

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,  
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

**FERNANDO GALINDO AYUDA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Galindo Ayuda; Jerônimo Siqueira Tybusch; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-708-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

---

### **Apresentação**

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) denominado “ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II” do VI Encontro Virtual do CONPEDI (VIEVC), com a temática “Direito e Políticas Públicas na era digital”, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Sociedade Científica do Direito no Brasil, e apoio da Faculdade de Direito de Franca e das Faculdades Londrina, em evento realizado entre os dias 20 e 24 de junho de 2023, de forma telepresencial, com a utilização da Plataforma ConferênciaWeb RNP.

Trata-se de publicação que reúne artigos de temáticas diversas atinentes ao acesso à justiça, a jurisdição, a gestão e política judiciária, os avanços e riscos tecnológicos na prestação jurisdicional, os registros públicos, as serventias extrajudiciais, a desjudicialização e a segurança jurídica, o ativismo judicial e a judicialização de políticas públicas, os riscos do pamprinciologismo, o processo estrutural, o compliance constitucional, a justiça gratuita e a Defensoria Pública, a imparcialidade, e a questão tributária e as formas consensuais de solução de conflitos; todos apresentados e discutidos pelos autores e coordenadores no âmbito do Grupo de Trabalho e Linha de pesquisa. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação e graduação, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes.

Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea, todos com olhos e vinculados ao Estado Democrático de Direito.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar a construção de um

Direito voltado à concretização de preceitos insculpidos no Estado Democrático Constitucional de Direito.

22 de junho de 2023.

Professor Dr. Fernando Galindo Ayuda

Docente titular do PPGD da Universidad de Zaragoza

cfa@unizar.es

Professor Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch

Docente titular do PPGD da Universidade Federal de Santa Maria e Membro da Diretoria do CONPEDI

jeronimotybusch@ufsm.br

Professor Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas

Coordenador e Docente titular do PPGD e do PPGMCult da Universidade FUMEC e do Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP)

sergiohzhf@fumec.br

# O PROCESSO ESTRUTURAL E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO SISTEMA CARCERÁRIO PARAENSE APÓS A ADPF 347 E O MASSACRE NO CENTRO DE RECUPERAÇÃO DE ALTAMIRA-PA

## THE STRUCTURAL PROCESS AND THE CHANGES PROMOTED IN THE PRISON SYSTEM IN PARÁ AFTER ADPF 347 AND THE MASSACRE AT THE RECOVERY CENTER OF ALTAMIRA-PA

Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade <sup>1</sup>

Gisele Santos Fernandes Góes <sup>2</sup>

Cristiano Lopes Seglia <sup>3</sup>

### Resumo

O presente artigo objetiva analisar os efeitos do processo estrutural, bem como as disposições estabelecidas na ADPF 347, tendo como foco o sistema penitenciário paraense, especificamente após o Massacre no Centro de Recuperação de Altamira-PA. Para intentar tal abordagem, apresentou-se os conceitos de processo estrutural e Estado de Coisas Inconstitucional, discutindo-se quais medidas foram e precisam ser implantadas para solucionar a situação de desconformidade existente no sistema carcerário paraense. Como melhor compreensão do instituto, foram definidas as características do processo estrutural, problema estrutural e decisão estrutural, demonstrando como a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal é um nítido exemplo de decisão estrutural. Para tanto, utilizou-se pesquisa bibliográfica, bem como dados e relatórios do sistema carcerário fornecidos pela SUSIPE e SEAP. Conclui-se que a ADPF 347 é importante exemplo de processo estrutural e suas premissas ensejaram inegáveis avanços na situação carcerária paraense, sendo necessário, no entanto, a adoção de novas medidas para se alcançar uma efetiva estruturação do sistema, de modo a permitir uma completa ressocialização da pessoa presa.

**Palavras-chave:** Processo estrutural, Estado de coisas inconstitucional, Sistema carcerário paraense, Medidas estruturantes, Massacre no centro de recuperação de altamira

### Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the effects of the structural process, as well as the provisions established in ADPF 347, focusing on the penitentiary system in Pará, specifically after the

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito do TJPA. Professor e Coordenador do Curso de Pós-Graduação da Escola Judicial do TJPA. Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

<sup>2</sup> Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Professora de Processo Civil na UFPA e Procuradora Regional do Trabalho (8ª Região)

<sup>3</sup> Juiz de Direito do TJPA. Especialista em Direito Penal, Direito Processual Penal e Direitos Humanos pela Escola Judicial do Poder Judiciário do Estado do Pará (EJPA).

