



Perspectivas para a crise do sistema carcerário brasileiro e pernambucano: uma análise a partir do orçamento público e da ADPF 347

Perspectives on the crisis of the brazilian and pernambuco prison system: an analysis based on public budget and ADPF 347

*Natalia Ferraz de Menezes Maciel¹
Rafael Vitor Macedo Dias²*

Aceito para publicação em: 03/04/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10411

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo discutir a crise do sistema carcerário brasileiro e pernambucano, a partir dos dados oriundos do Conselho Nacional de Justiça e do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF na ADPF 347. O trabalho propõe analisar, sob a perspectiva do orçamento público do Estado de Pernambuco, a dotação orçamentária presente no PPA destinada aos presídios pernambucanos, a fim de verificar o compromisso deste ente federativo com a melhoria das condições dos encarcerados. Dentre as soluções propostas para o cenário existente no sistema prisional, verifica-se a importância de um processo do tipo estrutural para corrigir o problema dos presídios. Será analisada a origem dos processos estruturais nos Estados Unidos e alguns casos na jurisprudência do STF. Pretende-se analisar os impactos da ADPF 347 no orçamento público e a repercussão desta decisão no Estado de Pernambuco. A pesquisa utilizou o método dedutivo, com a utilização de revisão bibliográfica, de legislação federal e estadual, bem como de decisões judiciais preferidas pelo STF. Concluiu-se, ao final, a necessidade de haver dotação orçamentária para o cumprimento da decisão proferida na ADPF 347, especialmente na LDO.

Palavras-chave: Sistema carcerário; Orçamento público; Supremo Tribunal Federal; Processos estruturantes.

ABSTRACT: This article aims to discuss the crisis of the Brazilian and Pernambuco prison systems, based on data from the National Council of Justice and the recognition of the unconstitutional state of affairs by the Supreme Court in ADPF 347. The work proposes to analyze, from the perspective of the public budget of the State of Pernambuco, the budget allocation present in the PPA allocated to Pernambuco's prisons, in order to verify the commitment of this federative entity to improving the conditions of the incarcerated. Among the proposed solutions for the existing scenario in the prison system, the importance of a structural process to address the prison problem is evident. The origin of structural processes in the United States and some cases in the jurisprudence of the Supreme Court will be analyzed. It is intended to analyze the impacts of ADPF 347 on the public budget and the repercussion of this decision in the State of Pernambuco. The research used the deductive method, with the use of bibliographic review, federal and state legislation, as well as judicial decisions favored by the Supreme Court. It was concluded, in the end, the need for budget allocation to comply with the decision issued in ADPF 347, especially.

¹Graduada em Direito - Faculdades Integradas Barros Melo; Especialização em Direito Público pela Universidade Anhanguera – Uniderp; Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). E-mail: nataliaferraz19@hotmail.com;

²Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco; Especialista em Direito Público pela Faculdade Maurício de Nassau. Procurador do Município de Camaragibe-PE. Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). E-mail: rafaelmacedodias@gmail.com.

Keywords: Prison system. Public budget. Supreme Court. structural injunctions.

INTRODUÇÃO

O sistema carcerário, como componente essencial da administração da justiça, desempenha um papel crucial na sociedade contemporânea. Contudo, a realidade das prisões brasileiras, tanto em escala nacional quanto em níveis estaduais, é frequentemente marcada por desafios complexos que vão desde a superlotação até a inadequação das condições de detenção. No contexto brasileiro, mais especificamente no estado de Pernambuco, esses desafios são agravados, destacando a urgência de uma abordagem abrangente e estrategicamente direcionada.

Este artigo busca uma compreensão do sistema carcerário do estado de Pernambuco, explorando seus problemas intrínsecos, destacando a necessidade de intervenções significativas. Será direcionada uma atenção especial para explorar o emprego do orçamento público como uma ferramenta estratégica com a finalidade de atenuar as questões enfrentadas pelo sistema penitenciário. Uma abordagem particular será dedicada à utilização do orçamento público como uma ferramenta estratégica para mitigar os problemas enfrentados pelo sistema.

Ao adentrar a discussão sobre o orçamento público, este artigo se propõe a analisar os instrumentos orçamentários, buscando proporcionar uma melhor compreensão das despesas alocadas ao sistema carcerário. Desse modo, a análise do Plano Plurianual (PPA) será um componente fundamental, permitindo-nos entender as metas projetadas e avaliar como as alocações orçamentárias contribuem para a eficácia ou ineficácia do sistema carcerário.

Para tanto, será apresentada uma visão crítica e propositiva, buscando soluções sustentáveis e socialmente responsáveis para os desafios enfrentados atualmente pelo sistema carcerário no Brasil, com enfoque no estado de Pernambuco.

Diante do cenário de sucessiva violação a direitos fundamentais presentes no sistema carcerário, o trabalho, igualmente, analisará, como forma de solução, o modelo de processos estruturais, no qual se busca o enfrentamento de problemas complexos e estruturantes existentes na sociedade.

Para analisar este tipo de demanda judicial, será debatido o *leading case* dos processos estruturais, *Brown v. Board of Education of Topeka*. Além deste julgado, será analisado a experiência brasileira com processos estruturantes a partir do exercício da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, para a compreensão deste modelo de processo, serão utilizados como marco teórico a doutrina de Owen Fiss (2022) e de Marco Félix Jobim (2022).

Com a compreensão desse processo estrutural, será examinado a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 cujo objeto é o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e sanar violação contínua de direitos fundamentais em que as pessoas encarceradas se encontram. Logo, para esta pesquisa, discute-se as principais decisões tomadas pelo STF em sede de medida cautelar proferida em 2015 e na decisão de mérito em 2023 da ADPF 347.

Dessa maneira, este estudo é do tipo jurídico dogmático, pois foi adotado o método dedutivo, com a utilização de revisão bibliográfica, de precedentes judiciais, bem como de dados obtidos por leis orçamentárias e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Portanto, a partir do contexto apresentado no estado de Pernambuco, serão analisados os avanços conquistados no sistema carcerário e o potencial impacto orçamentário que as decisões prolatadas pelo STF no caso pernambucano.

A SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E PERNAMBUCANO

O sistema prisional desempenha diversas funções cruciais no contexto da justiça penal. Uma de suas principais responsabilidades é aplicar penas às pessoas condenadas por crimes, utilizando a privação de liberdade como forma de execução das sentenças judiciais. Desta forma, o sistema prisional desempenha um papel na dissuasão, atuando como um elemento desencorajador ao mostrar as consequências legais das atividades criminosas. Sobre este tema, lecionam Ferreira e Gindri (2021):

A execução penal é o momento em que o tempo de liberdade de ir e vir, de permanecer com os sujeitos do seu convívio nos locais e atividades que deseja é retirado pela ação do Estado em manter, de forma um tanto definitiva, uma pessoa no cárcere. As “estadas” no cárcere são reguladas, em grande parte, pela Lei de Execução Penal (LEP – Lei nº 7.210/1984), referência sobre a organização da administração pública em torno do aprisionamento. [...] O tempo da execução penal é quantificável em uma sentença baseada no tipo e nas condições de um comportamento cometido anteriormente, definida em anos e dias, passível de mutações entre níveis de afastamento e restrição ao cárcere ou na mudança do tempo para obrigações de ações e quantias monetárias. Apesar da suposta existência de uma sentença que pode ser questionada em todos os possíveis momentos em que o processo penal admite recurso, a realidade carcerária brasileira não é de um universo de certeza de tempo, ou mesmo de condenação.

