



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**JONATHAN RAFAEL DANTAS DE SOUSA**

**A (IN)EFICÁCIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO SISTEMA  
PRISIONAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA O ESTADO DE  
COISAS INCONSTITUCIONAIS RECONHECIDO PELO STF**

**BRASÍLIA-DF**

**2025**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**JONATHAN RAFAEL DANTAS DE SOUSA**

**A (In)Eficácia da Gestão Orçamentária do Sistema Prisional como  
Fator Determinante para o Estado de Coisas Inconstitucionais  
Reconhecido pelo STF**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado do curso de Direito da  
Universidade de Brasília, como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

**BRASÍLIA-DF**

**2025**

**JONATHAN RAFAEL DANTAS DE SOUSA**

**A (In)Eficácia da Gestão Orçamentária do Sistema Prisional como  
Fator Determinante para o Estado de Coisas Inconstitucionais  
Reconhecido pelo STF**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Bacharel, na Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em 13 de fevereiro de 2025

---

Prof. Dr. Evandro Charles Piza Duarte – Orientador  
Universidade de Brasília

---

Pedro Diogo Carvalho Monteiro  
Universidade de Brasília

---

Danilo dos Santos Rabelo  
Universidade de Brasília

---

Livia Philipovsky Reis – Suplente  
Universidade de Brasília

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

Aos meus amigos, parentes, minha esposa e a Deus.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado a oportunidade de fazer minha primeira graduação, agradeço à minha esposa por ser minha fiel companheira e que vem sempre me ajudando em tudo e a nunca desistir, agradeço aos meus pais pela ajuda, por ter me dado todo apoio para chegar até aqui, grandes amigos da minha graduação e ao meu orientador, Dr. Evandro Charles Piza Duarte por ter me dado todo amparo para realizar meu trabalho e o direcionamento necessário para que eu concluísse esse projeto. Um desafio é um desafio, a graduação, a resiliência, a persistência e a vontade de conseguir, não por ego, ou por pensar ser importante por mim mesmo, é a capacidade de servidão e a vontade de contribuir e produzir para a sociedade.

“A verdadeira medida de qualquer sociedade pode ser encontrada em como ela trata  
seus membros mais vulneráveis”

**Mahatma Gandhi**

## RESUMO

A pesquisa analisa a (in)eficácia da gestão orçamentária do sistema prisional brasileiro, destacando como a falta de administração e execução adequada dos recursos públicos contribui para a permanência do Estado de Coisas Inconstitucionais, reconhecido pelo STF na ADPF 347. O estudo reflete sobre a persistência do sistema penitenciário em condições desumanas, questionando a ausência de prioridade orçamentária, apesar da relevância do tema na pauta pública e do caráter punitivista das políticas criminais. Para isso, a pesquisa contextualiza o sistema de política criminal brasileiro e explora os conceitos de orçamento público, relacionando-os à gestão do orçamento penitenciário. Foram analisados quadros orçamentários, documentos oficiais e dados de instituições como SENAPPEN, MJSP e CNJ, demonstrando a destinação insuficiente de recursos, sua ineficácia para combater o Estado de Coisas Inconstitucionais e a falta de compromisso estatal com melhorias estruturais. Além disso, destaca-se a degradação do FUNPEN e a discrepância na distribuição orçamentária entre as unidades federativas, evidenciando o impacto da omissão institucional na piora da situação carcerária. Os resultados confirmam a hipótese de que a ADPF 347 não abordou de maneira eficiente a questão orçamentária e que a gestão dos recursos do sistema prisional tem sido historicamente falha. A pesquisa reforça que a inércia das instituições e a ausência de planejamento estratégico na alocação de verbas comprometem a efetividade das políticas penitenciárias. Apesar das limitações, como a dificuldade de aprofundamento na realidade específica de cada estado, o estudo contribui para o debate sobre a necessidade de reformulação do orçamento prisional.

**Palavras-Chave:** Orçamento Prisional, Realidade das Prisões, Estado de Coisas Inconstitucionais.

## ABSTRACT

The research analyzes the (in)effectiveness of budgetary management in the Brazilian prison system, highlighting how the lack of proper administration and execution of public funds contributes to the persistence of the unconstitutional state of affairs, as recognized by the Federal Supreme Court (STF) in ADPF 347. The study reflects on the continued existence of the prison system under inhumane conditions, questioning the absence of budgetary prioritization despite the issue's relevance in public discourse and the punitive nature of criminal policies. To this end, the research contextualizes the Brazilian criminal policy system and explores the concepts of public budgeting, linking them to the management of prison funding. Budgetary frameworks, official documents, and data from institutions such as SENAPPEN, MJSP, and CNJ were analyzed, demonstrating the insufficient allocation of resources, their ineffectiveness in addressing the unconstitutional state of affairs, and the lack of governmental commitment to structural improvements. Additionally, the study highlights the deterioration of the National Penitentiary Fund (FUNPEN) and the discrepancies in budget distribution among federal units, revealing the impact of institutional omission on the worsening of prison conditions. The findings confirm the hypothesis that ADPF 347 did not effectively address budgetary issues and that the management of prison system funds has historically been inadequate. The research reinforces that institutional inertia and the absence of strategic planning in fund allocation undermine the effectiveness of penitentiary policies. Despite limitations, such as the challenge of conducting an in-depth analysis of each state's specific context, the study contributes to the debate on the need for a comprehensive reform of prison budgeting.

**Keywords:** Prison Budget, Prison Conditions, Unconstitutional State of Affairs.

## LISTA DE FIGURAS

Tabela 1. FUNPEN em Número (2016-2023) .....	28
Tabela 2. Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federados .....	29
Gráfico 1. Redução do Funpen em 37% da fonte de loterias de 2015-2022 .....	26
Gráfico 2. População Prisional em 30/06/2024 .....	31
Gráfico 3. Participação da União e das UFs no orçamento penitenciário .....	50

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
ECI	Estado de Coisas Inconstitucionais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MC	Medida Cautelar
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PNPCP	Plano Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PPA	Plano Plurianual
QDD	Quadro Demonstrativo de Despesa
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Política Penal e Penitenciária
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
1.1 O Sistema de Justiça Criminal no Brasil e o Cumprimento de Pena .....	14
1.2 Orçamento público .....	19
1.3 Orçamento do Sistema Prisional .....	21
<b>2 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>33</b>
2.1 Processos Estruturantes .....	33
2.2 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 .....	39
2.3 A Gestão Orçamentária em Evidência na ADPF 347 e Novos Contornos .....	47
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema prisional brasileiro declarado pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 347 tem como fator determinante a falta de eficácia no estabelecimento de políticas orçamentárias e na sua execução por parte do poder público.

Poucos foram os resultados práticos aferíveis, mesmo após nove anos da primeira decisão. Essa ADPF, protocolada em 2015 pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), veio a ser julgada apenas em 2023, o Acórdão correspondente foi publicado em 8 de janeiro de 2024.

O problema da pesquisa é se aprofundar na gestão e execução do orçamento público gerido pelos administradores penitenciários e ordenado pelos poderes da república para tecer relação sobre a gestão do orçamento e o Estado de coisas inconstitucionais reconhecido pelo STF.

Afinal, como é permitido que um sistema tão caótico, como o penitenciário brasileiro, perdure em seu estado desumano por tanto tempo, em uma sociedade democrática, que a muito tempo afirma ter evoluído em vários conceitos fundamentais? Sendo inconstitucional, por que não é uma prioridade orçamentária?

O presente estudo configura-se como uma pesquisa de finalidade básica estratégica, com objetivos descritivos e exploratórios, realizada por meio do método hipotético-dedutivo. Adota-se uma abordagem qualitativa, utilizando levantamento bibliográfico e documental como técnicas principais.

Inicialmente, foi elaborada uma base teórica sobre os temas “Orçamento Penitenciário” e “ADPF 347 e o Orçamento”, com a realização de fichamentos de obras doutrinárias e trabalhos acadêmicos contemporâneos, considerando o período de 2015 a 2024. Além disso, procedeu-se à análise documental das normas jurídicas aplicáveis e sua interpretação jurisprudencial, especialmente no âmbito dos tribunais superiores e, em específico, sobre os contornos orçamentários na ADPF 347.

Em seguida, o estudo avançou para um texto dissertativo, confrontando as informações obtidas, com o objetivo de testar a hipótese proposta e, assim, construir uma resposta para o problema investigado. A pesquisa buscou ir além da produção

de conhecimento puramente teórico, mas sem a pretensão de oferecer uma solução definitiva para a problemática.

Este trabalho busca contribuir com a ciência ao gerar conhecimento por meio do teste de hipóteses que possam, eventualmente, auxiliar na resolução parcial do problema, sendo, portanto, classificado como uma pesquisa de natureza básica estratégica.

Quanto aos objetivos, a investigação incluiu um levantamento bibliográfico que permitiu compilar o conhecimento mais recente sobre a gestão orçamentária do sistema prisional e sua relação com o Estado de Coisas Inconstitucional, reconhecido pelo STF, tema central da pesquisa.

Contudo, a continuidade da pesquisa exigiu um aprofundamento adicional, dada a ausência de informações completas na literatura científica sobre o impacto do orçamento público na decisão do STF na ADPF 347. Dessa forma, a investigação também assumiu um caráter exploratório, pois trata-se de uma pesquisa que busca oferecer uma compreensão mais aprofundada do problema, com o objetivo de torná-lo mais claro ou de possibilitar a formulação de hipóteses.

Sendo assim, a segunda etapa do estudo concentrou-se em detalhar os aspectos específicos do problema, viabilizando sua análise com base na teoria previamente consolidada na etapa inicial. O estudo partiu da hipótese de que o descaso dos entes federativos e das instituições públicas contribui significativamente para o Estado de Coisas Inconstitucional em seu orçamento.

Argumenta-se que, mesmo com o descontingenciamento orçamentário pela União, a ausência de estratégias eficazes para incluir novas fontes de financiamento mantém os estados com ações orçamentárias limitadas, muitas vezes priorizando despesas como pagamento de pessoal, enquanto a criação de novas vagas no sistema prisional não acompanha o ritmo do crescimento da população carcerária.

O método empregado no presente estudo consistiu na coleta de dados que permitiram testar a hipótese formulada. Esses dados foram analisados criticamente, sem o uso de instrumentos matemáticos ou estatísticos, exceto na análise de orçamentos estatais e seus quadros detalhados de despesas, caracterizando a pesquisa como qualitativa.

A estrutura do trabalho reflete esse arcabouço metodológico, estando dividida em três capítulos principais: o primeiro aborda o referencial teórico; o segundo apresenta a coleta e análise de dados; e o terceiro discute os resultados obtidos.

Na conclusão, verificou-se a falta de recursos destinados ao sistema penitenciário e sua ineficácia para combater o Estado de Coisas Inconstitucionais (Estado de Coisas Inconstitucionais). A pesquisa demonstrou a ausência de compromisso estatal em reverter essa situação, destacando a discrepância na distribuição orçamentária entre as unidades federativas, o enfraquecimento do FUNPEN e a omissão institucional que agrava o problema.

Além disso, foi constatado que a ADPF 347 não tratou adequadamente da questão orçamentária, e que a gestão financeira do sistema prisional tem sido historicamente deficiente.

Por fim, concluiu-se que a má administração dos recursos é um fator determinante para a permanência do Estado de Coisas Inconstitucionais. A falta de investimentos e a inércia das instituições na elaboração de planos eficazes evidenciam a precariedade do sistema penitenciário.

Confirmou-se que sem mudanças estruturais na gestão orçamentária, as medidas adotadas até agora são insuficientes para garantir melhorias significativas e sustentáveis.

## **1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL**

### **1.1 O Sistema de Justiça Criminal no Brasil e o Cumprimento de Pena**

O sistema de justiça criminal brasileiro é complexo, compreende em sua formação órgãos do Poder Executivo e Judiciário em todos os níveis da federação (Ferreira et al., 2008, p. 10), entender esse sistema é questão basilar para entender a realidade do sistema penal no Brasil.

Gilmar Mendes trata da importância da justiça criminal em seu artigo doutrinário, reflete sobre a necessidade de as variadas instituições e todas as unidades da federação exercerem responsabilidade com a Justiça Criminal, informa que:

A Justiça Criminal é pressuposto imanente a qualquer política de segurança pública. Nenhum programa de redução da criminalidade terá eficácia se não levar em conta a efetividade de seu funcionamento. Partindo-se dessa premissa, é possível avançar no entendimento de que o aprimoramento da Justiça Criminal não é tema isolado de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário desta ou daquela unidade federativa (Mendes, 2015, n.p.).

O sistema de justiça criminal se organiza em três frentes principais de atuação: a segurança pública, a justiça criminal e a execução penal. Elas exercem a sua atuação pública desde a primeira fase, na prevenção, por meio da segurança pública ostensiva, na investigação, pelas autoridades competentes, até o nível de execução, com a aplicação da pena e o cuidado por parte dos agentes policiais, conforme a decisão judicial.

As diferentes formas entrelaçam entre si e são alinhadas, uma depende da outra: a polícia precisa do judiciário, que precisa dos agentes para que a lei se cumpra e apenas com a eficiência de cada órgão é possível que se concretize a finalidade do sistema (Ferreira, et al., 2008, p. 10).

A política de segurança pública, de execução penal e a administração da Justiça são majoritariamente desenvolvidas pelos poderes estaduais. O poder estadual desempenha um papel de maior importância no sistema (Ferreira et al., 2008, p. 15).

No entanto, é possível perceber a atuação do ente federal no sistema de justiça criminal. As polícias penais federais, recém-implantadas na Constituição Federal de 1988 em seu art. 144, que trata dos órgãos da segurança pública, atuam em intervenções junto às Unidades da Federação (Brasil, 2023, p. 178). Outras polícias no âmbito federal: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, exercem suas atribuições instituídas pelo art. 144 da CF e muitas vezes em auxílio aos estados da federação.

A outra frente é a da justiça criminal, nossa constituição estabelece diversos princípios para serem a baliza das decisões, (Ferreira et al., 2008, p. 15) entendem que dos principais temos:

Entre os princípios constitucionais, destacam-se: i) a presunção da inocência – ou da não-culpabilidade, como preferem alguns juristas; ii) o princípio do devido processo legal, contraditório e da ampla defesa; iii) o da verdade real ou da busca da verdade; iv) da irretroatividade da lei penal; v) o princípio da publicidade; e vi) do juiz natural – “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (CF, art. 5º, LIII) (Ferreira et al., 2008, p. 15).