Massacre at the Recovery Center of Altamira-PA. To attempt such an approach, the concepts of structural process and Unconstitutional State of Affairs were presented, discussing which measures were and need to be implemented to solve the situation of non-conformity existing in the prison system of Pará. As a better understanding of the institute, the characteristics of the structural process, structural problem and structural decision were defined, demonstrating how the decision handed down by the Federal Supreme Court is a clear example of a structural decision. For that, bibliographical research was used, as well as data and reports from the prison system provided by SUSIPE and SEAP. It is concluded that ADPF 347 is an important example of a structural process and its assumptions have led to undeniable advances in the prison situation in Pará, however, it is necessary to adopt new measures to achieve an effective structuring of the system, in order to allow a complete rehabilitation of the prisoner.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Unconstitutional state of affairs, Paraense prison system, Structuring measures, Structural injunction, Massacre at the altamira recovery center

## **1 INTRODUÇÃO**

O estudo do processo estrutural ganhou efetiva relevância no sistema processual brasileiro nos últimos anos, principalmente após a decisão paradigmática proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, na qual foi reconhecido que o sistema carcerário nacional sofre do que a Suprema Corte Colombiana classificou como “Estado de Coisas Inconstitucional”, um reconhecido problema estrutural, que demanda a atuação em conjunto de uma série de entes, bem como uma adoção de medidas a fim de se alcançar um estado de conformidade esperado, ou seja, um sistema carcerário ideal, capaz de promover a efetiva ressocialização e garantir a dignidade da pessoa humana.

Ao longo do presente artigo, discorrer-se-á acerca dos conceitos e características do processo, problema e decisão estrutural, demonstrando como o encaminhamento do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 é um nítido exemplo de decisão estrutural.

Na sequência, realizar-se-á um estudo dos termos apresentados na ADPF 347, relacionando o Estado de Coisas Inconstitucional com a noção de problema estrutural, para se analisar como o governo paraense, por meio de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do envolvimento da sociedade, passaram a adotar soluções estruturais, sobretudo após o massacre ocorrido no Centro de Recuperação de Altamira-PA, com o objetivo de pôr fim ao estado de desconformidade apresentado em seu sistema carcerário, para, em seguida, examinar quais medidas estão sendo efetivamente adotadas e quais ainda podem ser com a finalidade de reorganizá-lo, de modo a permitir que alcance a finalidade de ressocialização do indivíduo.

## **2 PROCESSO ESTRUTURAL: ORIGEM, CONCEITOS, ELEMENTOS ESSENCIAIS E NÃO ESSENCIAIS, CARACTERÍSTICAS E APLICABILIDADE NO DIREITO PROCESSUAL BRASILEIRO**

Um dos principais temas discutidos no Direito Processual Civil como mecanismo de solução de problemas massivos de violação de direitos humanos é o processo estrutural e as chamadas decisões estruturais.

Embora seja tido por alguns como uma espécie de direito coletivo, o processo estrutural vai além desta concepção, eis que prevê uma série de decisões e mecanismos destinados a pôr fim aquilo que Didier, Zaneti e Alexandria nominaram como situação de desconformidade, que consiste em uma “situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante” (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 104). Trata-se, portanto, de uma situação

contínua e permanente de violações de direito, não necessariamente ilícita, no sentido de ser uma circunstância que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal destinado à garantia de direitos fundamentais do indivíduo (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 104).

As noção de processo estrutural e decisão estrutural foram desenvolvidas nos Estados Unidos a partir de alguns casos surgidos na segunda metade do século XX, em especial o caso emblemático *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual a Suprema Corte Americana reconheceu a inconstitucionalidade de leis do Estado do Kansas que promoviam a segregação racial de estudantes de escolas públicas, impondo uma séria de medidas amplas destinadas a consagrar os valores constitucionais de igualdade, com o propósito de encerrar a pauta de desconformidade segregacionista, até então vigente naquele Estado e em todo o país (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 103).

Vale ressaltar que, naquela época, prevalecia no direito norte-americano a doutrina do “*separate but equal*”, em tradução livre “separados, mas iguais”, havendo, portanto, uma violação de direitos consagrada nos textos legislativos do Estado do Kansas, tida como normal e aceitável por parte daquele grupo social.

Este primeiro caso em 1954 declarou a inconstitucionalidade da legislação segregacionista do Estado do Kansas e desaguou no denominado *Brown II*, em 1955, em que a Suprema Corte determinou que os estados norte-americanos comesçassem a elaborar seus planos de como colocar em prática a decisão da SCOTUS.

Outro importante marco histórico do nascedouro do processo estrutural é o precedente relacionado ao caso *Holt v. Sarver*, que consistiu em diversas ações judiciais que tramitaram entre a década de 1960 a 1989, destinadas a questionar a constitucionalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas.

