



**Rafaella Navas**

**O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
RELATIVAS A SEGURANÇA PÚBLICA PELO STF: uma  
análise sobre a relevância argumentativa da União  
nas decisões da Corte**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob orientação da  
Professora Bruna  
Pretzel.**

**SÃO PAULO  
2018**

**Resumo:** O Poder Judiciário tem decidido favoravelmente ao controle de políticas públicas com vistas a proteger direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana diante da omissão estatal ou prestação deficiente, bem como diante atos do poder público que colidam com o que determina a Constituição. Diante de tal cenário, esta pesquisa buscou analisar, em ações que tratassem da implementação de políticas de segurança pública, se o Supremo Tribunal Federal teria observado os argumentos da União no momento de decidir e buscou compreender a relevância de tais alegações, uma vez que estaria em pauta a interferência de um Poder sobre outro. Apesar de o Poder Executivo não ter vencido nenhuma das ações, é preciso reconhecer que a União teve a sua relevância no processo decisório, tendo vista que os Ministros se atentaram à quase a totalidade dos argumentos apresentados, levando-os em consideração na formação das premissas de seus votos. Fica evidente o esforço argumentativo dos Ministros, nas ações analisadas, em justificar a não aplicação das considerações apresentados pela Advocacia Geral da União. O intuito desta pesquisa foi avaliar a legitimidade das decisões da Corte a partir de uma análise da ponderação dos ministros em enfrentar o argumentos daquele Poder que seria o responsável por empregar ações para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme nos preceitua a Constituição Federal.

**Acórdãos citados:** ADI-MC 2227/DF; MI 627/SP; MI 545/RS; AC-MC 2009/RR; AC-MC 2014/RR; STA-AgR 837/PR; RE 592581/RS, RE 580252/MS; ADPF-MC 347/DF.

**Palavras-chave:** políticas públicas; segurança pública; Supremo Tribunal Federal; Poder Executivo; processo decisório; crise do sistema penitenciário.

## **Agradecimentos**

Eu gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus e a toda espiritualidade que me acompanha, por ter chegado até aqui.

Agradeço imensamente à minha mãe, Idonê, e ao meu pai, Ricardo, que promoveram todas as condições para que eu pudesse estudar na Escola de Formação e, apesar das dificuldades, se esforçaram ao máximo para que eu tivesse a melhor experiência possível neste ano. Eu sou muito grata por vocês terem me ensinado a batalhar desde cedo e a nunca desistir. Aos meus irmãos, Renata e Ricardo, peço desculpas pelo estresse e agradeço por todo o amparo e compreensão. Deixo um agradecimento especial à minha avó Inês, por todo o amor que de meu nesta vida e por compreender minha ausência, mas, claro, sem deixar de reclamar pelo meu sumiço, e a quem eu prometo toda a minha atenção de agora em diante.

Às rainhas da Escola de Formação, Mari e Rebeca, meu eterno agradecimento pela oportunidade de fazer parte deste time incrível, por toda a dedicação em fazer este ano ser tão especial e grandioso e pela assistência nas angústias com a monografia! Estendo os agradecimentos ao Yasser, que sempre esteve muito presente e, inclusive, foi muito importante em um dos momentos mais críticos da minha pesquisa. Não posso deixar de manifestar a minha gratidão ao professor Carlos Ari Sundfeld, por liderar a Escola e nos trazer ponderações tão interessantes sobre o Direito Público e, também, a todos os professores que se dedicaram a nos passar um pouco de seu conhecimento e nos levaram a refletir não apenas sobre o Direito, mas sobre a vida.

Sou muito grata a todos os amigos que fiz na Escola de Formação, por todos os cafés e chás, as risadas e os memes, sem contar as discussões sobre a monografia os inúmeros aprendizados para a vida. Vocês fizeram este ano ser incrível! Aproveito para agradecer às amigas mackenzistas que foram essenciais neste ano: Bianca, Isabela e Marinas, eu não seria nada sem vocês! Obrigada por todo o amparo, por me acolherem nos momentos de

choro, por me aguentarem falando sem parar da monografia (inclusive de madrugada) e por me ajudarem a manter a calma e a fé para continuar caminhando apesar de todos as dificuldades. Obrigada por confiarem em mim quando nem eu mesma era capaz.

Finalizo agradecendo a duas figuras maravilhosas a quem eu sou muitíssimo grata: minha orientadora, Bruna Pretzel e minha tutora, Giovanna Micalli. Muito obrigada por cada conversa, cada direcionamento e por me darem apoio nos momento críticos, sempre de forma muito amável e compreensiva. A forma como vocês me conduziram foi o que me permitiu chegar até aqui.

## Sumário

1.	Introdução .....	6
2.	Justificativa .....	8
2.1.	Segurança Pública e a União .....	9
3.	Pergunta de pesquisa e hipótese .....	12
4.	Metodologia.....	13
4.1.	Seleção dos acórdãos .....	14
5.	Contextualização das ações .....	16
5.1.	STA 837/PR: lotação de policiais em Delegacia .....	17
5.2.	RE 592581/RS: reforma de estabelecimento prisional .....	18
5.3.	RE 580252/MS: Responsabilidade Civil do Estado .....	19
5.4.	ADPF 347/DF: Estado de Coisas Inconstitucional .....	21
6.	Apresentação dos argumentos da União.....	25
6.1.	Competência .....	25
6.2.	Orçamento e “Reserva do Possível” .....	29
6.3.	Crise sistêmica e efeito em cadeia da decisão .....	35
6.4.	Aspectos peculiares a cada ação.....	41
6.4.1.	RE 592581 – Reforma da Casa de Albergado .....	42
6.4.1.1.	Limitação cognitiva .....	42
6.4.1.2.	Alheamento político .....	43
6.4.2.	RE 580292 – Responsabilidade Civil do Estado.....	44
6.4.2.1.	Tipo de responsabilidade .....	44
6.4.2.2.	Inexistência de direito à reparação por dano moral .....	45
6.4.3.	ADPF 347 – Estado de Coisas Inconstitucional .....	47

6.4.3.1.	Primeira reclamação contra a União .....	48
6.4.3.2.	Segunda reclamação contra a União .....	50
7.	Conclusão .....	51
8.	Referências Bibliográficas.....	54

## 1. Introdução

Símbolo da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu cerne a proteção às liberdades e a ampliação dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. O Supremo Tribunal Federal, tem o papel de guardião<sup>1</sup> dos mandamentos constitucionais e, diante da previsão de que não se excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito<sup>2</sup>, é este o caminho garantido pela Carta Maior para que se pleiteie a proteção e efetivação, pelo Poder Público, dos preceitos fundamentais.

A vivência em um Estado Democrático de Direito pressupõe que se cumpram os direitos previstos em nossa Constituição, especialmente os eleitos como mínimo existencial<sup>3</sup>. E a competência para efetivação desta premissa é do Legislativo, mediante a edição de leis para a criação políticas públicas e do Executivo que promoverá o planejamento e a aplicação dos recursos públicos para a execução de tais políticas. No entanto, à medida que tais Poderes não cumprem a sua função, surgem no Judiciário demandas pleiteando a efetivação de tais direitos.

Diante deste conflito, o Poder Judiciário e, em especial, o Supremo Tribunal Federal – STF mantém o entendimento de que a intervenção nos atos dos demais Poderes visa garantir a proteção e efetivação dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Neste cenário, esta pesquisa visa analisar como se construíram as decisões da Corte Suprema do país se os ministros se atentaram aos

---

<sup>1</sup> Cf. Constituição Federal, Art. 102: "Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (...)"

<sup>2</sup> Cf. Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

<sup>3</sup> A concepção de mínimo existencial abrange as prestações necessárias (material, psicológica e social) para preservar aspectos mínimos da dignidade da pessoa humana.

argumentos e justificativas do Poder Executivo no momento da tomada de decisão.

Esta pesquisa busca analisar a legitimidade da atuação da Corte sob o viés de avaliar a preocupação dos ministros em enfrentar a argumentação trazida pelo Poder Executivo no momento de decidir.

Partindo de tal premissa, esta pesquisa visa compreender qual o espaço ocupado pelo Poder Executivo, mais especificamente pela União, em ações que tratam da implementação de políticas públicas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, em específico, na área de segurança pública. Busca-se fazer uma análise de como são tratados os argumentos daquele que vai receber a obrigação ou que sofrerá os seus impactos. A pesquisa tenta compreender se houve algum diálogo, no sentido de o STF ter se atentado aos argumentos da União e se preocupado em respondê-los no momento de aceitar ou refutar o que foi dito. Isso é importante para que as suas decisões perante o Governo tenham legitimidade, visto que diante de uma construção argumentativa sólida, diminui-se a possibilidade de que esta seja desconstruída pela União.

A pesquisa tem aspecto qualitativo, uma vez que se debruça sobre os argumentos trazidos por uma das partes e a sua incorporação nas decisões da Corte. Ressalvo que o objetivo da pesquisa não é apresentar uma análise exaustiva do posicionamento do STF sobre o tema, haja vista a impossibilidade de análise de todos os acórdãos existentes. Faço este estudo a partir de um conjunto de casos de diferentes assuntos dentro do tema para identificar possíveis tendências decisórias da Corte, a serem confirmadas ou negadas em casos futuros.

A análise ocorrerá a partir da leitura de todas as peças em que se manifeste a União, seja como requerida ou como *amicus curiae*. Será realizado um mapeamento dos argumentos, que, em seguida, serão confrontados com a decisão da Corte para apurar se as alegações do Poder Executivo são exploradas e acatadas nas decisões dos ministros.

Levarei em consideração as menções diretas sobre pontos levantados pela União, como também referências indiretas e que respondam a alegações feitas por ela.

Considero que há relevância argumentativa se os pontos levantados pela União forem considerados no momento em que se profere o voto e se, de alguma forma, dão base às decisões dos Ministros.

## **2. Justificativa**

O Supremo Tribunal Federal exerce um poder de proteção aos direitos fundamentais e de se fazer cumprir políticas públicas necessárias à sua efetivação.

Entretanto, é preciso observar que os pedidos de implementação de políticas públicas feitos ao Judiciário trazem impactos significativos ao orçamento do Poder Executivo, que deverá dispender recursos financeiros para cumprir a decisão. Além disso, tal julgamento afeta toda a organização de políticas públicas daquele governo, e o fato de ter sido feito por agentes que não são administradores, mas juízes sem a expertise e experiência necessárias para formulação da política, pode gerar sobre o Executivo um custo administrativo ainda maior.

Esta Corte afirma a sua legitimidade para agir, excepcionalmente, diante de atos do poder público que desrespeitem a Constituição ou perante a omissão governamental na efetivação de direitos. Em sua decisão na ADPF 45 MC, o Ministro Relator, Celso de Mello, afirma que, apesar de não estar entre as funções do Poder Judiciário a formulação e implementação de políticas públicas, visto que são de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, ficaria legitimada a atuação judiciária para fazer-se cumprir a efetivação de direitos. O ministro justifica essa decisão mencionando o descumprimento dos encargos que incidem sobre os outros poderes, de modo

a comprometer a eficácia e integridade dos direitos individuais e/ou coletivos<sup>4</sup>.

