

O PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL: alternativa ao estado de coisas inconstitucional dos cárceres mineiros

*THE STRUCTURAL COLLECTIVE PROCESS: an alternative to the
state of unconstitutional things at prisons of minas gerais*

Jacqueline Beatriz Gomes Lopes¹

Resumo: As condições de indignidade que assolam o sistema carcerário nacional ensejaram o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional desse instrumento estatal de controle. Por encontrar-se a contenda associada à forma de funcionamento dos estabelecimentos prisionais, o litígio em comento caracteriza-se como estrutural. Por essa razão, este estudo propõe-se a compreender, por meio de pesquisa teórica e análise de dados estatísticos, se o processo coletivo estrutural se trata de método pertinente à modificação dos presídios mineiros, apto a gerar perspectivas de cumprimento digno da custódia aos encarcerados e a conferir à sociedade meios de participação efetiva na reorganização de um sistema punitivo obsoleto.

Palavras-chave: Sistema carcerário mineiro; Estado de Coisas Inconstitucional; Processo Coletivo Estrutural; Medidas estruturantes.

Abstract: The conditions of indignity that plague the national prison system led to the recognition, by the Federal Supreme Court, of the State of Things Unconstitutional through this state instrument of control. Due to the fact that the controversy is associated with the way prison establishments function, this dispute in question is characterized as structural. For this reason, the following study proposes to understand, through theoretical research and statistical data analysis, whether the structural collective process is a relevant method to the modification of prisons in Minas Gerais, capable of generating perspectives of compliance worthy of custody to the prisoners, and to give society the means of effective participation in the reorganization of an obsolete punitive system.

Keywords: Prison System of Minas Gerais. State of Things Unconstitutional. Structural Litigation. Structuring measures.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A conjuntura inconstitucional do

¹ Graduada em Direito, pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Colaboradora do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Uberaba.

encarceramento. 2.1 Retrato dos cárceres nacionais. 2.2 O aspecto do sistema carcerário mineiro. 3. A viabilidade do processo coletivo estrutural na superação do estado inconstitucional dos cárceres mineiros. 3.1 Processo coletivo estrutural: definição e propósito. 3.2 A tratativa da situação dos cárceres mineiros sob a ótica do processo coletivo estrutural. 3.3 Medidas estruturantes. 4. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, com sustentáculo nas teorias de justificação da pena, propõe-se à prevenção e repressão de condutas delitivas, em paralelo à ressocialização do infrator. No entanto, distante de atender aos objetivos formais da punição, o sistema carcerário nacional encontra-se colapsado por estabelecimentos prisionais superlotados e em condições indignas de sobrevivência. Atento a esse cenário, o Supremo Tribunal Federal, com esteio na jurisprudência colombiana, declarou, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, o Estado de Coisas Inconstitucional dos cárceres brasileiros.

Compreende-se o aludido fenômeno como a violação massiva de direitos fundamentais de determinado grupo de pessoas, oriunda da atuação deficiente ou da inércia estatal, de modo a suscitar um quadro de ausência do Estado de Direito. A infraestrutura inadequada e a insuficiência de vagas, a precariedade sanitária, a duração, por vezes, exacerbada de prisões provisórias são elementos que sinalizam a indiferença a que são expostos os custodiados pelo Estado. À vista da anormalidade das unidades prisionais, associada aos modos de funcionamento dessas estruturas, infere-se que a celeuma do sistema carcerário nacional se trata de um *litígio estrutural*, cuja solução eficaz perpassa pela adoção de medidas adaptáveis, destinadas à reorganização estável e benéfica da realidade desconforme.

Em virtude da complexidade que normalmente se manifesta nos *litígios estruturais*, a sistemática do processo convencional, propensa à solução meramente das consequências das lides, não se mostra suficientemente apropriada. Por essa razão, amparados na jurisprudência norte-americana, os operadores do direito brasileiro têm empregado o denominado *processo coletivo estrutural*. Caracterizado, precipuamente, pela flexibilidade e consensualidade, o instituto em referência propicia a construção negociada de *medidas estruturantes*, viabilizando a alteração dos atos conforme a mutabilidade das circunstâncias.