Não obstante, a aplicação no sistema prisional de programas de reabilitação, como educação, treinamento profissional, acompanhados de aconselhamento nesses âmbitos, com o objetivo de facilitar a reintegração dos detentos a sociedade possibilitaria a redução da reincidência.

Nesse contexto, no que concerne ao sistema prisional brasileiro, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), divulgado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o Brasil chegou ao ápice de sua população carcerária dos últimos 20 anos em 2019, onde apresentou 755.274 (SENAPPEN, 2023) indivíduos privados de liberdade. Importante registrar que tais dados excluem de seu cálculo pessoas em prisão domiciliar.

Os novos números do INFOPEN são referentes à população carcerária a até o mês de junho de 2023 para 482.875 vagas em unidades penitenciárias distribuídas no território brasileiro. Tal população privada de liberdade é composta por 644.305 presos em celas físicas estaduais, onde 616.930 (95,75%) são do gênero masculino, e 27.375 (4,25%) são do gênero feminino. Já as prisões federais dispõem de 489 presos em celas físicas, todos do gênero masculino. O residual de 4.798 corresponde aos presos em carceragens de PC/PM/CBM/PF (SENAPPEN, 2023).

Pernambuco, nos últimos sete anos, apresentou maior crescimento na população carcerária no ano de 2021, dispondo de um total de 44.595 presos. Já no levantamento de junho de 2023, Pernambuco apresentou a sexta maior população privada de liberdade do país, reunindo 28.670 detentos, sendo 27.495 (95,9%) do gênero masculino, e 1.175 (4,1%) do gênero feminino, frente a 14.619 vagas em suas unidades prisionais (SENAPPEN, 2023).

Dado o exposto, é importante reconhecer que o sistema prisional enfrenta críticas e desafios. De prôêmio, é imperioso ressaltar a superlotação que acomete as unidades prisionais do território brasileiro. O Brasil, hoje, apresenta um déficit de vagas de 166.717, tendo em vista os 649.592 presos para somente 482.875 vagas projetadas nas penitenciárias (SENAPPEN, 2023).

No âmbito estadual, observa-se que Pernambuco comporta quase o dobro de sua capacidade prisional, uma vez que dispõe tão somente de 14.619 vagas em seus presídios, frente a 28.670 pessoas privada da liberdade, ocasionando, dessa maneira, um déficit de 14.051 (SENAPPEN, 2023).

É sabido que a superlotação nos presídios acarreta uma série de desafios significativos que impactam adversamente tanto os detentos quanto o próprio sistema prisional. Em primeiro lugar, as condições precárias resultantes da superpopulação, como a falta de espaço adequado e a higiene inadequada, podem gerar sérios riscos à saúde dos detentos, favorecendo a propagação de doenças contagiosas.

Além disso, a superlotação contribui para um aumento na tensão entre os detentos, culminando em conflitos frequentes e elevação nos índices de violência dentro das prisões. A

competição por recursos limitados, como espaço e acesso aos serviços, intensifica a hostilidade entre os presos.

A implementação eficaz de programas de reabilitação e educação também é prejudicada pela superlotação, haja vista que a escassez de recursos e espaço limita as oportunidades de treinamento profissional e educação formal, essenciais para a preparação dos detentos para a reintegração à sociedade.

No âmbito da saúde mental, a superlotação, aliada às condições estressantes do ambiente prisional, pode desencadear sérios problemas psicológicos entre os detentos. A falta de privacidade, o isolamento e o estresse constante contribuem para esses desafios.

Em conformidade com o acima disposto, observa-se a CPI do Sistema Carcerário, (Brasil, 2009), veja-se:

A superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário. Em outros estabelecimentos, homens seminus gemendo diante da cela entupida com temperaturas de até 50 graus. Em outros estabelecimentos, redes sobre redes em cima de camas ou do lado de fora da cela em face da falta de espaço. Mulheres com suas crianças recém-nascidas espremidas em celas sujas. Celas com gambiarras, água armazenada, fogareiros improvisados, papel de toda natureza misturados com dezenas de homens. Celas escuras, sem luz, com paredes encardidas cheias de “homens-morcego”. Dezenas de homens fazendo suas necessidades fisiológicas em celas superlotadas sem água por dias a fio. Homens que são obrigados a receber suas mulheres e companheiras em cubículos apodrecidos.

Ademais, a sobrecarga do sistema prisional pode criar obstáculos para o sistema judicial, aumentando os tempos de espera para julgamentos e dificultando a aplicação eficaz das penas. Essa situação também implica riscos adicionais para a segurança dos funcionários penitenciários, que enfrentam uma carga de trabalho mais intensa. Sobre o tema, cita-se estudo de Ferreira (2010), veja-se:

Lamentavelmente, a ineficiência estatal e a falta de recursos humanos não possibilitam a execução adequada da pena, isto abrangendo todos os regimes prisionais. Várias jurisprudências do STJ têm admitido ao condenado semi-aberto o cumprimento da pena no domicílio devido à inexistência de estabelecimento adequado. É de salientar que os direitos do preso devem ser preservados, sendo garantia constitucional, mas é de extrema importância frisar que, com a falta de estabelecimentos adequados para o cumprimento da pena é dever das autoridades competentes uma reavaliação da situação, tanto em relação à estrutura física quanto humana.

Em tempos, relativo ao estado de Pernambuco, a superlotação é um tema abordado como principal fator de afronta a garantia dos direitos fundamentais da população privada da liberdade. Sobre isto, o CNJ pontuou em seu relatório para aperfeiçoamento do sistema prisional de Pernambuco:

A coordenadora do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, Wilma Melo, deu a dimensão do problema informando que a superpopulação carcerária é o principal eixo da engrenagem para o descumprimento de direitos humanos. A causa do problema, aponta ela, tem sido a falta de investimento nas defensorias públicas, no Tribunal de Justiça de Pernambuco, além da falta de contratação de agentes penitenciários com boa formação, inclusive com capacitação para o atendimento especializados, como aqueles que demandam a população LGBTQIA+. Dados previamente coletados pela missão dão conta que, em 15/08/2022, a população carcerária total do Estado de Pernambuco representava 34.590 pessoas, para apenas 13.842 vagas, de modo que a superlotação atual é da ordem de 20.748 vagas ou um excedente de aproximadamente 250%. Além da superlotação e das condições subumanas das unidades prisionais, é grave também a situação de familiares que enfrentam vistorias vexatórias e passam noites dormindo nas portas desses estabelecimentos para levar alimentos e itens de higiene pessoal aos presos. “A população carcerária é, basicamente, formada por pretos, pobres e periféricos. É como se todos já estivessem acostumados com isso, como se o Estado não fosse o garantidor da volta com dignidade dessas pessoas para a sociedade”, lamenta (Otoni; Montenegro; Assumpção, 2022).

