



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS (CCSAH)
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

KARÍZIA GABRIELA LEITE CAVALCANTE

**TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA QUESTÃO PENAL PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE FACE A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE
COISAS INCONSTITUCIONAL**

**Mossoró/RN
2022**

KARÍZIA GABRIELA LEITE CAVALCANTE

**TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA QUESTÃO PENAL PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE FACE A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE
COISAS INCONSTITUCIONAL**

Artigo Acadêmico apresentado à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas (CCSAH), como requisito à obtenção do grau de Bacharela em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Felipe Araújo Castro.

**Mossoró/RN
2022**

KARÍZIA GABRIELA LEITE CAVALCANTE

**TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA QUESTÃO PENAL PELO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE FACE A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE
COISAS INCONSTITUCIONAL**

Artigo Acadêmico apresentado à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas (CCSAH), como requisito à obtenção do grau de Bacharela em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Felipe Araújo Castro.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Araújo Castro (Ufersa)
Presidente e orientador

Prof. Dra. Gilmara Joane Macêdo de Medeiros (Ufersa)
Primeira membra

Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis (Ufersa)
Segundo membro

**Mossoró/RN
2022**

AGRADECIMENTOS

À Deus por ter sido meu guia até aqui. Agradeço pela sua compreensão e misericórdia diante a minha pequenez terrena.

À minha família, que representa o que tenho de mais valioso na vida. Minha mãe, Dona Toinha, pela acolhida e incentivo cotidiano; minha tia Vandinha pelos cafés aconchegantes; aos meus tios, Sobrinho, Avelino, Carlinhos, Damião e Almino, por acreditarem que posso ser capaz; à minha irmã, Lusía, pela sua docilidade e dotes artísticos e Karol, minha irmã de vidas, obrigada por ser rocha e permanecer apesar do tempo.

Agradeço, sobretudo, à minha avó e ao meu avô, Dona Rosa e Seu João Batista, por me ensinarem a importância da perseverança ao longo da caminhada da vida sem nunca perder de vista a fé. Sem essas pessoas, certamente, não estaria aqui hoje.

À Maria Amanda, minha luz do eterno quarto 206, Dayane Ellen e Cláudia Santana por todos os momentos e abraços, dentro e fora da Vila Acadêmica *Vingt-Un* Rosado, vocês estarão sempre guardadas no meu coração.

Ao meu orientador, professor Felipe Castro, pela paciência e compreensão. Foi uma honra ter sido sua orientanda.

À Universidade Federal do Semi-Árido (Ufersa) não apenas pelo ensino de excelência, com profissionais competentes e comprometidos com o ensino, a pesquisa e a extensão, mas também por ter sido a minha casa durante todo o período da graduação, por ter me acolhido quando cheguei a Mossoró, anos atrás, e tudo parecia muito obscuro e incerto.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, somaram forças comigo ao longo dessa jornada, espero que a vida possa nos agraciar com reencontros futuros.

Dedico a minha avó, Dona Rosa, rainha do meu conto. Obrigada, não apenas pelo barco, mas também por todo o incentivo. Diferente do personagem de Saramago, sem a sua presença jamais teria saído da ilha e, hoje, seria menos eu do que ontem.

TRATAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA QUESTÃO PENAL PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE FACE A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Karízia Gabriela Leite Cavalcante¹

RESUMO

Este artigo busca refletir acerca da atuação dos órgãos públicos frente a questão carcerária, tendo em vista a situação de sistemática violação de direitos fundamentais dentro dos presídios brasileiros. Com isso, a problemática geral que norteou o trabalho consistiu em observar alguma mudança no padrão de comportamento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) em relação à destinação de verba do seu orçamento para melhorias do sistema penitenciário potiguar considerando, especialmente, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional (ECI) das prisões brasileiras e teve liminares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 09 de setembro de 2015. A primeira parte do artigo, propõe-se a realizar uma análise acerca da importância da transparência na atuação pública como pressuposto do seu controle pelos governados. Ato contínuo, passa-se a analisar a configuração do estado de coisas inconstitucional pelo STF, apontando como a situação do cárcere potiguar é uma “reverberação” da realidade nacional e os entraves relacionados com a mudança de perspectiva considerando a atuação dos três poderes da República. Por fim, avaliou-se, a partir dos dados consignados nos quadros de detalhamento de despesa (QDDs) do TJRN, a ocorrência de alguma mudança na sua previsão de verbas visando atenuar a situação do cárcere potiguar. Tal averiguação indicou, considerando os valores constantes nos QDDs, que a ADPF 347 não influenciou a postura do TJRN com relação às verbas destinadas à melhoria das condições do sistema penitenciário, mantendo-se a linearidade na distribuição das dotações, tanto para o programa novos rumos, como para o monitoramento de pena ou medida alternativa, que vinham acontecendo antes da declaração pelo Supremo das massivas violações ocorridas dentro das prisões brasileiras. Para esta verificação, realizou-se pesquisa dedutiva, a partir da análise qualitativa dos dados constantes nos QDDs disponibilizados no sítio eletrônico do TJRN, nos termos da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Palavras-chave: Transparência; Sistema carcerário; TJRN.

ABSTRACT

This article seeks to reflect on the performance of public agencies facing the prison issue, in view of the situation of systematic violation of fundamental rights in Brazilian prisons. Thus, the general problem that guided the work consisted in observing some change in the behavior pattern of the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN) in relation to the allocation of funds from its budget for improvements in the penitentiary system potiguar considering, especially, the judgment of the Appeal of breach of fundamental precept (ADPF) 347, which recognized the state of unconstitutional things (ECI) of the Brazilian prisons and had injunctions granted by the Supreme Court (STF), on September 9, 2015. The first part of the article aims to conduct an analysis of the importance of transparency in public action as a prerequisite for its control by the governed. Then, it goes on to analyze the configuration of the unconstitutional state of things by the STF, pointing out how the situation of the Potiguar prison is a "reverberation" of the national reality and the obstacles related to the change of perspective considering the performance of the three powers of the Republic. Finally, it was evaluated from the data consigned in the expenditure detailing tables (QDDs) of the TJRN, if there was a change in its forecast of funds aiming at mitigating the situation of the Potiguar jail. This investigation indicated, considering the values contained in the QDDs, that ADPF 347 did not influence the posture of the TJRN with respect to funds for improving the conditions of the prison system, maintaining the linearity in the distribution of appropriations, both for the new directions program, and for the monitoring of alternative sentence or measure, which had been happening before the declaration by the Supreme of the massive violations that occurred within the Brazilian prisons. For this verification, we conducted a deductive documentary research, from the qualitative analysis of the data contained in the QDDs made available on the website of the TJRN, under the Access to Information Law (LAI).

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa). Endereço eletrônico: karizia_gabi@hotmail.com.

Keywords: Transparency; Prison System; TJRN.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E INTRODUÇÃO

Apesar de declarado uno e indivisível, dentro da moldura institucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988, o exercício do Poder é repartido em funções a serem exercidas pelos três poderes estatais. Com isso, em meio a um sistema de controle recíproco entre poderes, é uma manifestação da ideia de freios e contrapesos. Tal desenho institucional procura legitimar e melhorar o desempenho das funções estatais, além de evitar usos arbitrários do poder.

A transparência sobre as ações da burocracia estatal é indispensável para o bom funcionamento desse sistema, desde uma perspectiva intrapoderes, uma vez que não pode haver controle daquilo que não é conhecido, até a relação entre Estado e Sociedade, no sentido que o conhecimento público das ações estatais tem o condão de desmontar e prevenir arranjos antirrepublicanos.²

Ao observar empiricamente as relações intrapoderes, notam-se algumas questões controversas, que vão no sentido contrário do que é imposto pelo princípio da transparência, como os desvios demonstrados na pesquisa desenvolvida pela Luciana Zaffalon (2017). O mencionado estudo evidenciou, dentre outras questões, a forma como os presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) responderam aos pedidos do Governo daquele Estado, quando o Executivo buscava suspender efeitos de decisões judiciais de primeira instância que lhe contrariavam. A pesquisa demonstrou a emergência de uma prática política por parte dos operadores jurídicos, que represavam ou decidiam os pedidos de acordo com interesses particularistas ou classistas.