Certamente é imprescindível a existência de um órgão que garanta a efetivação ou proteção de direitos. A própria Constituição prevê que não será excluída do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito<sup>5</sup>. Por outro lado, sabe-se que o Poder Público não tem a capacidade financeira de promover, de forma ampla e irrestrita, todos os direitos previstos na Carta de 1988. Portanto, busca-se compreender se a Corte atua para conciliar estas posições e de que forma este trabalho é feito.

## **2.1. Segurança Pública e a União**

A segurança é um direito social previsto na Constituição<sup>6</sup>, a fim de garantir aos cidadãos uma vivência com dignidade e integridade (física,

---

<sup>4</sup> Segue a ementa desta decisão, considerada um leading case sobre o tema, uma vez que delineou pela primeira vez diversos argumentos sobre o controle de políticas públicas pelo Judiciário:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática, ADPF nº 45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004)

<sup>5</sup> Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"

<sup>6</sup> Constituição Federal, art. 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

psíquica e moral), e o seu cumprimento deve ocorrer através de todos os mecanismos do aparato estatal.

Entretanto, o cenário de segurança pública no Brasil aponta para uma extrema fragilidade institucional: o crescimento de homicídios, a crise no sistema prisional, a guerra entre facções criminosas, os questionamentos referentes às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro e a intervenção federal neste mesmo Estado são algumas evidências de que o modelo de segurança pública está falhando em garantir proteção aos cidadãos (BUENO, 2017)<sup>7</sup>. A União tem um papel-chave na modulação de políticas de segurança pública. Conforme preceitua a Constituição Federal, compete a ela a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social<sup>8</sup>.

Não se pode pensar a segurança pública sem vincular a política carcerária, uma vez que é preciso trabalhar a ressocialização do preso para que ele não volte a cometer novos crimes. Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a cada quatro apenados, um é reincidente legalmente<sup>9</sup>.

A manutenção de estabelecimentos prisionais e o fornecimento de condições minimamente sadias aos detentos requer uma quantidade considerável de recursos públicos e muitos Estados não possuem capacidade financeira.

No que se refere ao sistema carcerário, nota-se uma dependência muito grande por parte dos Estados, como por exemplo Rondônia, que teve cerca de 90% de sua capacidade prisional construída com recursos federais<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> BUENO, Samira. O papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional. Nº. 11. Jan.-Jun, 2017.

<sup>8</sup> Conforme previsto na Constituição Federal, "art. 21. Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

<sup>9</sup> IPEA. Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro. 2015.

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional. Relatório de Gestão 2008 - Fundo Penitenciário Nacional. Brasília, 2009, p. 9.

Se os Estados não estão conseguindo sequer fazer a manutenção do atual sistema, não há como cogitar que terão capacidade para articular mudanças estruturais no enfrentamento deste problema.

Quando o STF começa a receber pedidos como o da reforma de presídios ou de indenização por más condições dos presos no cárcere, há uma demanda financeira aos Estados que pode trazer grandes danos, tanto em relação àquele que foi demandado judicialmente quanto aos outros entes federativos em razão do potencial de multiplicação da decisão proferida pela Corte.

Além disso, a decisão interfere diretamente em toda a política administrativa e orçamentária daquele Estado. E, em um momento de crise como o atual cenário brasileiro, o aumento de gastos não previstos pode prejudicar ainda mais as finanças e afetar diretamente o orçamento da União.

Ainda mais, o Governo Federal e os Estaduais, em seus papéis como Poder Executivo, se somam para confrontar a possibilidade de o Judiciário interferir em conteúdo de competência do Executivo, limitando a discricionariedade deste Poder em aplicar os recursos públicos.

Sendo assim, tanto no aspecto financeiro, quanto no aspecto administrativo e de competências, a União é peça importante para as definições a serem tomadas nas ações em que se discute a implementação de políticas públicas.

Em se tratando de tema delicado em que se envolve, inclusive, certa relativização da separação de poderes, ainda que de modo a proteger os direitos fundamentais, é muito importante se atentar às motivações e premissas do outro Poder antes de interferir de forma a produzir impactos consideráveis sobre ele. Desta forma, a pesquisa visa compreender se houve alguma preocupação do Supremo Tribunal Federal em se atentar às alegações da União no momento de decidir.

É importante acrescentar, no que diz respeito ao sistema penitenciário, que a crise sistêmica e estrutural, de que se vinha falando já nas ações da reforma de presídio e de indenização do más condições de vida no cárcere,

torna-se objeto de uma ação específica, a ADPF 347. Nela podemos ver a União como peça-chave à reforma do sistema e melhoria das condições existenciais dos presos, seja pela liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)<sup>11</sup>, seja pela formulação das políticas públicas que visam a melhoria do sistema e o fim do Estado de Coisas Inconstitucional<sup>12</sup>.

A crise carcerária é uma demanda a ser superada por todos os Poderes. E assim como o Supremo precisou ordenar o mutirão carcerário e a realização de audiências de custódia para que elas realmente produzissem efeitos no Judiciário e fossem cumpridas pelos Tribunais e juízes, a União precisa ser invocada para que conduza os estados e municípios a cumprirem políticas eficientes de segurança pública e carcerária.

### **3. Pergunta de pesquisa e hipótese**

---

<sup>11</sup> Criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro, o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN foi estabelecido pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994. O órgão responsável por sua gestão é o Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça.

O Fundo é constituído com recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, arrecadação dos concursos de prognósticos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio, doações ou contribuições ou recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, conforme artigo 2º, incisos I a X da Lei Complementar nº 79.

Os recursos consignados ao Fundo são aplicados em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário, bem como realização de investimentos inclusive em informação e segurança penitenciária; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural, implantação de medidas pedagógicas relacionadas a trabalho profissionalizante e elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos e internados; programas de assistência às vítimas de crime e aos dependentes de presos e internados entre outras ações que visam o aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional, de acordo com artigo 3º da Lei Complementar nº 79.

<sup>12</sup> Vide item 4.4.

Diante do cenário em que o Judiciário estaria se legitimando a agir de modo a compelir outro Poder a efetivar direitos que estejam sendo cerceados, esta pesquisa visa examinar como o Supremo Tribunal Federal recebe os argumentos trazidos pelo Poder Executivo nas ações que versem sobre implementação de políticas públicas, mais especificamente, políticas de segurança pública.

A pergunta que rege o trabalho é: *"qual a relevância argumentativa da União nas decisões do Supremo Tribunal Federal que consistem em pedidos de implementação de políticas públicas de segurança pública pelo Poder Executivo?"*

Com o termo "relevância argumentativa" eu quero dizer a presença dos argumentos trazidos pelo Poder Executivo na decisão da Corte. Os ministros os expõem para a motivação de seu voto? Se sim, simplesmente mencionam o que foi dito pelo poder público ou efetivamente refletem sobre o argumento apontado, seja para refutar ou para concordar? Em que momentos eles dão razão ao Poder Executivo e em que proporção (total, parcial) o fazem?

A hipótese de pesquisa é que o Supremo Tribunal Federal não atribui relevância aos argumentos apresentados pela União. Uma vez que está se tratando de direitos observados como o mínimo existencial, a Corte utilizaria da sua legitimidade constitucional para proteger os direitos fundamentais no momento de decidir, sem conferir atenção a possíveis justificativas da União para o não cumprimento de suas obrigações.

#### **4. Metodologia**

Trata-se de pesquisa empírica na qual se analisará julgados do Supremo Tribunal Federal. Este trabalho visa avaliar a relevância das

manifestações da União em ações que tratam de implementação de políticas públicas de segurança pública.

#### **4.1. Seleção dos acórdãos**

A busca pelos acórdãos foi feita no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, na aba "*Pesquisa de Jurisprudência*". Os termos utilizados para a busca foram: "*segurança adj pública e união*", "*polític\$ adj públic\$ e segurança e união*", "*direito adj3 segurança e união*". Aliado aos termos, efetuei uma pesquisa por artigos de lei, selecionando, nesta mesma página, a "*Constituição Federal 1988 (CF-1988)*" na área "*Legislação*" e indiquei o artigo 144. O recorte temporal da pesquisa foi a partir da Constituição de 1988.

Seguem os resultados que obtive com a busca de cada um dos termos selecionados:

- "*Segurança adj pública e união*": são apontados 86 acórdãos. Observadas as ementas e relatórios para se entender cada um dos assuntos, cheguei à conclusão de que 6 acórdãos tratavam do tema a ser analisado. São eles: STA-AgR 837/PR; RE 580252/MS; ADPF-MC 347/DF; RE 592581/RS; AC-MC 2014/RR; AC-MC 2009/RR.

- "*Polític\$ adj públic\$ e segurança e união*": aparecem 33 acórdãos, sendo 4 relevantes à pesquisa. Entretanto, todos já tinham aparecido na pesquisa do termo anterior.

- "*Direito adj3 segurança e união*": são encontrados 30 acórdãos, sendo apenas 2 consideráveis para a pesquisa e que também já tinham aparecido na primeira busca.

- Pesquisa pelo artigo 144, CF-1988: surgem 388 acórdãos, com 9 ações relevantes para a pesquisa, sendo 6 delas já tinham aparecido na primeira busca. Os novos acórdãos são: MI 545/RS; MI 627/SP; ADI-MC 2227/DF.

Foram retiradas as ações que não tinham o Poder Executivo (administração pública direta) em um dos polos. As demandas julgadas improcedentes sem julgamento do mérito por incompetência do órgão julgador ou pelo não cabimento da peça utilizada na proposição da demanda também foram desconsideradas.

Além disso, as ações que versavam sobre direito tributário, direito do trabalho ou outra matéria cujo tema de segurança pública estivesse apenas no plano de fundo foram retiradas. É o caso de implementação de taxa de segurança (taxa de incêndio, v.g.), cujo questionamento se direciona a pontos atinentes ao direito tributário, seja pela competência do ente federado em implementar tal tributo, seja pela modalidade a ser escolhida (imposto versus taxa). No aspecto trabalhista, o questionamento sobre o direito de greve de policiais, por exemplo, não foi mantido, uma vez que a ação não visava discutir a obrigação da União a qualquer prestação, apenas discutia os direitos de uma categoria profissional. Questões contratuais também foram descartadas, como é o caso da ação que discutia o aporte de recursos financeiros pela União ao Rio de Janeiro para promover segurança pública no Estado durante os Jogos Olímpicos. Como a ação versa sobre aspectos eminentemente contratuais, a segurança pública ou o dever prestacional do Estado não estavam em pauta.

Para a manutenção na pesquisa, era necessário que o objeto do litígio fosse a gestão da segurança pública e contivesse uma reivindicação ao Estado/União. Isto porque o interesse do estudo é olhar para o cenário onde houvesse um controle judicial de políticas públicas.

Determinado o escopo e feita a seleção dos acórdãos, chegou-se ao número de 9 ações. Os temas abordados eram: Criação da Secretaria Nacional Antidrogas<sup>13</sup>; Estruturação de carreira de Policial Rodoviário

---

<sup>13</sup> ADI-MC 2227 / DF

Federal<sup>14</sup>; Conflitos decorrentes de demarcações de terras indígenas<sup>15</sup>; Lotação de policiais em Delegacia de Polícia Rodoviária Federal<sup>16</sup> e Sistema carcerário<sup>17</sup>.