Observa-se, pois, que o sistema carcerário contemporâneo enfrenta uma série de desafios críticos que exigem atenção imediata e soluções efetivas. A superlotação, condições precárias de saúde, violência, falta de programas de reabilitação e problemas de saúde mental são algumas das questões prementes que afetam não apenas a funcionalidade das unidades prisionais, mas também comprometem os direitos fundamentais e a dignidade humana dos detentos.

Diante dessa realidade complexa, torna-se imperativo reconhecer o papel essencial do orçamento público destinado à mitigação desses problemas. A alocação adequada de recursos financeiros é crucial para promover melhorias estruturais, programas de reabilitação eficientes e condições de vida dignas dentro das prisões.

As condições de saúde inadequadas, por exemplo, demandam investimentos em serviços médicos e instalações apropriadas para garantir o tratamento conveniente e prevenir a propagação de doenças. A implementação de programas de reabilitação eficazes, que incluam

educação, treinamento profissional e apoio psicossocial, requer recursos substanciais destinados a pessoal qualificado e infraestrutura educacional.

A violência e os desafios de saúde mental, por exemplo, podem ser abordados por meio de programas específicos que visem a prevenção de conflitos, a promoção da saúde mental e a gestão adequada de situações de crise.

Pode-se sanar a superlotação com investimentos em infraestrutura carcerária, permitindo a construção de novas instalações ou a expansão das existentes. Essa medida não apenas alivia a pressão sobre a capacidade das prisões, mas também contribui para a promoção de ambientes mais seguros e gerenciáveis.

Como consequência, é válido realizar estudo para amplificação do quadro de servidores, pois tal expansão nas instituições prisionais emerge como uma medida de considerável importância, motivada por uma série de justificativas essenciais. Em primeiro lugar, aprimorar a segurança nas prisões é primordial, um quadro de servidores suficiente desempenha um papel central nesse aspecto. O aumento do número de profissionais viabiliza uma supervisão mais efetiva, controle de acesso mais rigoroso e uma resposta ágil a emergências, mitigando o risco de incidentes violentos e conflitos internos.

Um quadro de servidores ampliado possibilita um ambiente propício à implementação eficaz de iniciativas educacionais, treinamento profissional e programas de reintegração. Essas atividades são primordiais para o desenvolvimento pessoal dos detentos, desempenhando um papel crucial na redução das taxas de reincidência.

Não obstante, o aumento do quadro de servidores contribui para a melhoria das condições de trabalho dentro das prisões. Ao aliviar a carga de trabalho sobre esses profissionais, cria-se um ambiente mais saudável, minimizando o estresse e a fadiga, e promovendo, por conseguinte, um ambiente laboral mais seguro e eficiente.

Dado o exposto, tendo em vista as adversidades apresentadas no sistema prisional, a destinação apropriada de recursos do orçamento público para penitenciárias não apenas aborda diretamente os problemas existentes, mas também demonstra um compromisso com a reabilitação, a justiça e o respeito aos direitos fundamentais.

Nesse âmbito, anota-se que, em 2017, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) realizou uma auditoria por meio do Processo n. 1721009-4 (TCE/PE, 2017), a qual apontou algumas medidas a serem tomadas nas unidades carcerárias deste estado, a fim de reduzir os danos supramencionados. Em síntese, as seguintes medidas foram sugeridas:

Algumas mudanças, resultantes da atuação do TCE, foram implementadas pela Secretaria de Justiça, a exemplo de novos investimentos para construção, manutenção e reforma das unidades prisionais, criação de um programa para repasse de verbas diretamente aos presídios, junto ao Ministério da Justiça e aumento das vagas nos presídios, permitindo separar os presos provisórios daqueles já condenados. Com base no plano de ação da auditoria, a Secretaria de Justiça deverá promover também a contratação de mais agentes penitenciários para atender às atuais necessidades do sistema prisional e solicitar à Secretaria de Defesa Social um incremento no efetivo de policiais militares de modo a ampliar a segurança. Além disso, o órgão precisará viabilizar junto à Defensoria Pública a disponibilização de mais defensores para atuar nos centros de detenção (Lemos *et al.*, 2018).

A eficácia dessas medidas, no entanto, dependerá não apenas da quantidade de recursos investidos, mas também da eficiência na gestão e implementação de políticas que visem verdadeiramente à reforma e melhoria do sistema prisional. Ao fazê-lo, a sociedade estará mais apta a alcançar um equilíbrio entre a punição justa e a reintegração significativa dos indivíduos na comunidade.

Não obstante, o envolvimento ativo da população no acompanhamento dos gastos no orçamento público direcionados às unidades prisionais tende a promover responsabilidade e eficácia na gestão dos recursos governamentais, pois motiva o sistema prisional a operar de maneira transparente e eficiente, conforme princípios fundamentais da justiça e respeito aos direitos humanos. É vital para promover responsabilidade e eficácia na gestão dos recursos governamentais, pois assegura que o sistema prisional opere de maneira transparente e eficiente, conforme princípios fundamentais da justiça e respeito aos direitos humanos.

Ocorre que, a vigilância pública cria um ambiente propício à identificação e correção de práticas inadequadas, promove a integridade na administração dos recursos destinados às unidades prisionais, além de prevenir e coibir desvios financeiros e corrupção. Logo, a transparência na prestação de contas é essencial para que os cidadãos compreendam a alocação e utilização dos recursos nas unidades prisionais.

Em suma, essa participação social ativa contribui para a construção de um sistema prisional mais justo e equitativo, alinhado com os valores democráticos da sociedade. Nesse sentido, leciona Abraham (2015):

Por sua vez, a cidadania participativa nas finanças públicas, especificamente denominada como cidadania fiscal, expressa-se através das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução. A promoção do acesso e da participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas se identifica nas seguintes propostas: a) programas de educação fiscal para a população; b) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; c) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; d) disponibilização e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício financeiro; e) emissão de relatórios

periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária; f) legitimação para o cidadão denunciar aos órgãos competentes irregularidades nas contas públicas. Devemos reconhecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF–Lei Complementar n.º. 101/2000) teve papel fundamental neste aspecto, pois, além de instituir relatórios específicos para a gestão fiscal -Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Prestação de Contas -e determinar sua ampla divulgação(inclusive por meios eletrônicos), incentiva a participação popular nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária, através de audiência pública.