Entre outros esforços de mesma natureza, provenientes da sociedade civil, foi criada a plataforma Justa, que, visando investigar associações problemáticas entre os poderes, organiza e faz coleta de dados já disponibilizados pelos poderes públicos, mediante a chamada transparência ativa, observando nos sítios eletrônicos dos órgãos públicos quanto à existência: i) da informação; ii) de série histórica; iii) de estrutura programática e iv) do formato que ocorre a disponibilização, por exemplo. Outra forma de recolhimento dos dados ocorre através de requerimentos, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527, de novembro de 2011, formulando perguntas que variam conforme o eixo temático que estão

² 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 (RAMOS, CASTRO, 2019, p. 23).

atreladas, seja o orçamentário, o legislativo, o de suspensão de segurança ou o de composição racial/gênero (JUSTA, 2018).

A sistematização dos dados públicos pela plataforma, deixando-os em linguagem acessível e continuada, facilitando a sua análise por parte da sociedade, e, sobretudo, a disponibilização em si dos dados pelos portais dos órgãos do Estado são de extrema importância para o sistema democrático, enquanto pressuposto para o exercício do controle da administração pública.

Reconhecendo o quão oportuno é o trabalho desenvolvido pela mencionada plataforma, foi gestado o Observatório do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, um projeto de iniciação científica da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), do qual a pesquisadora teve a oportunidade de participar como orientanda do professor Doutor Felipe Castro. Tal projeto conteve a finalidade de replicar a metodologia de trabalho do Justa, na medida do possível, no que tange às dinâmicas orçamentárias e práticas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

À vista de tais disposições e considerando a necessidade de refletir acerca da questão carcerária no Brasil, o presente trabalho foi guiado pela problemática de observar se houve alguma mudança no padrão de comportamento do TJRN em relação à sua dinâmica orçamentária voltada para melhorias do sistema penitenciário potiguar nos últimos anos, especialmente após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional (ECI) das prisões brasileiras e teve liminares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 09 de setembro de 2015.

Nesse sentido, em um primeiro momento, reconstruiremos os argumentos em torno da indispensabilidade da transparência para o estado democrático de direito, considerando que a manutenção do poder do invisível representa a própria negação da doutrina democrática (BOBBIO, 1986).

Posteriormente, apresentar-se-á as discussões que informaram a declaração do estado de coisas inconstitucional das prisões, identificando os julgamentos iniciais acerca desse instituto provenientes da Corte Constitucional colombiana, assim como verificando a sua aplicação no Brasil por meio da ADPF 347, atentando-se tanto para o disposto na peça inaugural do processo da mencionada arguição quanto na sua decisão, em sede de liminar, verificando a reprodução dessas violações no sistema carcerário potiguar e comentando acerca dos empecilhos dessa decisão na conjuntura dos três poderes da República.

Na última seção, analisou-se 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 no ato de realizar a distribuição das verbas do indicado tribunal.

No que concerne à metodologia, realizou-se pesquisa dedutiva, 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 dos existentes nos relatórios analíticos elaborados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019) e pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Todos os documentos acessados foram disponibilizados por iniciativa dos órgãos públicos indicados, nos seus respectivos portais eletrônicos, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

2. DIREITO À INFORMAÇÃO E A VISIBILIDADE DO PODER

Ao ser incitado a falar sobre o futuro da democracia, Norberto Bobbio (1986, p. 16), desincumbiu-se da tarefa apoiado em Weber e Hegel, que, em situações distintas, opuseram-se a formular explicações de cunho profético acerca de dados acontecimentos³. Com isso, ainda que sem determinar um porvir dos sistemas democráticos, Bobbio não deixa de refletir sobre eles, avaliando se é possível traçar linhas de tendências para o curso de seu desenvolvimento, que contemplem, inclusive, involuções. Sua análise aludia às possibilidades como o nascimento da sociedade pluralista, por um lado, mas também da revanche dos interesses privados, da persistência das oligarquias, do poder invisível e do cidadão não-educado.

O foco da presente verificação reside na questão da visibilidade do exercício do Poder, que adquire uma relevância especial nos sistemas democráticos, pois a forma ideal da democracia consiste em um governo no qual o Poder seja exercido de forma perceptível, sob o controle da opinião pública (BOBBIO, 1986, p. 15; 1999, p. 204). Partindo dessa perspectiva, nota-se que, dentre todos os discursos relacionados com a doutrina democrática, um dos lugares comuns no debate consiste na afirmação do exercício do poder público em público⁴, o que nos remete à *Ágora* ou eclesia ateniense, isto é, às reuniões realizadas com a participação ativa dos cidadãos em locais abertos, com o objetivo de apresentar e ouvir as

³ Hegel, quando questionado por um estudante se os Estados Unidos seria um país do futuro, manifestou-se no sentido de que o futuro da América não me diz respeito, já que o filósofo não se afina com profecias. A filosofia ocupa-se daquilo que é eternamente, ou melhor, da razão; Max Weber ao ser questionado durante a sua conferência na universidade de Múnaco, no pós-guerra, igualmente respondeu, quando questionado sobre o futuro da Alemanha no pós-guerra: A cátedra não existe nem para os demagogos, nem para os profetas. HEGEL, 1917; WEBER, 1948 apud BOBBIO, 2009, p. 16).

⁴ Explica-se que o jogo de palavras é apenas aparente, pois o público possui dois significados distintos, dependendo da forma que se contrapõe com o privado como na clássica distinção entre *ius publicum* e *ius privatum* transmitida pelos romanos (BOBBIO, 1986, p. 83).

propostas, denunciar abusos e decidir, fazendo com que todos os expedientes institucionais feitos pelos governantes fossem tomados às claras (BOBBIO, 1986, pp. 85-86).

Com isso, percebe-se que tal caráter público do poder permaneceu como um dos eixos que sustentam o regime democrático, vindo desde a democracia dos antigos, de modo particular, a exercida diretamente na cidade de Atenas. Logo, mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, frente ao nascimento do grande estado territorial moderno, sendo substituído pelo ideal da democracia representativa, o regime democrático permaneceu definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo, sendo o poder exercido “sem máscara”, contrapondo-se aos estados absolutos, que valorizavam a atuação de autoridades ocultas e misteriosas (BOBBIO, 1986, p. 15).

2.1 Lutas populares por ampliação de direitos que definem os sistemas democráticos

A prática da soberania popular na democracia moderna distingue o Poder e o governo, sendo o primeiro prerrogativa exclusiva do povo e o segundo como uma mera delegação do poder, feita através de eleições (CHAUÍ, 2012, p. 150). Portanto, o governante não pode criar identificação com o poder ou apropriar-se privadamente dele. Dessa forma, pode-se dizer que o regime democrático evidencia o princípio republicano da separação entre o público e o privado, fundamentando a ideia de interpretação restritiva das hipóteses de tratamento especial dos governantes e impondo a possibilidade de responsabilização política, penal e administrativa (BARROSO, 2018, p. 322), como já determinou o Supremo Tribunal Federal (STF) no HC 80.511/MG⁵, indicando que todos os agentes públicos são igualmente responsáveis perante a lei.

Contudo, uma sociedade verdadeiramente democrática não se identifica somente com essa separação de esferas, transpondo, portanto, a própria desagregação entre o público e o privado, a divisão de poderes ou, ainda, a ideia de cidadania organizada em partidos políticos, que se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes. A democracia deve ser implementada como uma forma social que concentra no seu íntimo a edificação de algo mais profundo: a instituição de direitos que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal (CHAUÍ, 2008, p. 69; 2012, p. 3).

⁵ A consagração do princípio da responsabilidade do chefe do poder executivo, além de refletir uma conquista do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal, uma vez que o princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos são igualmente responsáveis perante a lei, conforme verificado no HC 80.511/MG, Rel. Min. Celso de Mello.