Isso posto, pretende-se com este estudo perquirir se o *processo coletivo estrutural* se trata de ferramenta conveniente à modificação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário mineiro, a fim de conferir aos encarcerados o cumprimento digno da custódia, e à população a oportunidade de participar efetivamente da reconstrução de um sistema punitivo obsoleto. À vista de cumprir o propósito exposto, serão mencionados os objetivos formais da pena, prescritos na legislação nacional, comparando-os à situação fática das unidades prisionais, objetivando-se compreender as circunstâncias que motivaram o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário pelo Supremo Tribunal Federal. Após isso, apurar-se-á se os estabelecimentos prisionais mineiros se encontram em estado consolidado de inconstitucionalidade, enquadrando-se no conceito de *litígio estrutural*.

Ato contínuo, será indicada a definição de *processo coletivo estrutural*, apresentando-o como método eficaz de resolução permanente das *lides estruturais*. Finalmente, serão sugeridas *medidas estruturantes* para a reorganização do sistema carcerário mineiro.

Para a consecução dos objetivos anteriormente expendidos, será adotada, mormente, a pesquisa teórica, realizando-se revisão bibliográfica de doutrinadores do tema. Pretende-se, ainda, coletar dados sobre a situação concreta dos presídios brasileiros, mediante a análise das estatísticas fornecidas pelo Conselho Nacional de Justiça. No mais, serão apontadas as argumentações levantadas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 347/DF, que embasaram a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

2. A CONJUNTURA INCONSTITUCIONAL DO ENCARCERAMENTO

2.1 - Retrato dos cárceres nacionais

As teorias justificadoras da pena modificaram, no Ocidente, o paradigma punitivo, conferindo racionalização e cientificidade ao uso da força pelo Estado. Durante os séculos XVIII e XIX, os suplícios, castigos que recaíam diretamente sobre o corpo do condenado, foram

gradualmente substituídos por métodos de “humanização”² da pena. Do ponto de vista das teorias absolutas, das quais se destacam como precursores Kant e Hegel, a pena simboliza a retribuição ao infrator, na justa medida, do mal causado pelo rompimento do contrato social. Lado outro, amparadas no viés utilitário da punição, as teorias relativas se ramificam em prevenção geral, pela qual a pena trata-se de instrumento pedagógico, objetivando a intimidação social e a deferência às normas:

O interesse geral não é apenas que se cometam poucos crimes, mas ainda que os crimes mais prejudiciais à sociedade sejam os menos comuns. Os meios que se utiliza a legislação para impedir os crimes devem, portanto, ser mais fortes à proporção que o crime é mais contrário ao bem público e pode tornar-se mais frequente. Deve, portanto, haver uma proporção entre os crimes e as penas. (BECCARIA, 2014, p. 63)

E, em prevenção especial, destinando-se a compreender e disciplinar o corpo e o comportamento do infrator, de modo a reformulá-lo conforme os princípios de uma política punitivista fundamentada no controle:

O aparelho da penalidade corretiva age de maneira totalmente diversa. O ponto de aplicação da pena não é a representação, é o corpo, é o tempo, são os gestos e as atividades de todos os dias; a alma, também, mas na medida em que é sede de hábitos. O corpo e alma, como princípios dos comportamentos, formam o elemento que agora é proposto à intervenção punitiva. Mais que sobre uma arte de representações, ela deve repousar sobre uma manipulação refletida do indivíduo. (FOUCAULT, 2014, p.127)

Depreende-se da análise do ordenamento jurídico brasileiro a coexistência das teorias de justificação, em que a prevenção e a retribuição se evidenciam na regulamentação da dosimetria penal, enquanto na fase de execução destaca-se o viés correccional, propondo à legislação diretrizes de ressocialização do condenado. Todavia a realidade dos presídios brasileiros revela a falácia do sistema penal, cuja função é dissimular uma política governamental de encarceramento, mormente dos grupos