É regido pelo ramo do Direito Penal para a definição dos tipos criminais e pelo procedimento determinado no Código de Processo Penal, sendo uma preocupação a marginalização deste último pelos poderes que definem as regras no Brasil, conforme dita Lopes Jr:

O processo penal segue sendo a irmã preterida, que sempre teve de se contentar com as sobras das outras duas. Durante muito tempo, foi visto como um mero apêndice do direito penal. Evolui um pouco rumo à autonomia, é verdade, mas continua sendo preterido (...). Se compararmos com o processo civil então, a distância é ainda maior (Lopes Jr., p.70, 2022).

Na frente da justiça criminal, destacam-se os órgãos dos níveis federal e estadual, sobretudo os juízes federais, Tribunais Regionais Federais, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, no primeiro caso, e juízes estaduais, Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas Estaduais, no último (Ferreira et al., 2008, p. 20). Suas competências são estabelecidas pela Constituição Federal e pelas legislações específicas, como as leis estaduais que regulam a organização judiciária.

A Lei de Execução Penal, que estabelece como as penas privativas de liberdade vão se cumprir, define o princípio constitucional da individualização da pena, impõe a separação nos estabelecimentos penais entre os presos provisórios e os condenados, assim como entre os primários e os reincidentes (Marcão, 2023, P. 226).

É essencial enfatizar que, segundo a legislação vigente, a função da pena no Brasil é a reintegração social do condenado. A exposição de motivos da parte geral do Código Penal, esclarece e apoia este princípio, que deve guiar a atuação de todos os membros do sistema de execução penal (Marcão, 2023, p. 413).

Por fim, a responsabilidade pela execução penal é majoritariamente dos estados, que estruturam o sistema penitenciário conforme as legislações nacionais e locais.

No nível federal, além dos órgãos do Poder Judiciário, há também entidades do Poder Executivo que têm a função de estabelecer a política penitenciária e supervisionar sua implementação nos estados (Ferreira et al., 2008, p. 22) é o caso da SENAPPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais).

Sobre a realidade das prisões, compreende Bittencourt que:

A manifesta deficiência das condições penitenciárias existentes na maior parte dos países de todo o mundo, sua persistente tendência a ser uma realidade quotidiana, faz pensar que a prisão se encontra efetivamente em crise. Sob essa perspectiva, menos radical que a mencionada no item a, fala-se da crise da prisão, mas não como algo derivado estritamente de sua essência, mas como resultado da deficiente atenção que a sociedade e, principalmente, os governantes têm dispensado ao problema penitenciário, o que nos leva a exigir uma série de reformas, mais ou menos, radicais, que permitam converter a pena privativa de liberdade em meio efetivamente reabilitador (Bittencourt, 2011, p. 164).

Ao analisar essa questão a partir da perspectiva da realidade brasileira, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Brasil, 2023, p. 22), nos relembra que:

A concretização desses direitos humanos no sistema prisional, previstos desde a primeira Constituição brasileira, ainda está distante de se perfectibilizar, porquanto o quadro de violações de direitos no sistema prisional não só persiste até hoje, como se agravou ao longo do tempo, culminando com um quadro de violação massiva de direitos fundamentais e o aparecimento de grandes e complexas organizações criminosas, apesar de todo esforço governamental realizado ao longo de décadas.

O Brasil possui a terceira maior população do mundo de indivíduos em privação de liberdade. Além disso, entre os países que publicam dados sobre monitoramento eletrônico, é um dos que possuem os maiores números. O aumento da população

carcerária ao longo de três décadas, em desacordo com o crescimento da população geral, evidencia a gravidade da situação (Brasil, 2023).

A superlotação carcerária no Brasil resulta de uma série de fatores interligados, incluindo a falta de investimentos adequados, barreiras legislativas e o uso excessivo da prisão, além da lentidão na tramitação de processos criminais e na execução penal (CNJ, 2024, p. 23).

Essa superlotação, por sua vez, agrava as condições de degradação e violência: um presídio superlotado não consegue assegurar os direitos das pessoas ali detidas, configurando um desvio na execução penal (CNJ, 2024, p. 24).

Além da superlotação, o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro é evidenciado pela baixa qualidade das vagas disponíveis, que são caracterizadas pela falta de fornecimento de bens e serviços fundamentais, os quais são essenciais para um cumprimento adequado da pena, especialmente no caso da pena privativa de liberdade (CNJ, 2024, p. 25).

A inadequada infraestrutura das instituições prisionais é acompanhada por outro desafio: a precariedade na prestação dos serviços públicos dentro desses locais de privação de liberdade.

As unidades prisionais não oferecem acesso a políticas de cidadania, que são fundamentais para garantir os direitos de todos os cidadãos, incluindo aqueles que estão encarcerados (CNJ, 2024, p. 25).

Essas políticas devem incluir áreas como educação, cultura, trabalho, assistência social e saúde, bem como as assistências religiosa, material e jurídica, que são legalmente reconhecidas como direitos das pessoas em privação de liberdade dentro da Lei de Execução Penal.

Tanto o processo de reintegração social quanto a formalização da saída das prisões apresentam questões que não estão em conformidade com a Constituição. Isso se reflete na permanência de indivíduos detidos por períodos que ultrapassam o que foi estabelecido em suas sentenças ou em regimes de cumprimento de pena mais rigorosos do que o necessário.

O sistema penal no Brasil é frequentemente negligenciado nas prioridades das políticas públicas. Essa realidade resulta na falta de estruturas que possibilitem uma participação e controle por parte da sociedade (CNJ, 2024, p. 25).

Além disso, há uma precarização das ferramentas necessárias para embasar a tomada de decisões com base em provas, bem como a escassez de dados e falta de transparência na produção e divulgação deles (CNJ, 2024, p. 27).

É o retrato do sistema prisional brasileiro, a sua injustiça criminal e a ineficácia de sua função principal, a de ressocializar e reintegrar indivíduos na sociedade, dados e fatos que fazem demonstrar as complexidades do sistema e a cadeia de efeitos negativos na estrutura do sistema prisional como um todo, fortalecendo o argumento da necessidade de reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional.

## 1.2 Orçamento público

O orçamento público é base para qualquer política pública, está associada aos estudos dos números, das estatísticas, dos impactos e do mundo financeiro, no entanto, não é estranho estabelecer grande conexão dos números do orçamento com o sistema penitenciário, ele é a raiz de todo o sistema, razão para ser associado e estudado como fator determinante.

O orçamento público atuou inicialmente como uma ferramenta de supervisão, tanto do Poder Legislativo em relação ao Executivo, quanto deste último sobre suas diversas unidades. “Para desempenhar essa função, o orçamento adotou uma estrutura contábil, utilizando classificações básicas que atendiam às demandas de um setor público ainda em desenvolvimento” (Giacomoni, 2023, p. 42).

É uma área de pesquisa que atrai o interesse de múltiplas disciplinas, conferindo ao orçamento diversas características: econômica, administrativa, legal, contábil, financeira e política.

Ao considerar o orçamento como o resultado da avaliação de necessidades e da escolha entre diferentes opções, sua dimensão política se torna evidente, aspectos fiscais como receitas, despesas, deficit e dívidas, destacam sua essência econômica.

A definição do orçamento como a lei que prevê receitas e estabelece limites para gastos evidencia sua natureza jurídica. Encará-lo como o planejamento das ações da administração pública ressalta seu papel crucial como ferramenta de gestão (Gonçalves et al., 2020, p.20).

A Constituição Federal de 1988 introduziu diretrizes inovadoras de grande relevância para a administração pública. Primeiramente, é importante mencionar a

criação de novos instrumentos, como o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Esses instrumentos valorizam o planejamento, exigindo que as administrações desenvolvam planos de médio prazo que se relacionem de forma estreita com os orçamentos anuais.

Ao detalhar a composição da Lei Orçamentária Anual (LOA), a Constituição estabeleceu condições que facilitam a aplicação do princípio da universalidade, garantindo que todas as receitas e despesas sejam contempladas no processo orçamentário comum (Giacomoni, 2023, p. 208).

O Plano Plurianual (PPA) se constitui na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual (Gonçalves et al., 2020, P. 174).

A cada ano, o Poder Executivo envia ao Poder Legislativo um projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Uma vez aprovado, esse projeto define as metas e prioridades, além de estabelecer as diretrizes fiscais que guiarão a criação da proposta orçamentária (Giacomoni, 2023, p. 212).

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com a determinação constitucional, é composta por três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas.

Segundo a definição constitucional, o orçamento da seguridade social inclui as entidades e órgãos relacionados à saúde, previdência social e assistência social, tanto da administração direta quanto indireta, além dos fundos e fundações estabelecidos e mantidos pelo governo.

Devido à sua abrangência e importância, o orçamento fiscal é considerado o mais relevante dos três orçamentos. “Ele abrange os poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações criadas e mantidas pelo Poder Público” (Giacomoni, 2023, p. 215).

Executar a despesa pública é equivalente a implementar o orçamento. Para que um gasto seja realizado, é necessário que esteja legalmente delineado e autorizado na Lei Orçamentária Anual.

Após essa autorização, a despesa passa por três etapas, segundo Pignatari (2017, n.p), se desdobram em: “Empenho – a fase inicial que cria uma obrigação

contratual para o Estado; Liquidação – a etapa de confirmação do direito do credor; Pagamento – a finalização do processo financeiro”. As duas primeiras etapas estão descritas, respectivamente, nos artigos 58 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Um conceito importante para entender a realidade penitenciária sobre a ótica do orçamento público é o contingenciamento de despesas do orçamento, na visão de Sato e Pellegrini (2020, p. 331), o contingenciamento é a frustração com a arrecadação federal que o exige em decorrência da necessidade de cumprir a meta de resultado primário.

Mesmo havendo espaço no teto de gasto, despesas são cortadas em um momento de atividade fraca e hiato aberto, caracterizando justamente a prociclicidade fiscal que regras para a despesa buscam combater (Sato et al., 2020, p. 331).

Por fim, cabe destacar que o orçamento público é o principal instrumento utilizado para que se façam as políticas públicas. Qualquer esforço, plano, projeto ou desejo que exija recursos financeiros só se tornará viável se tiver um orçamento bem elaborado.

Ele se mostra essencial em duas etapas: inicialmente, ao guiar a decisão sobre a viabilidade do projeto, se será executado totalmente, parcialmente ou não será realizado; e, em um segundo momento, após a execução, funcionará como uma ferramenta para avaliar os resultados alcançados.

Assim, “as principais funções dos orçamentos são de atuar como instrumentos de planejamento, controle e avaliação. Definindo sobre a eficácia de um planejamento” (Giacomoni, 2018, p. 290).

### 1.3 Orçamento do Sistema Prisional

No Brasil, a escassez de investimentos públicos voltados ao sistema prisional, a significativa redução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) a partir de 2017 e as grandes dimensões territoriais do país trazem grandes desafios para a viabilidade do sistema prisional (CNJ, 2024, p. 23).

A população carcerária no Brasil tem apresentado crescimento contínuo ao longo dos anos. Entre 2000 e 2024, o número de pessoas privadas de liberdade passou de 232 mil para mais de 869 mil, conforme dados do SENAPPEN representando um aumento significativo. Se a atual taxa de encarceramento persistir,

estima-se que, até 2050, o país poderá atingir cerca de 5 milhões de pessoas presas (Brasil, 2024, n.p).

O sistema penal não é uma prioridade nas políticas públicas do Brasil. Conforme falado anteriormente, o Brasil ocupa a terceira posição mundial em termos de população carcerária e, entre os países que disponibilizam dados sobre monitoração eletrônica, possui um dos maiores números de pessoas sob esse regime (CNJ, 2024, p. 23).

A falta de popularidade da pauta, a complexidade relacionada às melhorias, a extensão do problema, a estigmatização e fatores sociais como o racismo são fundamentais para perpetuar na política e na sociedade um descaso perante o sistema prisional.

Primeiro, na falta de popularidade, cabe ressaltar que não há interesse em uma população que não pode ofertar votos e que é oriunda das camadas mais vulneráveis da população dado que optaram pelo crime por conta da falta de melhores oportunidades sociais, ou seja, não é simples a leitura dos dados do sistema prisional.

Um dos fatores basilares é o racismo estruturado na sociedade, elemento chave para entender o ECI no sistema criminal. Tem grande relação com a falta de oportunidade com base nos critérios de cor de pele da pessoa e uma estrutura social de preconceito.

A sociedade é levada a acreditar que o sistema de justiça criminal existe para assegurar normas e leis que garantem a segurança dos indivíduos. No entanto, esse sistema já nasce com um viés repressivo, definindo os alvos que pretende controlar.

Não se trata apenas de uma interpretação equivocada do papel dessa estrutura. Fica evidente que sua origem está intrinsecamente ligada à construção de um mecanismo que perpetua e reforça desigualdades baseadas em hierarquias raciais.

A opressão não se restringe ao sistema prisional, mas se manifesta de forma estrutural e sistêmica. A dificuldade de acesso à justiça, a carência de advogados e defensores com disponibilidade e qualidade no atendimento, a lentidão dos processos e o tratamento desigual pautado na aparência são indícios de que, em vez de garantir direitos, esse sistema frequentemente gera insegurança jurídica (Borges, 2019, p. 56).

No sistema prisional a causa criminal é complexa, vários fatores sinalizam essa problematização, é importante considerar não apenas os valores destinados à

construção de novas vagas, aquisição de equipamentos e estruturação de serviços, deve-se prezar pela qualidade das vagas, medidas ressocializadoras e alternativas à prisão.

Ao considerar a prisão, deve-se prezar pela eficácia, que é o efetivo cumprimento dos tratados de direitos humanos relacionadas às pessoas em cárcere e toda a normativa que visa a garantia dos direitos, principalmente cumprindo todas as condições materiais necessárias para uma estadia digna, durante o cumprimento das penas de prisão, visando a reintegração e reinserção social.

O contraponto desse sistema, fruto da visão neoliberal de encarceramento, é de um sistema que, sob a gestão de um sistema complexo e capitalista, fundado sobre raízes de exploração, constrói uma política criminal que tem por característica a demagogia e hipocrisia como forma de “apaziguar os clamores sociais gerados pela forte sensação de insegurança, diante uma visão deturpada e restrita a uma leitura reducionista do problema da criminalidade e da segurança pública” (Monteiro Garcia et al, 2022, p.153).

O que não é uma teoria defendida por esse trabalho acadêmico, que entende a complexidade do sistema criminal, da estrutura social que reflete e reforça um Estado que pune de forma seletiva, e que se encontra de forma despida, mostrando os seus próprios erros, de forma que não tem como escondê-lo, sendo explícita a sua falta de compromisso para mudar essa realidade.