Embora já tivessem sido ajuizadas outras ações destinadas a questionar violações pontuais dos direitos da população carcerária do Estado do Arkansas, as decisões proferidas pelo juiz de primeiro grau J. Smith Henley provocaram efetivas mudanças estruturais no sistema prisional, colocando em xeque toda a constitucionalidade do sistema carcerário até então consolidado naquele Estado (VIOLIN, 2022, p. 651).

A partir dessa série de litígios e alterações estruturais, inaugurou-se em todos os 40 estados norte-americanos uma onda de reforma no sistema prisional, denominada como *prison reform litigation*. Observa-se que, assim como no primeiro caso citado, as decisões estruturais proferidas nos processos do Estado do Arkansas não ficaram limitadas aos limites geográficos daquele ente da Federação Norte Americana.

No Brasil, o Processo Estrutural e a temática da decisão estrutural ganharam força a partir de 2015, com a edição do Código de Processo Civil, pois passou a fornecer subsídio para o enfrentamento de processos que continham em seu cerne uma litigiosidade que fosse além dos litígios individuais. O código trouxe mecanismos tendentes a propiciar a efetiva consagração da tutela estrutural, haja vista que previu uma série de atos atípicos de cooperação e alterações procedimentais e de medidas executivas capazes a comportar suas peculiaridades, além de ter fornecido vias de participação de terceiros mais amplas e alargada a possibilidade da interpretação do pedido e da decisão da judicial, estruturas normativas que permitem o caminho da flexibilização do rito.

No entanto, desde 2009, o Supremo Tribunal Federal vem proferindo decisões que são consideradas como estruturais, entre elas podemos citar o caso Raposo Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388/RR), na qual foi reconhecida a necessidade de demarcação das terras indígenas, além de estabelecer uma série de condicionantes tanto para a demarcação, quanto para o usufruto das terras demarcadas. Outro precedente na jurisprudência nacional foi o Mandado de Injunção nº 708/DF, em que o Supremo reconheceu a omissão legislativa no que tange à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis, estabelecendo a aplicação da Lei nº. 7.783/1989, que disciplina o direito de greve dos trabalhadores celetistas em geral, com adaptações, até que fosse sanada a omissão legislativa.

E mais recentemente a ADPF 347, na qual foi declarado o Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, em razão da massiva violação dos direitos constitucionais da população carcerária, promovida não só pelo Executivo e Legislativo, mas também pelo Judiciário, reconhecendo a existência de uma situação consolidada de violação de direitos humanos, que tornava necessária a adoção de uma série de medidas por todos os entes destinadas a solucioná-la.

Com a decisão proferida em medida cautelar da ADPF 347, o estudo do processo estrutural ganhou força entre os juristas brasileiros, sendo possível observar de forma clara a existência de uma situação de desconformidade consolidada e a adoção de uma série de medidas que, ao longo do tempo, seriam destinadas à reestruturação da situação posta, como veremos em detalhe a seguir.

Observa-se, desde já, que embora a jurisprudência norte-americana enquadre como uma manifestação do ativismo judicial e esteja sujeito a severas críticas o processo estrutural como mais um mecanismo de ativismo judicial, as suas decisões não podem ser tidas como simples ativismo, mas sim como adoção de procedimentos, por meio de decisões, sobretudo

consensuais, destinadas a efetivar a proteção dos direitos e garantias consagrados expressamente nos Tratados de Proteção dos Direitos Humanos, bem como em normas internas.

Destarte, não há que se falar em ativismo judicial no estudo do Processo Estrutural, pois o que existe é o reconhecimento da existência de uma situação de desconformidade consolidada na sociedade, que vai de encontro aos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional, sendo imprescindível a utilização de medidas estruturantes destinadas a extirpá-la, alcançando-se um estado ideal ou uma situação de conformidade com as normas constitucionais, cessando a violação de direitos existente e tolerada.

No entanto, a reestruturação não será atingida por meio de uma simples decisão, ou pela imposição de um órgão julgador, algo comum existente nos litígios individuais, visto que são indispensáveis uma série de decisões ao longo do tempo. Isto por uma razão muito simples de se compreender, porque da mesma forma que a situação de desconformidade não emergiu de forma repentina, deve-se buscar uma série de comportamentos e mecanismos destinados a alterar essa realidade.

Segundo Didier, Zaneti e Alexandria, o campo do conceito de processo estrutural envolve três conceitos: problema estrutural ou litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 104-110).

O problema ou litígio estrutural ou situação de desconformidade estruturada é a noção básica a partir da qual se pode aprender os demais conceitos, sendo conceituada como uma situação de fato em que uma desconformidade se estabeleceu, ou seja, é a consolidação de uma situação de permanente desconformidade. Trata-se, como dito, de um estado de desconformidade estruturado que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, proveniente de uma situação de ilicitude contínua e permanente, que necessita de reorganização (ou de reestruturação) (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 104).