Dessa forma, o cerne da democracia moderna é ocupado pela igualdade, liberdade e participação política, garantidas por meio da conservação e ampliação de direitos, compreendendo o conflito como necessário e legítimo ao processo político, mas limitando suas manifestações às regras institucionais preestabelecidas. Nesse sentido, as lutas populares por participação na vida política contribuíram para ampliação do campo de direitos civis, fomentando a possibilidade de controle das ações estatais por intermédio das organizações presentes na sociedade (CHAUÍ, 2012, p. 4), sendo a transparência um elemento essencial desse processo de fiscalização.

Deve-se pontuar que o enraizamento da sociedade democrática se defronta com alguns percalços, notadamente referentes à hegemonia do sistema econômico de produção capitalista em suas variadas manifestações. Em que pese, durante a segunda metade do século XX, ter-se estabelecido certo consenso, na ciência política e econômica tradicionais, acerca de uma correção virtuosa entre liberalismo e democracia, essa associação parece cada vez menos necessária, dando razão à historiografia crítica que opõe democracia e capitalismo (WOOD, 2003). Está cada vez mais claro que a atual fase neoliberal do capitalismo, na verdade, fragiliza os direitos políticos e sociais (CHAUÍ, 2008, pp. 74-75), promovendo uma espécie de desdemocratização das esferas públicas nacionais (BROWN, 2015, 2019). A ordem do capital passa a operar mediante o encolhimento do espaço público, abandonando-se as potencialidades de planejamento e investimentos estatais, precarizando serviços e direitos sociais, que passam a depender das leis do mercado.

No mesmo sentido pondera Santos (2016, pp. 88-89) acerca do equacionamento atribulado entre democracia⁶ e liberalismo econômico, indicando que na América Latina, particularmente, essa incompatibilidade se materializa na agenda política complicada⁷ de certos países. Na tentativa de mitigar tal cenário, em meados da década de 1980, o neoliberalismo emergiu como uma nova proposta de normatizar o sistema democrático, objetivando superar da referida tensão mediante a retirada da regulação estatal.

⁶ Santos (2016, p. 85) indica que a democracia representativa consiste num regime político no qual os cidadãos concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos, centrando seus ideários na defesa da diversidade. Pontua que a autonomia dos representantes é algo paradoxal, pois se por um lado, é um requisito para que a democracia funcione, por outro, é um fator de tensão entre representantes e representados, a ponto de em algumas situações a maioria dos representados não se reconhecer nos representantes, não se sentir representada por estes, consequenciando numa patologia da representação.

⁷ Após a possibilidade das empresas financiarem partidos e campanhas, a agenda das grandes companhias passou a pautar a agenda política. (SANTOS, 2016, p. 77).

2.2 A visibilidade do poder na Constituição Federal de 1988 e a Lei de acesso à informação (LAI)

Objetivando consagrar tanto o Estado republicano quanto democrático, o constituinte de 1988 foi diligente, inserindo na Constituição Federal de 1988 dispositivos que norteiam a visibilidade das decisões e dos atos governamentais, possibilitando o seu conhecimento pelo povo soberano, que passa a ter acesso às informações de interesse coletivo⁸; a registros administrativos e informações sobre atos do governo⁹, excepcionando-se apenas os casos relacionados com a proteção da intimidade ou aqueles que o interesse público exigir¹⁰. Dessa forma, o “como” se administra a coisa deve preponderar sobre “quem” administra, tornando o modo público de gerir a máquina estatal, nas palavras de Ayres Britto¹¹ elemento conceitual da República brasileira, – o olho e a pálpebra da fisionomia constitucional republicana –, sendo que a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem da sociedade.

Nesse sentido, visando assegurar o direito fundamental de acesso à informação em conformidade com os princípios básicos da administração pública, sancionou-se a Lei nº 12.527, – a Lei de Acesso à Informação (LAI) –, publicada em 18 de novembro de 2011. A referida legislação prevê a possibilidade do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, solicitar de órgãos ou entidades públicas vinculadas a qualquer um dos três poderes¹² dados em linguagem de fácil compreensão, sem a necessidade de exigências relacionadas com os motivos determinantes da solicitação, conforme o disposto no § 3º, do art. 10 do indicado texto normativo.

Mas, além da possibilidade dos requerimentos, a própria administração deve prover a disponibilização proativa de informações, de forma fácil e compreensível, mediante a chamada transparência ativa¹³. Este mecanismo, além de ser uma forma mais econômica de promover o acesso aos dados públicos, conforme indica a Secretaria de Reforma do Judiciário

⁸ Inc. XXXIII do art. 5º.

⁹ Inc. II, §2 do art. 37.

¹⁰ Inc. LX da Constituição Federal.

¹¹ STF, Pleno, SS 3902, segundo AgR, Rel. Min. Ayres Britto, DJe nº 189, 03 de out. de 2011.

¹² Os procedimentos dispostos na LAI, de acordo com o art. 1º, inc. I e II, devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹³ Divulgação obrigatória por força da lei de informações pelo poder público através da rede mundial de computadores. Os artigos 7º e 8º elencam os dados básicos que devem constar nesta seção e que exploraremos mais adiante.

(SRJ, 2013), propicia um canal direto de comunicação entre a administração, em todos os seus segmentos, e a sociedade, deixando a atuação dos órgãos públicos mais evidente, o que facilita o controle por parte do meio social. Conforme Monteiro (2016, p. 64), os mecanismos fornecidos pela LAI passaram a conceder ao administrado uma atuação mais ativa no controle do Estado, pois o exercício mais visível do poder faz com que indivíduos comuns, antes meros destinatários de políticas públicas, passem a ser cidadãos ativos na fiscalização estatal, aumentando significativamente a oportunidade de acesso, qualitativo e quantitativo, aos dados públicos.

À vista disso, tendo ciência que o debate em torno da execução penal no Brasil é de extrema necessidade, considerando que não apenas somos o terceiro país com maior número de encarcerados no mundo¹⁴, como é de conhecimento público que essa população vive sob violações sistemáticas de direitos fundamentais, situação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), nota-se que a transparência dos atos públicos ganha um aspecto especial no cumprimento da sanção penal, pois auxilia na observação da postura dos poderes públicos com relação ao desenvolvimento de ações voltadas à gerência da população carcerária nacional, verificando se existe fomento de medidas capazes de assegurar o mínimo existencial das mais de 700.000 (setecentas mil) pessoas que vivem sob a custódia do Estado.

3. O ESTADO CALAMITOSO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

A declaração do estado de coisas inconstitucional (ECI) possui o intuito de 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, ocasionados pela omissão dos poderes públicos (CAMPOS, 2015, p. 88; HERNÁNDEZ, 2003, pp. 206-207). Nesse sentido, a Corte colombiana, exercendo seu papel contramajoritário¹⁵ vem atuando em algumas ocasiões visando à proteção da dignidade de

¹⁴ Conforme dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), realizado em 2017, o total da população prisional até junho do referido ano era de 726.354 (setecentos e vinte e seis mil, trezentos e cinquenta e quatro), sendo distribuídos da seguinte forma: 706.619 (setecentos e seis mil, seiscentos e dezenove) no sistema penitenciário e 19.735 (dezenove mil, setecentos e trinta e cinco) nas secretarias de segurança e carceragens.

¹⁵ 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

grupos vulneráveis desde a década de 1990. A primeira declaração do estado de coisas inconstitucional foi o SU-599, de 1997, envolvendo os docentes municipais que tiveram os direitos previdenciários negados pelas autoridades locais; em 1998 foram 03 (três) outros casos, sendo um deles o julgamento T-153/1998¹⁶, alusivo ao sistema prisional colombiano; o julgamento do T-525, em 1999, que dizia respeito a mora no pagamento das verbas de aposentadorias e pensões e, em 2004, ocorreu a sessão do caso T-025, relativo às vítimas do deslocamento forçado (CAMPOS, 2015, pp. 108-129).