Nos últimos quarenta anos, a Câmara dos Deputados conduziu quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) relacionadas ao sistema penitenciário. A primeira delas ocorreu em 1976, com o intuito não oficial de investigar as condições dos presos políticos durante o regime militar, enquanto a mais recente foi realizada em 2015, investigando a realidade do sistema prisional, com enfoque para a superlotação.

O relatório final da CPI do Sistema Carcerário, publicado em 1993, destacou que “não apenas presos provisórios, também aqueles já condenados pela Justiça, amontoam-se em condições subumanas, nas quais impera um sistema próprio de convivência, baseado na absoluta desvalia da vida” (Câmara dos Deputados, 2023, n.p).

Foram diversas as tentativas para sanar o grande problema carcerário, no entanto, pouco foi a efetividade de todas as reformulações debatidas pelas CPIs. A

União tardiamente começou a adotar medidas em relação à segurança pública de modo a direcionar valores e esforços para a melhoria do sistema, o que mesmo que seja direcionado, precisa de uma política efetiva no sentido de garantir os Direitos Humanos.

Com a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública em 1997, atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) (Rudnicki et al., 2021, p.7) e a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que se iniciou a partir de 2000, sinalizou um maior envolvimento da União no sistema penal, sem uma vinculação orçamentária específica.

Não permitindo que haja aportes financeiros aptos a trazer alguma mudança para acompanhar as medidas estatais de amparo ao sistema prisional, com o orçamento apto a garantir que se cumpra o previsto nos tratados de direitos humanos.

O fundo responsável pelo investimento da União, o Fundo Penitenciário Nacional foi estabelecido pela Lei Complementar nº 79/94 com o objetivo de oferecer recursos e suporte para a modernização e melhoria do sistema penitenciário no Brasil (Brasil, 2024, n.p). Ele atua como o principal mecanismo para a implementação da política pública de gestão carcerária, recebendo regulamentação pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994.

A Portaria nº 136, de 24 de março de 2020, estabelece as diretrizes para os procedimentos e critérios relacionados à transferência obrigatória, além de disciplinar a aplicação e a prestação de contas dos recursos envolvidos.

Sua criação teve como objetivo viabilizar recursos e fornecer suporte para financiar e impulsionar iniciativas voltadas à modernização e ao aperfeiçoamento do sistema penitenciário brasileiro. Esse mecanismo se destaca como a principal fonte de financiamento para as políticas criminais e penitenciárias por parte da União (Dutra et al., 2022, p. 162). O art. 2º da LC nº 79/94 define de onde vai ser retirado o dinheiro para compor o FUNPEN.

A lei afirma que os recursos são constituídos por dotações orçamentárias da União, doações e contribuições em dinheiro, bens móveis e imóveis recebidos de entidades nacionais e internacionais, recursos de convênios e acordos com entidades públicas ou privadas, valores confiscados ou provenientes da venda de bens perdidos

em favor da União, multas de sentenças penais condenatórias, fianças quebradas ou perdas, rendimentos do patrimônio do fundo e outros recursos destinados por lei.

A Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) é responsável pela gestão das despesas do FUNPEN. Vale ressaltar que, ao contrário de outros Fundos Nacionais, não existe um Conselho Gestor ou entidade equivalente que permita a participação da sociedade na definição das diretrizes para a aplicação dos recursos deste fundo, evidenciando a falta de mecanismos de participação social nas políticas penais.

Os fundos sociais estão sujeitos a regulamentações estabelecidas por leis específicas que definem as condições para a transferência de recursos. Esses fundos são incorporados ao Orçamento Geral da União (OGU) na categoria de Transferências Voluntárias da União (TVU) (Dutra et al., p. 162).

Neste contexto, os recursos consistem em transferências negociadas realizadas através de convênios e contratos de repasse, estando subordinados ao interesse do Poder Executivo Federal, que possui ampla autonomia para determinar a quantidade desses recursos, além de decidir quais beneficiários e políticas receberão o apoio.

Cabe ao governo estadual encaixar o recurso financeiro ao tipo de política pública penal alinhada às suas prioridades e capacidade de implementação. “Esses repasses caracterizam-se pela descentralização de recursos, que fluem diretamente de fundos federais para fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal” (Dutra et al., 2022, p. 165).

Os fundos de repasse são importantes para a definição dos rumos financeiros de qualquer política pública, seus recursos consistem em transferências negociadas que são realizadas por meio de convênios e contratos de repasse.

A oferta desses recursos está sujeita ao interesse do Poder Executivo Federal, que possui ampla autonomia para determinar o montante disponível, bem como os destinatários e as políticas que serão beneficiadas. “Em quase todas as unidades federativas, os recursos do FUNPEN constituem a única fonte de financiamento destinada à melhoria do sistema prisional”. (Brasil, 2023, p. 112).

É importante notar que, entre 2002 e 2015, os recursos disponíveis atingiram seu pico em 2007, totalizando 1,3 bilhões de reais. Houve uma queda nos anos seguintes, até 2010, ocorreu devido à implementação do PRONASCI (Programa

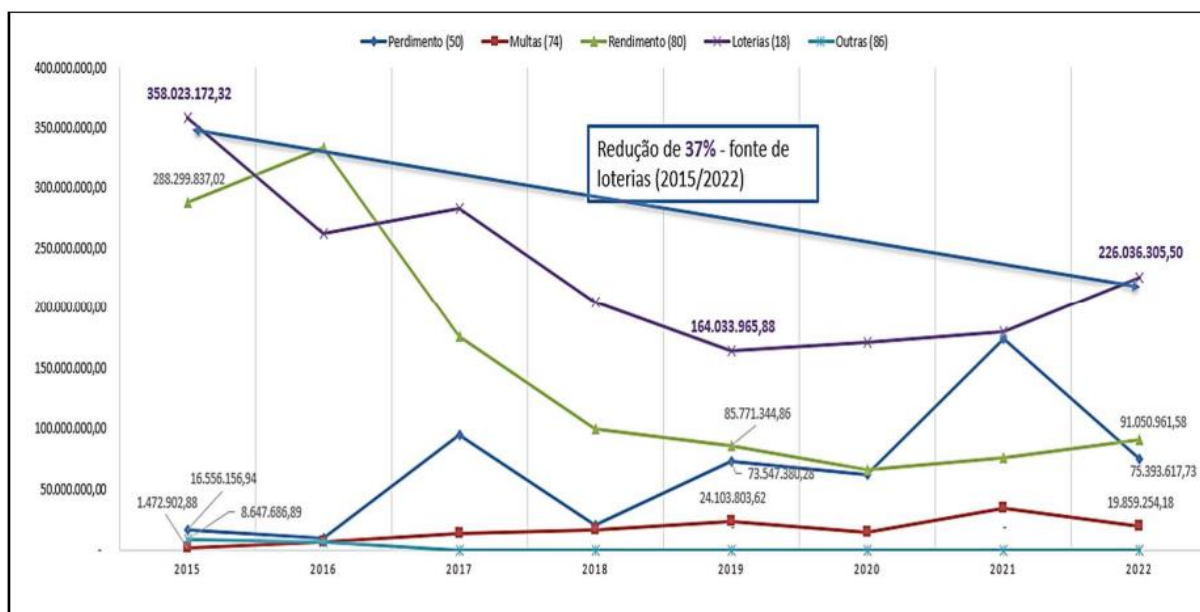
Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que não tinha seu orçamento destinado ao fundo. Entretanto, a partir de 2011, os investimentos do Governo Federal nessa área voltaram aos níveis observados em 2008 e 2009, em 2015, os gastos chegaram a R\$ 9 bilhões (Rudnicki et al., 2021, p.7).

Em 2011, conforme o relatório de avaliação do programa nº 67 de 2017, a União transferiu o montante de R\$ 1,19 bilhão aos Estados, com a finalidade de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional. Vale ressaltar que esses recursos seriam disponibilizados apenas após uma avaliação do progresso das obras realizada pela Caixa Econômica Federal (Rudnicki et al., 2021, p.8).

No entanto, a CGU revelou que a grande maioria dos estados não conseguia evoluir com as obras no tempo definido, impedindo que fosse liberado os valores, por serem limitados à evolução das obras, mesmo que tenha sido combinado o repasse de R\$ 1.20 bilhão pela união aos estados através do PNASP, para criação de novas vagas nos presídios (Rudnicki et al., 2021, p.8).

A análise dos autores demonstra a dificuldade do sistema de se adequar à burocracia estatal, que pode ser muito pior dependendo da unidade federativa a que se faz referência, a evolução das obras já era um grande passo perante quem não tinha condições sequer de realizar a obra, e acabava por devolver o repasse à União.

**Gráfico 1.** Redução do Funpen em 37% da fonte de loterias de 2015-2022



Fonte: Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027 (2024)

Conforme o gráfico 1, o FUNPEN sofreu grande desgaste em suas fontes de custeio, perdeu as Custas Judiciais em 2017, em 2018 as fontes das Loterias e do Superávit gerado, o mesmo passou a ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública federal e Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Já em 2020, perdeu as Fianças Quebradas ou Perdidas, perdeu a destinação de bens, direitos e valores em 2022, eles foram destinados para a Polícia Federal, para integrar a receita do Fundo para Aparelhamento, sendo ainda dez por cento destinados à Polícia Rodoviária Federal (Brasil, 2023, p.114).

Em outras palavras, de forma indireta, estavam acabando com as fontes de custeio e direcionando às prioridades políticas que não o sistema penitenciário, o dinheiro do FUNPEN para outras finalidades que não a melhoria do sistema.

A diminuição das fontes de custeio tem relação com as decisões do STF sobre o sistema prisional brasileiro, Marmelstein, (2016, p. 3) conceitua que: “O backlash é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial.”.

Dessa forma, percebe-se que há uma contrapartida por parte do legislativo na área orçamentária, principalmente da vertente conservadora. O backlash acontece como uma reação ao que foi decidido pelo STF, enviando esforços para que, pelo meio legislativo, aconteça o contrário do que foi decidido, uma reação após uma decisão que vai de encontro aos ideais da parte que não aceita a decisão.

O backlash é captado no deslocamento das fontes de custeio, saíram das políticas relacionadas às melhorias do sistema prisional que, por meio de atos legislativos e executivos, contrários à política da decisão, tiveram o efeito de realocar o custeio para outras políticas consideradas adequadas para as autoridades que foram contrárias à decisão do STF.

**Tabela 1.** FUNPEN em Número (2016-2023)

<b>DOTAÇÃO FUNPEN</b>	
<b>2016</b>	R\$ 2.612.572.154,00
<b>2017</b>	R\$ 1.688.868.627,00
<b>2018</b>	R\$ 911.009.718,00
<b>2019</b>	R\$ 912.172.512,00
<b>2020</b>	R\$ 703.166.820,00
<b>2021</b>	R\$ 582.538.505,00
<b>2022</b>	R\$ 564.402.468,00
<b>2023</b>	R\$ 599.474.230,00

Fonte: Tesouro Gerencial

Os dados mostram que a dotação do FUNPEN nos últimos 8 anos caiu significativamente, a diferença de dotação ultrapassa a marca dos 2 bilhões de reais, se comparados os anos de 2016 e 2023 é o que se extrai da tabela, real noção do investimento público no âmbito da política criminal (Brasil, 2023, p. 114).

O TCU alerta que os recursos “não serão suficientes para alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências verificadas no setor e a previsão de repasses de baixos valores” (Brasil, 2019, n.p).

O cenário evidencia a importância de recompor o Fundo Penitenciário Nacional, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei nº 13.500/17, uma vez que os recursos destinados pela União à política penitenciária são limitados ao Fundo Penitenciário Nacional.

Torna-se crucial corrigir o desequilíbrio na contribuição federativa para o sistema prisional, considerando que os estados e o Distrito Federal enfrentam limitações financeiras devido aos gastos com despesas de custeio.

Como afirmavam Rudnicki et al. (2021, p. 113) sobre a realidade da utilização do FUNPEN, sua subutilização e desvios de finalidade sobre o falso pretexto de melhorar a segurança pública, de forma que não se direcionava a trazer melhorias diretas ao sistema penitenciário:

O FUNPEN criado para melhorias dos sistemas prisionais, estava sendo desviado, na maior parte, para o pagamento da dívida pública, e o sistema carcerário deteriorou-se. Para tanto, foi intimada a União e os Estados com o objetivo de ver reconhecido o “Estado de Coisas Inconstitucionais” em relação ao sistema penitenciário do país.

No âmbito penitenciário, em 2024, conforme o modelo de análise desenvolvido por Vasconcelos et al. (2018, p. 20) a União destinou aproximadamente 425 milhões de reais à política penitenciária, enquanto os Estados alocaram cerca de 23 bilhões em suas leis orçamentárias anuais.

**Tabela 2.** Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federados

UF	Valor total do orçamento (em R\$)	Dotação orçamentária para a política penitenciária (em R\$)	Percentual de participação do sistema penitenciário no orçamento
Acre	10.788.871.605,00	65.408.867,00	0,61%
Alagoas	21.465.664.733,00	324.266.352,00	1,51%
Amapá	9.751.479.439,00	24.434.595,00	0,25%
Amazonas	30.161.370.000,00	386.623.000,00	1,28%
Bahia	70.935.332.072,00	669.774.000,00	0,94%
Ceará	37.679.104.827,00	734.134.023,00	1,95%
Distrito Federal	37.874.880.298,00	479.956.766,00	1,27%
Espírito Santo	26.405.253.891,00	258.561.922,00	0,98%
Goiás	43.001.926.000,00	623.745.000,00	1,45%
Maranhão	29.118.075.400,00	459.263.277,00	1,58%
Mato Grosso	35.060.572.754,00	198.096.543,00	0,57%
Mato Grosso do Sul	25.488.531.930,00	523.798.200,00	2,06%
Minas Gerais	238.950.435.649,00	3.224.757.102,00	1,35%
Pará	46.615.017.367,00	614.143.462,00	1,32%
Paraíba	19.428.164.858,00	312.851.431,00	1,61%
Paraná	68.699.379.007,00	1.285.783.273,00	1,87%
Pernambuco	48.399.994.899,00	682.761.573,00	1,41%
Piauí	23.486.303.645,00	268.282.890,00	1,14%
Rio de Janeiro	131.470.336.304,00	1.656.329.177,00	1,26%
Rio Grande do Norte	20.003.114.000,00	426.269.000,00	2,13%
Rio Grande do Sul	80.348.211.551,00	2.057.789.611,00	2,56%
Rondônia	16.077.435.997,00	417.884.928,00	2,60%
Roraima	7.148.393.344,00	143.261.265,00	2,00%
Santa Catarina	48.032.157.568,00	1.611.737.208,00	3,36%
São Paulo	328.063.237.237,00	5.553.878.794,00	1,69%
Sergipe	15.049.235.689,00	247.079.411,00	1,64%
Tocantins	14.510.216.487,00	257.391.465	1,77%
União	5.566.284.810.373,00	425.962.294,00	0,01%
Brasil - total	7.050.297.506.924,00	23.934.225.429,00	0,34%

Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais e quadros de demonstrativos de despesas – QDDs relativas ao exercício de 2024.