Esclareça-se que se usa o termo desconformidade ao invés de ilicitude ou antijuridicidade, porque não serão em todos os casos que a situação consolidada advém de uma ilicitude, mas sim uma situação indesejada, que precisa ser estruturada. Como visto nos precedentes históricos mencionados, a questão da segregação racial enfrentada pelo estado do Kansas era uma situação posta na legislação, portanto, não havia que se falar em ilicitude por parte do Estado, embora houvesse uma nítida violação de direitos humanos.

Por outro lado, ao se investigar o problema estrutural enfrentado pelo sistema carcerário brasileiro, é inegável a existência de uma situação de antijuridicidade ou ilegalidade aceita pelo Estado, eis que é de conhecimento do Judiciário, Executivo e Legislativo que as

penitenciárias brasileiras não se adequam, em sua maioria, às previsões contidas na Lei de Execuções Penais, bem como nos tratados e convenções de direitos humanos.

O problema estrutural, exatamente por ser uma situação de desconformidade estruturada, é um problema que não pode ser resolvido com um único ato ou uma única decisão. A solução do problema estrutural depende necessariamente de uma série de atos e providências, os quais se protraem ao longo do tempo, que precisam ser tomadas para que haja uma reestruturação da situação, e essa série de atos e providências são tomadas no processo estrutural.

Desse modo, o “processo estrutural é aquele no qual se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 107). Para Edilson Vitorelli, o processo estrutural é aquele que se pretende, por meio da atuação jurisdicional, reorganizar uma estrutura, pública ou privada, que provoca a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo em que funciona, dando origem, a um litígio estrutural (VITORELLI, 2018, p. 340).

Considerando que o problema estrutural se encontra consolidado, é crucial enfrentar um regime de transição até o alcance da situação almejada. Portanto, todo processo estrutural pressupõe a necessidade de construção do modelo de transição entre a situação de desconformidade e a situação de conformidade desejada, simplesmente porque ele não pode ser resolvido por um simples ato (DIDIER, ZANETI, ALEXANDRIA, 2020, p. 108).

Concluindo, tem-se o conceito de decisão estrutural, definida como aquela que além de constatar a existência de um problema estrutural, define o estado de coisas a ser alcançado. Nesse sentido, Didier, Zaneti e Alexandria esclarecem que a decisão estrutural, partindo da constatação de um estado de desconformidade, aponta o estado ideal de coisas que deve ser alcançado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser implementado (meios). Esclarecem, no entanto, que a decisão estrutural não estrutura, ela reestrutura, estabelecendo, inicialmente, uma meta a ser alcançada, assemelhando-se a uma norma-princípio, e, em seguida, fixam-se critérios de como se deve alcançar esse resultado, prevendo condutas que precisam ser respeitadas e adotadas para que o preceito seja atendido e o resultado alcançado, assemelhando-se assim a uma norma-regra.

Neste sentido, valendo-se das distinções entre norma-regra e norma-princípio (ALEXY, 1993, p. 87), pode-se concluir que a decisão estrutural é uma decisão que possui uma natureza distinta das decisões não estruturais (decisões tradicionais), eis que estas estabelecem regras de conduta a serem observadas, como uma decisão condenatória, declaratória ou

constitutiva. A decisão estrutural, por sua vez, possui conteúdo normativo de norma-princípio, ao estabelecer um estado ideal de coisas a ser alcançado, definindo mandamentos de otimização, que são caracterizados por serem satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Definido o resultado a ser alcançado, a decisão estrutural estabelecerá o como, o tempo e o grau de transformação necessário para se concretizar a reestruturação pleiteada. Assim, nesta segunda fase, entra em cena outra característica marcante das decisões estruturais, que é o fato de não se consubstanciarem em uma decisão isolada, mas em uma série de decisões e provimentos necessários a consagração do resultado pretendido, característica esta denominada por Sérgio Cruz Arenhart como “decisões em cascata” (ARENHART, 2013, p. 400). Como o problema estrutural surgiu ao longo do tempo, será necessário a adoção de uma série de mecanismos, provimentos e atos destinados a transformação e alteração da situação de desconformidade.

Nessa esteira, imprescindível que os atores envolvidos em um processo estrutural guardem respeito a três dispositivos consagrados expressamente na Lei nº. 4.657 de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), quais sejam, os arts. 20, 22 e 24, os quais consagraram a lógica consequencialista como preceito da realidade, ao dispor que nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá ou determinar-se-á a interpretação de normas sobre gestão pública apenas com base em valores jurídicos abstratos, devendo ser levado em consideração as consequências práticas da decisão, bem como os obstáculos e dificuldades reais do gestor (arts. 20 e 22), e a necessidade de se estabelecer de um regime de transição para implementação de um novo dever ou condicionamento de direito, de forma a garantir que ele seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais (art. 23).