Sendo assim, Xerez (2013) destacou os principais instrumentos do orçamento público em seu estudo:

A Constituição Federal de 1988 trouxe profundas mudanças quanto as normas de finanças pública e particularmente, para o orçamento. No seu art., 165 parágrafos 1,2 e 5 introduziu os novos Instrumentos de Planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentário (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

- Plano Plurianual (PPA): estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, Os objetivos e as metas da Administração Pública. Fixa as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como aquelas relativas ao programa de duração continuada. A duração da Lei que institui o PPA será de 4 anos.
- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO): com base no Plano Plurianual, Determina as metas e prioridades da Administração Pública, e tendo esta a função de orientar a elaboração e execução da lei orçamentária anual, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária. Inclui também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): estabelece previsão da receita e a fixação da despesa necessária ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, visando sempre alcançar os objetivos determinados.

Nesse contexto, a análise do Plano Plurianual (PPA) emerge como uma ferramenta essencial para a compreensão e avaliação da destinação das receitas públicas para o sistema carcerário. Este documento, que determina metas e diretrizes para um período de quatro anos, retrata as prioridades estratégicas do governo e oferece esclarecimentos valiosos sobre a abordagem planejada para o sistema prisional.

Ao examinar o PPA no contexto do sistema carcerário, diversos aspectos ganham destaque. Em primeiro lugar, prioridades e compromissos de médio prazo ficam evidentes, delineando o grau de comprometimento do governo com questões críticas, como, por exemplo, a melhoria das condições prisionais, programas de reabilitação e a promoção dos direitos humanos.

Investimentos em infraestrutura também se tornam discerníveis por meio do PPA, especialmente se metas específicas relacionadas à construção, reforma ou modernização de instalações prisionais estiverem presentes. Esses investimentos impactam diretamente a capacidade, segurança e condições gerais das prisões.

A ênfase em programas de reabilitação, educação e capacitação profissional para os detentos, conforme expressa no PPA, reflete uma visão abrangente que reconhece a reintegração social como elemento fundamental do sistema carcerário.

Outro ponto de interesse é a presença de estratégias e programas voltados para a prevenção do crime, visando a redução da criminalidade. Não obstante, a abordagem de desafios específicos, como a superlotação, é perceptível se o PPA incluir metas para a criação de novas unidades prisionais, implementação de penas alternativas ou revisão de políticas criminais.

Em síntese, a análise do PPA proporciona uma visão aprofundada das intenções, estratégias e prioridades governamentais em relação ao sistema carcerário, permitindo uma compreensão mais abrangente das ações planejadas e sua coerência com objetivos de médio prazo. Ademais, é importante salientar que o art. 167, §1º, da Constituição Federal de 1988 estabelece uma salvaguarda crucial no que tange aos investimentos públicos, observe-se:

Art. 167. São vedados:

[...]

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Essa restrição visa a promover a responsabilidade e transparência na gestão dos recursos públicos. O Plano Plurianual (PPA), sendo um instrumento de planejamento de médio prazo, desempenha um papel fundamental nesse contexto. Ao dispor sobre diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA oferece uma visão abrangente das intenções do governo, servindo como guia para a elaboração dos orçamentos anuais. Assim, a inclusão de um investimento no PPA implica uma consideração cuidadosa e planejada, repercutindo nas prioridades futuras.

Desta forma, essa disposição constitucional pretende garantir uma gestão responsável e estruturada dos recursos públicos, evitando decisões precipitadas ou comprometimentos financeiros de longo prazo sem a devida consideração, planejamento e respaldo legal.

Essa abordagem busca assegurar a integridade das finanças públicas e a coesão entre as ações governamentais e as necessidades da sociedade. Além disso, vincula os demais instrumentos orçamentários (LDO e LOA) a definirem seu plano de acordo com as metas e diretrizes estabelecida no PPA. Dito isto, ensina Paulo (2014):

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

Isso posto, em análise das despesas fixadas no Plano Plurianual do Estado de Pernambuco, observa-se que o último PPA, referente aos exercícios financeiros de 2020 a 2023, disponibilizou R\$ 24.021.339.600,0 (Pernambuco, 2020, p. 380) para o Programa Pacto pela Vida, que objetiva reduzir a violência por meio de ações integradas de prevenção, repressão qualificada e ressocialização. Desse montante, R\$ 16.842.300,00 foi destinado para instalações

físicas das unidades do sistema penitenciário, além de R\$ 687.571.600,00 para melhoria da administração prisional e promoção da ressocialização (Pernambuco, 2020, p. 380).

Esses valores superaram os investimentos realizados no PPA anterior, referente aos anos de 2016 a 2019, uma vez que foi destinado à ampliação, adequação e modernização das instalações físicas das unidades do sistema penitenciário um montante de R\$ 6.159.600,00 (Pernambuco, 2016, p. 427). Este valor é quase três vezes menor que o atual PPA, enquanto para melhoria da administração prisional e promoção da ressocialização havia sido destinado R\$ 359.263.000,00 (Pernambuco, 2016, p. 440).

Em análise ao PPA 2024-2027, observa-se que o mesmo visa destinar R\$ 17.255.451.800,00 (Pernambuco, 2024, p. 200) para o programa Juntos pela Segurança, que dentre outras medidas, abrange como ação a ampliação da oferta de vagas no sistema prisional. Ademais, fixou-se ainda o montante de R\$ 2.999.749.000,00 (Pernambuco, 2024, p. 289) para o Programa 0439 – Apoio Gerencial e Tecnológico para a Promoção do Juntos pela Segurança, onde foi determinado, dentre outras medidas a realização de concurso público para agentes penitenciários.

Em termos de estruturação, o PPA 2024-2027 trouxe uma nova informação aos seus dados. Os valores de despesas apresentados para os seus diversos investimentos foram devidamente separados em despesa corrente e de capital. A principal diferença entre elas está relacionada ao propósito e ao impacto financeiro a longo prazo. De acordo com o Glossário do Congresso Nacional (Brasil, *s.d.*), observa-se como conceito para tais despesas:

Despesa corrente: Gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio).

Despesa de capital: Gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integram o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza.

Em resumo, enquanto as despesas correntes são associadas às operações diárias e à manutenção regular, enquanto as despesas de capital envolvem investimentos a longo prazo que contribuem para o crescimento e o desenvolvimento. A gestão eficaz dessas duas categorias é

fundamental para equilibrar as necessidades imediatas com os objetivos de longo prazo de uma organização ou entidade governamental.

No âmbito do sistema penitenciário brasileiro, pode-se citar como despesas correntes os salários e benefícios dos funcionários, alimentação dos detentos, contas de energia elétrica e água. Já as construções ou renovação de instalações nas unidades prisionais, compra de equipamentos de segurança, e programas de reabilitação e educação são exemplos de despesas de capital.