Dessa forma, a contribuição do Governo Federal representou apenas cerca de 1,78% do total destinado à área. Essa baixa participação reforça as reivindicações dos governadores por um maior aporte de recursos federais para a política penitenciária.

Com relação às Unidades Federativas, uma parcela do orçamento da União é direcionada aos Estados, que, somada às suas receitas próprias, é integrada a um caixa único para ser aplicada tanto na área de segurança quanto no sistema penitenciário, exceto nos casos em que os Fundos possuem destinação de investimento obrigatória. (Rudnicki et al., 2021, p.120).

Nesse contexto, para compreender a questão, torna-se fundamental investigar os orçamentos estaduais.

No orçamento da União, apenas 0,01% das receitas foram direcionadas à política penitenciária. Entre as unidades federativas, destaca-se que os Estados de Santa Catarina e Rondônia, alocaram respectivamente 3,36% e 2,6% do orçamento total de 2024 para essa área.

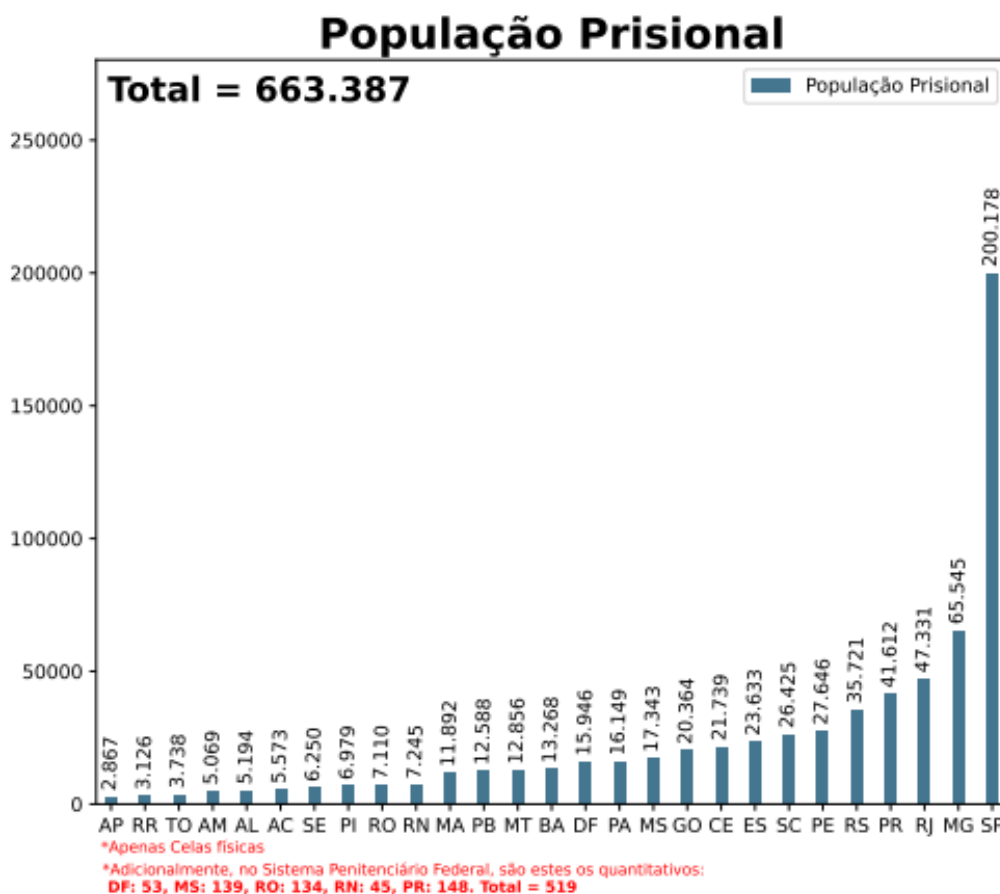
Por outro lado, Amapá, Mato Grosso, Acre, Bahia e Espírito Santo destinaram menos de 1% de suas receitas para essa finalidade.

O FUNPEN para muitos estados é a única fonte orçamentária para melhorias. Atualmente sofreu grande desgaste em seus custeios, os dados da Tabela 1 informam que estava concentrado um valor de R\$ 2.612.572.154,00 (2016) indo para R\$ 416.085.549,00 (2025), representando uma redução de aproximadamente 84,08%.

Foram elaborados planos para combater a ineficácia da política criminal, no entanto a destinação de recurso por parte da União foi de 425 milhões, os estados destinaram 23 bilhões, o Governo Federal destinou 1,78% do total de orçamento destinado por todos os entes federados para a área.

São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul destinaram juntos R\$ 10 bilhões, aproximadamente 46,10% do orçamento total destinado ao sistema prisional por todos os estados, no entanto, quando comparado com a sua destinação perante o orçamento próprio se encontram respectivamente em 1,69%, 1,35% e 2,56% de seu orçamento total.

Gráfico 2. População Prisional em 30/06/2024

**População Prisional em 30/06/2024**

Fonte: SISDEPEN

Considerando os valores destinados ao sistema penitenciário com a quantidade de presos nos estados com a maior população, trazendo relação do valor do orçamento e a população carcerária, sabendo que não é esse valor destinado de forma direta aos detentos, mas para medir o investimento dos estados diante da própria necessidade carcerária.

Teremos São Paulo, com R\$ 5.553.878.794,00 para 200.178 presos somando R\$ 27.674,86 por proporção de detento, Minas Gerais com R\$ 3.224.757.102,00 para 65.545 presos são R\$ 49.189,49 por proporção de detento. Já nas de menores populações, teremos Amapá R\$ 24.434.595,00 para 2.867 presos são R\$ 8.523,57 por proporção de detento e Roraima, R\$ 143.261.265,00 para 3.126 presos são R\$ 45.800,49 por proporção de detento.

Demonstrando a disparidade entre as diferentes Unidades da Federação, tanto em população quanto em orçamento por proporção de detento, enquanto uma UF destina um valor de R\$ 49.189,49 para a proporção de 1 detento, outro distribui aproximadamente 17% desse valor (caso do Amapá). Demonstrando a peculiaridade de cada estado com relação ao orçamento e o impacto perante o Estado de Coisas Inconstitucionais.

Ainda há que se considerar nesses orçamentos diversos fatores como construção de novas vagas, aquisição de equipamentos e estruturação de serviços, gastos relacionados à manutenção dessas estruturas, como a folha de pagamento e serviços de alimentação, os custos com programas de reintegração social, o aparato das forças de segurança pública.

Existe uma destinação orçamentária direcionada ao sistema penitenciário, a falta de gestão orçamentária é um fator a ser considerado e possui peso para que se mantenha um ECI. No entanto, a falta de priorização política e a estigmatização sistêmica que se reflete em toda a estrutura governamental predomina e impede o resultado dos esforços que são feitos para executar as normas previstas em tratados de direitos humanos e de direitos fundamentais.

A dificuldade dos estados em arcar com o sistema é explícita nos dados, afirmam Vasconcelos et al. (2018, p.30):

Se agregarmos a esse comprometimento o ônus financeiro dos contratos de trato sucessivo que necessariamente são firmados para a manutenção dos custodiados, sobretudo aqueles voltados à alimentação, a capacidade de investimento dos Estados se mostra extremamente limitada, os que os faz em larga medida dependentes de recursos federais para investimento. E, por certo, esse é mais um dos fatores que podem explicar a atual degradação das condições de aprisionamento.

As despesas com a folha de pagamento do pessoal penitenciário representam o valor predominante, chegando até a ser metade, em alguns estados. As Unidades da Federação “costumam direcionar a maior parte de suas dotações ao pagamento da folha, poucos os que se destacam por alocar uma proporção menor de recursos para a remuneração do efetivo penitenciário”, é o que se conclui da pesquisa iniciada por Vasconcelos et al. (2018, p.30).

O orçamento do sistema penitenciário é complexo, sendo importante considerar não apenas os valores destinados à construção de novas vagas, aquisição de equipamentos e estruturação de serviços, mas também os gastos relacionados à manutenção dessas estruturas e a efetivação de políticas voltadas ao desencarceramento, quando não este se fizer desnecessário, medidas alternativas e cumprimento das garantias e direitos previstos nas normatizações de Direitos Humanos.

Além disso, devem ser incluídos os custos com programas de reintegração social, elemento primordial para medir a efetividade do sistema, considerando os diversos fatores sociais como causadores da estigmatização, como os padrões de mortalidade, desaparecimento e encarceramento da juventude negra e pobre, as mudanças sob a ótica dos fatores sociais, levando em conta os caminhos de conscientização e promoção da educação a serem promovidos pelo sistema.

Por fim, demonstra o descaso financeiro do sistema, que de forma autofágica impede o cumprimento do seu objetivo primordial: a ressocialização, a dificuldade das Unidades da Federação em cumprir com o mínimo e ainda renovar o sistema, quando o que tem raramente sobra e, até falta para o básico. Impedindo a garantia dos direitos humanos, básicos, fundamentais e previstos nas leis que regulam o sistema.

O FUNPEN, único recurso disponível para melhorias, não consegue satisfazer sua finalidade, vem perdendo força no decorrer do tempo, perdendo suas fontes de custeio, mesmo que seja um valor baixo, comparado a outras destinações, quando comparado ao quanto é gasto por meio dos estados, a falta de destinação dos recursos se mostra como um obstáculo para o estado do sistema prisional, bem como a sua renovação e a capacidade de se adequar às normatizações.

## **2 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS**

### **2.1 Processos Estruturantes**

O professor americano Owen Fiss, responsável por cunhar o termo, define as ações estruturais como “aquelas em que o juiz se depara com a atuação da burocracia estatal no que diz respeito à proteção de valores constitucionais” (Fiss, 1979, p.2 apud Dantas, 2018, p. 160).

Para isso, emitiu ordens estruturais a serem cumpridas pelo Estado. Como resultado dessa abordagem as Cortes Federais estabeleceram uma série de ordens estruturais em diversas ações relacionadas à segregação racial nas escolas, o que levou a uma transformação significativa no sistema educacional dos Estados Unidos. (Dantas, 2018, p. 157).

Nesses casos, o objetivo é reconfigurar uma organização ou instituição para eliminar a ameaça que seu modelo institucional vigente representa a esses valores e e aos direitos fundamentais.

Na Colômbia, essas ações estruturais também foram adaptadas e incorporadas à jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, que as reformulou em certos aspectos e as classificou sob a denominação de "estado de coisas inconstitucional" (MAGALHÃES, 2019, n.p).

Tratando especificamente do contexto colombiano, há a configuração desse instituto nos casos de violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais decorrentes de deficiências nos arranjos institucionais do Estado.

A jurisprudência do estado de coisas inconstitucional da Corte Constitucional Colombiana envolve litígios estruturais que, segundo Eduardo Dantas são dotados das seguintes características (2018, p. 158):

- i) alegações de violações de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, seja diretamente ou através de organizações;
- ii) envolvimento de diversos órgãos estatais responsáveis por falhas estruturais na implementação de políticas públicas.

A Corte Constitucional Colombiana tem aplicado esse mecanismo para resguardar a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, utilizando-o para “reconhecer falhas ou inadequações em leis e políticas públicas, tanto em sua formulação quanto em sua implementação, que resultem em violações generalizadas de direitos fundamentais” (DANTAS, 2018, p. 159).

A constatação dessa situação de inconstitucionalidade permite que a Corte Constitucional assuma a responsabilidade de definir políticas públicas e gerenciar a alocação de recursos, desempenhando funções que, no modelo tradicional de separação dos poderes, seriam atribuídas ao Poder Legislativo.

Assim como no Brasileiro, no caso colombiano percebeu-se a falta de ação do legislativo em promover a efetivação das normas e a criação dos aparatos necessários à constitucionalização do sistema carcerário.

No caso da superlotação carcerária, o Tribunal Constitucional, após notificar todas as autoridades responsáveis sobre a situação de inconstitucionalidade, determinou que o Instituto Penitenciário Nacional (INPEC), o Ministério da Justiça e o Departamento Nacional de Planejamento elaborassem, no prazo de três meses, um plano nacional para construção e reforma das prisões, de modo a assegurar condições de vida dignas aos detentos. Esse plano deveria ser acompanhado e supervisionado pela Procuradoria Geral da Nação e pelo Defensor do Povo. (DANTAS, 2018, p.169).

Na experiência colombiana, a declaração do estado de coisas inconstitucional relacionada ao deslocamento forçado de pessoas teve impactos significativos. Ela possibilitou o desbloqueio dos canais institucionais, aumentou os recursos orçamentários e estabeleceu um diálogo produtivo entre o Governo, a Corte e a sociedade (Dantas, 2018, p. 173).

Demonstrando assim a possibilidade de efeitos positivos e direcionadores para o começo de uma reversão em um estado de coisas inconstitucionais, sendo as bases da mudança as ações de combate por parte do poder público, direcionando esforços para esse fim.

Um tema amplamente discutido e que recorrentemente está presente na prática jurídica é o controle judicial de políticas públicas no âmbito da tutela coletiva. A política pública é uma realização do poder público capaz de exigir obrigações e efetivar direitos previstos nas leis, geralmente é debatida pelo poder executivo, no âmbito administrativo (Pinho et al., 2020, p. 76).

No entanto, seja pela gama de garantias estabelecidas pela Constituição, pela ineficácia administrativa ou pela falta de recursos, é comum observar a falta de efetivação dos direitos da Administração Pública no cenário brasileiro. A judicialização da política ocorre quando o Judiciário assegura direitos previstos na Constituição Federal e nas legislações, efetivando, assim, garantias fundamentais.

Por outro lado, o ativismo judicial ocorre quando o Judiciário ultrapassa seus limites, invadindo o domínio da discricionariedade técnica e administrativa. O conflito

existente não é entre a restrição da atuação judicial e o ativismo, mas sim entre “a falta de ação e a efetivação dos direitos fundamentais” (Pinho et al, 2020, p. 76).