Destarte, considerando as premissas do Processo Estrutural, não há dúvidas que se trata de um importante instrumento para tutela de direitos fundamentais, para cessar violações de direitos humanos caracterizados tanto por situações de desconformidade lícitas, como por exemplo a existência de normas jurídicas que promovam a segregação, quanto ilícitas, como no caso do sistema carcerário brasileiro, eis que embora Lei de Execução Penal, datada de 11 julho de 1984, tenha previsto uma série de direitos e garantias mínimas, estes ainda são violados de maneira patente, pelo Judiciário, Executivo e Legislativo.

Diante deste cenário, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347, sendo esta apresentada como um exemplo de processo estrutural.

## **2 ADPF 347 – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O PROCESSO ESTRUTURAL**

Como visto, um dos principais exemplos de utilização do processo estrutural e decisão estrutural no direito brasileiro foi aquele discutido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, de relatoria do Min. Marco Aurélio, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional Brasileiro<sup>1</sup>.

No entanto, não há como compreender as premissas discutidas na ADPF 347 sem se ingressar em qual é a finalidade da pena para o direito penal brasileiro. Um dos pressupostos básicos de uma sociedade organizada, regida por um sistema de normas de conduta previamente prescrito, é a ideia de pena, consistente na reação a ser aplicada ao membro da sociedade que infringe alguma das normas de organização voltadas ao grupo social.

Neste sentido, Cleber Masson conceitua pena como “espécie de sanção penal consistente na privação ou restrição de determinados bens jurídicos, aplicada pelo Estado em decorrência do cometimento de uma infração”, e aduz que sua finalidade pode ser “de castigar o seu responsável, readaptá-lo ao convívio em comunidade e, mediante intimidação endereçada à sociedade, evitar a prática de novos crimes ou contravenções” (MASSON, 2020, p. 465).

A Lei de Execução Penal (Lei nº. 7.210/1984) estatui, de forma expressa, a prevenção especial em seu art. 10 como intenção da pena<sup>2</sup> e dispõe ser dever do Estado garantir a assistência ao preso e promover o seu retorno à convivência em sociedade. Nessa linha, reforçando o direito pátrio, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) incorporada em nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto nº. 678 de 1992, dispõe em seu art. 5º, item 6, que as “penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação dos condenados”.

---

<sup>1</sup> Insta esclarecer que Edilson Vitorelli apresenta fortes críticas à abrangência da ADPF 347, afirmando que, embora ela tenha um propósito estrutural, alcançou êxito apenas de um ponto de vista estratégico, chamando atenção para o problema estrutural enfrentado pelo sistema carcerário brasileiro. Por outro lado, afirma que, do ponto de vista estrutural, não se alcançou o êxito esperado, isto porque o Supremo Tribunal Federal não demonstrou disposição para acompanhar a execução de um plano capaz de alcançar a efetiva reestruturação do sistema, além de não ter efetivamente se organizado para efetivar a decisão estrutural (VITORELLI, 2020, p. 509-511). Nesse rumo também, postulando uma atuação mais ampla e flexível do STF, GÓES, Gisele S F e VIANA, Samira, 2022, p. 183 e ss.

<sup>2</sup> A teoria da prevenção especial procura evitar a prática do delito, mas, ao contrário da prevenção geral, dirige-se exclusivamente ao delinquente em particular, objetivando que este não volte a delinquir (BITENCOURT, 2012, 13.89).

Na ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal reconheceu algo há muito tempo observado no sistema jurídico penal brasileiro, qual seja, o fracasso do seu sistema prisional, demonstrando que, dada as condições a que eram submetidas a população carcerária, a pena vinha exercendo apenas a função retributiva<sup>3</sup> e, mesmo nesse sentido, em flagrante violação aos direitos humanos e demais garantias ao preso, eis que boa parte dos presídios e delegacias possuíam condições semelhantes às masmorras medievais, não apresentando o mínimo necessário à sobrevivência dos custodiados, que padeciam os mais diversos tipos de situações vexatórias e degradantes.

A ADPF 347 foi ajuizada pelo Partido Socialista e Liberdade (PSOL) em maio de 2015, ocasião em que se requereu ao Supremo Tribunal Federal que fosse reconhecido que o sistema penitenciário brasileiro violava direitos fundamentais da Constituição da existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional”, com a conseqüente necessidade de adoções de medidas destinadas a reestruturar o sistema, objetivando reduzir e resolver o problema da superlotação dos presídios e das condições degradantes existentes no cárcere.