Entretanto, no momento da busca das peças no sítio eletrônico do STF, algumas ações não tinham todos os elementos necessários para a análise<sup>18</sup>.

Restaram, portanto, 4 ações a serem exploradas. São elas:

- STA-AgR 837 / PR (lotação de policiais em delegacia)
- RE 592581 / RS (reforma de estabelecimento prisional)
- RE 580252 / MS (responsabilidade civil do Estado por más condições de estabelecimentos penais)
- ADPF-MC 347 / DF (crise no sistema prisional)

## **5. Contextualização das ações**

Segue breve apresentação dos casos em análise.

---

<sup>14</sup> MI 627 / SP e MI 545 / RS

<sup>15</sup> AC-MC 2009 / RR e AC-MC 2014 / RR

<sup>16</sup> STA-AgR 837 / PR

<sup>17</sup> RE 592581/RS, RE 580252/MS e ADPF-MC 347/DF

<sup>18</sup> Na ADI-MC 2227/DF foram encontrados apenas o acórdão e a petição inicial, não havendo qualquer manifestação da União disponível. Já nos Mandados de Injunção 627/SP e 545/RS, apenas os acórdãos estavam acessíveis no site. Quanto às Ações Cautelares referentes aos conflitos de demarcação nas terras indígenas Raposa Serra do Sol, a AC-MC 2009/RR tinha apenas as decisões, sem nenhuma manifestação das partes e a AC-MC 2014/RR continha algumas peças disponíveis além do acórdão. Entretanto, nota-se uma desorganização, com até mesmo petições de outros processos, o que tornou um tanto insegura a análise do material ali proposto, principalmente pelo fato de a aba "Andamentos" no sítio do STF conter um número maior de acontecimentos do que o número de peças disponibilizado. Portanto, não foi possível saber ao certo como ocorreram os procedimentos referentes a esta ação. Deste modo, as ações mencionadas precisaram ser excluídas da análise.

## 5.1. STA 837/PR: lotação de policiais em Delegacia

O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública contra a União, com pedido de antecipação de tutela, para solicitar a lotação de 99 policiais rodoviários federais no Município de Guaíra/PR e a realização de concurso público para o provimento das vagas. O Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais do Paraná atuou como assistente litisconsorcial junto à requerente.

O pedido foi indeferido em primeira instância e concedido parcialmente em apelação, o que levou a União a interpor Pedido de Suspensão de Tutela Antecipada (STA) ao Supremo Tribunal Federal.

Segue parte do voto do Ministro Relator que traz a condenação da União pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal (TRF) da Quarta Região:

*Portanto, estou votando por dar parcial provimento à apelação para condenar a União à adoção das medidas necessárias para preencher 90% do efetivo ideal da Delegacia de Polícia Rodoviária Federal em Guaíra/PR (Delegacia PRF 7/6), no prazo de 1 (um) ano a contar da intimação do acórdão, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, devendo ser observado o seguinte:*

*a) nunca poderá operar com efetivo (força de trabalho efetiva, descontados os policiais em gozo de licenças ou férias) inferior a oitenta por cento do total (conforme o que está sendo deferido), de modo que eventuais deslocamentos/missões de policiais ali lotados para outras unidades deverão respeitar tal limite;*

*b) o acréscimo de policiais em atuação na referida unidade não poderá implicar na redução do efetivo atual lotado em outras Delegacias da Polícia Rodoviária Federal em Estados que possuem fronteiras internacionais;*

*c) a área de atribuição da referida Delegacia deverá permanecer inalterada, com o escopo de evitar que o acréscimo de servidores seja neutralizado pela alteração de tal área. (doc. 6)*

A Ministra Presidente, Cármen Lúcia, em decisão monocrática, nega o pedido de Suspensão da Tutela Antecipada e mantém a decisão proferida no

TRF-4. A Advocacia-Geral da União interpõe Agravo Regimental e, em Plenário Virtual, a decisão é mantida, com voto vencido do Ministro Marco Aurélio.

## **5.2. RE 592581/RS: reforma de estabelecimento prisional**

Trata-se de Recurso Extraordinário impetrado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul pedindo a reforma da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, expressa no sentido de que ao Judiciário não cabe determinar a realização de obras pelo Executivo. A ação consistia no pedido de reforma da Casa do Albergado de Uruguaiana pelo Estado do Rio Grande do Sul. A União participa do processo como *amicus curiae*.

A controvérsia do caso está em determinar se, diante das precárias condições em que se encontram os presídios no país, é possível impor à Administração Pública a obrigação de executar obras a fim de garantir a observância dos direitos fundamentais, apesar da delicada situação orçamentária na qual se encontram a União e os entes federados.

O Recurso Extraordinário traz o Tema 220 de Repercussão Geral: "*Competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos*"<sup>19</sup>.

Por unanimidade os Ministros dão provimento à ação para cassar o acórdão recorrido e manter a decisão proferida em primeira instância, determinando, assim, a reforma da Casa de Albergado.

O Min. Rel. Ricardo Lewandowski redigiu a seguinte tese:

*É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos*

---

<sup>19</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário virtual. RE 592581/RS - Repercussão Geral, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 23/10/2009.

*prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.*<sup>20</sup>

### **5.3. RE 580252/MS: Responsabilidade Civil do Estado**

Este Recurso Extraordinário, diferentemente das duas ações anteriores, não vem pleitear a implementação de uma política pública. Ela dá um passo além: diante da omissão do Estado em prover condições mínimas de vivência para os detentos, a Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul pede a responsabilidade civil do Estado em favor de detento que viveu em condições desumanas dentro de estabelecimento prisional situado no Município de Corumbá, Mato Grosso do Sul.

É uma ação para indenizar o sofrimento pelo descaso com o sistema carcerário. Apesar da previsão em nossa Carta Magna proibindo a aplicação de penas cruéis (art. 5º, XLVII, “e”, CF), assegurando aos presos o respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLIX) e ressaltando que ninguém será submetido a tortura, tratamento desumano e degradante (art.5º, III), o detento sofre todas estas violações, visto o descaso, o tratamento como indigentes, largados à própria sorte no enfrentamento a doenças, insetos e roedores ou a organizações criminosas.

O caso discute se, diante de tamanhas ofensas, é devida pelo Estado uma indenização ao detento que teve a sua dignidade violada por um sistema penal em colapso.

---

<sup>20</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, p.3.

O pedido feito pela Defensoria Pública era pelo pagamento de pensão mensal no valor de um salário mínimo durante o tempo em que o preso estivesse sendo mantido em tais condições.

Em primeira instância o pedido foi julgado improcedente. Em segundo grau a sentença foi reformada e a indenização foi fixada no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Entretanto, opostos Embargos Infringentes pelo Estado do Mato Grosso do Sul, a decisão voltou a negar a indenização. Apesar de reconhecer o tratamento desumano e degradante, em razão do dispêndio vultuoso a que se obrigaria aquele governo e observado o potencial de multiplicação da decisão, em face às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, aplicou-se a teoria da "reserva do possível".

No Supremo Tribunal Federal a ação foi o Tema 365 da Repercussão Geral: "Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária"<sup>21</sup>.

Os ministros votaram pelo provimento da ação, nos termos do voto do Relator à época, Min. Teori Zavascki, para restabelecer o juízo condenatório da apelação, qual seja, o pagamento da indenização em R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Vencidos os Ministros Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, que deram provimento ao pedido, mas divergiram na forma de pagamento, ao adotar a remição da pena como forma de indenização.

A tese firmada no acórdão foi a redigida pelo Min. Rel. Teori Zavascki:

*"Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento"*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário virtual. RE 580252/MS - Repercussão Geral, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 18/02/2011.

<sup>22</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.2.

#### **5.4. ADPF 347/DF: Estado de Coisas Inconstitucional**

Trata-se de ação ajuizada pelo partido Socialismo e Liberdade (PSOL)<sup>23</sup>, em face da União, dos Estados e do Distrito Federal com o intuito de pedir o reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” relativamente ao sistema penitenciário brasileiro, seguido pela adoção de providências estruturais a serem exercidas pelos Poderes Públicos das três esferas de poder no esforço de sanar as violações de direitos a que os presos vêm se submetendo dentro dos presídios em todo o país.

Conforme apresenta o Ministro Relator Marco Aurélio, o “Estado de Coisas Inconstitucional” é uma expressão proveniente da Corte Constitucional Colombiana que se traduz em três pressupostos principais: 1. Situação de violação generalizada de direitos fundamentais; 2. Inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; 3. A superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.<sup>24</sup>

O Partido assevera que a atual crise do sistema penitenciário decorre de falhas estruturais em políticas públicas de modo que a solução do problema dependeria da mobilização tanto pelo Executivo, quanto do Judiciário e do Legislativo. Nas palavras do Relator:

---

<sup>23</sup> A ideia inicial de se propor a ADPF surgiu de Daniel Antônio Moraes Sarmiento, fundador da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ. À medida em que visualizou no sistema carcerário o principal cenário de violação a direitos humanos no país, realizou estudo teórico e prático sobre o assunto, ao lado de especialistas no tema. Por não se enquadrar no rol de legitimados para propor ações de controle abstrato, previsto no art. 103, da Constituição, a Clínica propôs ao PSOL, que vinha se envolvendo com causas reivindicadoras de direitos humanos dos encarcerados, que estivessem à frente da demanda. O Partido teve o compromisso de ajuizar a ação no STF, enquanto que os membros da Clínica atuariam como advogados do partido político na causa.

<sup>24</sup> Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia nº SU-559, de 6 de novembro de 1997; Sentencia T-068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU – 250, de 26 de maio de 1998; Sentencia T-590, de 20 de outubro de 1998; Sentencia T – 525, de 23 de julho de 1999; Sentencia T-153, de 28 de abril de 1998; Sentencia T – 025, de 22 de janeiro de 2004 apud voto Ministro Marco Aurélio, ADPF 347/DF, p.29.

*A União estaria contingenciando recursos do Fundo Penitenciário – FUNPEN, deixando de repassá-los aos Estados, apesar de encontrarem-se disponíveis e serem necessários à melhoria do quadro. O Poder Judiciário, conforme aduz, não observa os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, nos quais é previsto o direito à audiência de custódia. Alega que o procedimento poderia reduzir a superlotação prisional. Sustenta a sistemática ausência de imposição, sem a devida motivação, de medidas cautelares alternativas à prisão, assim como a definição e execução da pena sem serem consideradas as condições degradantes das penitenciárias brasileiras. O Poder Legislativo estaria, influenciado pela mídia e pela opinião pública, estabelecendo políticas criminais insensíveis ao cenário carcerário, contribuindo para a superlotação dos presídios e para a falta de segurança na sociedade. Faz referência à produção de "legislação simbólica", expressão de populismo penal.<sup>25</sup>*

Na ação, além dos pedidos de mérito, ainda não julgados, solicitou-se a concessão de medida liminar, com 8 pedidos, sendo estes considerados mais práticos e, portanto, cabíveis de serem acolhidos com facilidade pela Corte. São eles:

*a) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal;*

*b) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão;*

*c) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;*

*d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão*

---

<sup>25</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADPF nº 347/DF - Medida Cautelar, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 27/08/2015, p.9.

*ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo;*

*e) ao juiz da execução penal – que venha a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção;*

*f) ao juiz da execução penal – que abata, da pena, o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal;*

*g) ao Conselho Nacional de Justiça – que coordene mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”;*

*h) à União – que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos<sup>26</sup>.*

A liminar foi parcialmente deferida pela Corte, sendo providos os itens “b” e “h”. Os demais pedidos foram indeferidos. Ademais, foi deferida uma cautelar de ofício, proposta pelo Ministro Roberto Barroso, para determinar à União e aos Estados o encaminhamento de informações sobre a situação prisional.

O julgamento do mérito desta ação ainda não ocorreu. O que se tem no momento é o julgamento da medida cautelar, com o reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” e as repercussões de tal decisão.

A ADPF 347 se traduz em um novo estágio dentro do aspecto de pedidos de implementação de política pública, mais especificamente, do sistema carcerário. Inicialmente, há uma ação pedindo a reforma de um

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 14 e 15.

estabelecimento prisional, desde o início demonstrando-se o aspecto estrutural do problema, com laudos técnicos<sup>27</sup> asseverando que a situação daquela Casa de Albergado fazia parte de um contexto de descaso por parte do Poder Público com as prisões brasileiras. A seguir, uma ação pretendendo a responsabilidade civil do Estado pela falta de manutenção dos estabelecimentos prisionais e caminhando para número cada vez maior de pessoas encarceradas. E por fim, a interposição desta ação, que pretende, de forma categórica, dizer ao Poder Público que algo precisa ser feito, impossibilitando transferir a responsabilidade a outra autoridade, uma vez que todos teriam o seu papel e a sua parcela de culpabilidade. Afirmam que é preciso um diálogo, uma política integrada entre os Poderes e as esferas de atuação.

Portanto, apesar de a decisão da medida cautelar ter sido proferida sem que tivesse ocorrido a manifestação da União, pelo fato de, dentre as duas medidas proferidas liminarmente, uma ser o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional pela União, decidi verificar como ocorreu o andamento deste pleito dentro do processo, uma vez que alguns Estados precisaram acionar o Judiciário para que a medida fosse efetivamente cumprida. Acredito que seja importante visualizar como os Ministros trataram da situação e como trabalhou para resolver possíveis impasses com a resistência da União.

Portanto, essa ação será observada de forma a trazer, no que diz respeito à decisão da medida cautelar, o atual cenário no momento de analisar as outras ações e um olhar direcionado e específico no que diz respeito às movimentações processuais envolvendo a União no cumprimento da medida da liminar de letra “h”, qual seja, o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional.

---

<sup>27</sup> Na decisão sobre o caso o Ministro Relator insere o relatório das visitas de inspeção realizadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), p. 22 e 23; relatório de inspeções realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em estabelecimentos penais e socioeducativos, p. 19 a 21, e o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, p. 23 a 25.

## **6. Apresentação dos argumentos da União**

Os argumentos apresentados pela União estão aqui divididos por assuntos, visto que diversos fundamentos se repetem nas ações. Aqueles peculiares a cada caso serão tratados ao final.

Em virtude do caráter excepcional da ADPF 347, uma vez que serão analisados os passos para a execução da decisão da Corte (e não a decisão em si), os argumentos presentes neste caso não se assemelham aos trazidos nas outras ações, e, portanto, serão tratados à parte.

### **6.1. Competência**

O questionamento em relação à competência ou, ainda, legitimidade do Supremo Tribunal Federal para impor ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas aparece nas ações de lotação de policiais na Delegacia da Polícia Rodoviária Federal de Guaíra/PR e na reforma da Casa de Albergado.

Na STA 837, o caso da Delegacia da Polícia Rodoviária Federal, a Advocacia-Geral da União alega que o deferimento do pedido invadiria a competência administrativa da União ao interferir na organização do efetivo daquela Delegacia, uma vez que, conforme art. 144, §2º da Constituição, tal prerrogativa seria da União. Ao ofender a separação de poderes prevista no art. 2º da referida Carta, a decisão violaria a ordem pública, no espectro da ordem administrativa.

Defende, ainda, que a lotação de policiais rodoviários federais obedeceria a estudos e critérios técnicos previamente estabelecidos pelo Ministério da Justiça e pela Polícia Rodoviária Federal. Entretanto, a decisão judicial não teria levado em consideração tais fatores que, segundo a União,

são indispensáveis para a fixação da lotação, o que promoveria tumulto e desproporcionalidade em relação ao efetivo de outras Delegacias.

No RE 592581, o caso da reforma da Casa de Albergado, a AGU afirma que o locus legítimo para tomada de decisões alocativas é o Legislativo, seja quando traça diretrizes normativas para a ação estatal, seja aprovando leis orçamentárias. E, em segundo lugar, pelo Poder Executivo, que estabelece os critérios técnicos para a eficiente aplicação dos recursos públicos. A escolha de onde serão alocados os recursos seria discricionária e política. E o controle político se dá pelo voto popular e pela atuação da sociedade civil organizada.

Diante da ausência de recursos para o cumprimento de todas as premissas afetas à CF, seria necessário o estabelecimento de uma ordem de prioridades no atendimento dos interesses públicos e este escalonamento de interesses seria “o próprio movimento democrático”.

*Na medida em que as necessidades materiais a serem atendidas pela via prestacional do Estado são infindáveis e os recursos públicos, limitados, ganha acento o dilema da escassez e vem a lume a questão da legitimidade para o exercício das decisões alocativas.*

[...]

*Ao administrador público, que fica na extremidade final e talvez mais visível, exposta e criticável do processo de concretização das políticas públicas, caberá a tarefa de estabelecer critérios para atender aos objetivos programáticos sinalizados pelo legislador com a parcela de recursos que lhe foi confiada pelo mesmo legislador<sup>28</sup>.*

Na ação de Responsabilidade Civil do Estado este argumento não aparece, uma vez que não se trata de, efetivamente, uma ordem para implementação de política pública, mas de responsabilização por danos causados a detentos.

---

<sup>28</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 592581/RS. Advocacia-Geral da União, manifestação como terceiro interessado, fls. 467 e 469.

No caso da Delegacia (STA 837), houve uma primeira decisão monocrática, proferida pela Ministra Presidente da Corte, Cármen Lúcia, que foi agravada pela União, levando a uma segunda decisão, por plenário virtual.

Na decisão monocrática a Ministra manteve o entendimento do TRF-4 de que, em princípio, não caberia ao Judiciário interferir em políticas públicas, mas diante do descaso do Executivo com o grave problema do município - que, inclusive, acaba por interferir em todo o país, visto que se trata de região de fronteira - estaria legitimada a sua atuação.

Há, portanto, a reflexão, por parte da Ministra, sobre o argumento apresentado pela União, tendo sido este refutado.

Ainda no que se refere ao dano à ordem pública, alegado diante da interferência na competência administrativa, a Ministra afirma que reverter a decisão poderia concretizar em dano inverso, atentando contra ordem pública e à segurança.

*O atendimento da pretensão deduzida na presente suspensão poderia representar dano inverso, configurando lesão à segurança pública, por insuficiência de efetivo de Policiais Rodoviários Federais no Município de Guaíra/PR, localizado na fronteira com o Paraguai e considerado um dos mais violentos do país<sup>29</sup>.*

Na decisão do Agravo, em plenário virtual, a Ministra manteve o entendimento pelo não provimento da STA, sendo seguida por todos os seus pares, exceto pelo Ministro Marco Aurélio, que entende que a decisão fere a independência e harmonia entre os Poderes e vota pela suspensão da tutela antecipada.

Cármen Lúcia mantém entendimento de que as informações trazidas pela Procuradoria Regional da República seriam suficientes para considerar omissão do Poder Público, portanto, sem que se possa falar em ofensa à

---

<sup>29</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão monocrática. STA Nº 837/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 21/09/2016, p. 9.

separação de poderes. Afirma que a agravante (União) não teria trazido argumentos suficientes para afirmar a ausência de lesão à ordem pública, no sentido de que não estaria havendo risco à segurança, a justificar o deferimento da suspensão.

Já no caso da reforma da Casa de Albergado, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski afirma que a decisão não se trata de implementação direta, pelo Judiciário, de políticas públicas. Pelo contrário, corresponde ao cumprimento da obrigação mais elementar deste Poder, que seria a de dar concreção aos direitos fundamentais. Ele afirma:

*Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que se evidencie um "não fazer" comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.*

*Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete "impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada".*

*Não obstante, o que se assevera, com toda a convicção, é que lhe incumbe, em casos como este sob análise, exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência à opinião pública ou a opções políticas que caracterizam o pensar de uma maioria de momento, flagrantemente incompatível com os valores e princípios básicos da convivência humana.<sup>30</sup>*

O Ministro Barroso, em seu voto, menciona a necessidade de um diálogo institucional, onde o Judiciário diz que há uma inércia prolongada e solicita a apresentação de um plano pelo poder competente pela realização daquela política e monitora a sua aplicação. Ele afirma ser uma fórmula "diagnóstico, projeto e monitoramento da execução"<sup>31</sup>.

No caso em análise, o diagnóstico já havia sido feito (laudo dos problemas de infraestrutura do estabelecimento prisional) e a proposta

---

<sup>30</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tribunal Pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13/08/2015, p. 48 e 49.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 99.

também já fora apresentada (projeto da reforma). Entretanto, como o Executivo, mesmo assim, não atuou, coube, portanto, ao Judiciário lhe ordenar o cumprimento do plano de reforma.

Este ponto é interessante de se observar, pois há uma semelhança importante entre esta decisão e a anterior. Em ambas existe um material técnico por trás corroborando a decisão da Corte de determinar a execução do feito.

Em seu voto o Ministro Gilmar Mendes afirma que a Lei de Execução Penal prevê uma série de procedimentos para supervisionar a execução das penas, sendo, inclusive, um dever do juiz a fiscalização mensal de presídios, podendo o magistrado interditar o estabelecimento penal quando estiver funcionando em condições inadequadas<sup>32</sup>. Desta forma, afirma que a lei legitima ao juiz forma ainda mais grave ao permiti-lo interditar um presídio do que a determinação de aperfeiçoamento, construção, reparo de uma unidade prisional<sup>33</sup>.

Destarte, no que se refere à premissa da competência, a Corte recebe os argumentos, mas os refuta em função da inércia do Poder Executivo, da primariedade dos direitos fundamentais em questão, da existência de laudos técnicos embasando a decisão da Corte e, no que se refere à ação de reforma do presídio, da capacidade dirigida ao juiz, pela Lei de Execução Fiscal, em fiscalizar e até interditar estabelecimentos prisionais em más condições.

## **6.2. Orçamento e "Reserva do Possível"**

---

<sup>32</sup> Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), art. 66, inciso VIII "Compete ao Juiz da execução: (...) VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei;"

<sup>33</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. RE nº 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13/08/2015.