Nesse contexto, o princípio da inafastabilidade da jurisdição aponta que “ao Judiciário é a quem compete prestar assistência aos cidadãos (Pinho et al, 2020, p. 76), Vitorelli (2024, p. 260) nos informa sobre o papel do STF ao lidar com processos estruturantes:

O STF consegue mobilizar gestores institucionais de maior hierarquia e fazer com que sejam implementadas medidas com brevidade e efetividade. Do mesmo modo, a restrição das vias recursais disponíveis contra as decisões tomadas no processo, ainda que pelo relator, atribui um forte caráter de definitividade ao que é estabelecido, o que contribui para a segurança e a efetividade das providências estabelecidas.

Informando que, além do princípio da inafastabilidade, a atuação da corte é apta a mobilizar os gestores institucionais e implantar as medidas que foram decididas com base na integração de conteúdos e no compartilhamento de soluções pelos diversos agentes presentes neste método de resolução.

É preciso trazer a conclusão de que o controle judicial de políticas públicas pela via coletiva, está diretamente relacionada aos processos estruturantes.

Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Alexandria classificam o processo estrutural por:

(i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).

A análise dos casos que envolvem a aplicação de decisões estruturais permite traçar algumas diretrizes para sua utilização, levando em consideração as hipóteses e os limites de sua aplicação, Eduardo Dantas (2018, p. 167) em sua pesquisa de diversos autores chega à conclusão de três situações.

A primeira situação que justifica a adoção dessa modalidade de decisão é a inércia prolongada do Poder Público na implementação de direitos fundamentais. Quando o Estado se mostra inerte por um longo período é possível recorrer a uma decisão estrutural flexível, acompanhada de supervisão judicial.

A segunda circunstância envolve a urgência da decisão. Em casos em que a omissão prolongada do Poder Público possa causar danos irreparáveis aos indivíduos afetados, é necessário adotar decisões mais incisivas que ordenem a ação imediata do Estado, com o objetivo de evitar esses danos.

Em terceiro lugar, as decisões estruturais não devem ser aplicadas a situações que possam ser resolvidas por uma decisão simples. Ou seja, quando uma decisão específica é suficiente para reparar a lesão, não é adequado recorrer a medidas mais amplas (Dantas, 2018, p. 167).

No entanto, quando o processo de implementação envolver situações complexas, com múltiplas variáveis e atores sociais, que exijam uma implementação gradual e progressiva, como é o caso brasileiro, a utilização de decisões estruturais flexíveis se torna necessária, principalmente por afetar ou gerar esse risco aos direitos fundamentais.

Considerando essa colocação, existem diferenças entre decisões proferidas em processos comuns e aquelas tomadas em processos estruturais. Essa diferença se manifesta na fase de instrução do pedido e na execução da decisão.

A principal diferenciação entre uma decisão estrutural e uma decisão simples é o caráter bifásico. Nesse tipo de demanda judicial o tribunal determina o cumprimento, no entanto, retendo a jurisdição, não é o caso de simplesmente arquivar o processo, como em decisões cotidianas, mas manter o processo aberto para monitorar e ter certeza de que o que foi determinado será cumprido.

Para isso, é preciso que sejam determinados planos que visam atribuições para os entes responsáveis criarem políticas de efetividade e implantá-las para que o STF

julgue se existe o cumprimento da decisão e se está sendo efetiva nos moldes do que foi estabelecido, inclusive por sucessivas decisões, após cada nova situação.

Nesse sentido, Didier nos informa sobre o efeito cascata das decisões estruturais:

Outra característica marcante das decisões estruturais é que, muitas vezes, à decisão principal seguem-se inúmeras outras que têm por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores de modo a permitir a efetiva concretização do resultado visado pela decisão principal – é o que Sérgio Cruz Arenhart chama de provimentos em cascata. As decisões se sucedem e somente podem ser tomadas após o cumprimento das fases anteriores. A decisão atual, muitas vezes, depende do resultado e das informações decorrentes do cumprimento da decisão anterior (Didier et al, 2017, p.51).

Demonstrando que com o passar do tempo e com a mudança contextual, ao se deparar com outros resultados e desafios, novas decisões interferem no problema encontrado e em novos desafios percebidos. Vitorelli nos informa que as decisões podem se sobrepor e até serem revistas, caso demonstrado seu equívoco.

É que não há apenas avanços, com a incorporação de temas novos, mas também revisões de decisões já tomadas, para incrementá-las ou corrigir os rumos, na hipótese de se mostrarem equivocadas ou insuficientes. Isso exige que se pense em decisões parciais de mérito nas quais fique expressamente consignada uma cláusula rebus sic standibus, ressaltando a possibilidade de que seu teor seja revisto, caso as evidências que surjam no desenvolvimento do processo, com o avanço do diagnóstico, demonstrem o seu equívoco (Vitorelli, 2024, p. 283).

Alguns argumentos são postos contra o controle judicial em políticas públicas: a separação dos poderes e a reserva do possível. Na reserva do possível, o judiciário precisa respeitá-la por conta da limitação orçamentária. No entanto, não deve ser levado em conta no caso do mínimo existencial: necessidades para a sobrevivência minimamente digna.

Nesse sentido, explicam Humberto Dalla e José Roberto Mello sobre o mínimo existencial que:

Tem sido entendido como possível – e, na jurisprudência, como uma exigência para a procedência – o pedido de inclusão de previsão orçamentária, sobretudo quando a Constituição trazer parâmetros e montantes definidos, como sucede quanto à educação e à saúde (2020, p. 76).

Sobre a decisão por meio de processos estruturais, o STF, antes de decidir pela resolução deve levar em conta que, a corte, “como qualquer esfera de autoridade, tende a ser um ambiente não muito propício para o diálogo. As vozes divergentes tendem a não se apresentar ou a se conformar às opiniões majoritárias” (Vitorelli, 2024, p. 261).

Nesse rumo, casos que afetem grande parte da sociedade e tomam grande repercussão pública, podem ser perigosos para a corte, que pode assumir obrigações de forma precipitada e aumentar a pressão sobre uma decisão, ou variadas decisões, por conta da pressão pública.

Dessa forma, entendemos por solução o que fala o professor Vitorelli “o desenvolvimento de soluções estruturais reclama ambientes dialogais mais horizontais e igualitários, para permitir o desenvolvimento do diálogo e a busca de soluções experimentalistas” (2024, p. 261).

Explicando que o aumento do diálogo pode construir caminhos bem refletidos pelos diversos atores responsáveis e a melhor decisão se faz com paciência para que se dê no tempo certo, com o planejamento necessário a subsidiar da forma mais efetiva as decisões. Efetiva no sentido de deixar de violar direitos fundamentais para um estado de atendimento às garantias constitucionais.

Tendo por base o breve panorama apresentado sobre o processo estrutural, é possível aprofundar o estudo conectando o conceito abordado anteriormente à ADPF nº 347. Nessa ação, o STF foi convocado a deliberar sobre a situação dos presídios no Brasil, destacando que a solução proposta visa promover uma transformação estrutural no sistema penitenciário brasileiro.

## 2.2 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347

O Estado de coisas inconstitucionais, no Brasil, foi uma técnica de decisão utilizada pelo STF no julgamento da ADPF sobre o sistema carcerário. Trata-se do reconhecimento de uma inconstitucionalidade de caráter amplo, um verdadeiro "estado de coisas" em desacordo com a Constituição Federal.

Nesse contexto, foi identificado que a persistente omissão do Poder Público em garantir condições mínimas de dignidade aos presos, "não configura apenas uma falha pontual ou uma simples omissão, mas sim um descumprimento generalizado e intencional da Constituição". (Mendes et al., 2024, p. 708).

Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 220 da Repercussão Geral, é permitido ao Judiciário determinar que a Administração Pública adote medidas ou execute obras emergenciais nos presídios, "com o objetivo de assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana e garantir o respeito à integridade física e moral dos detentos, conforme o art. 5º, inciso XLIX, da CF". (Mendes et al., 2024, p. 708).

Fundamentos constitucionais trazem a conclusão de que "argumentos como a reserva do possível e o princípio da separação dos poderes não podem ser utilizados para justificar a inação diante dessa obrigação". (Mendes et al., 2024, p. 708).

Sendo assim a maneira pela qual o Brasil incorporou na jurisprudência brasileira um processo estrutural de mudança do estado inconstitucional dos presídios brasileiros.

O Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema prisional foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal ao finalizar, em 4 de outubro de 2023, o julgamento da ADPF 347. O Acórdão correspondente foi publicado em 8 de janeiro de 2024. Em setembro de 2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressou com a ADPF para que fosse reconhecida a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

A ação buscava a implementação de medidas estruturais que enfrentassem as violações de preceitos fundamentais sofridas pela população carcerária e a persistente omissão do Estado, atribuída pelo partido às ações e omissões de órgãos públicos federais, estaduais e distritais (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p.1).

Com o apoio jurídico da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) solicitou, entre outros pedidos, que o Supremo Tribunal Federal deliberasse sobre o Plano Nacional, com a

possibilidade de homologá-lo ou, caso necessário, impor medidas alternativas ou complementares que contribuam para a superação da crise.

O caso foi relatado pelo Ministro Marco Aurélio, que considerou cabível a ADPF e reconheceu uma nova forma de inconstitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro: o Estado de Coisas Inconstitucionais. O reconhecimento desse estado permitiria a adoção de medidas estruturais dinâmicas, a serem conduzidas e monitoradas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em cooperação com outros poderes, instituições e partes interessadas.

Breno Baía Magalhães (2019, n.p) afirma em seu texto que a efetividade não foi conforme o planejado, após um longo período: “Passados mais de três anos desde sua decretação, pouco ou nada mudou na realidade dos milhares de detentos submetidos, diariamente, a condições desumanas de encarceramento”.

No próprio acórdão da ADPF, ressalta o relator que o Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema prisional brasileiro manifesta-se por três principais fatores: a superlotação e a precariedade das vagas disponíveis, com a ausência de bens e serviços essenciais, a entrada desproporcional de presos primários e autores de delitos de baixa periculosidade, agravando a criminalidade, e a permanência indevida de presos além do tempo estabelecido na condenação ou em regimes mais severos do que o adequado.

Essa situação, segundo o relator, compromete tanto a ressocialização dos detentos quanto a garantia da segurança pública. (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015)

A situação do ECI decorre da ausência de coordenação institucional entre os três poderes em todas as esferas federativas. Não se trata apenas de elaborar políticas públicas ou aplicar a lei penal, mas de superar a inércia e a omissão que impedem a efetiva implementação das normas constitucionais e legais.

A falta de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes “resulta em uma falha estrutural que perpetua as violações de direitos e agrava o cenário existente” (Magalhães, 2019, n.p).

A frase do Min. Marco Aurélio na ADPF em questão:

os valores não utilizados deixam de custear não somente reformas dos presídios ou a construção de novos, mas também projetos de ressocialização que, inclusive, poderiam reduzir o tempo no cárcere” (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 30)

Reflete a falta do orçamento para a efetividade da causa prisional e o que a falta do orçamento implica, a não ressocialização e falta de promoção do bom convívio do egresso que não possui garantido as condições mínimas de tratamento do preso, a efetividade das garantias e direitos previstos nos tratados de direitos humanos.

Vitorelli (2024, p. 288) afirma que o Supremo Tribunal Federal (STF) deve assumir um papel relevante ao lidar com o litígio estrutural, utilizando o instrumento do ECI quando preenchidos alguns requisitos essenciais

1) a causa seja inerentemente vinculada a suas competências, como é o caso de ações originárias por conflitos federativos, questões que dizem respeito ao próprio Poder Judiciário, entre outros; ou 2) quando houver indicativos claros de boas razões para sua atuação, como a demonstrada ou presumível resistência dos stakeholders necessários para a solução do conflito; ou 3) se houver necessidade de intervenção centralizada e nacional, que provavelmente não seria eficiente se feita pelas instâncias inferiores. Porque, em alguns casos, o Supremo Tribunal Federal será a única alternativa eficiente para a solução do litígio.

Em concordância aos outros parâmetros explorados no capítulo anterior, o Brasil adotou o modelo, levando em conta a violação dos direitos fundamentais e garantias ao mesmo tempo em que existe a inércia por parte das instituições. Sendo essa a maneira pela qual foi aplicado o processo estrutural para reconfigurar o sistema prisional no Brasil.

Alguns fatores da dinâmica política dificultam a promoção de direitos por parte dos encarcerados, reflexo de um estado que estigmatiza e que não se compromete a reverter a desigualdade, com ênfase em assuntos que remetem aos grupos vulneráveis, como é em uma prisão e na sua população, que sofre o reflexo de uma estrutura social opressora.

Alguns obstáculos institucionais se destacam como desfavoráveis à população carcerária: a falta de representação parlamentar, já que os presos não podem votar nem ser eleitos, e a baixa prioridade política, “essas pessoas são vistas como uma minoria socialmente marginalizada, sem atenção significativa nos gastos públicos” (Magalhães, 2019, n.p).

Considerando que a opinião pública é central para o funcionamento de uma democracia parlamentar, o relator argumenta que ignorá-la pode resultar não apenas no fracasso das políticas defendidas pelos legisladores, mas também nas dificuldades de reeleição para cargos no Legislativo e no Executivo (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 52).

Nesse contexto, o tratamento dado ao sistema prisional se diferencia do que ocorre com a saúde pública, conforme destacado pelo Ministro, criando maior dificuldade e indo contra a popularidade dos parlamentares e ofertantes de políticas:

Comparem com a saúde pública: há defeitos estruturais sérios nesse campo, mas tem-se vontade política em resolvê-los. Não existe um candidato que não pautar a campanha eleitoral, entre outros temas, na melhoria do sistema. Todos querem ser autores de propostas que elevem a qualidade dos serviços. Deputados lutam pela liberação de recursos financeiros em favor da população das respectivas bases e territórios eleitorais. A saúde pública sofre com déficits de eficiência, impugnados judicialmente por meio de um sem-número de ações individuais, mas não corre o risco de piora significativa em razão da ignorância política ou do desprezo social. O tema possui apelo democrático, ao contrário do sistema prisional (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 52).

Na decisão, o Ministro Marco Aurélio incluiu a determinação de resolver o contingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, “elemento essencial para assegurar os recursos financeiros necessários à superação do problema” (Serafim, 2021, p. 780) o que foi criticado por Breno Baía Magalhães (2019, n.p) informando sobre a atuação do STF por trazer esse tipo de doutrina ao Brasil, em uma das críticas argumenta:

A última medida cautelar é interessante, pois demonstra que o STF não tinha tanta segurança quanto à caracterização do Estado de Coisas Inconstitucionais, por ter de demandar aos entes federados informações desconhecidas pelos ministros. Se a decretação do Estado de Coisas Inconstitucionais depende da demonstração de violação generalizada e falência na atuação dos poderes políticos, em todos os níveis da federação, como podemos ter certeza de sua caracterização no Brasil se o STF precisa de mais informações?