Desta forma, em relação ao Programa 0439 – Apoio Gerencial e Tecnológico para a Promoção do Juntos pela Segurança, foi alocado como despesa corrente um montante de R\$ 2.988.964.200,00, enquanto para despesa de capital destinou-se R\$ 10.784.800,00, totalizando, assim, um valor de R\$ 2.999.749.000,00 (Pernambuco, 2024, p. 200).

Já para o Programa Juntos pela Segurança, fixou-se como despesa corrente o montante de R\$ 16.292.890.000,00. Já para despesa de capital foi estipulado o valor de R\$ 962.561.800,00, perfazendo, dessa maneira, o total de R\$ 17.255.451.800,00 (Pernambuco, 2024, p. 289).

Ademais, em termos orçamentários, pontua-se ainda Lei Complementar nº 79/1994 (Brasil, 1996), que criou Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), o qual tem a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Tal permissivo legal dispõe ainda sobre a utilização dos recursos do FUNPEN, veja-se:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV - aquisição de matéria permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;

VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;

VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017);

VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

IX - programa de assistência às vítimas de crime;

X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;

XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.

XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica. (Incluído pela Lei Complementar nº 119, de 2005)

XV – implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. (Incluído pela Lei Complementar nº 153, de 2015)

XVI programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços

à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive e por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; e (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

XVII – financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária. (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017).

De mesmo modo, no estado de Pernambuco publicou-se a Lei nº 15.689/2015 (Pernambuco, 2015), que institui o Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco (FUNPEPE), com objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário estadual. Não obstante, o FUNPEPE estabeleceu ainda as hipóteses de destinação dos recursos semelhantes às previstas no FUNPEN (art. 3º da Lei nº 15.689/2015). Observa-se, pois, que ambos os investimentos pactuados no FUNPEN e no FUNPEPE possuem como natureza a despesa de capital em sua grande maioria, tendo em vista tratar-se de programas a serem realizados a longo prazo. No entanto, faz-se presente algumas despesas correntes, tais quais as despesas com pessoal, a formação educacional e cultural do preso e do internado do FUNPEN, e a execução de programas reeducacionais junto aos estabelecimentos penais, por meio de cursos de capacitação e aperfeiçoamento da mão de obra carcerária no FUNPEPE.

Sendo assim, observa-se que apesar do acervo teórico de investimentos a serem realizados no sistema penitenciário e dos investimentos projetados através das metas e diretrizes traçadas no Plano Plurianual (PPA), a situação das penitenciárias no Brasil ainda está longe de ser a ideal. De igual modo, Pernambuco apresenta um alto déficit de vagas em seu sistema prisional, acomodando quase o dobro de sua capacidade.

Desta forma, para além da destinação estratégica de recursos orçamentários para o sistema carcerário, é necessário que seja de fato acompanhado a alocação dessa verba, para que seja possível efetivar as transformações tão necessárias. A eficácia da utilização do orçamento público reside não apenas na quantidade de recursos direcionados, mas na aplicação eficiente e transparente desses fundos.

PROCESSO ESTRUTURAL E ADPF 347

ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL, O CASO *BROWN VS BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA*

O sistema carcerário nacional e pernambucano se encontram com um problema estrutural, no qual se configura uma situação de ilicitude contínua e permanente. Trata-se de uma situação que necessita de reorganização do estado de coisas (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020, p. 104). Há uma sucessiva violação à direitos fundamentais nas instituições carcerárias brasileiras, exigindo decisões do Poder Executivo e do Poder Judicial de significativa amplitude e alta complexidade.

Para este tipo de problema, uma possível forma de solução seria por meio de processos estruturantes, os quais podem de ser compreendidos como um instrumento diferenciado de tutela de direitos fundamentais, especialmente os direitos coletivos (Bahia; Nunes; Cota, 2019).

Nesse sentido, Vitorelli (2018) leciona que este tipo de processo objetiva a reorganizar uma estrutura burocrática, seja pública, seja privada, a qual “fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona” (2018, p. 340). Este processo tem como finalidade precípua a realocação do poder, sem necessariamente constituir um mecanismo destinado a compelir determinado resultado.

Este mesmo autor, ainda, destaca que esta reforma deve ser realizada por meio da tutela jurisdicional duradora e efetiva, condicionada à modificação do comportamento institucional, por meio de medidas estruturantes. A execução continuada ao logo do tempo, segundo Vitorelli (2018, p. 353), se faz necessária a fim de promover efetiva reestruturação das instituições com problemas estruturais.

A ideia do processo estrutural não é recente. O *leading case* na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana é o julgamento de *Brown v. Board of Education of Topeka*, cuja discussão, em uma perspectiva ampla, colocou em pauta a doutrina *separate but equal*, a qual institucionalizava a segregação entre brancos e negros em escolas e em transportes públicos, esta doutrina foi reconhecida pela Suprema Corte no caso *Plessy v. Ferguson*, em 1896 (Araújo, 2022).

Em *Brown v. Board of Education*, debatia-se a possibilidade de uma jovem negra estudar em uma escola para brancos, em virtude de inexistir próximo à sua residência instituição educacional destinada a estudantes negros (Jobim, 2022, p. 891). A causa de pedir implicava em

discussão de questões substancialmente complexas atreladas a direitos fundamentais, a fim de solucioná-los, a Suprema Corte, por meio de decisão estruturante, interferiu em instituições e definiu políticas públicas (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020, p. 103).

O racismo foi institucionalizado pela própria Suprema Corte americana ao reconhecer a constitucionalidade da doutrina do *separate but equal*, apenas uma decisão estruturante teria o condão de mitigar a segregação social existente nos Estados Unidos da América (EUA). Além deste precedente, merecem destaques outros julgados como o *Roe v. Wade* e o *Holt v. Sarver* (Jobim, 2022, p. 285).

Ao analisar a doutrina de Owen Fiss (2022, p. 1061), importante teórico para a teoria dos processos estruturais, Jobim (2022, p. 152) esclarece que a Corte Constitucional naquela oportunidade tratou de “modificar elementos culturais de uma sociedade burocratizada para que houvesse a almejada efetividade de sua decisão”.

Na realidade brasileira, a utilização de medidas estruturantes na jurisdição constitucional constitui um meio para reestruturar institutos estatais, objetivando obstar a “contínua e reiterada omissão do Estado na proteção e promoção de direitos” (Fachin; Schinemann, 2018, p. 226).