O Estado de Coisas Inconstitucional é uma teoria proveniente da Corte Constitucional Colombiana admitida inicialmente em dois casos específicos, um tratando do sistema carcerário daquele país, que assim como o brasileiro, apresentava inegáveis falhas estruturais, de modo a ocasionar uma constante violação de direitos humanos, discutida na Sentencia de Tutela (T) 153, de 1998, e o outro referente ao deslocamento forçado de pessoas, porque parte da população era obrigada a migrar dentro do território colombiano em razão da atuação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC’s (AZEVEDO CAMPOS, 2021).

O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional usado na referida ADPF foi o conceito apresentado por Carlos Alexandre de Azevedo Campos em sua obra “Da inconstitucionalidade por Omissão do “Estado de Coisas Inconstitucional”, asseverando se tratar de graves deficiências e violações de direitos humanos que se faz presente em todas as unidades da federação brasileira e em todos os poderes, não se tratando de inércia de uma única autoridade pública (AZEVEDO CAMPOS, 2015, p. 220-228).

Um Estado de Coisas Inconstitucional se caracteriza quando há uma vulneração generalizada de direitos fundamentais de número significativo de pessoas, acompanhada de uma prolongada inação das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos, cuja a superação exige atuação estrutural, além do processo individual,

---

<sup>3</sup> De acordo com Bitencourt, finalidade retributiva da pena significava conceber a pena como retribuição ao mal causado através do delito, de modo que sua imposição estaria justificada, não como meio para o alcance de fins futuros, mas pelo valor axiológico intrínseco de punir o fato passado (BITENCOURT, 2012, 13.13).

pressupondo que sejam adotadas ações complexas, por todos os órgãos estatais que pode ser, por exemplo, alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras.

Ao declarar a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário, o Supremo Tribunal Federal reconheceu existir uma violação consolidada e generalizada de direitos fundamentais e humanos dessa população, decorrente não apenas de atos comissivos, mas também e sobretudo omissivos, perpetrados pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, agravado pelo conhecimento e inércia destas autoridades em promover as alterações necessárias a pôr fim a essa situação.

Para demonstrar a situação do sistema brasileiro no momento de concessão da liminar na ADPF, os dados fornecidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (2007-2009), do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos apontavam que a população carcerária brasileira alcançava, em maio de 2014, 711.463 (setecentos e onze mil e quatrocentos e sessenta e três) presos, incluídos 147.397 (cento e quarenta e sete mil, trezentos e noventa e sete) em regime domiciliar, para 357.219 (trezentas e cinquenta e sete mil, duzentos e dezenove vagas) vagas disponíveis, havendo um déficit de 206.307 (duzentos e seis mil, trezentas e sete vagas), subindo para 354.244 (trezentas e cinquenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro), se computados os presos em regime domiciliar.

Neste contexto, o Brasil possuía a terceira maior população carcerária do mundo, sendo superado apenas pelos Estados Unidos e pela China, países com população proporcionalmente maior que a brasileira. Não bastasse o nítido déficit no número de vagas, a população carcerária, majoritariamente composta de pobres e negros, estava sujeita à superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual (STF, ADPF 347, MC).

Segundo os dados do Infopen de 2014, a população prisional era de 607.731 (seiscentos e sete mil, setecentos e trinta e um) presos, para um total de 376.669 (trezentos e setenta e seis mil, seiscentos e sessenta e nove) vagas, havendo um déficit de 231.062 (duzentos e trinta e um

mil, e sessenta em duas) vagas, o que resultava em uma taxa de 161% e de aprisionamento 299,7 (STF, ADPF 347, MC).

Esses números levaram à óbvia conclusão de que a excessiva política de encarceramento adotada por juízes e tribunais, aliados à falta de estrutura fornecida pelo Legislativo e Executivo, eram os principais responsáveis pelos problemas estruturais enfrentados pelo sistema prisional brasileiro, de modo a impedir uma efetiva ressocialização dos presos condenados.

Assim, o Supremo Tribunal Federal deferiu a medida cautelar para reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário Brasileiro, determinando: 1) 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; 2) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis 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; 3) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; 4) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; e 5) à União – que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (STF, ADPF 347, MC).

É importante ressaltar que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro não decorre de uma proteção deficiente, decorrente de omissão legislativa, isto porque, como estabelecido anteriormente, a Constituição, o Código Penal, a Lei de Execuções Penais e as normas de Direitos Humanos do qual o Brasil é signatário estabelecem inúmeros direitos e garantias com vistas a promover sobretudo a ressocialização do infrator.