Demonstrando posicionamentos divergentes à atuação do STF na ADPF nº 347/DF. Dentre os posicionamentos que são contrários a essa atitude temos a de que a mesma pode resultar na criação de um modelo de processo estrutural que amplie excessivamente os poderes do Judiciário.

Defendendo esse ponto de vista é argumentado que isso traz o risco de transformar o tribunal em uma instância revisora das ações do Executivo, com autoridade para modificar ou complementar os planos apresentados com medidas que considerar necessárias, muitas vezes desconsiderando as análises técnicas realizadas por órgãos administrativos especializados.

Nesse contexto, Magalhães (2019, n.p) destaca que a adoção do ECI nessa ação, sem um redesenho institucional adequado, acaba enfraquecendo o instituto, tornando como simples decretação, sem alcance prático de sua finalidade. O que deve ser levado em conta para que os processos estruturais sejam sempre com um lastro que confirme sua caracterização e que sejam revisitados com frequência para que surtam efeitos.

Tais aspectos são balizas a serem consideradas pelo STF para atuar com continuidade, buscando sempre revisar suas decisões, de modo a garantir que surtam efeitos e que sejam revisitadas para solucionar as dificuldades que surgirem, inclusive devendo cumprir com a finalidade do processo estrutural que é a manutenção de uma necessidade sistêmica é o método dialógico, como afirmado no capítulo anterior, necessária para que não enfraqueça o instituto.

A concessão da medida cautelar que determinou a implementação das audiências de custódia representou um marco significativo na proteção dos direitos de pessoas presas em flagrante. Essa decisão na ADPF 347 não foi a primeira manifestação do STF sobre o tema.

Anteriormente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.240, o tribunal já havia reconhecido a constitucionalidade e a obrigatoriedade das audiências de custódia, reforçando a necessidade de sua adoção por todos os tribunais do país (Magalhães, 2019, n.p).

Em uma medida cautelar voltada ao Executivo, que tinha como objetivo garantir o uso dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para as finalidades que motivaram sua criação, liberando-os do contingenciamento, o então advogado-

geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, informou ao tribunal que esses recursos já não estavam mais contingenciados (Magalhães, 2019, n.p), mostrando apenas que o pouco que foi liberado aos estados estava sendo usado sem planejamento.

Diante disso, o Ministro Zavascki apontou que o problema não residia apenas na falta de recursos, por parte da União, mas na ausência de um plano de ação que gerasse eficácia em sua aplicação contra o Estado de Coisas Inconstitucionais.

Quando da conclusão do julgamento, o STF declarou a existência de um Estado de Coisas Inconstitucionais no sistema prisional brasileiro, caracterizado por (i) Superlotação e condições inadequadas das vagas; (ii) Admissão desproporcional de presos, com destaque para delitos de baixa periculosidade; (iii) Permanência indevida de presos, além do tempo da condenação ou em regimes mais severos que o estipulado. (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 5).

Esses fatores são decisivos para que não se cumpram os objetivos de ressocialização e segurança pública devidos à população brasileira, que inclui também os apenados.

O STF, como guardião dos direitos fundamentais, deve atuar em situações de vulnerabilidade extrema, especialmente em relação a grupos estigmatizados e sem representação política, como a população carcerária, exercendo sua atribuição contramajoritária.

A crise prisional também impacta a segurança pública, contribuindo para a expansão de organizações criminosas, a desídia contra estes fatos acaba por manter uma autofagia do sistema penitenciário que impede que atinja a sua finalidade e podendo se assemelhar a um local de aprimoramento do crime organizado e ambiente recrutador para organizações criminosas e reincidências.

Com a conclusão por meio dos processos estruturais, com a abordagem dialógica e em duas fases, bem explicitada no acórdão publicado em 8 de janeiro de 2024:

Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão. (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015).

Estabeleceu-se entre as decisões proferidas que o diálogo entre instituições e sobre a sociedade, com participação efetiva, legitima a intervenção judicial e fortalece a cooperação interinstitucional, tornando assim um ambiente propício de comunicação e acúmulo de forças para que se torne eficaz o que se definiu nas medidas determinadas no Acórdão.

As conclusões foram que as audiências de custódia vão ser por realização obrigatória no prazo de 24 horas após a prisão. Sobre as alternativas à prisão, haverá promoção de penas alternativas e controle rigoroso da prisão provisória (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 5).

Ainda restou concluso que os recursos do FUNPEN serão passíveis de descontingenciamento e alocação de verbas para melhorar o sistema prisional e, por fim, será prevista a elaboração de planos, por meio dos entes federativos, União, Estados e DF, que devem apresentá-los, nos âmbitos nacionais e regionais em prazos específicos (6 meses para planejamento e até 3 anos para implementação) (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 8).

O CNJ e seu Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) devem participar ativamente na criação e supervisão dos planos, em conjunto com o Poder Executivo. Cujas diretrizes estão estabelecidas na ementa, ou seja, os planos devem, primeiramente, controlar a superlotação e melhorar as condições das unidades prisionais (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 8).

Precisam fomentar penas alternativas à prisão, melhorar os mecanismos de progressão e saída de regime e ainda definir indicadores para avaliação e monitoramento, com alocação de recursos e análise de riscos.

Com a cooperação entre União, Estados, DF e o CNJ para a elaboração de planos que visem controlar a superlotação e melhorar a gestão prisional, a supervisão e homologação desses planos será realizada pelo STF, assegurando o cumprimento das diretrizes estabelecidas (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 8).

A decisão tomada na ADPF nº 347/DF teve uma relevância significativa para o direito brasileiro “porque atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça a responsabilidade de regulamentar nacionalmente as audiências de custódia e ordenou diversas ações voltadas a mitigar a crise no sistema prisional” (Serafim et al., 2021, n.p).

Também por “incentivar a comunidade acadêmica a explorar o tema das demandas estruturais e a propor modelos processuais adaptados às particularidades

do contexto brasileiro” (Serafim et al., 2021, n.p), remodelando conforme as peculiaridades, desafios e problemas típicos do Brasil.

### 2.3 A Gestão Orçamentária em Evidência na ADPF 347 e Novos Contornos

O FUNPEN na ADPF 347 foi o representante da situação orçamentária perante outros temas de grande importância para definir um Estado de Coisas Inconstitucionais, percebe-se grande burocracia envolvida para utilizar o fundo, que era constantemente contingenciado

Outra análise por parte do partido, em sua petição inicial, o qual se utilizou da necessidade de um processo estrutural, defendeu a tese de que a liberação das verbas do FUNPEN deveria ser urgente, sem que se realizasse novos contingenciamentos.

Pela manifestação da realidade dos contingenciamentos, estados como a Bahia e o Ceará escreveram sobre suas realidades, informando sobre o não repasse da verba, mostrando a realidade brasileira de muitos outros estados que também começaram a se manifestar.

A União se manifestou e esclareceu as razões burocráticas que eram necessárias para que conseguissem os recursos “a União esclareceu que os entes deixaram de receber a verba por não terem instituído o Fundo Penitenciário Estadual” (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 30).

Ao decidir pelo descontinenciamento, o Relator cita os dados relevantes que colaboram com sua tese de que a má aplicação e o excessivo contingenciamento acabam por inviabilizar o uso da verba.

Esses valores têm sido, desde a criação do Fundo, muito mal aplicados. Relatórios do próprio Departamento dão conta de que a maior parte é contingenciada ou, simplesmente, não utilizada. Para o ano de 2013, por exemplo, a dotação foi de R\$ 384,2 milhões, tendo sido empenhados R\$ 333,4 milhões. Todavia, apenas R\$ 73,6 milhões foram usados: R\$ 40,7 milhões do orçamento do ano e R\$ 32,8 milhões de restos a pagar. Isso significa que mais de 80% dos valores deixaram de ser utilizados (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 58).

Atualmente, outra é a realidade, após a decisão de descontingenciamento houve manifestação política prezando pela pauta penitenciária:

A senadora Ana Amélia, do Rio Grande do Sul, a apresentar projeto de lei complementar – PLC nº 25, de 2014 – voltado a proibir o contingenciamento, versado de forma genérica na Lei de Responsabilidade Fiscal, dos recursos do mencionado Fundo (ADPF 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 56).

O projeto foi aprovado (PLS 25/2014) previsto na Lei 13.500 de 2017 a vedação ao contingenciamento dos fundos, a modificação foi originalmente realizada pela Medida Provisória 755, de 19/12/2016 (MP 755/2016), que posteriormente foi revogada pela MP 781/2017, a qual foi convertida na Lei 13.500/2017 (Brasil, 2019, n.p). Agora é expressamente previsto em lei a vedação ao contingenciamento do FUNPEN (Lei 13.500/2017 em seu art. 3º § 6º).

Poucas foram as manifestações legislativas sobre o assunto, tivemos as “Portarias 1.171/2017 e 1.221/2017 do então Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que prorrogou o prazo de utilização dos valores transferidos em 2016 e regulamentou a transferência obrigatória realizada em 2017” (Brasil, 2019, n.p).

Merece destaque também a ação do então Governador do Estado do Goiás, Ronaldo Caiado que “preparou, certamente a partir de um programa de necessidades, plano de expansão do sistema penitenciário local por meio da Lei Estadual 19.962/2018” (Brasil, 2019, n.p).

Tal lei indica detalhadamente os nomes das unidades prisionais previstas para construção, o estágio atual das obras em execução, a área de jurisdição correspondente e a quantidade de vagas que serão disponibilizadas com cada instalação.

Atualmente, após esse contexto de atualizações políticas e normativas, o SENAPPEN reforça as atualizações do sistema prisional:

SENAPPEN encerrou o exercício de 2024 com uma execução financeira de 98,9% sobre o orçamento total de R\$ 425.962.294,00 do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), consolidando posição de referência na gestão eficiente de recursos públicos. Desse montante, R\$ 242.920.142,22, ou seja, 57,03% foram destinados ao custeio direto de políticas públicas nos estados (SENAPPEN, 2025, n.p).

Programas como o Pena Justa reforçam o compromisso federal em reaver o Estado de Coisas Inconstitucionais. Desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com a União e com ampla participação social, estabelece 50 ações para mitigar problemas no sistema prisional, acompanhadas de mais de 300 metas a serem atingidas até 2027.

Entre as medidas acordadas, 54% são de responsabilidade do Poder Executivo, 23% do Sistema de Justiça e 22% de outras instituições, compromissando todo o sistema de justiça criminal a fazer sua parte para a reversão da violação de direitos.

Além do CNJ e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a implementação do Pena Justa conta com a atuação de órgãos como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério da Igualdade Racial, Ministério da Saúde, Polícias Civis, Tribunais de Justiça e Regionais, Secretarias Estaduais e o Sistema S, entre outros (CNJ, 2025).

A questão orçamentária está contemplada no Eixo 4, denominado "Políticas de Não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional", cujo Problema, definido pelo programa para ser resolvido, é "Políticas Penais e Orçamentos Frágeis" (CNJ, 2025, n.p).

Algumas ações propostas para enfrentar esse desafio incluem: fomentar a coleta e padronização nacional de dados confiáveis sobre a população prisional e os processos de custódia e execução penal; modernizar a gestão do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN); e ampliar as fontes de financiamento direcionadas às políticas penais, entre outras iniciativas (CNJ, 2025, n.p).

Ainda há que se falar do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027, ação por parte do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que é previsto na Lei 7.210/84 (LEP), tendo em vista a ordenança por parte do TCU que em seu acórdão de Auditoria recomenda ao CNPCP, TCU nº 1542/2019:

“estabelecer e/ou intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade” (Brasil, 2019, n.p).

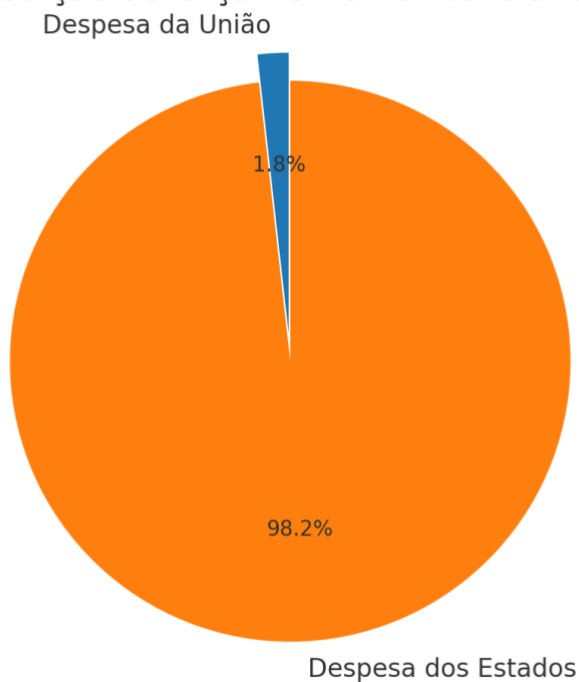
O conselho reconhece o FUNPEN como “principal financiador de investimento das políticas criminais e penitenciárias” (Brasil, 2023, p. 111).

Também destaca a baixa prioridade por parte do governo sobre o orçamento direcionado ao sistema prisional, quando em comparação com outras áreas de atuação do Estado.

“No âmbito da União, é limitada a sua atuação no setor orçamentário. Analisando os investimentos dos entes federativos” (Brasil, 2023, p. 112). Os estados subnacionais são responsáveis por aproximadamente 98% do financiamento do sistema prisional, enquanto a contribuição do governo federal corresponde a cerca de 1.8%.

**Gráfico 3.** Participação da União e das UF's no orçamento penitenciário

#### Distribuição do Orçamento Penitenciário (R\$)



Fonte: elaboração própria, a partir do acesso às leis orçamentárias anuais e quadros de demonstrativos de despesas – QDDs relativas ao exercício de 2024.

A previsão orçamentária total, com destinação ao sistema penitenciário foi de R\$23.934.225.429,00, sendo R\$425.962.294,00 de despesas da União e R\$23.508.263.135,00 de despesa por parte dos Estados, tendo por base a análise feita nos Quadros de Detalhamentos das Despesas das Leis Orçamentárias da União e dos Estados.

A realidade demonstra que são os estados e o Distrito Federal que suportam os custos do encarceramento, considerando que os municípios ainda não se engajaram nas políticas penais (Vasconcelos et al., 2018, n.p).