Acerca do caso do sistema prisional, observa-se que inicialmente foi demonstrado um problema de superlotação e condições desumanas nas penitenciárias de Bogotá e de Bellavista de Medellín. Contudo, a partir do que foi denotado no processo, constatou-se que o quadro de violações não estava apenas nas duas prisões, englobando de forma generalizada as demais instituições carcerárias da Colômbia, sendo então determinado um conjunto de medidas a serem realizadas pelos poderes públicos (CAMPOS, 2015, p. 114).

Inspirando-se na atuação da corte colombiana o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) postulou¹⁷ 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.

3.1 Delineamento do ECI na ADPF e o julgamento pelo STF

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. A maior parte dos países do mundo confere ao judiciário e, mais particularmente, à sua suprema corte ou corte constitucional, o status de sentinela contra o risco da tirania das maiorias, buscando evitar possíveis deturpações no processo democrático” (BARROSO, 2020, p. 491).

¹⁶ Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.

¹⁷ 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 mai. 2022.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tentou demonstrar que o estado de coisas inconstitucional já rondava as prisões brasileiras, compilando relatórios, como o da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, e declarações de autoridades públicas acerca das péssimas condições dos presídios.

Logo no início, a redação da peça comenta o cenário insalubre no qual se insere o sistema prisional, denunciando a falta de elementos básicos para sobrevivência dos detentos, como água potável e de produtos de higiene, além da existência de homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual. Argumentou-se, retoricamente, que o sistema carcerário brasileiro se aproximaria mais do inferno imaginado por Dante na Divina Comédia do que um local pensado para a ressocialização de sujeitos.

O relatório da CPI do Sistema Carcerário, publicado em 2009, foi usado pelos requerentes para demonstrar essa 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.

O documento elaborado pela CPI evidenciou que, apesar da 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”, nomeando os múltiplos direitos violados no cárcere, desde fome, nudez absoluta à reincidência institucional (pp. 191-316). Com isso, longe de recuperar quem se desviou da legalidade, o Estado cria verdadeiras “feras humanas”, tornando o cárcere, em uma leitura simplória, mas não menos verdadeira, “escolas do crime”.

Além do debate no legislativo, também foi resgatado comentários proferidos pelos próprios ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do estado calamitoso do sistema penitenciário. O 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 caracterizado a LEP como um exercício de ficção jurídica (HAIDAR, 2012). O ministro Teori Zavascki, por sua vez, em voto do Recurso Extraordinário 580.552¹⁸, sustentou que as pessoas encarceradas no Brasil são sujeitos destituídos de direito.

Destarte, verificando que na realidade material já havia uma espécie de consenso, acerca do desrespeito a direitos fundamentais no cárcere, buscou-se o reconhecimento pelo

¹⁸ STF, Pleno, Recurso Extraordinário (RE) 580.252 Mato Grosso do Sul, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 16 de fev. de 2017.

Supremo da sistematicidade dessas violações e da responsabilidade do Estado pela situação, mediante os pressupostos elencados por Campos (2015, pp. 129-132). O primeiro pressuposto indicado, refere-se à constatação de violações sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais sofridas por um grupo significativo de pessoas; o segundo, por sua vez, considera a necessidade de omissão reiterada e prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos.

O terceiro e o quarto pressupostos, vinculam-se às deliberações posteriores à declaração do ECI, sendo eles, respectivamente, adoção de medidas pelos órgãos públicos que podem depender de alguns fatores como a alocação de recursos, correção das políticas existentes ou formulação de novas; e a iminente possibilidade de congestionamento da justiça, no caso dos sujeitos que tiveram os seus direitos violados acionarem o Poder Judiciário.

Na ocasião do julgamento, o ministro Marco Aurélio foi o relator do caso e conduziu o seu voto apontado acerca da situação vexaminosa do sistema penitenciário brasileiro, sendo 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 servem à ressocialização dos internos, mas sim para aumentar a criminalidade e a insegurança do meio social¹⁹. O relator, de igual modo ao aduzido pelo requerente, indicou que a responsabilidade pelo estágio ao qual chegou os 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 a composição e execução de medidas eficazes, sejam elas legislativas, administrativas e orçamentárias, voltadas à área da execução penal.

Dessa forma, seguindo a mesma lógica do ministro Aliomar Baleeiro, no Recurso Extraordinário nº 62.731²⁰, que definiu os casos que poderiam ser alcançados pelo conceito de segurança nacional, o relator da ADPF 347 indica que seja lavrada uma “zona de certeza positiva”, quanto à situação do sistema carcerário brasileiro, enquadrando-o na denominação de estado de coisas inconstitucional. Ademais, foi posto a necessidade de fomento com

¹⁹ 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.

²⁰ Voto do ministro Aliomar Baleeiro, proferido, em 23 de agosto de 1967 como relator, no Recurso Extraordinário nº 62.731, originário do antigo Estado da Guanabara, envolvida a constitucionalidade da disciplina da “purgação da mora em contratos de locação comercial” (STF, ADPF 347-DF, p. 30).

relação a projetos de ressocialização que venham remir o tempo no cárcere dos detentos, além de verbas para o custeio de reformas/construção de presídios.

Os votos dos outros ministros seguiram pontuando o quadro de violação ocorrido no cárcere brasileiro, sendo, 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”. Tendo em vista isso, a Corte deferiu duas cautelares, sendo uma referente à necessidade de realização das audiências de custódia²¹, no intuito de conduzir a cultura jurídica a fornecer efetividade aos compromissos firmados pelo Brasil e a cumprir as normas devidamente debatidas no âmbito do poder legislativo. Deferiu-se também a cautelar para determinar que a União libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

3.1.1 Aspectos do cárcere potiguar e sua sintonia com o sistema penitenciário nacional

Conforme os relatórios sintéticos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), disponibilizados no site do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), para os anos de 2014, 2015, 2016 até junho de 2017, a situação do cárcere potiguar consiste em uma “reverberação” do cenário nacional. Os indicados relatórios revelaram um percentual de taxa de ocupação variável e próximo a média do país ao longo dos anos, sendo de, respectivamente, 157% (cento e cinquenta e sete por cento); 181% (cento e oitenta e um por cento); 176% (cento e setenta e seis por cento), 135% (cento e trinta e cinco) para o período indicado. A tendência de superlotação nas prisões também foi registrada no ano de 2019²², conforme os dados disponibilizados pelo CNMP, indicando o quantitativo de 169,48%

²¹ Devendo-se observar os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos: Direito à liberdade pessoal - Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos: Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.

²² A população carcerária do Rio Grande do Norte (RN) corresponde a 10.460 (dez mil, quatrocentos e sessenta) pessoas, o que representa 1,43% (um vírgula quarenta e três 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 CNMP estabelece 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 (Seap), que indica a existência de 17 casas penais, incluindo-se o hospital psiquiátrico.

(cento e sessenta e nove vírgula quarenta e oito 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 fica mais preocupante, como no caso de Nísia Floresta, que chegou indicar 190,62% (cento e nove vírgula sessenta e dois por cento) de taxa de ocupação e a capital, Natal, que consignou o valor de 633,55% (seiscentos e trinta e três vírgula cinquenta e cinco 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, conforme revelou o TCU (2017, p. 119), produzindo reflexos negativos nas condições da ressocialização dos detentos, alegadamente desejada pelo Estado.

3.1.2 Promoção de estudo e trabalho no cárcere como formas de humanização das penas

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 não apenas no seu sentido da sala de aula, conforme determinou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) por meio do REsp 1.666.637/ES1, mas que inclui igualmente o aprimoramento cultural e profissionalizante.

Todavia, atentando-se para os relatórios sintéticos disponíveis no sítio eletrônico do Depen, entre os anos de 2014 até junho de 2017, é possível perceber que o cenário de deficiência quanto à ausência de atividades educacionais para as pessoas privadas de liberdade é uma situação reiterada ao longo dos anos nos presídios potiguares.