Os argumentos de falta de recursos orçamentários e “reserva do possível” aparecem na STA 837 (Delegacia da PRF), no RE 592581 (Reforma da Casa de Albergado) e no RE 580292 (Responsabilidade Civil do Estado).

Na ação da lotação de policiais em Delegacia da PRF, a AGU apresenta questão orçamentária de duas formas: 1. a decisão exigiria “o pagamento de diárias ou auxílio-transporte, ou até mesmo a realização de concurso público sem qualquer previsão orçamentária e perspectiva de cessação”<sup>34</sup>; 2. Potencial multiplicador da decisão, vez que outras Delegacias poderiam acionar o Judiciário com demandas similares. Ambas resultariam em grave risco de lesão à ordem econômica, uma vez que o cenário atual do Estado Brasileiro seria de “penúria fiscal”<sup>35</sup>.

Em decisão monocrática a Ministra Cármen Lúcia deixa clara a sua preocupação com a segurança pública e a proteção da região de fronteira do país e não adentra em possíveis conflitos orçamentários. Declara que os argumentos apresentados seriam insuficientes para modificar a decisão e afirma que o recurso seria apenas pautado em inconformismo da parte contrariada, qual seja, da União. Destarte, a Ministra não responde diretamente ao ponto levantado pela recorrente, qual seja, aumento de gastos no orçamento do Estado, mas, no contexto da decisão e pela justificativa de seu voto, é possível compreender que entre aumento de gastos sofridos pela União para novas contratações e proteção das fronteiras, o último teria mais importância.

Na ação da reforma na Casa de Albergado, a AGU traz dados para demonstrar o quanto teria que se gastar para criar a quantidade de vagas relativas ao número de presos no Rio Grande do Sul e contrapõe ao valor total de investimentos reservados à segurança pública. Alega que a dimensão positiva do direito à integridade física e moral envolve dispêndios de grande

---

<sup>34</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Petição inicial, STA nº 837/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, protoc. 17/05/2016, p. 13.

<sup>35</sup> Ibidem.

monta que exigem programação orçamentária e dependem de uma situação financeira favorável e seria um grande desafio conciliar as dotações orçamentárias e as previsões de todo o quadro normativo brasileiro (direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, pela Lei de Execução Penal, pelas resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP e outras legislações estaduais).

Desta forma, diante de tamanha complexidade, seria imperioso reconhecer que a dimensão prestacional do direito à integridade física e moral dos presos, apesar de haver previsão legal, teria sua implementação simultaneamente condicionada: (i) À vontade política dos legisladores, responsáveis pela conformação orçamentária; (ii) À existência de disponibilidades financeiras<sup>36</sup>. E por tratar-se de critérios políticos, não caberia ao Judiciário atuar.

A temática da ausência de vontade política aparece diversas vezes nos votos dos ministros, sempre de forma a legitimar a atuação da Corte, uma vez que esta teria o poder contramajoritário. Esclarece que tal poder serve para fornecer resistência a opções políticas de majorias que sejam incompatíveis com valores e princípios básicos da convivência humana<sup>37</sup>.

A Advocacia-Geral da União também apresenta uma série de investimentos feitos pelo Rio Grande do Sul e convênios celebrados com a União para a melhoria do sistema penitenciário daquele Estado. Saliencia que o caso em análise não se enquadraria na hipótese de *"extrema excepcionalidade, em que a política pública não esteja sendo executada, seja manifestamente inadequada, ou inexistente"*, para permitir ao *"Judiciário Impor à Administração Pública o adimplemento de seus deveres*

---

<sup>36</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 592581/RS. Advocacia-Geral da União, manifestação como terceiro interessado, fl. 471.

<sup>37</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, p.48 e 49.

*constitucionais*”, pois a Administração estaria tomando providências para solucionar a crise carcerária<sup>38</sup>.

O Min. Relator afirma que os investimentos até 2013 foram muito pequenos, seja pelo contingenciamento de verbas do FUNPEN, seja pela inconsistência, mora ou falha na execução de projetos concebidos pelos Estados<sup>39</sup>.

No tocante à cláusula da “reserva do possível”, o Ministro Roberto Barroso afirma a impossibilidade de sua utilização para “o Estado deixar de cumprir sua obrigação em situações em que ele evidentemente tem o dever jurídico de atuar”<sup>40</sup>. Não seria uma escolha preservar aspectos mínimos da dignidade da pessoa humana, pois trata-se de uma imposição da Constituição Federal.

De acordo com os valores apresentados sobre o Funpen<sup>41</sup> no voto do Ministro Relator, torna-se consenso entre os ministros que não há que se falar em dificuldades orçamentárias, mas uma grande crítica aos contingenciamentos do Fundo e à falta de vontade política para a execução de projetos. Além disso, reforçam a ideia de que a Constituição prevê a dignidade da pessoa humana e que todos devem viver em condições existenciais mínimas.

Na ação da responsabilidade civil do Estado pelas más condições a que são submetidos os presos, a AGU traz o custo para a criação de vagas e afirma que, diante da excessiva população carcerária, a promoção de melhores condições aos presos encontra barreira nas possibilidades orçamentárias do Estado. Diante de comprovada incapacidade financeira, não

---

<sup>38</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 592581/RS. Advocacia-Geral da União, manifestação como terceiro interessado, fl. 482.

<sup>39</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, p. 50.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 96 e 97.

<sup>41</sup> O Ministro Relator traz em seu voto dados sobre a arrecadação do Fundo e o valor empregado para reformas e construções de novas vagas. (*Ibidem*, p. 49 a 51)

seria razoável compeli-lo a efetivar o comando constitucional. Ou seja, apesar de previsto na Carta Magna do país, o Estado não cumpriria esse dever devido à falta de recursos. Assim, segue na mesma linha da ação que trata da reforma do presídio. Afirma:

*Dessa forma, há certos limites para que se concretizem os direitos de segunda geração, sempre onerosos, devendo-se respeitar o "princípio da reserva do possível", atendendo-se ao binômio: razoabilidade da pretensão e disponibilidade orçamentária do Estado. Assim, caso não esteja presente a condição fática, qual seja, a dotação orçamentária específica para a criação de novas vagas no sistema prisional, não há que se falar em omissão culposa do Estado e, conseqüentemente, em sua responsabilidade subjetiva pelo dano causado aos presos<sup>42</sup>.*

Na decisão deste caso, os Ministros afirmam que configurado o dano, não se acolhe a pretensão da "reserva do possível" para afastar a do Estado, uma vez que a indenização seria um preceito normativo autoaplicável, ou seja, não passível de ser submetido à discricionariedade do Poder Público em sua aplicação. Sobre isso, o Ministro Teori Zavascki salienta:

*Faz sentido considerar tal princípio em situações em que a concretização de certos direitos constitucionais fundamentais a prestações, nomeadamente os de natureza social, dependem da adoção e da execução de políticas públicas sujeitas à intermediação legislativa ou à intervenção das autoridades administrativas. Em tais casos, pode-se afirmar que o direito subjetivo individual a determinada prestação, que tem como contrapartida o dever jurídico estatal de satisfazê-la, fica submetido, entre outros, ao pressuposto indispensável da reserva do possível, em cujo âmbito se insere a capacidade financeira do Estado de prestar o mesmo benefício, em condições igualitárias, em favor de todos os indivíduos que estiverem em iguais condições.*

*Mas não é disso que aqui se cuida. Aqui, a matéria jurídica se situa no âmbito da responsabilidade civil do Estado de responder pelos danos causados por ação ou omissão de seus agentes, nos termos previstos no art. 37, § 6º, da*

---

<sup>42</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580252/MS, Advocacia-Geral da União, manifestação como *amicus curiae*, 01/02/2013, p. 15.

*Constituição. Conforme antes afirmado, trata-se de preceito normativo autoaplicável, não sujeito a intermediação legislativa ou a providência administrativa de qualquer espécie. Ocorrendo o dano e estabelecido o seu nexos causal com a atuação da Administração ou dos seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado<sup>43</sup>.*

Diante da preocupação orçamentária dos Estados e da União, o Ministro Roberto Barroso, em seu voto, construiu uma tese para aplicar a responsabilização sem se utilizar da indenização em pecúnia. Ele afirma que esta modalidade seria uma resposta pouco efetiva, visto que os detentos continuariam sofrendo naquela situação degradante, submetido a condições desumanas e degradantes. Ou seja, o dinheiro que lhe seria entregue pouco faria minorar seu sofrimento e as lesões sofridas.

Apesar da divergência na forma de indenizar, é consenso entre os ministros que não seria viável a aplicação da “reserva do possível” diante de argumentos meramente retóricos, abstratos, de modo a eximir o poder público de seus deveres legais. Principalmente porque o Estado do Mato Grosso do Sul sequer apresentou comprovações financeiras para provar a insuficiência de recursos. Acatar tal princípio seria promover a “irresponsabilidade jurídica”, segundo Min. Barroso.

Para afastar a aplicação da “reserva do possível”, Barroso cita três razões:

- i. A lógica da responsabilidade civil não é a mesma da lógica tradicional da reserva do possível, sendo esta invocada no intuito de limitar a prestação de um direito social de caráter prestacional, enquanto que a reparação civil busca o restabelecimento de um estado ou equilíbrio anterior rompido pela conduta danosa. São naturezas diferentes. Sua aplicação seria comutativa e autoaplicável.

---

<sup>43</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.12.

- ii. impossibilidade de emprego da teoria da reserva do possível nos casos em que isso serve como meio de anular direitos fundamentais conferidos pela Constituição.
- iii. “O valor intrínseco dos seres humanos”, do qual “decorre um postulado antiutilitarista, que se manifesta no imperativo categórico kantiano do homem como um fim em si mesmo, e não como meio para a realização de metas coletivas ou projetos pessoais de outros”<sup>44</sup>.

Portanto, pode-se afirmar que, em todas as ações em que a União alega a aplicação da “reserva do possível”, a Corte a refuta, seja pela necessidade de proteção a direitos fundamentais, pela quantidade de verba não utilizada no Funpen, pela inaplicabilidade deste princípio no que se refere à reparação de danos causados pelo Estado ou pela falta de comprovação de uma crise financeira no Estado.

### **6.3. Crise sistêmica e efeito em cadeia da decisão**

O argumento da crise sistêmica aparece em todas as ações.

Na ação de reforma da Casa de Albergado, a AGU reconhece a relevância e fundamentalidade do direito à integridade física e moral dos presos e o princípio da dignidade da pessoa humana, vez que previstos na Carta Maior. Todavia, a crise na administração prisional tomou proporções sistêmicas dentro das esferas do Poder Público, de modo que a solução, segundo a União, seria uma ampla reforma do sistema penitenciário, e não ações isoladas que sequer permitiriam um planejamento efetivo de todo o sistema.

---

<sup>44</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.76 a 79.

Afirma que ações pleiteando novas vagas ou reformas seriam medidas paliativas incapazes de resolver a crise carcerária, cuja superação exigiria esforço institucional conjunto entre os poderes e ampla reforma do sistema prisional. Ao decidir esta ação, o Judiciário não estaria olhando para o problema de forma sistêmica e esta decisão teria potencial para produzir um efeito multiplicador de resultados que seria ainda mais nocivo às políticas penitenciárias.

Já na ação em que se pleiteia a responsabilidade civil do Estado, a AGU esboça grande preocupação com o efeito em cadeia da decisão.

Ressalta que eventual condenação promoveria um efeito em cadeia no ajuizamento de diversas outras ações judiciais com o mesmo pedido, podendo gerar extremo prejuízo às políticas públicas carcerárias, uma vez que o valor destinado à melhoria do sistema estaria sendo entregue a poucos indivíduos. E afirma, ainda, que o pagamento de determinado valor ao preso não fará cessar a situação e deixaria de ser utilizado em favor da melhoria e ampliação do sistema penitenciário. Desta forma, os demais apenados e a sociedade como um todo seriam prejudicados<sup>45</sup>.

Na STA 837 (lotação de policiais em Delegacia da PRF), a preocupação do efeito em cadeia também aparece. A União salienta a preocupação com o potencial multiplicador de outras Delegacias acessarem o Judiciário com pleitos semelhantes, podendo trazer um grande desequilíbrio entre os efetivos das Delegacias.

Neste caso, a Corte não demonstra qualquer preocupação com o efeito em cadeia. Ele não é mencionado pela Ministra Presidente ou pelo voto divergente.

---

<sup>45</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580252/MS, Advocacia-Geral da União, manifestação como amicus curiae, 01/02/2013, p. 20.

Entretanto, nos dois primeiros casos mencionados, há uma maior preocupação, principalmente porque envolve uma crise sistêmica, que no caso da segurança pública do Município de Guaíra/PR não foi apontado.

Na ação de reforma da Casa de Albergado todos os Ministros, em seus votos, trazem a preocupação com a crise no sistema penitenciário. O Min. Lewandowski faz um grande relato sobre as condições desumanas no cárcere em todo o país, retratando desde as instalações precárias, fétidas e desumanas ao produto oriundo deste ambiente, o que ele chama de "fábrica de criminosos"<sup>46</sup>. Salienta que para autorizar a intervenção do judiciário basta a sistemática violação do princípio da dignidade da pessoa humana e do conceito assentado em criminologia de que a finalidade das sanções penais consiste primordialmente em promover a ressocialização do cidadão que violou a lei<sup>47</sup>, o que não vem ocorrendo nas atuais condições carcerárias.

Desta forma, na visão do Ministro, por haver uma violação sistemática, seria imperiosa a Manifestação da Corte para que o Poder Executivo voltasse a sua atenção e dispendesse recursos para melhoria das atuais condições carcerárias no país.

Portanto, enquanto a União afirma que a crise estrutural não deveria ser resolvida pontualmente, a Corte entende que pelo fato de a União não estar exercendo corretamente sua função, sem promover respostas efetivas à crise, os Ministros estariam legitimados a obrigá-la a cumprir o pedido de reforma.

Neste ponto, há uma diferença no posicionamento de alguns Ministros entre as ações de reforma e de Responsabilidade Civil do Estado. Enquanto na primeira havia um consenso de que o Judiciário precisaria intervir para solucionar a crise sistêmica, diante da ausência de vontade política do

---

<sup>46</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, p.25.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 55.

Administrador, quando se trata da Responsabilidade, o Ministro Barroso abre uma segunda corrente de pensamento.

Diante do caráter estrutural da crise, o ministro entende que a indenização em pecúnia não seria a mais efetiva para a solução do caso.

Tanto pelo potencial multiplicador que poderia trazer um forte impacto sobre as economias públicas e dificultaria ainda mais o direcionamento de recursos para a reforma do sistema, como pelo pouco impacto na vida daquele que recebe, pois continuaria nas mesmas condições sub-humanas.

O Ministro parte de duas premissas: (i) Não se trata de um caso isolado. Não é apenas o presídio do Município de Corumbá/MS que está malcuidado, mas quase todos os presídios do país. Trata-se de um problema nacional, sistêmico e estrutural e, segundo ele, soluções individuais e pontuais de natureza pecuniária poderiam, na verdade, agregar algum grau de complicação. (ii) O pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) foi atribuído sem a especificação de qualquer critério quantificador ou por quanto tempo equivaleria o pagamento. E como não cabe fazer instrução para quantificar de forma diferente, não caberia senão acatar a decisão do TJMS, apesar da total ausência de critério em seu arbitramento.<sup>48</sup>

Segue parte da ementa de seu voto com um panorama de seu entendimento:

*4. Diante do caráter estrutural e sistêmico das graves disfunções verificadas no sistema prisional brasileiro, a entrega de uma indenização em dinheiro confere uma resposta pouco efetiva aos danos morais suportados pelos detentos, além de drenar recursos escassos que poderiam ser empregados na melhoria das condições de encarceramento.*

*5. É preciso, assim, adotar um mecanismo de reparação alternativo, que confira primazia ao ressarcimento in natura ou na forma específica dos danos, por meio da remição de parte do tempo de execução da pena, em analogia ao art. 126 da Lei de Execução Penal. A indenização em pecúnia deve ostentar caráter subsidiário, sendo cabível apenas nas hipóteses em que o preso já tenha cumprido*

---

<sup>48</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p. 26

*integralmente a pena ou não seja possível aplicar-lhe a remição.*

*6. Provimento do recurso extraordinário para reconhecer o direito do recorrente a ser indenizado pelos danos morais sofridos, mediante remição de parte do tempo de execução da pena.*

*7. Afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: "O Estado é civilmente responsável pelos danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos presos em decorrência de violações à sua dignidade, provocadas pela superlotação prisional e pelo encarceramento em condições desumanas ou degradantes. Em razão da natureza estrutural e sistêmica das disfunções verificadas no sistema prisional, a reparação dos danos morais deve ser efetivada preferencialmente por meio não pecuniário, consistente na remição de 1 dia de pena por cada 3 a 7 dias de pena cumprida em condições atentatórias à dignidade humana, a ser postulada perante o Juízo da Execução Penal. Subsidiariamente, caso o detento já tenha cumprido integralmente a pena ou não seja possível aplicar-lhe a remição, a ação para ressarcimento dos danos morais será fixada em pecúnia pelo juízo cível competente".<sup>49</sup>*

O posicionamento do Ministro Barroso é muito elogiado por seus pares, inclusive acompanhado pelo Ministro Luiz Fux e Celso de Mello. Nota-se no voto do Barroso o interesse de realmente fazer sanar a crise e, de fato, pensar estrategicamente caminhos para reduzir o encarceramento e erradicar as violações que vêm sofrendo os detentos.

Entretanto, ele o faz sem considerar os outros Poderes e dá uma solução por conta própria ultrapassando o Legislativo, uma vez que não há previsão legal que comporte a solução por ele construída e o Executivo, visto que a União não se posicionou em nenhum momento sobre a forma de indenização.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p. 38 e 39.

<sup>50</sup> A União assumiu um posicionamento de negar veementemente a possibilidade de indenização e, portanto, não abordou em sua manifestação uma forma de se cumpri-la.

Enquanto que no voto sobre o caso da reforma do presídio o Ministro Barroso traz uma premissa de que haveria critérios para a atuação do Judiciário<sup>51</sup>, na ação de responsabilidade ele cria a solução, sem sequer haver base legal para tal, utilizando-se de analogia ao que hoje é aplicado na remição de pena (art. 126, da Lei de Execução Penal)<sup>52</sup>. Segundo ele, o que legitimaria tal iniciativa seria o "*caráter estrutural e sistêmico das graves disfunções do sistema prisional brasileiro*"<sup>53</sup>.

A grande diferença entre os votos do Ministro Barroso e do Ministro Relator é que enquanto o Min. Teori atuou fazendo uma distinção entre pedidos de implementação de políticas públicas e pedidos de indenização, o Min. Barroso encara ambos como um único problema, buscando uma solução de forma integrada, afinal, o dinheiro da indenização sairia dos cofres daquele que tem que instituir as políticas públicas.

Nota-se que o Min. Barroso olha para a questão de forma estrutural. Ele está um passo à frente, já analisando conforme se verá a diante, na decisão da ADPF 347, que trata do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário, onde se busca uma solução olhando para o todo. O Barroso traz um voto com um olhar de que não é apenas uma ação de indenização a se julgar, ele tem consciência de que ela faz parte de um complexo muito maior, que é a crise no sistema prisional.

De fato, o voto do Barroso tem um vício considerável a medida que não há previsão legal para remissão na forma por ele prevista em seu voto.

---

<sup>51</sup> O Ministro Barroso afirma "a decisão do Judiciário não deve ser a de ele se sobrepor ao Executivo e determinar como deve ser feito. O Executivo é que tem que apresentar o seu plano para reforma ou do presídio, ou do sistema estadual, fazer um diagnóstico, um plano, um cronograma, uma estimativa de custos, como ele pretende obter o dinheiro, e aí o Judiciário monitora" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki - atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 15/02/2017, p. 99).

<sup>52</sup> Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), art. 126: "O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena".

<sup>53</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.97.

Deste modo, surge um impasse: seguir o entendimento do relator, que seria agir dentro dos limites do que a Corte estaria, de certa forma, autorizada a fazer, ou seguir uma nova corrente, com o ministro Barroso, construindo uma norma e entrando em um conflito de que o Judiciário apenas aplica a norma, e não cria. A inovação *versus* uma decisão que afetaria ainda mais as contas públicas dos Estados da federação, sem trazer solução concreta para o problema.

Apesar de muitos ministros concordarem e elogiarem a proposta, não a apoiaram por entenderem que falta legitimidade à Corte em uma decisão que iria muito além de sua competência, vez que criaria uma solução sem embasamento legal e sem contribuição daquele que é o responsável pela execução. Segundo o Ministro Relator, Teori Zavascki, tal decisão comprometeria o princípio da legalidade; já para o Ministro Gilmar Mendes, a matéria precisaria de lei, diante da complexidade que envolve a solução proposta. Os ministros, inclusive fazem apelo para que a proposta de Barroso seja encaminhada ao Legislativo.

Desta forma, nota-se que a crise do sistema prisional brasileiro é utilizada como argumento pela União na tentativa de coibir ações pontuais pelo Judiciário, que, inclusive, poderiam agravar a situação econômico-financeira da União, Estados e Distrito Federal e dificultar ainda mais a efetivação de políticas para a solução da crise. Por outro lado, os Ministros entendem que é exatamente a crise que os legitima para agir.

No que se refere ao efeito em cadeia, apesar de haver preocupação por parte de todos os ministros, prevalece o entendimento de que uma vez ocorrido o dano, não há que se falar em contingenciamentos financeiros, uma vez que a indenização tem caráter comutativo e autoaplicável. A divergência aparece no momento de fazer aplicar a indenização e, então, se vê na corrente do Ministro Barroso a preocupação com o potencial multiplicador.

#### **6.4. Aspectos peculiares a cada ação**

## **6.4.1. RE 592581 – Reforma da Casa de Albergado**

### **6.4.1.1. Limitação cognitiva**

A Advocacia-Geral da União apresenta um aspecto preliminar em sua manifestação, que seria a limitação cognitiva na devolutividade do recurso. A União afirma que a cognição feita pelo TJ traz uma análise apriorística do tema, baseada apenas na precariedade que geralmente caracteriza os estabelecimentos penais do país, sem considerar os elementos empíricos que evidenciassem a omissão especificamente naquele estabelecimento, dentro deste caso concreto. Diante desta superficialidade no tratamento pelo TJRS, estaria limitado o âmbito da devolutividade do recurso no que se refere à eventual inadequação da política penitenciária prestada pelo Estado do RS, afinal, não poderia o STF incursionar análise de questões que não foram discutidas em instâncias inferiores.

Afirma que eventual juízo de procedência do recurso deve se limitar a reconhecer o vício do acórdão e determinar a reforma, remetendo os autos ao TJRS, para que este se pronuncie sobre eventual inadimplemento dos deveres constitucionais por parte do Estado do RS.

Em resposta, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski afirma que “consta dos autos, de forma inconteste, que a situação em que se acha o Albergue Estadual de Uruguaiana é efetivamente atentatória à integridade física e moral de seus detentos.” Confirma que o precário estado de conservação do estabelecimento prisional não foi objeto de disputa ao longo de toda a tramitação, inclusive, em nenhum momento se rebateu a afirmação de que os detentos estariam permanentemente expostos a risco de morte, havendo notícias de um preso ter perdido a vida por eletrocussão<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2015, p.10.

#### **6.4.1.2. Alheamento político**

Trata-se de argumento bastante polêmico, pois a AGU afirma que o isolamento político causado pela prisão torna difícil influir na democracia de modo a conseguir maior fatia de verba para investimento no setor.

O que se percebe é que, ao mesmo tempo em que assegurou aos presos o direito ao tratamento íntegro, a Carta Republicana negou-lhes o acesso direto ao embate democrático. Essa negativa parece assomar como o principal motivo pelo qual os condenados não conseguem influir nas decisões orçamentárias. E o alheamento desse momento decisório possivelmente está a penalizá-los com a falta de recursos para investimento na modernização do sistema carcerário. Forma-se, em torno do destino dos encarcerados, um círculo vicioso, a sentenciá-los não apenas com a segregação física, mas também com o exílio político, social e econômico<sup>55</sup>.

O Ministro Lewandowski rechaça este argumento e salienta que as minorias sempre terão acesso ao Judiciário para tornar efetivos os seus direitos, inclusive pelo aspecto contramajoritário que compõe a Corte. Entretanto, afirma que, apesar da possibilidade de o Judiciário intervir, este não pode fazê-lo de ofício ou com “um juízo puramente discricionário, transmudando-se em verdadeiros administradores públicos”. Também esclarece que exercer seu poder contramajoritário não significa implementar políticas públicas de forma ampla. Apenas fornece resistência a opções políticas de majorias que sejam incompatíveis com valores e princípios básicos da convivência humana.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 592581/RS. Advocacia-Geral da União, manifestação como terceiro interessado, 30/06/2010 fl. 475.

<sup>56</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário virtual. RE 592581/RS - Repercussão Geral, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 23/10/2009.

## **6.4.2. RE 580292 – Responsabilidade Civil do Estado**

### **6.4.2.1. Tipo de responsabilidade**

A União afirma que no caso em análise não se trata de culpa objetiva, sob a modalidade risco administrativo<sup>57</sup>, mas de responsabilidade subjetiva por omissão da Administração Pública, pela teoria da culpa administrativa<sup>58</sup> e assevera:

*"para que o dano decorrente da superpopulação carcerária seja atribuído ao Estado, é necessária a comprovação de que, para o resultado danoso, concorreu determinada a omissão culposa da Administração Pública na modalidade culpa administrativa, ocasionada pela falta de serviço".<sup>59</sup>*

A concretização do direito a uma prisão digna dependeria das possibilidades orçamentárias do Estado e, comprovada sua incapacidade financeira, não seria razoável compelir o Poder Público a efetivar tal comando constitucional. Desta forma, diante dos limites orçamentários, deveria se respeitar a "reserva do possível" e não estando presente a dotação orçamentária específica para a criação de novas vagas, não haveria que se falar em omissão culposa do Estado<sup>60</sup>.

A argumentação pela teoria da responsabilidade subjetiva foi um caminho arriscado a seguir, uma vez que já havia sido admitida a

---

<sup>57</sup> A teoria do risco administrativo estabelece que o Estado deve indenizar independentemente de culpa, salvo se houver alguma excludente de responsabilidade (se o Estado, por seus agentes, não der causa a esse dano ou se inexistir relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão).

<sup>58</sup> A teoria da culpa administrativa se resume pela aplicação dos princípios do Direito Público, afastando-se a responsabilidade subjetiva individual, que exige dolo ou culpa da pessoa causadora do dano, aplicando-se a responsabilidade subjetiva do Estado, que exige a falha do serviço público ou o seu funcionamento defeituoso ou tardio.

<sup>59</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580252/MS, Advocacia-Geral da União, manifestação como amicus curiae, 01/02/2013, p. 11.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 15

responsabilidade objetiva do Estado nas instâncias inferiores. A AGU traçou a estratégia de buscar a responsabilidade subjetiva, pois poderia utilizar-se de justificativas como superlotação, a crise sistêmica e a reserva do possível para questionar a culpabilidade e afastar a culpa do Estado.

A tentativa não teve sucesso, visto que o Relator, logo no início de seu voto reconhece a responsabilidade objetiva, inclusive dizendo que era algo já determinado nas instâncias que anteriormente haviam julgado o caso. Afirma não haver controvérsia neste aspecto.

O Ministro Barroso, responsável pela vertente da prestação alternativa da indenização, não segue o entendimento do Relator ou da AGU. Ele afirma se tratar de responsabilidade por ação, uma vez que, ciente da crise do sistema penitenciário, continuaria encarcerando pessoas em condições degradantes. E uma vez que os presos se encontram sob custódia do Estado, poderia seguir o entendimento da “*teoria do risco integral*”, que se traduz na assunção, pelo Estado, de uma “*posição especial de garante*”, tendo em vista que foi o poder estatal quem os colocou e os mantém dentro do sistema, também, o responsável pela manutenção dos estabelecimentos.

*85. Em razão desta posição de garante, o Estado sujeita-se a uma responsabilidade diferenciada, de caráter eminentemente objetivo, que decorre da existência de um dever individualizado de velar pela integridade dos presos (art. 5º, V e X, CF). Nessa hipótese, ainda que o dano moral causado decorra de uma omissão estatal, tratando-se do descumprimento do dever constitucional de guarda, o poder público é obrigado a repará-lo<sup>61</sup>.*

#### **6.4.2.2. Inexistência de direito à reparação por dano moral**

A União menciona que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, não seria qualquer dano relacionado ao comportamento do Estado que daria

---

<sup>61</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.75.

margem à indenização. O dano precisaria apresentar duas características: a) o dano deve corresponder à lesão a um direito da vítima; b) o dano deve ser certo e possível. E salienta:

*Em relação à primeira característica, pode-se afirmar que o alegado dano moral suportado pelo recorrente não corresponde à lesão a um direito seu, pois inexiste direito do recorrente a que o Estado promova a melhorias no sistema carcerário, sem que haja dotação orçamentária específica. Ademais, não há disposição expressa na lei ou na Constituição que determine a priorização da construção ou ampliação de presídios.*

*No que tange à segunda característica, pode-se afirmar que o alegado dano moral do recorrente não é certo ou possível. Alega o recorrente que a sua integridade física e moral restou violada pela excessiva população carcerária presente no estabelecimento prisional de Corumbá/MS. Contudo, ao invés de pedir em sua ação judicial o cumprimento de uma obrigação de fazer pelo Estado, opta por pedir indenização por danos morais individuais<sup>62</sup>.*

Caso fosse provido o recurso, a condenação do Estado a indenizar não extingiria a situação danosa, o recorrente permaneceria sofrendo danos e o recurso deixaria de ser empregado para melhoria do sistema; portanto, os demais apenados e a sociedade como um todo sairiam prejudicados<sup>63</sup>.

O Ministro Teori Zavascki afirma em seu voto que a indenização não se confunde com a melhoria do sistema penitenciário. Além disso, salienta não haver controvérsia quanto às más condições do estabelecimento penal de Corumbá/MS e o tratamento desumano que os detentos vêm sofrendo, nem quanto à configuração de dano moral.

*Portanto, repita-se, os fatos da causa são incontroversos: o recorrente, assim como os outros detentos do presídio de Corumbá/MS, cumpre pena privativa de liberdade em condições não só juridicamente ilegítimas*

---

<sup>62</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580252/MS, Advocacia-Geral da União, manifestação como amicus curiae, 01/02/2013, p. 19 e 20.

<sup>63</sup> Ibidem.

*(porque não atendem às mínimas condições de exigências impostas pelo sistema normativo), mas também humanamente ultrajantes, porque desrespeitosas a um padrão mínimo de dignidade. Também não se discute que, nessas condições, o encarceramento impõe ao detendo um dano moral, cuja configuração é, nessas circunstâncias, até mesmo presumida.<sup>64</sup>*

Sendo assim, dos dois argumentos apresentados pela União, nenhum foi acolhido pela Corte. Entretanto, mesmo refutados, ambos foram recebidos e trabalhados pelos Ministros.

#### **6.4.3. ADPF 347 – Estado de Coisas Inconstitucional**

A ADPF 347 foi uma ação proposta com pedido de medida cautelar. O julgamento da liminar foi realizado em plenário, entretanto, sem a oitiva da União ou qualquer outro requerido. Desta forma, como a pesquisa está focada na análise comparativa entre os argumentos apontados pela União e a fundamentação das decisões, a ausência de manifestação da União antes da concessão da medida liminar invalida a análise da decisão liminar para esta pesquisa.

Entretanto, após a concessão de parte dos pedidos feitos em sede liminar, houve uma movimentação dentro do processo, pois, segundo alguns Estados, a União não estaria cumprindo a determinação de liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para que os entes federados pudessem dar prosseguimento à reforma e construção de novos presídios.

Além disso, após a concessão da medida, a União publicou a Medida Provisória 755/2016, tendo sido, também, alvo de reclamações por parte dos

---

<sup>64</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. RE 580252/MS, Rel. Min. Teori Zavascki (atual: Rel. Min. Alexandre de Moraes), j. 15/02/2017, p.11.

Estados. Acerca de ambos os temas, houve manifestação da AGU e, também, decisões monocráticas proferidas pelo relator do caso.

Desta forma, apesar de o acórdão sobre a liminar estar fora do escopo da pesquisa, os atos subsequentes a ele, por decorrerem de manifestação de ambas as partes e resultarem em decisão, ainda que monocrática, geram um cenário contendo todos os elementos necessários para adentrar no núcleo de investigação deste estudo. Assim, dou início à análise do sucedido na ADPF 347/DF após a decisão da medida cautelar. Vale ressaltar que apenas serão objeto de exame as manifestações que levaram às decisões monocráticas. Desta forma, os argumentos das partes relativos ao julgamento do mérito (ainda não previsto) não fazem parte da análise.

#### **6.4.3.1. Primeira reclamação contra a União**

A decisão que julgou a medida cautelar da ADPF 347 deferiu a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), determinando a abstenção de se realizar novos contingenciamentos. Entretanto, oito meses após a ciência da União sobre a decisão e três meses após a publicação do acórdão, sete Estados da Federação<sup>65</sup> vão à Corte informar que não teriam notícia da liberação dos recursos do FUNPEN. Segundo consta, a negativa no repasse dos valores vinha ocorrendo desde antes do deferimento da cautelar, tanto em relação à celebração de novos convênios quanto a valores acordados objetos de contratos de repasse e convênios já firmados.<sup>66</sup> Desta forma, os Estados pedem explicações à União das razões pelo não cumprimento da decisão e a informação de como fará para cumpri-la.

---

<sup>65</sup> Mato Grosso do Sul, Piauí, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe.

<sup>66</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580252/MS, petição de descumprimento da liminar, Câmara Técnica do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal CNPGEDF, 15/06/2016, p.2.

A AGU afirma que, segundo informações da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do Ministério da Justiça e Cidadania, teria executado *todas as ações orçamentárias e financeiras relativas ao cumprimento da ADPF 347*. E afirma:

*9. Um dos reflexos da aplicabilidade da ADPF 347 é a evolução em 70% no fluxo de pagamento do FUNPEN em relação ao exercício de 2015. Em 20/6 o FUNPEN pagou despesas na monta de 264.8 mi, enquanto em 20/5 esse valor foi de 155.9 milhões. Esse incremento na execução reflete um esforço do Ministério no sentido de dar efetivo cumprimento à decisão, uma vez que para que isso ocorresse foi necessário comprometer a execução de outras políticas da pasta (Fonte SIAFI)<sup>67</sup>.*

A AGU coloca uma ressalva de que é necessária uma vinculação de pagamento específica, o que poderia ter gerado algumas dificuldades, atrasando o repasse da verba. Além disso, a alteração da vinculação anterior para a atual gerou a necessidade de envio de uma Nota Técnica à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Ressalva que o Ministério atende aos limites de empenho<sup>68</sup>, que são decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas afirma que a totalidade do limite da unidade será disponibilizada, conforme o fluxo de empenho.

A Setorial afirma estar atendendo às solicitações, mas estaria restrita ao limite de execução da dotação do FUNPEN relativa a 2016 e afirma que a decisão do Supremo na ADPF 347 havia ocorrido após o encaminhamento da proposta orçamentária daquele ano. Em relação ao saldo acumulado dos anos anteriores, a liberação estaria em processo de tramitação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

---

<sup>67</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 347/DF - Medida Cautelar, Advocacia-Geral da União, Petição de apresentação de manifestação (62539/2016), 04/11/2016, p. 3.

<sup>68</sup> Limite de empenho está previsto no artigo 9º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000: "Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

Em referência à proposta orçamentária de 2017, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças informa que a mesma foi elaborada a partir da decisão do Supremo e houve um incremento de 157% no orçamento discricionário do FUNPEN na comparação com o ano anterior, saltando de 268 milhões de 2016 para 689,12 milhões em 2017, em que foi contemplada toda a previsão de receita do Fundo no ano, sem contingenciamentos.

Não houve uma decisão sobre o assunto. No meu entendimento, esta omissão do Relator seria pelo fato de os Estados terem pedido explicações para a demora na liberação dos recursos; a União esclareceu todos os pontos, demonstrou que estava trabalhando para dar efetividade à decisão, explicando os procedimentos e as limitações orçamentárias para o ano de 2016, e apontando, além disso, que em 2017 o valor seria maior. Desta forma, aparentemente, diante de todos os esclarecimentos oferecidos pela União, a questão estaria resolvida.

#### **6.4.3.2. Segunda reclamação contra a União**

Entretanto, já no ano de 2017, os Estados da Bahia e do Ceará procuram a Corte para noticiar que a União não teria liberado as suas respectivas cotas-parte dos recursos do FUNPEN referentes ao ano de 2016. A Justificativa da União foi a de que estes Estados não teriam instituído e regulamentado o seu fundo penitenciário (visto que o repasse deve ser feito fundo-a-fundo) para que pudessem receber a verba. A AGU alega que a criação do fundo destes Estados para o recebimento dos recursos seria recente e asseverou que uma vez liberados novos recursos ao Fundo, seria feito o repasse aos Estados.

O Ministro Marco Aurélio profere decisão monocrática determinando que os recursos sejam imediatamente disponibilizados ao Fundo Penitenciário do Estado da Bahia e do Ceará, uma vez que a Medida Provisória nº 755/2016 afirma que cumpridos os requisitos legais, a liberação da quota-parte a que o Estado tem direito deveria ser feita imediatamente. E salienta que não

poderia prosperar a alegação de que não há recursos disponíveis, uma vez que os valores financeiros a que os Estados têm direito seriam “*previamente partilhados de forma proporcional entre os entes federados, de modo que o montante a ser transferido a cada qual deve permanecer reservado a essa finalidade, surgindo imprópria destinação diversa*”<sup>69</sup> (STF, 2017, p. 7).

O que se observa neste caso é que, apesar de serem petições diversas, ambas tinham o mesmo objeto, foram contestadas da mesma forma e tiveram a mesma decisão. Entretanto, é interessante que, mesmo diante da decisão proferida pelo Min. Marco Aurélio em relação à Bahia, a União continuou retendo recursos para outros Estados em condição semelhante. E um mês depois o Ceará ajuizou o mesmo pedido. A AGU deu a mesma resposta, apesar de estar ciente da decisão do Relator determinando a transferência do dinheiro imediatamente. Entretanto, o Ministro precisou proferir nova decisão com o mesmo teor da anterior para fazer cumprir um ato que estava, inclusive, previsto em lei.

## **7. Conclusão**

Diante dos fatos apresentados, o que se constata é que, de todos os argumentos apresentados pela União, apenas no caso da lotação de policiais na delegacia da Polícia Rodoviária Federal de Guaíra/MS, é que houve certa relativização dos argumentos da União. Nesta ação, as dificuldades orçamentárias do Estado e a potencialidade do efeito em cadeia da decisão não foram diretamente respondidas pela Ministra Cármen Lúcia. Entretanto, fica nítida a motivação da Ministra: diante da importância da região, que é de fronteira e um caminho para entrada de drogas e armamentos, a ministra

---

<sup>69</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão monocrática. ADPF nº 347/DF - Medida Cautelar, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22/06/2017, p. 7 j. 16/08/2017, p. 7.

decide em prol da segurança de todo o país e dos próprios policiais, não havendo que se falar em questões orçamentárias.

E de todas as manifestações da União, apenas uma delas foi acolhida, mas, ainda assim, não expressamente. Na ADPF 347, quando os Estados apresentaram o pedido de explicações para a União, diante de sua resposta completa e assertiva, o Ministro Relator Marco Aurélio acatou e não fez qualquer outra determinação, apenas aguardou que a União proviesse todos os valores que estavam pendentes, conforme foram detalhados em sua manifestação. Ou seja, o Relator pediu explicações, a União forneceu e ele não efetuou qualquer outra determinação, aceitou tacitamente que ela cumprisse conforme havia mencionado.

Quanto ao mais, todos os outros pontos abordados pela Advocacia-Geral da União foram apreciados pelos Ministros, contudo, nenhum deles foi capaz de mudar a orientação da Corte. A União perdeu todos os pleitos.

Os argumentos da União tiveram maior relevância no voto do Ministro Roberto Barroso na ação de indenização por danos morais decorrentes das más condições suportadas pelos detentos nos presídios. Diante da crise estrutural e da pouca efetividade de conceder uma indenização na ínfima quantia de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao detento que continuaria sofrendo os danos do cárcere, o Ministro favoreceu a União e não a condenou à indenização pecuniária. Ele criou a figura da uma remição de pena de forma analógica ao art. 126 da LEP. Todavia, Barroso foi vencido e a União foi condenada ao pagamento indenizatório.

Sendo assim, pode-se afirmar que, em que pese o Poder Executivo não tenha vencido nenhuma das ações, os Ministros apreciaram os apontamentos da União e se atentaram a refletir e respondê-los. Portanto, é imperioso afirmar que ela teve a sua relevância no processo decisório. Os Ministros podem não ter concordado com as suas premissas, mas a União foi ouvida e teve os seus argumentos levados em consideração na formação das razões de seus votos. Ressalto que os resultados não trazem um panorama completo sobre o tema, uma vez que não foi possível analisar todas as ações que

discutiam implementação de políticas públicas relativas a segurança pública decididas pela Corte.

Em um cenário onde, cada vez mais, se criticam excessos por parte do Judiciário ao interferir em atos dos outros Poderes, essa pesquisa pôde verificar que, dentro do círculo de decisões analisadas, tais intervenções possuem bases sólidas, que as legitimam. O diálogo que o Supremo Tribunal Federal fez com os posicionamentos trazidos pela União é muito importante, uma vez que, diante de uma construção argumentativa sólida, diminui-se a possibilidade de que esta seja desconstruída, ou até descumprida pela União.

Portanto, é preciso dizer que talvez seja necessário, por parte da União, a revisão de suas estratégias para que consiga fazer prevalecer suas teses em casos futuros, principalmente, na decisão de mérito da ADPF 347/DF, que ainda não ocorreu e precisará de esforços de todos os poderes para dar fim ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.

Fica a ressalva de que existem muitas decisões proferidas pela Corte quando o assunto é *políticas públicas*, e portanto, este cenário aqui encontrado talvez não seja uniforme em todas elas. No entanto, é importante constatar que, diante de um assunto de grande importância e com grandes impactos, como é a segurança pública, a Corte fez um trabalho argumentativo muito relevante para a discussão do tema.

## 8. Referências Bibliográficas

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 8, n. 1, p. 6-22. Fev/Mar 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da pena de prisão: Causas e alternativas. 4 ed., São Paulo, Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília/DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp79.htm). Acesso em: 09/11/2018

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília/DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 12/11/2018.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal, Brasília, DF, 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm). Acesso em: 04/11/2018.

BRASIL, Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), Brasília/DF, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm) Acesso em: 10/11/2018

BRASIL. Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional. Relatório de Gestão 2008 - Fundo Penitenciário Nacional. Brasília, 2009, 129

p. Disponível em:  
[http://justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/funpen.pdf](http://justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/funpen.pdf). Acesso em: 08/11/2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In "Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico". São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

BUENO, Samira. O papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional. Nº. 11. Jan.-Jun. 2017. Disponível em:  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI\\_n11\\_Papel.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI_n11_Papel.pdf)  
Acesso em: 15/11/2018

IPEA. Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611\\_relatorio\\_reincidencia\\_criminal.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf) Acesso em: 12/11/2018

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, 392 p.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 6. ed. atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão monocrática. ADI nº 45/DF - Medida Cautelar, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004. Disponível em:  
<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000072110&base=baseMonocraticas>.  
Acesso em: 21/10/2018