2 Conforme a interpretação de Michel Foucault, a busca pela humanização das penas vincula-se mais ao controle dos efeitos do castigo sobre a sociedade e o poder que punem do que necessariamente à preocupação com a humanidade do infrator. (FOUCAULT, 2014, p. 90).

sociais marginalizados, sendo os detentos sujeitados a condições de abandono social e indignidade. Em virtude disso, o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida em 2015, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” dos cárceres nacionais.

Referido instituto corresponde à violação sistemática de direitos fundamentais oriunda do mau funcionamento da máquina estatal e/ou da omissão duradoura dos poderes públicos em relação a determinado grupo de pessoas, de modo que a alteração do cenário perpassa por atos ordenados e pela cooperação entre as esferas públicas, com participação do corpo social. Originário da Corte Colombiana, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) possui como marco representativo o caso de deslocamento forçado de nacionais em virtude da violência generalizada cometida por grupos de guerrilha, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Na *Sentencia T-025*, proferida em 2004, a Corte (*apud* LIRA, 2019, p. 15) relaciona os seguintes pressupostos para o reconhecimento do instituto:

(I) violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afeta um número significativo de pessoas; (II) omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações, a fim de garantir tais direitos; (III) a adoção de práticas inconstitucionais, como incorporação da ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado; (IV) a omissão legislativa, administrativa ou orçamentária necessárias para evitar violações de direitos; (V) a existência de um problema social cuja solução exige a intervenção de várias entidades, a adoção de ações complexas e coordenadas e elevado nível de recursos e esforço orçamentário adicional substancial; (VI), situação em que, se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema buscassem a tutela para a proteção de seus direitos, acarretaria situação de grande congestionamento judicial.

Alicerçado nessas premissas, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de que, não obstante a vasta legislação, de âmbito nacional e internacional, disciplinando a execução penal brasileira, observa-se que a administração pública se abstém de

proceder a medidas adequadas que propiciem aos encarcerados a fruição de direitos fundamentais, suscitando uma situação massiva e consolidada de indignidade, ou, em outras palavras, um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). À vista disso, a Corte reconheceu a legitimidade da intervenção judiciária, voltada a impulsionar os demais atores políticos a modificarem essa realidade.

De acordo com os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, o Brasil conta atualmente com 911.383 presos, entre os quais 613.348, cerca de 67% (sessenta e sete por cento), provêm de prisões processuais ou execuções provisórias, isto é, sem que haja decisão condenatória transitada em julgado, em contraste às 452.514 vagas disponíveis nos estabelecimentos prisionais.³ Somam-se à superlotação as condições de anomalia dos presídios, sendo os custodiados pelo Estado expostos à perversidade de ofensas agudas a seus direitos constitucionalmente assegurados. Como resultado desse quadro deficiente, cerca de 26,7% (vinte e seis vírgula sete por cento) das unidades prisionais encontram-se avaliadas em péssimas condições, e 9,9% (nove vírgula nove por cento), em ruínas.⁴

A razão está em que o sistema atual da jurisprudência criminal apresenta aos nossos espíritos a ideia da força e do poder, em vez da justiça; é que se atiram, na mesma masmorra, sem distinção alguma, o inocente suspeito e o criminoso convicto; é que a prisão, entre nós, é antes de tudo um suplício e não um meio de deter um acusado; é que, enfim, as forças que estão externamente em defesa do trono e dos direitos da nação estão separadas daquelas que mantêm as leis no interior, quando deveria, estar intimamente ligadas. (BECCARIA, 2014, p. 24/25)

Nesse sentido, segundo Bianca Maruszczak e Katya Kozick (2018, p.173), é pertinente que o Supremo Tribunal Federal, a fim de viabilizar a reestruturação do sistema carcerário, busque superar bloqueios políticos e institucionais a ele acoplados, já que os detentos, por serem parcela

3 Estatísticas BNMP. Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 25 out. 2021. Dados das inspeções nos estabelecimentos penais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 25 out. 2021.