Diante desta perspectiva, o STF apreciou litígios complexos em razão de omissões legislativas ou de violações a direitos fundamentais. Alguns precedentes desta Suprema Corte merecem destaque quanto ao seu conteúdo decisório o qual pode ser qualificado como decisões estruturantes, como o caso Raposa Serra do Sol (Petição nº 338) e o Mandado de Injunção 708 que estabeleceu o direito de greve dos servidores públicos (Prado, 2022, p. 115). Ao analisar estes casos julgados pela Suprema Corte, Jobim (2022) destaca que:

Trabalhou-se na perspectiva de que, em pelo menos três casos julgados recentemente (lei da biossegurança, união homoafetiva e aborto de feto com anencefalia), o supremo Tribunal Federal poderia ter se utilizado de uma postura mais ativa como aquela das medidas estruturantes dos anos 50 nos EUA e afirmou-se que, em pelo menos dois casos, já chegou muito perto de fazê-las (demarcação das terras da Raposa Rota do Sol e do mandado de injunção do direito à greve dos servidores públicos), pois, ao realizarem os ministros as restrições ou recomendações, abririam portas para que a efetividade das decisões alcançasse outro plano (Jobim, 2022, p.286).

Nesta conclusão, o autor reconheceu certa autocontenção, ao comparar com a postura da Suprema Corte norte americana. Contudo, em recente precedente, o STF, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucionais do sistema carcerário brasileiro, adotou medidas estruturantes complexas quando do julgamento da ADPF 347 (STF, 2015).

A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO

As violações aos direitos fundamentais dos encarcerados em complexos penitenciários não constituem um tema recente. Na década de sessenta, o caso *Holt v. Sarver* adquiriu significativa repercussão quando o Poder Judiciário reformou todo o sistema prisional do estado do Arkansas, em razão da inconstitucionalidade sistemática (Violin, 2019).

No hodierno contexto brasileiro, diante da contínua violação de direitos fundamentais do encarcerados, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a ADPF 347, objetivando o reconhecimento do estado coisas inconstitucionais do sistema carcerário e a implantação de diversas medidas a fim de sanear esta situação.

Dentre os principais pedidos, foi requerido a elaboração pelo Governo Federal de um plano nacional, no prazo de três meses, para superar o estado no qual se encontra o sistema carcerário. Após a homologação deste plano, foi, igualmente, requerida a determinação que Estados e o Distrito Federal planos específicos, visando a superação do quadro precário dos presídios. Além destes requerimentos, foi demandado a disponibilização de verbas do Fundo Penitenciário Nacional e da realização de audiências de custódias (STF, 2015).

Estes casos, *Brown v. Board of Education*; *Holt v. Sarver* e ADPF 347, em razão da sua natureza, constituem típicas demandas estruturais nas quais o Poder Judiciário, por meio de medidas estruturantes, busca corrigir a respectiva violação massiva de direitos fundamentais.

Sobre a ADPF 347, esta não foi a primeira oportunidade na qual o STF analisou a crise do sistema carcerário brasileiro. No Recurso Extraordinário 580525, o Ministro Luís Roberto Barroso, em voto vista, reconheceu a omissão das autoridades públicas na manutenção do quadro de desrespeito a direitos fundamentais dos encarcerados, merece destaque o seguinte excerto:

[...] o quadro crônico de omissão e descaso com a população carcerária exige que este Supremo Tribunal Federal assumira uma postura ativa na construção de soluções para a crise prisional, impulsionando o processo de superação do atual estado de inconstitucionalidade que envolve a política prisional do país. Sua intervenção estaria plenamente justificada na hipótese, porque se daria para proteger e promover os direitos fundamentais de uma minoria que, além de impopular e estigmatizada, não tem voto. Faltam assim, incentivos para que as instâncias representativas promovam a melhoria das condições carcerárias (STF, 2017, p. 70).

Ao julgar a medida cautelar na ADPF 347, em setembro de 2015, a Suprema Corte reconheceu o estado de coisas inconstitucional instaurado no sistema prisional brasileiro, em razão da massiva e persistente violação a direitos humanos, em razão de falhas estruturais e falência de políticas públicas (STF, 2015, p. 3). O STF, na oportunidade, determinou a realização

de audiências de custódias, a fim de analisar a prisão em flagrante; a disponibilização pela União do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, sem realizar novos contingenciamentos; e que a União e os Estados apresentassem informações sobre a situação dos presídios (STF, 2015, p. 4-5).

Ao julgar o mérito, em outubro de 2023, em síntese, o STF, além de confirmar com o que foi decidido em sede de medida cautelar, determinou ‘a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação’ (STF, 2023).

Corrigir o estado de coisas inconstitucionais do sistema carcerário não constitui uma tarefa trivial e de baixo impacto orçamentário. O Supremo Tribunal Federal, ao determinar a elaboração de planos pela União e pelos Estados e Distrito Federal, reconheceu a importância desta questão.

A disponibilização do Fundo Penitenciário Nacional e a determinação para não se abster de realizar contingenciamento deste fundo objetivam fornecer subsídios financeiros para os estados implantarem políticas públicas que busquem sanear o problema do sistema carcerário, contudo esta fonte de receita talvez não seja suficiente para realizar tal tarefa. Desta forma, é necessário compreender o potencial impacto que a decisão proferida na ADPF 347 tem nos orçamentos públicos, em especial no estado de Pernambuco.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO PROMOVIDO PELA ADPF 347 NO CONTEXTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

É inequívoco que as demandas estruturais promovem impacto no orçamento público, uma vez que para a implementação de direitos fundamentais é necessário o dispêndio de numerário pelo Poder Público. Neste sentido, as decisões estruturantes implicam na intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Ainda que haja discussão envolvendo esta interferência, Owen Fiss (2022), ao discorrer dos custos envolvendo as *structural injunctions*, esclarece que não se trata de intervenção indevida, como é possível inferir a partir do seguinte trecho da palestra “Fazendo da Constituição uma verdade viva”:

As structural injunctions que determinam a construção de instalações de detenções adicionais terão claramente um impacto significativo sobre o Erário. Assim como as ordens que restringem a tortura e o encarceramento solitário. Em todos estes casos, o resultado será um aumento nos tributos ou uma realocação de recursos públicos que agora estão sendo gastos em transporte e educação. As consequências orçamentárias de uma medida estrutural devem ser reconhecidas, mas não constituem uma razão

suficiente para impedir o uso desse instrumento. Elas deveriam, ao invés disso, ser vistas como o preço do constitucionalismo. A Constituição promete que as instituições do Estado serão operadas de uma certa maneira – digamos, sem castigos cruéis e não usuais e com o devido processo legal – e o Estado deve vir com os recursos necessários para cumprir essa promessa. A injunção estrutural baseia-se não na crença de que uma atividade estatal (prisões) é mais digna do que outra (transporte ou educação), mas na opinião de que todas as instituições estatais, até mesmo as prisões, devem operar dentro dos limites da Constituição (Fiss, 2022, p. 1071).

Fiss (2022) reconhece, em especial, a necessidade de o Estado apresentar os recursos necessários para arcar com os direitos fundamentais assegurados aos custodiados, em razão da implantação de medidas estruturantes, a fim de afastar as condições degradantes nas quais os encarcerados se encontram.