Nesta linha, podemos citar o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III); a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante de seres humanos (artigo 5º, inciso III); a vedação da aplicação de penas cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”); a segurança dos presos à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX); direitos a assistência material e a saúde (artigos 12 e 14, LEP), a assistência educacional e social (artigos 17 e 22,

LEP); a cela individual salubre e com área mínima de seis metros quadrados (art. 88, LEP), direitos estes básicos e imprescindíveis para uma efetiva ressocialização.

Portanto, não há que se falar em ausência de norma protetora, mas sim em um problema estrutural, decorrente da ação e omissão dos entes públicos envolvidos, que não pode ser solucionado por decisões individuais, ou simplesmente uma decisão por mais ampla que seja.

No entanto, como bem observado por Carlos Alexandre de Azevedo Campos, diante deste “litígio estrutural”, a superação do quadro de inconstitucionalidades, ou do “problema estrutural”, termo utilizado por Didier, Zaneti Jr. e Alexandria, não será alcançada por meio dos instrumentos tradicionais de jurisdição constitucional, ou seja, “não será possível resolver o quadro atuando isoladamente, e que de nada adiantará proferirem decisões impossíveis de serem cumpridas” (AZEVEDO CAMPOS, 2021).

Desta forma, tal como as premissas da decisão estrutural estabelecida por Didier, Zaneti e Alexandria, o Supremo Tribunal Federal deverá “adotar ordens flexíveis e monitorar a sua execução, em vez de adotar ordens rígidas e se afastar da fase de implementação das medidas”, e ser priorizado o “diálogo institucional” ao invés da “supremacia judicial” (AZEVEDO CAMPOS, 2021).

Para enfrentar o flagrante problema estrutural do sistema carcerário brasileiro, mais do que definir medidas a serem cumpridas, como fez o Supremo Tribunal Federal ao conceder a liminar na ADPF 347, é necessária a fixação e o acompanhamento de “remédios estruturais”, voltados ao redimensionamento dos ciclos de formulação e execução de políticas públicas.

Assim, da análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP-PA), pretende-se verificar se o problema estrutural se encontra em via de resolução no Estado do Pará, bem como apresentar medidas estruturais destinadas à sua solução.

### **3. DO PROCESSO ESTRUTURAL E A ALTERAÇÃO DA REALIDADE CARCERÁRIA DO ESTADO DO PARÁ**

Reconhecido o problema estrutural, bem como os efeitos da decisão estrutural proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, faz-se necessário conhecer a realidade do sistema prisional paraense àquela época, antes do massacre ocorrido no Centro de Recuperação de Altamira em 2019 e, atualmente, analisando quais medidas estruturantes estão e devem ser adotadas para alcançar a conformidade esperada.

Conforme dados divulgados pela Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará – SUSIPE (BRASIL, 2015), em dezembro de 2015, dos 607.731 presos existentes no

sistema carcerário brasileiro, 13.350 encontravam-se no sistema paraense, que possuía 7.727 vagas, distribuídas em 37 unidades penais, o que fazia com que o Estado do Pará ocupasse a 9ª posição no que tange a população carcerária brasileira.

A capacidade de custódia da SUSIPE era de 8.439 vagas, havendo, portanto, um déficit de 4.911 vagas. Da população carcerária total, 10.652 custodiados estavam em regime fechado, sendo que destes apenas 4.972 com sentença transitada em julgado, havendo um expressivo número de 5.680 presos provisórios, dos quais 5.234 eram homens e 446 eram mulheres.

O número de monitoramento eletrônico, frente a população carcerária total, era inexpressivo, eis que estavam sob regime de monitoramento apenas de 526 (quinhentos e vinte e seis) custodiados. Assim como o número de internos trabalhando, que eram de 1.800, número similar ao dos internos em atividades educacionais, que era de 1807 (BRASIL, 2015).

Insta ressaltar que, de 2015 a 2018, não houve qualquer alteração significativa na quantidade de presos constante no sistema penitenciário paraense, o que se verifica pelos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP-PA), no relatório SEAP em números de 2021 (BRASIL, 2021), que demonstra que, em 2018, a população carcerária total era de 17.000 internos, sendo que destes 6.318 eram presos provisórios, ficando claro que ainda se mantinha a situação de desconformidade decorrente da política de encarceramento em massa até então vigente.

No entanto, é possível verificar uma melhora, ainda que tímida, expressada no número de custodiados sob o regime de monitoração eletrônica, que saltou para 2.079, bem como uma pequena redução no déficit de vagas, que passou a ser de 4.835 (quatro mil, oitocentos e trinta e cinco) em novembro de 2018 (BRASIL, 2021).