O relatório do Infopen, para o ano-base de 2014, revelou que as pessoas envolvidas em atividades educacionais no sistema prisional do Rio Grande do Norte foi de 5% (cinco por cento); esse percentual diminuiu no ano de 2015, registrando-se 3% (três por cento) dos internos; o ano de 2016 consignou o percentual de 3,09 (três vírgula zero nove) e, no de 2017, dos 9.252 (novecentos mil, duzentos e cinquenta e dois) detentos apenas 2,04 (dois vírgula zero quatro) desenvolviam atividades laborais. Configurando-se, ao longo desse período, entre os piores índices nacionais.

Essa situação permanece em 2019, conforme a realidade verificada no relatório de Visitas Prisionais (CNMP, 2019, p. 32), sendo que, devido ao baixo quantitativo de oportunidades educacionais disponibilizadas, o Estado do RN ficou em penúltimo lugar entre os demais entes da Federação em total de presos com atividades educacionais, atrás somente do Acre (AC).

O trabalho, assim como o estudo, contribui para a ressocialização do interno, sendo que a sua ausência consiste em um desvio da execução da pena, conforme entendeu o STJ²³, servindo para fins de remição, desde que haja a efetiva realização de atividade laboral por parte do reeducando. Apesar do entendimento, é possível observar nos relatórios do Infopen que o cenário precário com relação ao fomento de atividades laborais é contínuo em todo período de 2014-2017. Em dezembro de 2014 (Infopen, 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.

Tal situação se mantém no ano 2015, sendo revelada a existência de 325 (trezentos e vinte e cinco) detentos exercendo atividades laborais, representando 4% (quatro por cento) do total (Infopen, p. 73). Em 2016, o número de internos trabalhando foi reduzido para 269 (duzentos e sessenta e nove), mas o percentual com relação ao total de presos permaneceu em 4,05 (quatro vírgula zero cinco) (Infopen, p. 64); 2017, considerado até o mês de junho, representou o menor percentual da sessão histórica disponibilizada pelo Depen, havendo somente 155 (cento e cinquenta e cinco) internos desempenhando atividades laborais, o que representa 1,68% (um vírgula sessenta e oito) do total da população carcerária do referido ano (Infopen, p. 61).

No ano de 2019, registrou-se que apenas 27,27% (vinte e sete vírgula vinte e sete por cento) das unidades prisionais potiguares possuem local adequado para o oferecimento de vagas de trabalho e as parcerias com entidades públicas/privadas são igualmente insuficientes, sendo celebradas em apenas 13,64% (treze vírgula sessenta e quatro por cento) dos estabelecimentos penais do Estado. Tal cenário contribuiu para que, no ano de 2019, o Rio Grande do Norte apresentasse novamente o pior índice do país com relação às pessoas envolvidas com atividades laborais. (CNMP, 2019, pp. 35-34).

²³ 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).

Em estabelecimentos como a penitenciária Doutor Francisco Nogueira Fernandes, Alcaçuz, a situação toma proporções mais relevantes, pois, além dos reduzidos indicadores acerca de estudo/trabalho, foi verificada a inexistência de controle dos internos que exercem alguma atividade dentro da indicada casa prisional. Os dados, disponibilizados por trimestre, mantiveram-se inalterados durante toda a série histórica de 2016-2018, apresentando somente a capacidade de 70 vagas, com 20 delas tendo 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 hodierna da unidade penal (CNMP, 2019. p. 64).

3.2 Entraves relacionados com a mudança de paradigma do sistema penitenciário

A partir do julgamento preliminar da comentada Arguição, nota-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, estabelecendo a realização de algumas políticas públicas. A decisão não foi recebida incontestemente no campo jurídico, sofrendo críticas tanto com relação à sua incorporação no direito brasileiro quanto com relação à forma que as medidas foram estabelecidas.

Com isso, frente a uma situação de violação generalizada de direitos fundamentais que afeta um número amplo de pessoas (LOPES, 2016) e pode vir a configurar um caso de ECI, o Lênio Streck (2015), por exemplo, sustentou que tal reconhecimento poderia ocasionar uma repercussão negativa dentro do mecanismo constitucional, discordando da construção da própria palavra estruturante – Estado de Coisas Inconstitucional –, que, devido à sua indeterminação semântica, possibilita 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.

Objetivando reiterar o argumento dos peticionários da ADPF 34 quanto à inação dos outros poderes da República ante a crise permanente no sistema prisional, 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 num desafio árduo, para não dizer improvável, tendo em vista a forma que se ordenam as práticas com relação à questão carcerária na conjuntura nacional. A atuação no Congresso, por exemplo, vem sendo marcada pelo debate de projetos que exacerbam o populismo penal, como o pacote anticrime, proposto pelo Ministério da Justiça e promulgado no fim de 2019. A referida legislação não foi embasada por estudos prévios, tão pouco considerou a precariedade atual do sistema, usando-se, tão somente de promessas ideológicas na sua exposição de motivos²⁴ como meio de resolução para a diminuição da criminalidade.

No Executivo, por sua vez, nota-se diminuições progressivas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar 79, de 07 de janeiro de 1994. Tais reduções foram demonstradas pela auditoria²⁵ do Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, considerando o período de 2016/2019. Para o ano 2016, foi destinado R\$ 1,21 (um bilhão vírgula vinte e um), passando a R\$ 590,6 (quinhentos e noventa milhões vírgula seis) em 2017, e R\$ 63,1 (sessenta e três milhões vírgula um) para o ano de 2018. O TCU igualmente constatou, no relatório anual de suas atividades, para o ano de 2017, que 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.

E o Judiciário, apesar de fomentar práticas racionais e (ir)realizáveis para paliar a política do encarceramento em massa, finda estabelecendo relações com os outros poderes que turvam essas iniciativas publicizadas. No Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), por exemplo, foi observado a partir de pesquisas realizadas por Zaffalon (2017), mediante o exame de 566 processos, que as decisões relacionadas com as suspensões dos efeitos de liminares e sentenças²⁶, a pedido do poder público e analisadas pela presidência do tribunal

²⁴ Exposição de motivos disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MJ/2019/14.htm. Pode-se dizer, apesar de tal fato, que a Lei nº 13.964/2019, oriunda do “projeto de lei anticrime”, incorporou, ao Código de Processo Penal, as audiências de custódia que foram implantada no Brasil em 2015, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (ALBUQUERQUE; FUSINATO, 2020).

²⁵ Ementa: Relatório de auditoria integrada (operacional e conformidade). Fiscalização de orientação centralizada. Avaliação das irregularidades dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) 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.

²⁶ O pedido de suspensão pode ser visualizado como um mecanismo de que se serve a fazenda pública para pleitear a suspensão, junto aos Presidentes dos Tribunais competentes para julgar o recurso interponível das

paulista, possuíam um caráter mais político do que jurídico. Verificou-se que, tendo o presidente do tribunal a competência para suspender os efeitos de decisões tomadas contra o poder público por juízes de primeira instância, inexistem reservas em acolher os pedidos do Governo do Estado para suspender as decisões envolvendo pedidos de condições mínimas para o cumprimento de pena nos CDPs, na Fundação Casa e nas penitenciárias II e III de Franco Rocha (ZAFFALON, 2017, pp. 222-235).

Nessa toada, não obstante os pareceres acerca da ADPF 347 e os indícios de uma atuação minimamente controversa dos poderes da República com relação ao fomento de melhorias da execução penal, subsiste o reconhecimento que ela proporcionou reflexões acerca do debate do 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.

4. MUDANÇA DE PERSPECTIVA DO TJRN QUANTO À PROMOÇÃO DE MEDIDAS VOLTADAS A MELHORIA DO CÁRCERE POTIGUAR A PARTIR DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES NO QDD

Frente às violações sistemáticas de direitos reconhecidas pelo Supremo na ADPF 347, questiona-se acerca dos efeitos que essa declaração teve sobre os órgãos dos poderes públicos responsáveis pela amenização do caos no qual está submerso o sistema penitenciário. Com isso, atentando-se para esse trecho do voto do ministro Gilmar Mendes, em sede da ADPF 347:

[...] 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.