4 Painel de dados sobre as inspeções penais em especificações prisionais. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd=15-7e4-17f-b93a9-a3ae4e3d5cd&sheet-da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>>. Acesso em: 10 out. 2021.

socialmente renegada, geralmente não encontram nos poderes Legislativo e Executivo integrantes impelidos a atuar em prol de seus interesses.⁵

Assim, convém ponderar que a *intervenção ativista* do *Poder Judiciário*, nos casos em que se verifica o Estado de Coisas Inconstitucional, exigindo-se o controle dos demais Poderes na efetividade dos direitos fundamentais, longe de ser inadequada, *apresenta-se como solução à aplicabilidade concreta da Constituição Federal de 1988*, marcada por seu caráter democrático e fundamentada na dignidade da pessoa humana.

2.2 - O aspecto do sistema carcerário mineiro

Da análise verticalizada das estatísticas em relação ao Estado de Minas Gerais, extrai-se que, dos 88.241 custodiados, 55.999 não ostentam sentença condenatória definitiva, encontrando-se distribuídos em 231 estabelecimentos prisionais, dos quais 72 estão em péssimas condições, e 21 estão marcados por situação ruim. Concernente ao fator de lotação dos cárceres, os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça indicam que o mencionado ente federativo possui 47, 61% (quarenta e sete vírgula sessenta e um por cento) *de déficit de vagas*.⁶

Não obstante, o Estado de Minas Gerais, conforme informações do Tribunal de Justiça, tem desenvolvido alternativas ao método convencional e obsoleto dos presídios. O “Programa Novos Rumos”⁷ destina-se a alcançar o acompanhamento adequado da execução da pena, apoiando e auxiliando iniciativas como a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), que se orienta pela reinserção social positiva dos recuperandos, fundamentando-se no desenvolvimento cooperativo de sua liberdade, com participação da comunidade e das famílias⁸. São *quarenta e quatro*⁹ *unidades prisionais administradas pelo*

5 BROOKE, Bianca Maruszczak Schneider van Der; KOZICKI, Katya. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Di-reito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 148-181, 2018. Disponível em: <<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/art%206%20direito%2053.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2021.

6 Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=18&tipoVisao=estabelecimento>. Acesso em: 25 out. 2021. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas BNMP**. Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 25 out. 2021. Dados das inspeções nos estabelecimentos penais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 25 out. 2021.

7 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Programa Novos Rumos na Execução Penal**. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-ru-mos.htm#.YWNEztrMLIX>>. Acesso em: 10 out. 2021.

8 Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Disponível em: <<fbac.org.br/ciema/index.php/pt/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 10 out. 2021.

9 Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/bdfbac/exi->

sistema APAC no Estado, das quais somente quatro classificam-se como em péssimas condições, sendo as demais reconhecidas como excelentes, boas ou, ao menos, regulares¹⁰.

Ainda assim, em que pesem os avanços descritos, depreende-se das estatísticas que os presídios mineiros não escapam ao Estado de Coisas Inconstitucional. Daí surge a necessidade de implementação de uma política pública eficaz, apta a alterar de maneira significativa a estrutura dos cárceres mineiros. Nesse sentido, analisar-se-á a seguir se o *processo coletivo estrutural* consiste em ferramenta adequada para tanto, por meio de ações flexíveis e atuação conjunta dos poderes públicos, dos seguimentos sociais envolvidos e da comunidade.

3. A VIABILIDADE DO PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL NA SUPERAÇÃO DO ESTADO INCONSTITUCIONAL DOS CÁRCERES MINEIROS

3.1 - Processo coletivo estrutural: definição e propósito

O *processo coletivo estrutural* origina-se da justiça norte-americana, especificamente do caso *Brown v. Board of Education*, pelo qual a Suprema Corte estadunidense tornou defesa a segregação racial nas escolas do país. Apesar de vinculante, a decisão repercutiu de forma negativa em significativa parcela dos Estados, que não só se negaram a cumpri-la, como não possuíam o sistema educacional preparado para tanto. Diante disso, a Corte delegou aos juízes monocráticos a incumbência de implementar políticas públicas de integração educacional.