Contudo, o auge do estado de desconformidade enfrentado pelo sistema carcerário paraense ocorreu em 2019, quatro anos após a medida liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal, quando ocorreu a rebelião no Centro de Recuperação de Altamira, episódio conhecido como “Massacre do Presídio de Altamira”, que veio a ser classificada como a maior tragédia carcerária do Estado do Pará e a segunda maior do País, ficando atrás apenas do Massacre do Carandiru ocorrido em 1992.<sup>4</sup>

Em 29 de julho de 2019, 62 homens foram mortos, sendo destes 58 dentro do Centro de Recuperação, a maioria asfixiada, 16 decapitados e 04 mortos durante a transferência. O fato

---

<sup>4</sup> A simples referência dos Massacres demonstra que o estado de desconformidade estrutural enfrentado pelo Sistema Carcerário Brasileiro datava desde a década de 90, havendo, além do Massacre do Carandiru, inúmeros relatos de maus tratos, torturas e situações degradantes enfrentados por internos espalhados por todo o sistema prisional, algo que era de conhecimento não só do judiciário, mas do legislativo e executivo.

de internos terem sido mortos durante a transferência demonstra a completa ausência de controle existente até então no sistema.

O massacre era uma tragédia anunciada, pois a inspeção carcerária realizada em julho de 2019 na unidade, que contava tanto presos provisórios quanto em cumprimento de pena, constado que ela estava superlotada, ante ao fato de contar com 343 internos, enquanto sua capacidade projetada era de 163 vagas. Aliada a superlotação, as condições do estabelecimento foram classificadas como péssimas, constando das considerações do juiz corregedor que o quantitativo de agentes era “reduzido frente ao número de internos custodiados”, o qual já estava em vias de ultrapassar o dobro da capacidade projetada, apontando a necessidade “urgente” de uma novidade unidade prisional, bem como o “aumento do número de agentes penitenciários, com o fortalecimento da segurança da unidade” (BRASIL, 2019).

Somente após a tragédia que se iniciou uma alteração gradativa e significativa do problema estrutural enfrentado pelo sistema paraense. Ainda em 2019, embora tenha havido um aumento da população carcerária passando para um total de 20.053 custodiados, houve uma redução significativa no número de presos provisórios, que passou para 5.608 internos, bem como um aumento nos indivíduos agraciados com monitoramento eletrônico, que saltou para o quantitativo de 2.810 monitorados.

Ao longo dos anos que sucederam o massacre, com a implantação das audiências de custódia e com a realização de audiências virtuais, dentre outros fatores, houve uma redução de 33% dos presos provisórios no sistema paraense, resultando em uma população de 4.254 internos, bem como uma redução de 11%, no que tange ao número total de internos, que passou a ser 15.188. Na mesma toada, houve um aumento de 60%, no que diz respeito ao monitoramento eletrônico, que saltou para o quantitativo de 3.320 monitorados.

Especificamente no que tange à população carcerária feminina, se compararmos os números de 2018 com os de 2021, é possível verificar uma redução de 28,51%, contando o sistema com 594 detentas.

Conforme informado pela SEAP, “entre 2019 e 2021 foram geradas 5.521 novas vagas no Sistema Penitenciário do Pará”, o sistema passou a contar com 13.543 vagas, distribuídas em 49 unidades prisionais. Para o ano de 2022, foram projetadas a criação de mais 1.169 vagas prisionais, um aumento de 8,63% no total de capacidade de vagas do Sistema Prisional do Pará (BRASIL, 2021).

Logo, não há dúvidas de que os remédios estruturais alavancados na ADPF 347 finalmente começaram a ser implantados no Estado do Pará a partir de 2019, embora com atraso.

Nessa seara, com base nos dados disponibilizados pelo SEAP em números, podemos identificar que, além da ampliação do número de vagas, algumas medidas vêm sendo implantadas no sistema carcerário paraense com o fito de atingir a reestruturação esperada, quais sejam: 1) realização de audiências de custódia e audiência por videoconferência; 2) ampliação da rede de estudo e trabalho dos internos; e 3) capacitação dos servidores.

A redução no número de presos provisórios é sem dúvida representada pela implantação das audiências de custódia, que passaram a ser realizadas por juízes em todo o Estado. Neste ponto, insta ressaltar que as audiências virtuais, um total de 4.770 realizadas no ano de 2021 (BRASIL, 2021), representaram um marco significativo no que tange à política do desencarceramento, isto porque, embora desde 2015 houvesse a previsão de realização de audiências de custódia, esta era uma medida de difícil implantação em um Estado de proporções geográficas como o Estado do Pará.

Nos anos que antecederam a massiva realização de audiências virtuais, era comum a simples homologação da prisão em flagrante, condicionando a realização da audiência ao término do recesso, por exemplo, mantendo-se indivíduos no sistema, como presos provisórios, do dia 20 de dezembro até o dia 06 de janeiro. