinquenta e quatro mil Reais).

Nos anos posteriores o percentual registrado foi de 0,09% (nove centésimos por cento) em 2017, mas sobre o total de R\$ 689.217.000,00 (seiscentos e oitenta e nove milhões, duzentos e dezessete mil Reais), enquanto em 2018 o percentual foi 0,06% (seis centésimos por cento) de R\$ 823.631.000,00 (oitocentos e vinte e três milhões, seiscentos e trinta e um mil Reais), atingindo um valor absoluto menor que o observado em 2015.

No ano de 2019 a porcentagem voltou a subir, dessa vez para 0,08% (oito centésimos por cento) do total de R\$ 819.882.000,00 (oitocentos e dezenove milhões, oitocentos e oitenta e dois mil Reais), alcançando os maiores valores da série histórica até então, R\$ 668.000,00 (seiscentos e sessenta e oito mil Reais).

No ano de 2020, o percentual destinado à execução penal atingiu o pico para o período verificado, 0,1% (um décimo por cento), representando R\$ 874.000,00 (oitocentos e setenta e quatro mil Reais), igualmente o maior valor absoluto verificado.

Em 2021 e 2022 apesar das dotações para as ações terem sido iguais, a implicação nas quantias em relação ao todo foi diferente. No ano de 2021 houve um direcionamento de 0,09% (nove centésimos por cento) do total, enquanto em 2022 houve a destinação de 0,08% (oito centésimos por cento). Em ambos os casos, a quantia destinada para a execução penal foi de R\$ 787.000,00 (setecentos e oitenta e sete mil Reais).

A partir dos dados apresentados, percebe-se, de partida, que a execução penal não é uma prioridade orçamentária do TJRN, considerando que as verbas destinadas a essa rubrica não ultrapassam a barreira do 0,1%. Ademais, o aumento no orçamento total do tribunal não implicou no aumento da verba direcionada à melhoria do sistema penal, assim como a sua redução, igualmente, não reverbera significativamente na dedução das verbas voltadas a melhorias do cumprimento de pena nos estabelecimentos potiguares. Esse aspecto aponta para uma espécie de custo fixo de manutenção desses programas, o que é um marcador negativo, considerando a realidade precária dos presídios estaduais.

A partir da análise dos dados pode-se inferir a inexistência de um padrão na destinação orçamentárias de valores relacionados à execução penal pelo TJRN. Ao longo dos exercícios financeiros, ocorreram aumentos e reduções, aparentemente casuísticos, visto que não há qualquer justificativa que alicerce as variações. O QDD do ano de 2018, por exemplo, apresentou os mesmos objetivos que constam no QDD referente ao ano de 2020, tanto com relação ao programa Novos Rumos quanto ao monitoramento de pena, mas houve uma discrepância de R\$ 418.000,00 (quatrocentos e dezoito mil Reais) entre os dois anos.

Dentre todas as reduções orçamentárias realizadas no período avaliado, é notável que a mais contraditória seja a do exercício financeiro de 2018, considerando o elevado número de mortes produzidos por conflitos entre facções no interior dos presídios brasileiros em 2017, com especial destaque para a unidade de Alcaçuz no Rio Grande do Norte, onde pelo mesmo 27 pessoas foram brutalmente assassinadas (Amarante; Melo, 2020). Mesmo tendo ciência de que o referido massacre estava atrelado a atritos entre facções criminosas rivais pelo controle da unidade prisional de Alcaçuz (Oliveira; Sé, 2022), o TJRN reduziu em R\$ 142.000,00 (cento e quarenta e dois mil Reais) seu orçamento destinado ao sistema penitenciário para o ano de 2018.

É importante pontuar que, até o início de 2019, portanto, 02 (dois) anos após as rebeliões em Alcaçuz, o espaço direcionado ao desenvolvimento das atividades educacionais da mencionada penitenciária permanecia sem estrutura para realização das aulas, havendo, devido a esse fato, uma redução considerável no número de presos estudando (CNMP, 2019, p.70).