Ante a indispensabilidade de reorganização do sistema educacional, o Poder Judiciário passou a se utilizar de *injunctions*, isto é, decisões que direcionavam prestações positivas e negativas que deveriam ser adotadas pelos agentes públicos, a fim de viabilizar a dessegregação das escolas norte-americanas. Owen Fiss, pautado na reafirmação dos direitos fundamentais e no contexto público do litígio, denominou-as de *civil rights injunctions* (VITORELLI, 2020, p. 71). Fundamentadas nessa conjuntura, a doutrina e a jurisprudência brasileiras basearam-se no *structural litigation* norte-americano para idealizar um instrumento

birapacestado brasil.php?estadodesejado=MG&classifica=1>. Acesso em: 10 out. 2021.

10 Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=18&tipoVisao=estabelecimento>. Acesso em: 10 out. 2021.

de resolução de contendas capaz de reorganizar determinada estrutura social desconforme, denominando-o “*processo coletivo estrutural*”.

Conforme leciona Vitorelli (2020, p. 60), esse instituto processual desenvolve-se em fases cíclicas, em que são identificadas as características do litígio e os grupos sociais afetados, oportunizando-se sua participação; elabora-se um plano de reorganização da realidade litigiosa por meio de acordos ou ordens judiciais; em seguida, implementa-se o plano e, posteriormente, avaliam-se seus resultados, para, enfim, reelaborá-lo, se necessário, iniciando-se novamente o ciclo.

Os *processos coletivos estruturais*, portanto, caracterizam-se precipuamente pela previsão de múltiplos atos, diferenciando-se do processo civil convencional, à medida que não só tenciona compensar violações a direitos, mas propiciar a modificação da realidade em evidência.

Oportuno gizar que ainda se verificam, no Judiciário, pretensões de *natureza estrutural* tratadas como ações tradicionais, ou seja, resultam em decisões simplistas e ineficazes a longo prazo. A exemplo, por vezes são ajuizadas demandas individuais objetivando solucionar, pontualmente, o déficit de vagas em instituições públicas de ensino infantil, a carência de fornecimento gratuito de medicamentos ou tratamentos médicos, a superlotação e o estado precário do sistema carcerário.

Decisões judiciais que preveem atos isolados, além de não resolverem efetivamente essas adversidades, agravam a situação do estado de desconformidade consolidada. Infere-se, dessarte, que a adoção de medidas coordenadas, por meio de análise cuidadosa dos *litígios estruturais*, tende a acentuar a possibilidade de resultados eficazes.

3.2 - A tratativa da situação dos cárceres mineiros sob a ótica do processo coletivo estrutural

Para compreender a utilidade do *processo coletivo estrutural* na reorganização do sistema carcerário mineiro, é necessário antes esclarecer a natureza desse litígio. Conforme a doutrina de Edilson Vitorelli, existem contendas que afetam diferentes grupos sociais, de formas qualitativa e quantitativamente distintas. Por isso, o autor as define como litígios de difusão irradiada, que, em certas ocasiões, configuram também *litígios coletivos estruturais*.

Ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. (VITORELLI, 2020, p. 56)

Ora, os efeitos da *precariedade estrutural* dos presídios, consubstanciada na superlotação e condições indignas de sobrevivência, não afetam somente os custodiados, mas também os familiares, os profissionais atuantes no cárcere, as comunidades adjacentes às unidades prisionais e, ainda que indiretamente, toda a sociedade.

Ocorre que, por se fundamentarem em perspectivas distintas, esses grupos tendem a apresentar pontos de vista divergentes acerca da situação. Daí os *litígios estruturais* serem *policêntricos*, segundo o entendimento de Vitorelli.

Outrossim, as *lides estruturais* se caracterizam pelo estado consolidado de desconformidade de determinado setor. Isso posto, depreende-se que a violação massiva e constante dos direitos fundamentais dos detentos, que ensejou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro, enquadra-se na definição de *litígio estrutural*:

Em resumo, o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. (VITORELLI, 2020, p. 81)

Conforme exposto anteriormente, em que pesem as iniciativas do Estado de Minas Gerais direcionadas à alteração do paradigma tradicional de encarceramento, os presídios mineiros ainda se encontram assolados pela superlotação e pelas péssimas condições de infraestrutura. Por essa razão, infere-se que a modificação dessa estrutura, maculada pela ausência do Estado de Direito, perpassa por atos múltiplos, ordenados e flexíveis, com a atuação dialógica das esferas de Poder em conjunto à sociedade.

Pode-se afirmar que quando se fala em ECI, refere-se a uma situação em que uma única Função da República, por si só, não se mostra suficiente para a solução de um problema. Pelas proporções e gravidade das violações a direitos fundamentais, há necessidade de uma intervenção multidisciplinar, que exige uma variedade de medidas e agentes atuantes em um processo contínuo e ininterrupto, que provavelmente se mostrará longo e complexo. (LIRA, 2019, p. 30)

Concernente à competência, mesmo que o reconhecimento do instituto do Estado de Coisas Inconstitucional tenha ocorrido em sede de decisão do Supremo Tribunal Federal, nada impede, inclusive se aconselha, que *o juízo de primeiro grau coordene a implementação das medidas estruturantes*, voltadas à reforma do sistema carcerário, pois, conforme esclarecem Melina Fachin e Caio Bueno (*apud* LIMA, 2020, p.173), *a proximidade do magistrado com a realidade em crise facilita o acompanhamento dos resultados*.

3.3 - Medidas estruturantes

A adoção de *medidas estruturantes* com vistas a alterar o quadro de desconformidade consolidada do sistema carcerário não é novidade. Ao reconhecerem a situação alarmante dos presídios sob sua jurisdição, os Poderes Judiciários de outros países orientam as instituições públicas à adesão de planos de reformulação da realidade inadequada. Com base nos precedentes internacionais indicados no parecer elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público, nos fundamentos da decisão liminar da ADPF nº 347/DF, assim como na legislação penal pátria, apontar-se-ão sugestões de providências para a reestruturação do sistema carcerário mineiro.

Conforme preceitua a Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7.210/84), os presos provisórios e os condenados definitivamente devem permanecer detidos em espaços separados. Mais ainda, nos termos do artigo 87 do diploma legal, as penitenciárias destinam-se ao condenado à reclusão, em regime fechado, enquanto o artigo 102 prevê que as cadeias públicas servem para o recolhimento dos presos provisórios, outrossim, assegura-se ao detento cela individual com espaço mínimo de 6 m² (seis metros quadrados). Todavia o que se observa na prática é a aglomeração indiscriminada dos presos, lançados em celas lotadas, com condições de

higiene e salubridade precárias, sem acesso adequado à iluminação. A esse respeito, manifestou-se o ministro Marco Aurélio:

Também a legislação interna é transgredida: a Lei nº 7.210, de 1984, a chamada “Lei de Execução Penal”, na qual são assegurados diversos desses direitos, inclusive o alusivo a cela individual salubre e com área mínima de seis metros quadrados, e a Lei Complementar nº 79/94, por meio da qual foi criado o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, cujos recursos estão sendo contingenciados pela União, impedindo a formulação de novas políticas públicas ou a melhoria das existentes e contribuindo para o agravamento do quadro.¹¹

Assim, entende-se indispensável a alocação otimizada de recursos financeiros, especialmente os provenientes do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), para a reforma, manutenção e edificação de novas unidades prisionais no Estado de Minas Gerais, a fim de amenizar a superlotação carcerária e oferecer aos custodiados dependências dignas e salubres, com possibilidade de acomodação conforme as determinações legais. Em sentido semelhante, a Corte Constitucional Colombiana, no mérito da *Sentencia T-153/1998*, determinou a elaboração de um plano de construção carcerária que fornecesse aos presos existência digna, a ser executado no período de quatro anos (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2018, p.7).