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 dos seus Quadros de Detalhamento de Despesa (QDDs)²⁷, com o propósito de verificar se houve

decisões respectivas, dos efeitos de decisão proferida em seu desfavor por razões muito mais políticas, quiçá de conveniência administrativa, do que jurídicas. A maioria da doutrina defende arduamente a inconstitucionalidade do mecanismo, que, não obstante, tem ampla aceitação e aplicabilidade diuturna em todos os Tribunais brasileiros (Cf. BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, Saraiva, vol. 4, p. 117).

²⁷ 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 de jan. de 2022.

alguma mudança na postura do tribunal, referente às suas designações orçamentárias, no intuito de fomentar alguma melhoria dentro das prisões potiguares.

4.1 Aspectos gerais da disponibilidade dos QDDs frente a 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 Lei de Acesso à Informação (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, conforme analisado por Zaffalon (2017, p. 168) no Estado de São Paulo (SP).

Uma das constatações da pesquisa indicada 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 do art. 8º, § 3º, inciso II, III da LAI, sendo publicizados em “pdf” e não em formatos abertos/não proprietários, prejudicando, portanto, sua melhor análise, assim como a leitura por máquinas. 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 presente ano, o que possibilitou a análise de certos padrões acerca das 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 acerca do que será desenvolvido, limitando-se a indicação genérica: “melhoria do sistema penitenciário estadual” ou apenas o nome da medida que se pretende desenvolver, o que dificulta a análise da informação.

4.2 Verbas previstas para a execução penal nos QDDs

Os quadros de detalhamento de despesas (QDDs) têm por função demonstrar a elaboração do orçamento de um dado órgão público por item, especificando a despesa por sua

natureza, sendo 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, como o que especifica o programa dos novos rumos da execução penal²⁸ 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). O monitoramento de cumprimento de pena ou medida de segurança, por seu turno, conforme o Manual elaborado pelo Ministério da Justiça (2002, p. 14), consiste em um procedimento que possibilita um maior grau de reabilitação e reinserção construtiva dos detentos na sociedade. Nessa toada, com o desígnio de executar tais propósitos, o TJRN passou a reservar dotações no seu orçamento.

No quadro de detalhamento de despesa referente ao ano de 2015, verificou-se a reserva de R\$ 476.000,00 (quatrocentos e setenta e seis mil reais). Desse valor, R\$ 251.000,00 (duzentos e cinquenta e um mil reais) foram destinados para o monitoramento de cumprimento de pena ou medida alternativa e os outros R\$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil reais) ficaram para o programa novos rumos da execução penal.

Com relação ao ano de 2016 houve um aumento na destinação, constando-se o montante de R\$ 530.000,00 (quinhentos e trinta mil reais), sendo R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para coordenar e fomentar boas práticas relacionadas com a execução penal nos presídios potiguaros, seguindo as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O resto da verba prevista, R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais), foi para o investimento do monitoramento de pena ou medida alternativa, havendo a expectativa de serem destinados para implementar a fiscalização das sanções no âmbito das comarcas do poder judiciário, especialmente a prestação de serviço a comunidade. Tal medida foi uma

²⁸ 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, até a previsão de disponibilização de um acervo de 3 mil livros, para atender aproximadamente 150 pessoas, entre internos e agentes do sistema penitenciário, por meio da Bibliosesc (CNJ, 2013, p. 17). O fomento da metodologia das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) também passou a ser uma prioridade. As associações têm o propósito de incentivar práticas que satisfaçam os princípios da dignidade humana e individualização da pena, bem como a promoção da participação social no sistema prisional, gerando maior grau de humanização no cumprimento das penas privativas de liberdade, conforme pontuado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2019).

forma vislumbrada de contemplar os Juizados especiais criminais (Jecrim) com maior agilidade e eficiência, no tocante à aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, contribuindo para a diminuição do índice populacional dos presídios (QDD, 2016, p. 4).

O detalhamento de despesa referente ao exercício financeiro de 2017 previu montante similar ao ano anterior, reservando-se a quantia de R\$ 598.000,00 (quinhentos e noventa e oito mil reais), para promover boas práticas relacionadas à execução penal, mediante o programa novos rumos, e contribuir com a redução da população dos presídios, através do monitoramento da sanção alternativa. As dotações referentes ao ano de 2018, por outro lado, demonstram uma redução tanto nos valores do programa novos rumos, quanto nas dotações referentes ao monitoramento de cumprimento de pena ou medida alternativa, havendo o direcionamento de R\$ 456.000,00 (quatrocentos e cinquenta e seis mil reais).

No QDD do ano de 2019 a verba voltada ao desenvolvimento de práticas que tendem a melhorar a execução da pena dentro dos estabelecimentos prisionais potiguares, através dos programas indicados anteriormente, tornou a aumentar passando para R\$ 668.000,00 (seiscentos e sessenta e oito mil reais). O acréscimo foi progressivo para o ano de 2020, detalhando-se a estimativa de R\$ 874.000,00 (oitocentos e setenta e quatro mil reais) para o programa novos rumos e o monitoramento de cumprimento das sanções.

O detalhamento de despesa para o ano de 2021, por seu turno, indicou redução nos valores destinado às ações que visam melhoria da execução penal, assim como no ano de 2018, ficando prevista a quantia de R\$ 787.000,00 (setecentos e oitenta e sete mil reais), valor que permaneceu inalterado no exercício financeiro de 2022, conforme o QDD deste ano.

4.3 Considerações acerca da repercussão das verbas destinadas à melhoria da execução penal

Para verificar a repercussão das sobreditas verbas no orçamento do TJRN é necessário observar quanto elas representam das verbas totais administradas pelo tribunal em um dado exercício financeiro. No ano de 2015, por exemplo, foram chefiados R\$ 730.333.000,00 (setecentos e trinta milhões, trezentos e trinta e três mil reais) pelo TJRN, desse total 0,07% (zero vírgula zero sete por cento) foram direcionados visando fomentar a 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 representou 0,06 (zero vírgula zero seis) da quantia total de R\$ 901.812.000,00 (novecentos e um milhão, oitocentos e doze mil reais).

Nos anos posteriores os percentuais registrados foram de 0,09% (zero vírgula zero nove) em 2017, considerando o total de R\$ 689.217.000,00 (seiscentos e oitenta e nove milhões, duzentos e dezessete mil reais); em 2018 foi 0,06% (zero vírgula zero seis) de R\$ 823.631.000,00 (oitocentos e vinte e três milhões, seiscentos e trinta e um mil reais); no ano de 2019 a porcentagem foi de 0,08 (zero vírgula zero oito) considerando a dotação total de R\$ 819.882.00,00 (oitocentos e dezenove milhões, oitocentos e oitenta e dois mil reais).

A repercussão dos valores da execução penal no orçamento do TJRN para o ano de 2020 ficou em 0,1% (zero vírgula um por cento) considerando a quantia total de R\$ 874.268.000,00 (oitocentos e setenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e oito mil reais), que foi gerida pelo tribunal no indicado exercício financeiro, sendo o maior percentual do período verificado.

Em 2021 e 2022 apesar das dotações para as ações terem sido iguais, a implicação nas quantias em relação ao todo foi diferente, sendo que no ano de 2021 houve um direcionamento de 0,09% (zero vírgula zero nove por cento) do total equivalente a R\$ 895.493.000,00 (oitocentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e noventa e três mil reais) e, em 2022, de R\$ 1.011.945.000,00 (um bilhão, onze milhões e novecentos e quarenta e cinco mil reais) houve a destinação de 0,07% para melhorias do sistema carcerário do Rio Grande do Norte.

A partir dos percentuais apresentadas nos parágrafos anteriores, realizando uma avaliação de forma progressiva entre os anos de 2015-2022, nota-se que o aumento no orçamento total do tribunal não implica necessariamente o aumento da verba direcionada às ações indicadas, assim como a sua redução igualmente não ocasiona a fatal dedução das verbas voltadas a melhorias do cumprimento de pena nos estabelecimentos potiguaros. Contudo, apesar de a verba direcionada ser mantida em alguns momentos, mesmo havendo redução geral no orçamento, elas ainda são reduzidas frente ao aumento da integralidade das despesas efetuadas pelo TJRN, podendo-se reparar, nos últimos 02 (dois) anos, uma predisposição de regresso para tais valores, tendo em vista a dedução de verba do ano de 2021 em relação ao ano de 2020 e o aditamento não proporcional ocorrido, em 2022, entre o orçamento total e as verbas averiguadas.