Sobre isso, ainda é relevante sinalizar que a maior parte dos recursos empregados pelos estados e Distrito Federal são destinados às despesas de folha de pagamento de pessoal e à manutenção do próprio sistema, com limpeza, alimentação, água, luz, comunicação, etc., despesas essas que não podem ser descontinuadas, sob pena de colapso completo. Isso demonstra que há uma dependência de recursos federais para investimento, representando um fator que explica parte da degradação dos sistemas prisionais brasileiros. (Brasil, 2023, p. 112).

É a conclusão de que sem investimentos federais muitos estados acabam por não conseguirem melhorar o sistema prisional, pois são totalmente dependentes dos recursos do FUNPEN para conseguir melhorias no seu sistema, por seus orçamentos apenas conseguirem dispor do básico para tentar manter o sistema.

Garantir os recursos orçamentários que promovam a efetivação dos direitos fundamentais no sistema prisional e combatem o Estado de Coisas Inconstitucionais é fator primordial, definido nos planos e metas governamentais: “é um dos pontos centrais para o planejamento, gestão e execução dos projetos relativos a essa área, bem como para subsidiar a higidez do ciclo das políticas penais” (Brasil, 2023, p. 113).

Sem o orçamento nas principais rodas de conversa relacionadas ao sistema penitenciário brasileiro torna difícil a concretização das ideias propostas, das metas, dos planos políticos e não tem sentido a integração dos órgãos, pois ainda seria um estado de sobrevivência por parte dos estados da federação, quem realmente carrega os encargos do sistema penitenciário, refletindo sobre toda a população brasileira e no sistema de justiça criminal por completo.

Percebe-se uma falta por parte de cada poder. O judiciário tem parte com a grande massa de presos que estão precisando de uma decisão para o trânsito em julgado, uma análise de Habeas Corpus, deficiência na prestação de auxílio jurídico, por ter decretado tardiamente uma situação de inconstitucionalidade para o que está diante de toda a sociedade desde a época imperial.

O legislativo demorou anos, após a decretação do Estado de Coisas Inconstitucionais, para produzir uma norma que vedasse o contingenciamento por parte do FUNPEN, a LEP completou 40 anos em 2024, a produção legislativa nos estados para viabilizar o sistema penitenciário é baixa, exemplo do descaso é a destinação das verbas para o FUNPEN que foram desviadas para outras finalidades que em nada contribuíam para o estado de calamidade nos presídios. E as CPIs, que não trouxeram grande efetividade.

O executivo tem uma parcela grande em inércia, o antigo Plano Nacional de Políticas Criminais, criado após a ADPF 347, era expresso na política do encarceramento pois presava pelo aumento do encarceramento, defendia a execução antes do trânsito em julgado e o cumprimento imediato de pena por condenação por julgamento do Tribunal do Júri.

Ainda há que se falar na falta de destinação dos recursos, a escassez de dados, a falta de transparência e a inércia em executar os direitos previstos na Lei de Execução Penal, quando a obrigação é o cumprimento, aparenta ser o contrário, o não cumprimento, que tem maior aplicação cotidiana.

Na parte de orçamento público, é importante refletir sobre sua vertente política, diante dos conceitos apresentados pode-se concluir que não predomina no Brasil a política de incentivo à melhoria do sistema penitenciário quando é levado em conta o seu orçamento.

Já na parte do planejamento pouca é a destinação, muitas vezes o mínimo para suprir as obrigações com pessoal, funcionamento dos órgãos e de forma subsidiária, pode chegar em um nível de mínimo existencial, sobrando pouco ou quase nada para investimentos.

A população carcerária contabiliza 869 mil presos, pode chegar a 5 milhões de pessoas até 2050. Tardiamente foi o olhar do Estado sobre esse problema e mais tarde foi uma ação para sanar isso, o marco é a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000.

O FUNPEN para muitos estados é a única fonte orçamentária para melhorias. Atualmente sofreu grande desgaste em seus custeios, os dados da Tabela 1 informam que estava concentrado um valor de R\$ 2.612.572.154,00 (2016) indo para R\$ 416.085.549,00 (2025), representando uma redução de aproximadamente 84,08%.

Isso se deu por conta das perdas nas fontes de custeio, que foram direcionadas para outras áreas de maior apreço público e político. Por conta do efeito de backlash, após a ADPF 347, demonstrando a falta de compromisso político sobre o orçamento e o Estado de Coisas Inconstitucionais. O TCU ainda alerta que os recursos não serão suficientes para mudar a realidade do sistema penitenciário e cumprir as determinações do STF.

Sobre o orçamento, conclui-se que o direcionamento orçamentário dos estados é predominantemente para arcar com despesas essenciais, sendo grande parte para o pagamento de pessoal. Ainda o fato de que grande maioria dos estados são dependentes de recursos federais para investimento e melhoria do próprio sistema.

De toda forma, mesmo tendo a conclusão de que o orçamento estatal pode ser um montante alto em alguns estados, não é possível aferir a efetividade da gestão. Diante dos conceitos abordados e o resultado qualitativo das análises orçamentárias, ressaltando a conclusão da complexidade do sistema prisional, é possível aferir que apenas a gestão de valores não é capaz de definir sobre a sua eficácia.

O respeito à Declaração Universal dos Direitos às Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, à própria CF/88 e à LEP são basilares para definir a eficácia do sistema prisional, promover a gestão orçamentária tem que levar em conta, em conjunto de outros fatores, a promoção desses direitos que o Brasil reconhece e não põe em prática, é o que determina sobre o estado de coisas inconstitucionais. Se o estado investe no sistema prisional, sem efetivar esses direitos, não equivale a uma eficácia orçamentária apta a reverter a situação da ADPF 347 para um estado de constitucionalidade. O investimento deve ser sob a ótica das diretrizes principiológicas dos tratados.

Com relação aos Processos Estruturantes têm-se que é comum observar a falta de efetivação dos direitos da Administração Pública, a inafastabilidade da jurisdição aponta que o Judiciário deve prestar assistência aos cidadãos. O conflito existente

não é entre a restrição da atuação judicial e o ativismo, mas sim entre a falta de ação e a efetivação dos direitos fundamentais (Pinho et al, 2020, p. 76).

Se não fosse a abordagem por meio do processo estruturante aplicado à realidade brasileira, como estaria a percepção da sociedade, dos entes federados e das instituições públicas sobre a situação do ambiente prisional?

Várias foram as atuações do governo, CPIs e mutirões prévios à ADPF em questão, no entanto, fazendo surgir planos nacionais, descontingenciamentos de verbas, leis, controle externo por parte do TCU, direta ou indiretamente, e demais efeitos de curto e longo prazo, a intensificação, deu-se após a interposição da ADPF 347, com ação da corte superior.

Os autores criticaram a decisão sob o pretexto de ser declarado um ativismo judicial, uma decisão que não caberia à corte superior, no entanto, conforme explorado em referência bibliográfica, percebeu-se a utilização desse modelo nas questões penitenciárias de outras nações como a Colômbia.

Eduardo Dantas (2018, p. 159), em outras palavras, afirma que a superação da situação de inconstitucionalidade exige a emissão de ordens de execução complexas, nas quais o juiz responsável orienta diferentes órgãos a atuarem de forma coordenada para garantir a proteção de toda a população impactada.

Outra estratégia processual essencial para uma atuação estrutural eficaz é a definição clara do plano de reorganização. “Ele só funcionará se tiver metas bem definidas, indicadores passíveis de aferição e responsáveis claros por todas as atividades que forem necessárias ao seu desenvolvimento” (Vitorelli, 2024, p. 280)

Caso seja genérico, há o risco de aumentar a litigiosidade, pois as partes podem divergir sobre o cumprimento das metas. Além disso, existe a possibilidade de o caso ser encerrado com resultados apenas aparentes, mas sem efetividade, o que tornaria todo o esforço em vão.

Quanto aos sujeitos, “como os litígios dependem de muitos atores, a falta de clareza na atribuição de responsabilidades permitirá que surjam situações de descumprimentos amorfos a anônimos, que impedirão o progresso do caso” (Vitorelli, 2024, p. 280). É preciso uma clara definição de responsabilidades ao se comandar sobre o orçamento. Atentar-se para a realidade e peculiaridade de cada estado, com dados diversos e órgãos competentes para cada função a ser tomada, com o plano

amplo por parte do judiciário e a execução pelo órgão específico, prestando conta sobre as ações.

São ações necessárias para evitar que a política orçamentária declarada pelo STF para execução dos diversos órgãos se dê de uma forma organizada e com uma estrutura capaz de perceber erros e, se for preciso, mudar a abordagem sob o pretexto de tentar reverter a ineficácia na implementação de políticas em favor dos recursos orçamentários.

O julgado de outubro de 2023, em que a Corte reconhece a violação generalizada de direitos fundamentais, da dignidade e da integridade física e psíquica dos presos, e a ineficácia das políticas públicas sobre o sistema prisional trouxe consequências relevantes.

Atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça a responsabilidade de regulamentar nacionalmente as audiências de custódia e ordenou diversas ações voltadas a mitigar a crise no sistema prisional, além das suas determinações ainda incentivou a comunidade acadêmica a explorar o tema das demandas estruturais e a propor modelos processuais adaptados às particularidades do contexto brasileiro.

É preciso considerar que a ineficácia do orçamento público é constatada após a revisão bibliográfica, os conceitos expostos e o fortalecimento do entendimento sobre demandas estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucionais nos orçamentos do sistema prisional.

Isso se dá primordialmente porque parte do orçamento que é destinado é pouco utilizado para garantir que os Direitos Humanos e previsões normativas de direitos materiais que cumpram com as finalidades teleológicas penitenciárias são de longe uma prioridade política.

Outra é a destinação, mesmo em estados que possuem um grande vulto em seu capital, não são gastos que viabilizam uma existência digna e até faltam no cumprimento do mínimo existencial.

As pesquisas feitas nos Quadros Orçamentários dos estados demonstram a falta de destinação apta a acabar com o Estado de Coisas Inconstitucionais. O FUNPEN tem poucos recursos para inverter esse ciclo de inconstitucionalidade, o mesmo diminui a cada ano que passa.

Foram feitos planos nacionais que estendem obrigações aos estados, no entanto não existe direcionamento de verbas, o que tem não é suficiente para trazer

concretude ao planejamento. Parecer do TCU afirma que em pouco tempo a verba vai acabar, nada foi feito para que se aumente as fontes de custeio do FUNPEN, os estados já estão saturados em seus orçamentos com as suas obrigações.

Mutirões para liberar presos que não deveriam estar na condição e as medidas alternativas diversas das prisões conseguem esvaziar o sistema em pequenas frações, no entanto, novas leis buscam a política do encarceramento, colocar o tráfico de drogas no art. 5º da CF (PEC 34/2023), reestabelecer o exame criminológico como condição para a progressão de regime, movimentos que tendem a ir contra as ações para esvaziar os presídios das irregularidades.

Não é por todos os poderes a preocupação com o sistema prisional e a reversão do Estado de Coisas Inconstitucionais, razão de o STF se manifestar em prol desse movimento. Foi uma ação necessária, pouco tem sido o efeito, a dificuldade ainda é imensa, no entanto, como vimos sobre os processos estruturais de assuntos complexos, não é apenas para estar perto de um “estado ideal de coisas”, mas para garantir também direitos e garantias fundamentais para quem não pode lutar por isso.

Começando pelo orçamento, o STF precisa demandar em favor do sistema penitenciário sobre o argumento de que o mínimo existencial precisa ser cumprido e as garantias materiais do art. 10 da LEP são de caráter cogente perante a formulação de diretrizes orçamentárias.

Inclusive promovendo ações que efetivem direitos e garantias previstos nos tratados internacionais de direitos humanos, principalmente os que têm o enfoque nas pessoas presas.

As fontes de custeio do FUNPEN precisam aumentar, é questão de tempo para que não mais tenham fundos, conforme pesquisa do TCU, é a fonte principal para as melhorias do sistema penitenciário, o Brasil peca ao colocar em seu orçamento total 0,01% para o sistema mais inconstitucional sobre o seu domínio, com tendência a piorar em caso de não reformulação. Não se torna possível a efetivação dos direitos mínimos se o orçamento não encontrar espaço nas conversas sobre o ECI.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A dificuldade de entender como é permitido que um sistema tão caótico, como o penitenciário, perdure em seu estado desumano por tanto tempo, em uma sociedade

democrática, que a muito tempo evoluiu em vários conceitos fundamentais, é o pontapé inicial para a escrita desse trabalho.

Os tipos de pesquisa escolhidos foram necessários para que o amadurecimento de conceitos primordiais fosse permitido, buscando o entendimento do ser e do dever ser, como é possível solucionar um problema tão grande e se é possível.

A leitura bibliográfica que reflete sobre as características ciliares do sistema criminal traz uma coerência necessária para refletir sobre a sua (in)funcionalidade. Qual a prioridade do governo diante do que a norma aponta, ele investe de forma equânime sobre todas as necessidades orçamentárias?

O sistema aponta que existe na justiça criminal os seus órgãos de defesa, seja as forças armadas ou as polícias e similares, aponta para o sistema judiciário que exerce sua jurisdição e possui a sua autonomia orçamentária, a outra face desse conjunto é o sistema penitenciário, que possui um nível distante dos outros, reconhecidamente em um Estado de Coisas Inconstitucionais.

Além da captação bibliográfica, foi feito um levantamento nas páginas públicas de dados oficiais, foram usados materiais das bases de dados do SENAPPEN, do CNJ, do CNPCP, do MJSP, do TCU, das Unidades da Federação por meio de seus órgãos orçamentários e de planejamento, das casas legislativas e dos próprios tribunais superiores.

Foram feitas consultas legislativas, tanto de projetos de leis e medidas provisórias como projetos aprovados, e a norma em seu estado consolidado, artigos e regimentos.

Foi preciso fazer uma síntese entre os dados encontrados e a relação com o orçamento penitenciário, uma síntese de causa e efeito, possibilidades e até o porquê de certas omissões. Diante de todos os dados, tabelas criadas ou aproveitadas de outras fontes, a abstração para uma tentativa de preencher lacunas ou entendê-las.

Aproveitando-se dos dados, conceitos, bases de dados, doutrinas, costumes, normativas, gráficos e tabelas, orçamentos, artigos, teses, planos, julgados e atos de controle externo, buscou-se a resposta sobre a (in)eficácia do orçamento público quando atrelado ao Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema prisional no Brasil.

Espera-se descobrir se o fato de ter declarado como um Estado de Coisas Inconstitucionais pode tornar eficaz a situação orçamentária dos presídios brasileiros

e se as ações tomadas após a decisão podem surtir efeitos favoráveis para essa questão, que sempre foi o *status quo ante*, sem melhoria prática constatada, mesmo com previsão em era imperial.