Aponta-se notável, também, a preparação adequada e o fornecimento de equipamentos suficientes aos agentes do cárcere (policiais penais) para o desempenho de suas funções, além de incentivo remuneratório. Outrossim, verifica-se contingente deficitário de agentes, que não suportam a quantidade contrastante de acautelados. Referida situação foi inclusive mencionada pela Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF nº 347/DF:

O sistema como um todo surge com número insuficiente de agentes penitenciários, que ainda são mal remunerados, não recebem treinamento adequado, nem contam com equipamentos necessários ao desempenho das próprias atribuições.¹²

11 BRASIL. ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016). Disponível em: <<https://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 13 out. 2021..

12 BRASIL. ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PRO-

Outra medida conveniente, que, além de auxiliar no descongestionamento, a médio e longo prazo, dos presídios, propiciam formação educacional e profissional aos presos, é o estímulo e a viabilização de recursos humanos e instrumentos apropriados a programas de remição de pena. Nos termos do artigo 126 da Lei Federal nº 7.210/84, o trabalho e o estudo conferem ao condenado a possibilidade de reduzir a pena em cumprimento.

Fala-se, também, na denominada *justiça restaurativa*, que se trata do estabelecimento de diálogo entre o ofensor, a vítima, os familiares afetados e a comunidade, oferecendo-lhes a reconciliação como alternativa de solução da contenda entre eles formada, por meio da prática delituosa. Tencionando regulamentar o referido mecanismo, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 225/2016 (BRASIL, 2016), que o define da seguinte maneira:

Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma.

Forçoso ressaltar a essencialidade de que a referida medida não desconsidere as circunstâncias e condições que envolvem o ofendido, a fim de evitar sua revitimização.

Finalmente, indica-se, como medida pertinente à resolução do estado consolidado de desconformidade dos presídios mineiros, o incentivo à cooperação entre os poderes públicos e a sociedade, primordialmente pela realização de audiências públicas, para que a população participe de forma efetiva da reconstrução de um sistema carcerário decaído, cujos efeitos da precariedade a afetam. Nesse viés, é o pronunciamento do ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto na ADPF nº 347:

Portanto, a primeira observação que eu faria em diálogo com a sociedade, porque acho que - isso é importante e esse ponto foi perpassado no voto do

Ministro Marco Aurélio -, ao enfrentar este problema do sistema penitenciário, nós não estamos cuidando apenas da defesa de uma minoria, o que já seria um bom papel a ser desempenhado por este Tribunal. Mas a observação de todo pertinente de que a deficiência do sistema penitenciário reverte consequências gravíssimas e dramáticas para a própria sociedade brasileira, pela incapacidade do sistema de tratar essas pessoas com o mínimo de humanidade, o que faz com que os índices de reincidência no Brasil sejam dos mais altos do mundo, simplesmente porque o sistema não é capaz de ressocializar, de humanizar e de dar um mínimo de preparo para essas pessoas quando elas saem do sistema.¹³

Em sentido semelhante, a Corte Suprema da Argentina determinou que o Ministério da Justiça providenciasse mesas de diálogo, promovendo a participação de membros da sociedade civil, para que, em conjunto às partes processuais, discutissem soluções às condições do sistema carcerário argentino (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2018, p. 10).

4. CONCLUSÃO

As prisões, mecanismo de controle penal, distantes de reproduzir os preceitos do ordenamento jurídico, alicerçados nas teorias de justificação da pena, contribuem para o afastamento social dos encarcerados, mantendo-os em situação permanente de esquecimento e ausência de direitos fundamentais, que se revela, mormente, pela superlotação carcerária e insalubridade das dependências, além da infraestrutura falida dos estabelecimentos prisionais.