Com isso, pode-se inferir acerca da inexistência de um padrão no encaminhamento dos valores relacionados com a execução penal, ocorrendo, ao longo dos exercícios financeiros, aumentos e reduções, aparentemente acidentais devido à ausência de uma justificativa que alicerce tais mudanças. O QDD do ano de 2018, por exemplo, apresentou tanto com relação ao programa novos rumos, quanto ao monitoramento de pena os mesmos

objetivos que constam no quadro de detalhamento de despesa referente ao ano de 2020, mas, ainda sim, houve uma discrepância de R\$ 418.000,00 (quatrocentos e dezoito mil reais) entre os dois anos, conforme demonstra as imagens retiradas dos quadros de detalhamento de despesa dos anos indicados.

02.061.0004.1586	158601	Programa Novos Rumos na Execução Penal	F				278.000
		Coordenar e fomentar as boas práticas relacionadas a execução penal no Estado do Rio Grande do Norte, direcionadas a melhoria do sistema penitenciário estadual, seguindo as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.					278.000
02.061.0004.1589	158901	Monitoramento do Cumprimento de Pena ou Medida Alternativa	F				178.000
							178.000

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Quadro Detalhamento Despesa-QDD

Ano Base: 2018

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO	ESFERA	NATUREZA	FR	DETALHADO	TOTAL
04000 Tribunal de Justiça	04131 Fundo de Desenvolvimento da Justiça - FDJ						
		Implementar as ações de fiscalização das sanções no âmbito das comarcas do Poder Judiciário, notadamente a prestação de serviço às comunidades, objetivando contemplar os Juizados Especiais Criminais com maior agilidade e eficiência no tocante à aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, contribuindo para a diminuição do índice populacional nos presídios.					

Fonte: Quadro de detalhamento de despesa (QDD) referente ao exercício financeiro de 2018 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

02.061.3011.1586	158601	Programa Novos Rumos na Execução Penal	F				493.000
		Coordenar e fomentar as boas práticas relacionadas a execução penal no Estado do Rio Grande do Norte, direcionadas a melhoria do sistema penitenciário estadual, seguindo as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.					493.000

iIGEF / RN - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Rio Grande do Norte
Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual
Relatório Emitido em 03/01/2020 às 12:18 por PAULO CELIO PINTO MACHADO

FASE: Assembleia Legislativa

Página: 3 de 13

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Listar Quadro Detalhamento Despesa

Ano Base: 2020

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	ESPECIFICAÇÃO	ESFERA	NATUREZA	FR	DETALHADO	TOTAL
04000 Tribunal de Justiça	04131 Fundo de Desenvolvimento da Justiça - FDJ						
				33.90	0.1.00		256.000
				33.90	0.1.50		181.000
				44.90	0.1.00		56.000

02.061.3011.1589							381.000
	158901	Monitoramento do Cumprimento de Pena ou Medida	F				381.000
		Alternativa Implementar as ações de fiscalização das sanções no âmbito das comarcas do Poder Judiciário, notadamente a prestação de serviços às comunidades, objetivando contemplar os Juizados Especiais Criminais com maior agilidade e eficiência no tocante à aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, contribuindo para a diminuição do índice populacional nos presídios.					
				33.90	0.1.00		150.000

SIGEF / RN - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Rio Grande do Norte
Módulo de Elaboração da Lei Orçamentária Anual
Relatório Emitido em 03/01/2020 às 12:18 por PAULO CELIO PINTO MACHADO

FASE: Assembleia Legislativa

Página: 4 de 13

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Listar Quadro Detalhamento Despesa

Ano Base: 2020							
ÓRGÃO 04000 Tribunal de Justiça				RECURSOS DE TODAS AS FONTES E TRANSFERÊNCIAS			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 04131 Fundo de Desenvolvimento da Justiça - FDJ				Em R\$ 1,00			
CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	SUBAÇÃO	ESPECIFICAÇÃO	ESFERA	NATUREZA	FR	DETALHADO	TOTAL
				33.90	0.1.50		181.000
				44.90	0.1.00		50.000

Fonte: Quadro de detalhamento de despesa (QDD) referente ao exercício financeiro de 2020 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

De igual modo, realizou-se deduções entre o ano de 2018 e 2019. Na ocasião, reduziu-se o valor de R\$ 212.000,00 (duzentos e doze mil reais) entre os exercícios financeiros indicados sem apresentar razões manifestas. É notável ressaltar que dentre todas as contenções realizadas no período avaliado, com relação aos valores destinados à promoção de melhorias da execução penal, uma das mais contraditórias está relacionada com o exercício financeiro de 2018, tendo em vista as mortes em massa de detentos que ocorreram nas prisões de três Estados brasileiros, sendo um deles o Rio Grande do Norte, no ano de 2017. Mesmo tendo consciência que o referido evento estava atrelado a atritos entre facções criminosas rivais pelo controle da unidade prisional de Alcaçuz (OLIVEIRA; SÉ, 2022), o TJRN, na elaboração do orçamento de 2018 deveria ter considerado tais conflitos, realizando um aumento na verba, ou, ao menos, mantido o valor, não sendo concebível a redução de R\$ 142.000,00 (cento e quarenta e dois mil reais) entre os anos de 2017 e 2018.

É importante indicar, diante da apresentada redução referente ao quadro de detalhamento de 2018, que, até o início de 2019, 02 (dois) anos após as indicadas 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 uma maior especificação do seu objetivo, inexistindo um substrato que possa indicar o real motivo atrás do ato de dotação, dificulta a verificação de como elas estão sendo aplicadas. Isso se torna um

problema frente à crise estrutural do sistema carcerário manifestada pelo STF, no âmbito da ADPF 347, pois obscurece as intenções do TJRN quanto ao seu desígnio de reverter as violações de direitos que ocorrem no cárcere potiguar.

Mesmo diante de tal impasse, pode-se notar que: apesar das distribuições de verbas com relação ao programa Novos Rumos e o monitoramento de medidas alternativas serem feitas de maneira aparentemente casual, havendo uma variação não regular entre elas, percebe-se uma continuidade de verba a partir de 2015 até 2022, possuindo, ao longo do período verificado, uma repercussão na totalidade do orçamento que não supera 0,1% (zero vírgula um por cento).

À vista disso, 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 na postura do TJRN diante da crise carcerária, pois, antes mesmo do julgamento da arguição em sede de liminar, já havia previsão de verbas superiores – R\$ 476.000,00 (quatrocentos e setenta e seis mil reais) – às dotações realizadas em exercícios financeiros posteriores ao julgamento da referida ADPF, tendo em vista que no ano de 2018 foi direcionada a quantia de R\$ 456.000,00 (quatrocentos e cinquenta e seis mil reais) para ações voltadas à melhoria da execução penal.

Além da existência dessa linearidade no direcionamento das verbas desde 2015, que, frise-se, eram destinadas a ações iguais às do período pós julgamento da ADPF, quais sejam: o monitoramento de pena e o programa novos rumos, outro aspecto que pode ser pontuado acerca do atenuado impacto do julgamento da ADPF 347 no TJRN é a implementação e manutenção das audiências de custódia. Mesmo tendo sido uma das medidas obrigatórias definidas pelo Supremo em setembro de 2015, somente no ano de 2022, 07 (sete) anos após a decisão de declaração de coisas inconstitucional das prisões, consta previsão de verba destinada à implementação e manutenção das audiências de custódia, antevendo-se o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) visando implementar 04 (quatro) polos de centrais de flagrantes, cuja estrutura física deve oferecer as condições adequadas à realização das indicadas audiências.