Por objetivo de pesquisa temos que buscar, por meio da análise orçamentária, e após decisão de grande importância para os processos estruturais e para o sistema criminal, consequências capazes de explicar ou não a situação calamitosa das penitenciárias brasileiras.

O referencial teórico tem a finalidade de trazer conceitos, na forma de conhecimento prévio, de forma que reforce uma possível conclusão com base neles para o entendimento do contexto social, das atitudes públicas ou falta delas, de como o próprio sistema ajuda ou impede-a, e da abordagem mais atual, antes e após a decisão judicial e política, com enfoque no orçamento.

Primeiramente, vale destacar a importância dos conceitos de justiça criminal e sua funcionalidade, percebe-se que dentre os órgãos que existem os mais caóticos são os do sistema prisional, dentre as normas e suas especificidades o Direito Processual Penal tem grande dificuldade para concretizar sua finalidade, principalmente no que tange à execução penal.

A contextualização sobre o sistema carcerário na atualidade contribui para a reflexão e aprofundamento da norma sendo executada na realidade, além de definir o quão distante está de ser praticada, demandando mais ou menos esforços por parte de quem tem a obrigação de contribuir para esse sistema, as diversas instituições, as unidades federativas e a sociedade.

A hipótese estabelecida no começo da produção acadêmica é a de que o orçamento público não foi bem tratado na ADPF 347 e que sempre foi mal gerido nas gestões de orçamento do sistema prisional, sua ineficácia é consequência do mal gerenciamento, da falta de destinação e de raízes fundadas estruturalmente na segregação de grupos vulneráveis, e acaba por ser fator determinante para o Estado de Coisas Inconstitucionais do sistema penitenciário brasileiro.

Pela falta de argumento das soluções apresentadas à ADPF e ausência de comprometimento por parte dos planos direcionadores para que haja a inversão dessas características basilares, comprova-se que não existe lastro orçamentário para que suceda uma abrupta resolução de problema do sistema penitenciário brasileiro.

Permanecendo apenas a garantia de manutenção e, com otimismo, o status quo, comprova-se o argumento por não existir maior previsão orçamentária no governo federal, a piora da questão orçamentaria é um ponto chave, e por ser alicerce das melhorias previstas nos atuais planos, demonstra-se a dificuldade de tornar possível o que foi planejado.

Uma possível resposta para o problema seria a reformulação das fontes de custeio do FUNPEN para que o mesmo consiga no mínimo garantir o progresso na reversão da inconstitucionalidade declarada aos estados de coisas inconstitucionais.

Quanto às fontes de custeio e o efeito backlash, Marmelstein defende que:

Nessa situação, inverte-se o ônus do constrangimento, pois quem tem que sair da situação de comodidade é o grupo reacionário que precisará assumir seus preconceitos sem subterfúgios. Desse modo, a decisão judicial exigirá, para o grupo reacionário, a necessidade de defender abertamente a situação odiosa que era encoberta por um discurso dissimulado (2016, p. 12-13).

Ou seja, quem estiver criando empecilhos para a reformulação do sistema criminal brasileiro precisa discutir abertamente com palavras sólidas a razão de não se comprometer com a melhoria e o porquê de movimentar a máquina estatal para impedir que instituições cumpram com a lei que determina e garante os direitos. O que não pode acontecer é que não haja ação para defender pautas sociais por atuações judiciais.

Estabelecer que políticas declaradas como Estado de Coisas Inconstitucionais tenham prioridades orçamentárias no mínimo quando atingirem a necessidade de garantia do mínimo existencial de pessoas sobre a tutela estatal, é o aferido no art. 10 da Lei de Execuções Penais, garantias que apenas cabem ao estado, pois quem sofre a pena não tem como exercê-los por conta própria, por ser inato da punição.

De forma subsidiária, é preciso a fiscalização do judiciário pelos instrumentos que controlam as inconstitucionalidades, dada a manifesta inconstitucionalidade declarada pela corte brasileira. Com o apoio de todo o aparato jurídico das localidades, por possuírem mais conhecimentos sobre a peculiaridade da situação e até para acompanhar a execução das metas propostas no âmbito macro da questão.

O controle deve ser exercido principalmente quanto a omissões no orçamento, basilar na constituição do Estado de Coisas Inconstitucionais. Que foi reforçado pela

falta de previsão orçamentária de 2025 mesmo após medidas do executivo, prevendo-se pioras. Inclusive sobre a falta de transparência e de detalhamento sobre a forma de utilização dos recursos destinados ao sistema penitenciário.

Se realmente está sendo utilizado para o aprimoramento das penitenciárias para contribuir com políticas de reinserção social, de reintegração dos indivíduos, aprimoramentos educativos, garantia e direitos previstos, todo o auxílio jurídico e material e condições básicas dignas e demais direitos previstos.

Para que se cumpra a pena de forma humanizada, com prioridade, dada a manifesta inconstitucionalidade do ambiente carcerário insalubre e cotidiano. Declarado com o ECI e sem cumprir com os tratados de direitos humanos que deveriam guiar as ações políticas por sua natureza constitucional ou supralegal, inseridos em bloco de constitucionalidade.

É preciso ainda exercer a garantia do mínimo existencial e da inafastabilidade da Jurisdição e a pergunta que fica é, por qual via do judiciário seria melhor aproveitada? Mostrando-se a peculiaridade estatal, percebeu-se a disparidade dos dados de cada estado, Vitorelli (2024, p. 263) nos informa que:

Por mais que as condições carcerárias do país sejam nacionalmente ruins, parece haver mais indiferença do que resistência à sua melhoria. Além disso, as unidades prisionais são predominantemente estaduais, geridas, portanto, com peculiaridades locais, por 27 governadores. Se todos os estados são problemáticos, certamente serão problemáticos de diferentes formas. Conduzir nacionalmente um plano para a melhoria de condições prisionais será uma tarefa desafiadora para o Supremo Tribunal Federal. Assim, talvez fosse melhor que o Tribunal enfocasse apenas a atuação da União na questão, deixando para o Judiciário local as demandas relativas aos entes estaduais

Sendo melhor administrado, segundo a sua concepção, por meio do judiciário local, com razão ao levar em conta essa situação elementar, cada estado consegue refletir sobre sua própria dificuldade e entender o que seria mais efetivo com base no seu próprio sistema. Podendo propor ação civil pública bem direcionada perante a peculiaridade da situação faltante.

A resposta é: na forma ampla, cabe à intervenção do STF para traçar aquilo que é aspecto geral, de forma dialógica. Isso não se limita ao supremo, quanto aos

aspectos em que seria mais plausível uma atuação direta, conforme a peculiaridade estatal, como as demandas de aplicação de recursos recebidos pela União e demandas específicas, não gerais, por ser diferente em cada ente estatal, melhor seria sob a atuação do judiciário estatal.

Conforme aponta Vitorelli, (2024, p. 276):

Se o Supremo decidir, de fato, investir-se de atuação que tenha reflexos em todo o território nacional, não há necessidade de que ele se envolva, pessoalmente, em toda a implementação. Essas atividades podem ser delegadas aos tribunais e juízos locais, por cooperação, encarregando-se o STF apenas do macro-gerenciamento do caso.

Por fim, a hipótese de que o orçamento público não foi bem tratado na ADPF 347 e que sempre foi mal gerido nas gestões de orçamento do sistema prisional foi percebida no decorrer da pesquisa por referências bibliográficas que a atestam e pela avaliação dos dados e das medidas tomadas para o futuro do sistema prisional no assunto orçamentário, poucas atitudes são capazes de se sustentarem no longo prazo, razão para que o litígio estrutural esteja caminhando do lado das ações tomadas para fiscalizar e promover eficácia.

No decorrer da pesquisa se esclareceu que a gestão orçamentária do sistema prisional é questão fundamental para que se confirme um Estado de Coisas Inconstitucionais, a falta de destinação de recursos para cumprir direitos e garantias fundamentais, seu enfraquecimento e a inércia por parte das instituições ou falta de efetividade na elaboração de seus planos direciona para que essa conclusão esteja baseada fatidicamente.

A análise de documentos públicos como a própria ADPF 347, seus planos, dados do SENAPPEN, MJSP, CNJ, artigos acadêmicos, leis orçamentárias e demais fontes de pesquisa foram basilares para a conclusão, os dados demonstrados levam a coerência da dificuldade do sistema prisional para cumprir suas normas, a falta de gestão e de orçamento se explicita e a inércia torna-se evidente.

Por ser uma área muito explorada, foram encontrados muitos dados, filtrá-los para encontrar uma coerência que centralize a pesquisa foi um desafio. Exigiu tempo e controle de qualidade para filtrar os resultados mais adequados às finalidades do trabalho.

Diante dessas dificuldades, mostra-se também as limitações da pesquisa. A não capacidade de se aprofundar em todos os estados pela extensão de dados ou levar em conta a minúcia de cada um, restringindo a uma característica ampla.

Recomendações para a continuidade da pesquisa compreendem o aprofundamento sobre a dificuldade específica de cada UF e aprofundamento dos dados e das consequências deles para formulação de novas dificuldades orçamentárias no sistema.

Tendo por base o professor Vitorelli, (2024, p. 282) o decorrer do trabalho ressalta que o plano de reforma estrutural não se limita a um documento formal, mas pode consistir em um conjunto de acordos e decisões parciais, que se desenvolvem e se ajustam ao longo do tempo, acompanhando a natureza cíclica desses casos.

Assim, é possível que algumas metas não estejam plenamente definidas inicialmente ou que sua viabilidade dependa de consenso entre as partes. Manter certa flexibilidade para ajustes futuros pode ser uma estratégia eficaz para superar esses desafios, refletindo sempre sobre a eficácia do orçamento, sob a ótica de um direito humanizado e sempre reavaliado, visando cumprir a cidadania e o Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2011. p. 164.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. Feminismos Plurais. São Paulo: Pólen, 2019. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1154/o/Encarceramento\\_em\\_Massa\\_Feminismos\\_Plurais\\_Juliana\\_Borges.pdf?1599239135](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1154/o/Encarceramento_em_Massa_Feminismos_Plurais_Juliana_Borges.pdf?1599239135). Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Calculando custos prisionais [recurso eletrônico]: panorama nacional e avanços necessários**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Secretaria Nacional de Políticas Penais e Penitenciárias. Relatório de Informações Penitenciárias – Relipen: 1º semestre de 2024**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária: 2024-2027**. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpccp/plano\\_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf](https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpccp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). **Eficiência: SENAPPEN fechou 2024 com quase 100% de execução sobre o orçamento de mais de R\$ 425 mi**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/eficiencia-senappen-fechou-2024-com-quase-100-de-execucao-sobre-o-orcamento-de-mais-de-r-425-mi#:~:text=Bras%C3%ADlia%2FDF%2C%2014%2F01,gest%C3%A3o%20eficiente%20de%20recursos%20p%C3%ABlicos>. Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1542/2019** – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 03 jul. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-1542-2019-plenario>. Acesso em: 27 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro**. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/#:~:text=A%20C%C3%A2mara%20j%C3%A1%20teve%2C%20nos,e%20a%20%C3%BAltima%20em%202015>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pena Justa: STF valida plano para enfrentar situação inconstitucional nos presídios**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pena-justa-stf-valida-plano-para-enfrentar-situacao-inconstitucional-nos-presidios/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sumário Executivo – Pena Justa: Consulta Pública**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/sumario-executivo-pena-justa-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

DANTAS, E. S. **Ações Estruturais Direitos Fundamentais e o Estado de Coisas Inconstitucional**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 1 fev. 2025.

DUARTE, E. P., & FREITAS, F. da S. (2019). **Corpos Negros sob a Perseguição do Estado:: Política de Drogas, Racismo e Direitos Humanos no Brasil**. Direito Público, 16(89). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3608>

DUTRA, Walkiria Zambrzycki; SOUZA, Talles Andrade de. **A (des)articulação federativa na pauta penal: uma análise dos repasses de recursos financeiros do**

**FUNPEN aos governos estaduais.** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 154-181, fev./mar. 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1348.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria 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, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes.** Civil Procedure Review, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017.

FERREIRA, Helder; DE OLIVEIRA FONTOURA, Natália. **Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação.** Brasília: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

FILHO, João Trindade C.; Mendes, Gilmar. **Manual didático de direito constitucional.** (Série IDP). 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p. 708. ISBN 9786553624436. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624436/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FISS, Owen. **Foreword: The Forms of Justice.** Harvard Law Review. Vol. 93. nº 1. nov. 1979.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental - Teoria - Sistema - Processo.** Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. p. 1. ISBN 9788597019018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597019018/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p. iii. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775149/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

GOLDSCHIED, Rudolf. **A sociological approach to problems of public finance**. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (ed.). *Classics in the theory of public finance*. London: MacMillan, 1967.

GONÇALVES, Guilherme C.; SILVA, Jorge Vieira da; SILVA, Vanessa F.; et al. **Planejamento e Orçamento Público**. Porto Alegre: SAGAH, 2020. E-book. p.242. ISBN 9786581492557. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786581492557/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do Processo Penal: introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía. **O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos**. Revista Direito GV, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201916>. Acesso em: 25 jan. 2025.

MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, v. 3, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Segurança Pública e Justiça Criminal**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-abr-04/observatório-constitucional-seguranca-publica-justica-criminal>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Fontes de arrecadação do FUNPEN**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr7/extrato-para-links-infografico-funpen/3-fontes-de-arrecadacao-1.pdf>. Acesso em 25 jan. 2025.

MONTEIRO GARCIA, R.; VIEIRA FERNANDES SILVA, A. R.; WANDERLEY TANNUS, R.; GOMES DE SANT'ANA E SILVA JUNIOR, N. **Neoliberalismo y política criminal: análisis de la gestión de los indeseables en la realidad brasileña**. Revista Estudios de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, p. 147–158, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.68040>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PIGNATARI, Leonardo Thomaz. **(Des)investimento em tratamento prisional no sistema penitenciário**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 112, p. 773-783, jan./dez. 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva** - 1ª Edição 2020. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. p. 76. ISBN 9786555590890. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555590890/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RUDNICKI, D.; COSTA, A. P. M.; Bitencourt, D. F. **A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 58, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17808/des.58.1165>. Acesso em: 16 jan. 2025.

SATO, Felipe S.; PELLEGRINI, Josué A. **Série IDP - Linhas Administração e Políticas Públicas - Contas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. E-book. p. 331. ISBN 9786555592146. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555592146/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/rrzjWsfg6pgJQdRgNVndYzH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372.