A modificação das verbas ao longo dos exercícios financeiros sem maiores detalhamentos ou apresentação de justificativas dificulta a verificação de como elas estão sendo aplicadas. Isso se torna um problema especialmente grave considerando a crise estrutural do sistema carcerário, devidamente reconhecida pelo STF na ADPF 347, uma vez que obscurece ao invés de iluminar quais os objetivos e ações do TJRN para combater as violações de direitos que ocorrem no cárcere potiguar.

Isto posto, considerando que o quadro de detalhamento de despesa para o ano de 2015 foi elaborado antes do julgamento da ADPF 347, nota-se que a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo não influenciou o comportamento do TJRN frente à crise carcerária. Antes mesmo do julgamento da arguição, aliás, já havia previsão de verbas superiores àquelas que seriam destinadas em exercícios financeiros posteriores ao julgamento – com efeito, em 2015 foram reservados R\$ 476.000,00 (quatrocentos e setenta e seis mil Reais), enquanto em 2018 essa quantia foi de apenas R\$ 456.000,00 (quatrocentos e cinquenta e seis mil Reais).

Ademais, não houve qualquer inovação institucional após a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional, haja vista que persistiram existindo apenas os mesmos dois programas de melhoria da execução penal. A implementação e a manutenção das audiências de custódia, por sua vez, mesmo tendo sido uma das medidas obrigatórias definidas pelo Supremo em setembro de 2015, apenas passariam a contar com rubrica própria no ano de 2022 – no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil Reais) –, prevista para implementação de 04 (quatro) polos de centrais de flagrantes, cuja estrutura física deve oferecer as condições adequadas à realização das indicadas audiências.

4 CONCLUSÃO

Não obstante os fortes indícios de uma atuação contraditória dos poderes da República em relação à observação do conteúdo da ADPF 347, a decisão proporcionou reflexões importantes sobre o Sistema Penitenciário Nacional, inserindo no centro do debate público as condições subumanas do cárcere e a real necessidade de tomar medidas urgentes e eficazes por parte dos poderes públicos.

Nesse contexto, a presente pesquisa buscou observar o padrão de comportamento orçamentário do TJRN em relação à execução penal, antes e após a decretação do ECI nos presídios brasileiros, em que pese a análise realizada nessa verificação ter fornecido apenas um indício da ausência de repercussão da ADPF no âmbito do judiciário potiguar.

A referida análise foi feita por meio dos seus quadros de detalhamento de despesas, disponíveis nos termos da LAI. A disponibilização desses dados é central à concretização do

princípio da transparência, essencial ao funcionamento dos sistemas democráticos, por possibilitar o controle e a fiscalização da sociedade civil.

O TJRN cumpre parcialmente com esse imperativo de publicidade e transparência. Existe no sítio eletrônico do tribunal uma área reservada à “transparência”, que reúne um conjunto de dados acerca do seu funcionamento, como “planejamento estratégico”, “acesso à informação” e “gestão orçamentária e financeira”.

A aba referente a “gestão orçamentária e financeira” resguarda, dentre outros documentos, o quadro de detalhamento de despesa (QDD), objeto de análise desta pesquisa. Com relação a esses documentos, o TJRN compre suas obrigações concernentes à transparência passiva, porém, alguns ruídos foram identificados.

O primeiro está relacionado com a série histórica disponível, que inicia apenas em 2015, impossibilitando o estabelecimento de padrões de comparação mais alargados. Outro problema diz respeito às informações constantes nos quadros de detalhamento, que não possuem informações suficientes para subsidiar análises qualitativas mais aprofundadas.

Mesmo diante destes obstáculos, foi possível inferir, a partir dos sobreditos documentos, que a ADPF 347, ao que se pôde perceber pelo padrão verificado, não teve maiores repercussões no que se refere ao comportamento orçamentário do TJRN face às graves violações de direitos humanos dentro do sistema penitenciário. Houve a manutenção das dotações, com pequenas oscilações percentuais, para cima e para baixo, além de não ter sido desenvolvida nenhuma inovação institucional. Foram mantidas inalteradas as únicas duas políticas pré-existente à declaração do ECI, quais sejam o Programa Novos Rumos e o acompanhamento referente ao monitoramento do cumprimento de pena ou medida alternativa, conforme disposto nos QDDs.

Dessa forma, não obstante as penitenciárias potiguares sediarem graves violações de direitos humanos, manifestadas na superlotação, em rebeliões e na ausência de incentivos a atividades educacionais e laborterápicas, fundamentais para a ressocialização do apenado; mesmo após o reconhecimento desta situação pelo STF, o TJRN manteve inalterada sua prática orçamentária habitual.

Ademais, é possível indicar, mediante os documentos analisados que as medidas destinadas à melhoria da execução penal aparentemente não produziram os efeitos desejados, ainda que sejam necessários investigações empíricas de campo, para uma averiguação mais concreta dos indícios observados na presente pesquisa, examinado como as verbas previstas foram e são executadas ao longo dos exercícios financeiros.

Em relação ao monitoramento do cumprimento da pena, por exemplo, que objetivava contribuir para a diminuição do índice populacional nos presídios, observou-se a tendência contrária – a superlotação ainda é uma característica dos presídios no Rio Grande do Norte. Em 2019, alguns municípios apresentavam taxas de ocupação de até 633,55% (seiscentos e trinta e três inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento). É importante destacar que a soma das quantias aplicadas entre 2015 e 2018 foi de R\$1.017.000.000,00 (um bilhão e dezessete milhões de reais)¹⁸.

Pode-se igualmente inferir que o fomento e o desenvolvimento dos objetivos do programa Novos Rumos, aparentemente, não conseguiram ter resultados tão significativos. Mesmo havendo a destinação de R\$ 765.000,00 (setecentos e sessenta e cinco mil Reais)¹⁹ para o programa, entre 2015 e 2017, não ocorreram mudanças expressivas na oferta de possibilidades de inserção via emprego. Além dos baixos índices de parcerias com entidades públicas/privadas, verificado pelo CNMP em 2019, o estado encontra-se entre os piores no quesito de oferecimento de vagas voltada ao ensino e à promoção de atividades laborais no cárcere.

Por fim, perfazendo nossos caminhos de pesquisa, verificou-se a resiliência dos obstáculos à superação da crise penitenciária no Brasil. Desafios que são quicá insuperáveis, pelo menos dentro da concepção de uma justiça penal autoritária e do sistema penitenciário como historicamente estabelecido no país (Pastana, 2009). Não obstante, a sociedade civil deve permanecer vigilante com relação às ações empreendidas pelos poderes públicos, fiscalizando-as, no intuito de estimular a administração pública a

¹⁸ Conforme dos quadros de detalhamento de despesa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), disponíveis no seu sítio eletrônico, para os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

¹⁹ Conforme dos quadros de detalhamento de despesa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), disponíveis no seu sítio eletrônico, para os anos de 2015, 2016 e 2017.

gerir as ruínas penais²⁰ da melhor maneira possível, levando o mínimo de dignidade àqueles que se propõe “ressocializar”.



REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Laura; FUSINATO, Júlia. A audiência de custódia na lei anticrime (Lei nº 13.964/2019): entre avanços e retrocessos. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, n. 26, p. 570-594, 2020. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/53/42>. Acesso em: 02 abr. 2022.
- AMARANTE, Natália; MELO, Juliana. “O errado será cobrado”: ciclos de vingança e disputas entre os coletivos criminosos em Natal/RN após o “Massacre de Alcaçuz”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 2, p. 69-87, 2020.
- ANITUA, Gabriel Ignácio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**: volume 1. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- ANTUNES, Maciel Carlos. A efetividade informacional dos portais de transparência governamentais na perspectiva do cidadão. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 8, n. 2, p. 162-178, 2018.
- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão Carcerário Do Estado Do Rio Grande Do Norte**: Relatório Final 2013. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**: dezembro de 2014. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2015.

²⁰ MENEGAT, Marildo. **Estudos sobre ruínas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. 249 p.

- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**: dezembro de 2015. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**: dezembro de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**: junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização junho de 2017**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria (RA) 01804720181**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729227607/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1804720181/relatorio-729227894>. Acesso em: 02 abr. 2022.
- BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de Coisas Inconstitucional**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2015.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional**. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.
- CASTRO, Felipe. A dualidade do Estado brasileiro pós-88. **Revista Direito e Práxis, Ahead of the print**, 2022.
- CASTRO, Felipe. **Campo jurídico e conservação da ordem**. São Paulo: Dialética, 2023.
- FARO, Marcus. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.
- CHIES, Luiz; ALMEIDA, Bruno. Mortes sob custódia prisional no Brasil: prisões que matam; mortes que pouco importam. **Revista de Ciências Sociais**, Montevidéu, v. 32, n. 45, 2019.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório de Visitas Prisionais: Rio Grande do Norte**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/151-institucional/11941-estabelecimento-prisional-csp>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CONNECTAS. **ADPF-347**: sistema prisional no banco dos réus. São Paulo, maio 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/adpf-347-sistema-prisional-no-banco-dos-reus/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

DOEHRING, Karl (coord.). **Teoria do Estado**. Trad. Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FEREJOHN, John. The law of politics, **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 65, n. 3, 2002.

GARAVITO, César Rodríguez. Más allá del desplazamiento, o cómo superar un Estado de cosas inconstitucional. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009.

GONÇALVES, Cristiane Lopes. **O reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e as suas possíveis consequências na ordem jurídica brasileira**. Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD), Brasília, 2016.

Haidar, Rafael. Ministros do STF criticam o sistema prisional brasileiro. **ConJur**, 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-14/ministros-supremo-criticam-sistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 15 maio 2022.

JUSTA. **Diagnóstico de transparência ativa**. Disponível em: <https://justa.org.br/2018/12/relatorio-1-diagnostico-de-transparencia-ativa/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MEDA, Ana Paula; BERNARDI, Renato. Da tripartição de poderes ao Estado de Coisas Inconstitucional e o “compromisso significativo”: a contemporânea atuação do poder judiciário na solução de conflitos que envolvem direitos sociais fundamentais. **Revista em Tempo**, Marília, v. 15, 2016.

MENEGAT, Marildo. **Estudos sobre ruínas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

OLIVEIRA, Fabiana; CUNHA, Luciana. Os indicadores sobre o judiciário brasileiro: limitações, desafios e uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, 2020.

OLIVEIRA, Fabiano; SENTO-SÉ, João Trajano. Empatia direcionada: A representação do preso enquanto vítima na cobertura da crise penitenciária de 2017. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 15, 2022, p. 103-128. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15n1.40897>.

PÁEZ, Nicolás. La doctrina del Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia: novedades del neoconstitucionalismo. **Derecho Público Iberoamericano**, Santiago de Chile, n. 1, 2012.

PASTANA, Débora. Justiça penal autoritária e consolidação do Estado punitivo no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 17, n. 32, 2009.

- PENNA, Bernardo. Mais do ativismo judicial à brasileira: análise do Estado de Coisas Inconstitucional e da decisão na ADPF 347. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 1, 2017.
- PEREIRA, Luciano. O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação de direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **RIDH**, São Paulo, v. 5, n. 1, 2017.
- RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, (1939) Otto. **Punição e estrutura social**. Trad. Giziene Neder. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2002.
- STRECK, Lênio. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **ConJur**, 24 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- TAQUARAY, Eneida; LEÃO, Wangle. O diálogo entre a Colômbia e o Brasil sobre o “Estado de Coisas Inconstitucional”. **Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.**, Asunción, v. 7, n. 13, 2019.
- WARAT, Luis Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. **Sequência**, Santa Catarina, v. 3, n. 5, 1982.
- ZAFFARONI, Raúl. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Felipe; CAVALCANTE, Karízia Gabriela. As repercussões do reconhecimento do Estado de Coisa Inconstitucional (ADPF n.º 347) no tratamento orçamentário da execução penal pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 10, n. 3, p. 142-167, set./dez. 2023.

Recebido em: 18/04/2023

Aprovado em: 20/08/2023