Isso posto, elaborado pelo método teórico de pesquisa, este estudo destinou-se a compreender a relevância do *processo coletivo estrutural* para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário mineiro. Para tanto, inicialmente apontou-se a disparidade entre os objetivos formais da pena, preceituados pela legislação brasileira, e as condições de indignidade que assolam o sistema carcerário nacional. Com base nisso, esclareceu-se sobre o que consiste o Estado de Coisas

¹³ BRASIL. ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016). Disponível em: <<https://reidir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 13 ou. 2021.

Inconstitucional (ECI), fenômeno que remete à jurisprudência colombiana, de modo a compreender seu reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, referente à inércia estatal no que diz respeito ao colapso das unidades prisionais brasileiras. Ato contínuo, por meio da análise de dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, pôde-se constatar que os presídios mineiros não escapam ao referido fenômeno.

Na terceira seção, apresentaram-se a origem e a definição do *processo coletivo estrutural*, destacando-se sua essencialidade na resolução de *litígios estruturais*, que demandam a execução de atos múltiplos e flexíveis, pautados na consensualidade, para a reorganização de segmentos desconformes. Nesse sentido, à vista das circunstâncias que envolvem o quadro precário do sistema carcerário mineiro, averiguou-se a utilidade do aludido instituto processual como meio de superá-lo. Em sequência, recomendaram-se medidas pertinentes à reorganização eficaz das unidades prisionais do Estado de Minas Gerais.

Dessarte, a presente pesquisa dedicou-se a esclarecer que a violação massiva dos direitos fundamentais dos encarcerados trata-se de um problema associado ao funcionamento inadequado dos estabelecimentos prisionais, maculados pela superlotação e por condições indignas de acautelamento dos presos. Por essa razão, ordens judiciais que preveem atos únicos e isolados, além de não solucionarem o litígio, agravam a situação de desconformidade permanente. Infere-se, portanto, que a opção por medidas coordenadas, fundamentadas na análise minuciosa do conflito e na construção negociada e flexível da solução, ocasionam melhores perspectivas de resultados eficazes.

REFERÊNCIAS

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 6.ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

BRASIL. ADPF 347 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília- DF, 31 maio 2016. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160827202007275f1efbfbfofaa.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2021.

BROOKE, Bianca Maruszczak Schneider van Der; KOZICKI, Katya. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 148-181, 2018. Disponível em: <<http://direitostadosociedade.jur.puc-rio.br/media/art%206%20direito%2053.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2021.

CARVALHO, Salo de. **Penas e medidas de segurança no direito penal brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Disponível em: fbac.org.br/ciema/index.php/pt/institucional/quem-somos. Acesso em: 10.out.2021.

Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=18&tipoVisao=estabelecimento. Acesso em: 25.out.2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=18&tipoVisao=estabelecimento>. Acesso em: 10 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas BNMP**.

Disponível em: <<https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>>. Acesso em: 25 out. 2021. Dados das inspeções nos estabelecimentos penais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 25 out. 2021.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42.ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

LIMA, Guilherme Graciliano Araújo. Processos estruturais, sistema prisional brasileiro e execução negociada de sentença judicial. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife** - ISSN: 2448-

2307, v. 91, n.2, p. 170-186 Set. 2020. ISSN 2448-2307. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/248169>>.

LIRA, Adriana Costa. **O Processo Coletivo Estrutural:** mecanismo de combate ao estado de coisas inconstitucional no Brasil. Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Coordenação: Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Violações de direitos no sistema prisional, decisões estruturais e diálogo institucional:** análise de precedentes estrangeiros. Disponível em: <<http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/09-contribuicao-sbdp-paraADPF347-01-12-15.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Programa Novos Rumos na Execução Penal. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.YWNEztrMLIX>>. 7 abr. 2017. Acesso em: 10 out. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. 1.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.