5. CONCLUSÃO

Devido à sua relevância nos sistemas democráticos, a cultura da disponibilização massiva de dados, inaugurada pela ordem constitucional de 1988 e aprofundada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), deve ser cada vez mais fomentada no âmbito da administração

pública brasileira, estimulando os órgãos e entidades no sentido de manter as informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas em local de fácil acesso, possibilitando a sua verificação por parte dos governados.

A promoção de tal mecanismo é, em linhas gerais, cumprida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), conforme verificado na análise realizada para esse trabalho. 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”, por exemplo.

A aba referente a “gestão orçamentária e financeira” resguarda, dentre outros documentos, o quadro de detalhamento de despesa (QDD), objeto de análise do realizado estudo. Notou-se, com relação aos QDDs, que o TJRN realizou a disponibilização e armazenamento dos seus expedientes ao longo dos anos. Contudo, alguns ruídos foram encontrados.

O primeiro está relacionado com a série histórica disponibilizada, que corresponde a um lapso curto de tempo, a partir de 2015, o que dificulta o estabelecimento de padrões a respeito da atuação do tribunal ao longo dos anos; o outro problema diz respeito às informações constantes nos quadros de detalhamento, que não possuem dados precisos, capazes de fornecer substratos para uma análise qualitativa, o que acaba dificultando a visualização de como as verbas estão sendo aplicadas.

Mas, mesmo diante de tais empecilhos, pode-se inferir, a partir dos sobreditos documentos, que a ADPF 347 não influenciou a postura do TJRN com relação às verbas destinadas à melhoria das condições do sistema penitenciário, mantendo-se a linearidade na distribuição das dotações, tanto para o programa novos rumos, como para o monitoramento de pena ou medida alternativa, que vinham acontecendo antes da declaração pelo Supremo das massivas violações ocorridas dentro das prisões brasileiras. Com isso, não obstante as penitenciárias potiguares apresentarem problemas como superlotação, a falta de incentivo a atividades educacionais e laborterápicas, importantes para a ressocialização do apenado, o TJRN permaneceu indiferente, continuando com a sua habitual prática orçamentária.

Além disso, apesar da necessidade de solicitação ao tribunal para uma averiguação mais concreta de como as verbas previstas estão sendo executadas ao longo dos exercícios financeiros, é possível constatar, considerando que as quantias previstas no QDDs para o monitoramento do cumprimento da pena ou medida alternativa, – visando contribuir para a diminuição do índice populacional nos presídios –, estão sendo aplicadas na sua integralidade, que elas, aparentemente, não geraram os efeitos objetivados, tendo em vista que apesar de

totalizarem R\$1.017.000,00 (um bilhão e dezessete milhões de reais)²⁹ ao longo dos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, a tendência de superlotação ainda se sublinha no Rio Grande do Norte, havendo municípios que, em 2019, apresentou o expressivo e grave quantitativo de 633,55% (seiscentos e trinta e três vírgula cinquenta e cinco por cento) de taxa ocupacional nas unidades prisionais.

Pode-se igualmente inferir que o fomento e desenvolvimento dos objetivos do programa novos rumos não conseguiram prosperar em grande medida dentro dos presídios, pois mesmo havendo, entre o período de 2015 e 2017, a destinação de R\$ 765.000,00 (setecentos e sessenta e cinco mil reais)³⁰ para a promoção dos seus propostos não ocorreram mudanças significativas, visto que além dos baixos índices de parcerias com entidades públicas/privadas verificada em 2019 pelo CNMP, o ente potiguar, quando comparado com os demais da Federação, enquadra-se entre os piores no quesito de oferecimento de vagas voltada ao ensino e a promoção de atividades laborais no cárcere.

Perfazendo as verificações que envolveram essas discussões, percebe-se que, frente à dificuldade, ou até, impossibilidade de superação desse quadro, devido à própria concepção do sistema penitenciário em si, que, gestado a partir da sua relação³¹ com o modo de produção do capital, foi pensado para regular a mão de obra excedente no mercado de trabalho; a sociedade civil deve permanecer vigilante com relação às ações empreendidas pelos poderes públicos, fiscalizando-as, no intuito de estimular a administração pública a gerir as ruínas penais³² da melhor forma possível, levando o mínimo de dignidade àqueles que se propõe a “ressocializar”.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Laura Gigante et al. **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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ O surgimento da casa de correção, por exemplo, tinha como propósito a limpeza das cidades de mendigos e vagabundos, a Bridewell foi, provavelmente, a primeira instituição criada para tal finalidade, no ano de 1555, em Londres. A essência dessa instituição consistia em uma combinação de princípios adquiridos das casas de assistência aos pobres, as poorhouse, das oficinas de trabalho, as workhouse, e da instituição penal, sendo que o seu principal objetivo era direcionado a transformar a força de trabalho dos indesejáveis, tornando-a útil para o meio social (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 1939, pp. 61-63);

³² MENEGAT, Marildo. Estudos sobre ruínas. Rio de Janeiro: Revan, 2012. 249 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 4 edição. 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 171 p.

BRASIL, (2013). **Mutirão Carcerário Do Estado Do Rio Grande Do Norte: Relatório Final 2013**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF, 2013.

BRASIL, (2017). **Relatório anual de atividades do TCU**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.

BRASIL, (2018 – 2019). **Mecanismo Nacional de Prevenção E Combate À Tortura (MNPCT)**. Org. Adriana Raquel Ferreira Costa, Daniel Caldeira de Melo, Luís Gustavo Magnata Silva. Brasília: Distrito Federal, 2020.

BRASIL. Acórdão. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, Distrito Federal: Supremo Tribunal Federal. Publicado em: 19 fev. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p.

BRASIL. **Estudo Preliminar A Metodologia APAC e a Criação De Vagas no Sistema Prisional a Partir da Implantação de Centros de Reintegração Social**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**, dezembro de 2014. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2015.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**, dezembro de 2015. Ministério da Justiça e segurança pública, Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2017.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**, dezembro de 2016. Ministério da Justiça e segurança pública, Departamento Penitenciário Nacional. Brasília. 2018.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias (Infopen)**, junho de 2017. Ministério da Justiça e segurança pública, Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2019.

BRASIL. **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 de abr. de 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. 6. ed. São Paulo: Saraiva, [s.d.]. v. 4, 2016.

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. 336 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. 2015. 248 f. Tese (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. Crítica y Emancipación. jun., 2008. 53-76, p.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. Comunicação & Informação, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez, 2012. 149-161, p.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório de Visitas Prisionais: Rio Grande do Norte**. Brasília: CNMP, 2019. 107 f. Disponível em: encurtador.com.br/rvwEO. Acesso em: 20 jan. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-025 de 2004**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em 01 de abr. de 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia T-153 de 1998**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em 01 de abr. de 2022.

CONECTAS, Direitos Humanos. **ADPF-347: sistema prisional no banco dos réus**. Publicado em de maio de 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/adpf-347-sistema-prisional-no-banco-dos-reus/>. Acesso em 06 de abr. de 2022.

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 de mai. de 2022.

JUSTA. **Diagnóstico de transparência ativa**: Uma análise exploratória das nossas fontes de dados. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/oBC15. Acesso em: 20 jan. 2022.

MONTEIRO, RICARDO VIDOTTO. **Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11):** uma análise da utilização da lei e seu entendimento nos principais tribunais de justiça do país. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 3, n. 2, p. 63-97, 2016.

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, v. 15, 2022.103-128. p.

OLIVEIRA, Francisco. **Neoliberalismo à brasileira.** In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 24-28.

RAMOS, Marcelo Maciel; CASTRO, Felipe Araújo. **Aristocracia judicial brasileira:** privilégios, habitus e cumplicidade estrutural. Revista Direito GV, v. 15, 2019.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, (1939) Otto. **Punição e estrutura social.** Tradução, revisão técnica e nota introdutória por Gizlene Neder. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia:** Reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo. 2016. 220 p.

SRJ, Secretaria de Reforma do Judiciário. **Desafios da transparência no Sistema de Justiça brasileiro.** São Paulo: SRJ, 2013. 124 p.

SNJ, Secretaria Nacional de Justiça. **Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas, 2002. p.146.

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 de abr. 2022.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.