O conteúdo decisório julgado da ADPF 347 impacta de maneira significativa nos orçamentos públicos, ao determinar a implementação de melhorias da situação dos presídios no país e ao enfrentamento das instalações superlotadas. A necessidade de reformular as políticas públicas implicaram, em brevíssima síntese, na adoção de audiências de custódias pelos Tribunais de Justiça, na disponibilização de recursos oriundos do Fundo Penitenciário, sem a realização de novos contingenciamentos pela União e na formulação pela União, estados e Distrito Federal de planos objetivando o saneamento da situação dos presídios.

Na perspectiva orçamentária, segundo o Ministro Marco Aurélio, no voto da medida cautelar, a adoção das audiências de custódias além de promover a redução da superlotação, implicou na redução de despesas com o custodiado preso cautelarmente, cujo custo mensal médio seria, em dados de 2015, R\$ 2.000,00 (STF, 2015, p. 38).

Segundo o CNJ, em experiência-piloto na cidade de São Paulo, em fevereiro de 2015, houve uma economia de R\$ 500 milhões, quando próximo de 8 mil pessoas deixaram de ser presas, em razão da desnecessidade de manutenção de seu encarceramento (CNJ, 2016, p. 92). Em outro estudo acadêmico realizado acerca do impacto da ADPF 347 a partir dos dados emitidos pelo CNJ, estima-se que as audiências de custódias promovam uma economia anual de R\$ 13,9 bilhões no orçamento do Estado Brasileiro (Lima, 2020, p. 259).

Se as audiências de custódia promoveram uma economia ao erário, expandir o quantitativo de vagas e aperfeiçoar as unidades prisionais impactam substancialmente o orçamento público. O STF determinou a disponibilização do Fundo Penitenciário aos demais entes federativos, sem a realização de novos contingenciamentos. Após a decisão da medida cautelar e das transferências obrigatórias dos recursos do FUNPEN, o Estado de Pernambuco realizou diversos investimentos em seu sistema prisional, como reforma de estabelecimentos penais e ampliando o número de vagas (Lima, 2020, p. 147).

Segundo estudo elaborado por Lima (2020, p. 148), em razão da decisão da ADPF 347, entre 2016 à 2018, Pernambuco recebeu do FUNPEN cerca de R\$ 76.381.395,63 (setenta e seis milhões, trezentos e oitenta e um mil, trezentos e noventa e cinco reais e sessenta e três centavos).

Quando se observa a realidade pernambucana, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, em junho de 2014, o estado de Pernambuco possuía o pior índice preso por vaga, com 3,3 presos por vaga, com um déficit de vagas de 238,6% (CNJ, 2014). Ao analisar os dados atuais do CNJ, verifica-se significativa melhora, quando aos números consolidados, com 1,8 preso por vaga e um déficit de vagas de 79,7% (CNJ, 2023).

Após a concessão da medida cautelar na ADPF pelo STF, diversas melhorias foram implementadas no sistema carcerário pernambucano, como a realização de audiências de custódias e aumento do número de espaços destinados para a custódia de detentos, cerca de 6.119 vagas para presos, aumento de 168%.

Anota-se que estes dados foram obtidos a partir de comparação extraída do estudo denominado de “Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil” (CNJ, 2014) com os dados extraídos das inspeções nos estabelecimentos penais (CNJ, 2023), cuja fonte é o Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIIEP).

Verifica-se que os repasses do FUNPEN contribuíram para a melhoria em alguns aspectos do sistema prisional pernambucano, longe de ser afastar o estado de coisas inconstitucional, contudo a destinação do FUNPEN, prevista no art. 3º da Lei Complementar n. 79/1994, objetiva, essencialmente, ao custeio de despesas de capital, não havendo menção a despesas correntes, como, por exemplo, na ampliação do quadro de servidores públicos, agentes penitenciários. Para haver a expansão das unidades prisionais e aumento do número de vagas, se faz necessária a nomeação de servidores públicos. Estas despesas precisam constar nas leis orçamentárias dos respectivos entes federativos.

Ao julgar o mérito da ADPF 347, a Suprema Corte determinou que o Governo Federal elaborasse, em três meses, um plano nacional para no prazo de três anos superar o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário. Neste plano, deveria conter, dentre outras coisas, a “contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais” (STF, 2023, p. 12). Esta previsão impõe a criação de despesa não assegurada no FUNPEN, cuja natureza jurídica é a de despesa corrente com pessoal. Esta determinação encontra-se, igualmente, imposta aos Estados e DF, no acórdão do julgamento do mérito da ADPF 347 (STF, 2023, p. 14).

O Supremo determinou que no conteúdo do Plano Nacional e dos Planos Estaduais deve conter “a previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das medidas” (STF, 2023, p. 13). Verifica-se

uma preocupação do STF com o custo da efetivação de políticas públicas. Ademais, antes do julgamento final da ADPF 347, o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir da medida cautelar proferida pelo STF, reconheceu que as transferências obrigatórias do FUNPEN seriam insuficientes para superar do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro (TCU, 2019, p. 6).

Ainda que o estado de Pernambuco tenha avançado na melhoria da condição dos custodiados, o repasse do FUNPEN é insuficiente não apenas valor repassado, como indicado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), mas também pela natureza jurídica da destinação de algumas despesas correntes como a de pessoal.

Portanto, o plano a ser realizado por Pernambuco deve indicar a fonte de custeio para as despesas voltadas à reestruturação do sistema prisional, de modo que o FUNPEN não constitua como única fonte originária de recursos financeiros. Como analisado, a previsão deve constar no Plano Plurianual, por se tratar de planejamento de médio prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, ao explorar o complexo panorama do sistema prisional, evidenciam-se os desafios multifacetados que demandam soluções igualmente abrangentes. O orçamento destinado aos presídios surge como um elemento chave capaz de atenuar significativamente as dificuldades enfrentadas, permitindo investimentos em infraestrutura, contratação de pessoal, programas de reabilitação e condições dignas para os detentos.

Contudo, é crucial reconhecer que o orçamento, por mais substancial que seja, não pode ser a única solução para os problemas do sistema prisional. A efetividade do investimento requer não apenas quantias vultosas, mas também uma gestão estratégica, transparente e fiscalizada desses recursos. A alocação financeira deve ser acompanhada de perto, com mecanismos de prestação de contas e transparência, para garantir que os fundos sejam direcionados eficientemente e alcancem os resultados desejados.

Ademais, é imperativo compreender que a transformação do sistema prisional vai além do aspecto financeiro. A reabilitação efetiva demanda um enfoque abrangente que compreenda questões sociais, educacionais e de saúde mental. Logo, investir na ressocialização dos detentos, proporcionando educação e treinamento profissional, é tão essencial quanto a melhoria das infraestruturas prisionais.

Sendo assim, a transformação real e sustentável do sistema prisional exige um esforço coletivo contínuo. Como se analisa, diante deste trabalho, que o orçamento é uma peça

fundamental desse quebra-cabeça, mas seu potencial só será plenamente realizado quando integrado a estratégias abrangentes e a um compromisso duradouro com a justiça, dignidade e reinserção social.

Em virtude da complexidade do contexto envolvendo o sistema carcerário de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no qual ele se encontra, o modelo de processo estrutural constitui medida adequada a buscar a reestruturação das atuais condições dos encarcerados. As decisões proferidas pelo STF na ADPF 347 objetivam modificar esta situação de sucessiva violação à direitos fundamentais.

Dessa maneira, a adoção de audiências de custódia e disponibilização de receitas oriundas do FUNPEN sem contingenciamentos impactaram de forma substancial na realidade pernambucana, com a redução significativa da quantidade de presos por vaga. Apesar do significativo déficit de vagas, verifica-se que a decisão da Suprema Corte na criação de plano nacional e estaduais para o saneamento da realidade reflete, de forma substancial, no orçamento público.

Ainda que o FUNPREN constitua importante fonte de custeio, deve-se destacar que há despesas necessárias para o aperfeiçoamento do sistema carcerário que não se encontram no rol daquelas previstas na legislação federal, como a despesa com pessoal. A expansão de unidades prisionais exige a contratação de servidores.

Recorda-se que o FUNPREN objetiva o repasse de verbas para o pagamento de despesas, essencialmente de capital, não abarcando algumas despesas correntes. Ademais, o TCU diagnosticou que as receitas oriundas do FUNPREN se revelam insuficientes para o cumprimento da decisão do STF, fazendo-se necessária a inclusão na legislação orçamentária, em especial a PPA, de fontes de custeio para a estas despesas.

Por fim, o estado de Pernambuco obteve avanços substanciais nas unidades carcerárias, com a adoção as audiências de custódias e do repasse dos valores oriundos do FUNPREN, bem como na ampliação da dotação orçamentária prevista no PPA. Como se observa, a preocupação com o custeio desta política pública encontra-se presente na decisão do STF, uma vez que, ao determinar a criação de plano nacional e estaduais, exigiu a indicação da respectiva fonte de receita.

REFERÊNCIAS:

ABRAHAM, M. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 188–209, 2015. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596>. Acesso em: 19 nov. 2023.

ARAÚJO, V. M. de. A sentença estruturante e pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios coletivos complexos e da efetividade das políticas públicas. *In*: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 1135-1160. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/150287/processos_estruturais_arenhart_3.ed.pdf. Acesso em: 3 nov. 2023.

BAHIA, A. M. F. de M.; NUNES, L. S.; COTA, S. P. Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos fundamentais. *In*: NUNES, D.;

COSTA, F. V.; GOMES, M. F. (Orgs.). **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais**. Porto Alegre Editora Fi, 2019, p. 15-38. Disponível em: https://www.academia.edu/39591712/Processo_coletivo_desenvolvimento_sustentavel_e_tutela_diferenciada_dos_direitos_fundamentais_Dierle_Nunes_Fabr%C3%ADcio_Veiga_Costa_Magno_Federici_Gomes_Orgs_. Acesso em: 6 jan. 2023.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BERNADES, C. F. S. O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BINENBOJM, G. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**: Período de Janeiro a Junho de 2023. Brasília: SENAPPEN, 2023a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYzZlNWQ2OGU0YmMyNi00ZGVkLTgwODgtYjYkMWI0ODhmOGUwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDN0mNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais**: RELIPEN. Brasília: SENAPPEN, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de Custódias**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/0a99a0ab0eb26b96fdea529f0dec09b.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados das inspeções nos estabelecimentos penais**. Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP). Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 6 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/06/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf. Acesso em: 6 dez. 2023.

COSTA, C. F.; GINDRI, E. T. O direito de crianças à visitação a familiares em restrição de liberdade e a gestão decisória: uma revisão normativa. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 87–118, 2021. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1916>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 8 nov. 2023.

FACHIN, M. G.; SCHINEMANN, C. C. B. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 17 nov, 2023.

FERREIRA, A. G. A natureza jurídica das penas privativas de liberdade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 213–236, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/31>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. Quatro conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 999-1026. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/150287/processos_estruturais_arenhart_3.ed.pdf. Acesso em: 3 nov. 2023.

JOBIM, M. F. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2022.

JOBIM, M. F.; ROCHA, M. H. da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 853-872. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/150287/processos_estruturais_arenhart_3.ed.pdf. Acesso em: 3 nov. 2023.

LEMOS, A. M. F.; LIMA, R. F. F. C.; LIMA, W. C. R.; FERRAZ, J. A. R. Sistema Prisional de Pernambuco. **TCE**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/especial50/prisional.html>. Acesso em: 18 nov. 2023.

LIMA, E. C. de A. dos S. S. **A crise do sistema prisional brasileiro e a política carcerária no estado de Pernambuco**: estudo dos reflexos da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. 2020. 148f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39164>. Acesso em: 3 nov. 2023.

OTONI, L.; MONTENEGRO, M. C.; ASSUMPCÃO R. **Diagnóstico da Crise Prisional de PE aponta urgências na atuação do Sistema de Justiça**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/diagnostico-da-crise-prisional-de-pernambuco-aponta-urgencias-na-atuacao-do-sistema-de-justica/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Petição inicial. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília: PSL, 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 21 nov. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei n. 15.689, de 18 de dezembro de 2015**. Institui o Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco - FUNPEPE na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <https://legis.a.lepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=17820&tipo=>. Acesso em: 23 nov. de 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/h4gVHL61BdMRDVh>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2020-2023**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/HPPBaMpJ9YhTRMa>. Acesso em 10 nov. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2024-2027**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2023. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/6j8ZL4ZVTytd8WR>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PRADO, A. P. L. **Controle de constitucionalidade estruturante**: um desafio à superação das crises do Sistema Democrático Brasileiro. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/66023>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Acórdão em sede de Medida Cautelar. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Inteiro teor do acórdão. Brasília: STF, 2023. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Voto do Relator. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília: STF, 2015, p. 38. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363748036&ext=.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 580.525**. Voto-Vista. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: STF, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>. Acesso em: 05.01.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1542/2019**. Relator: Ministro Ana Arraes. Sessão Plenária. Brasília: TCU, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1542%252F2019/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=be166f20-c987-11e9-80aa-15b607c228f>. Acesso em: 3 jan. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Avaliação do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco**. Processo nº 1721009-4. Relator: Marcos Loreto. Brasília: TCE/PE, 2017. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/images/4814/relatconsolaopsistemaprisional.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

VIOLIN, J. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256f. Tese (Doutorado em Direito das

VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PRO_CESSO_ESTRUTURAL_PRO_CESSO_COLETIVO_PRO_CESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS. Acesso em: 2 dez. 2023.

XEREZ, S. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, a. MMXIII, n. 43, 2013. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf. Acesso em: 19 nov. de 2023.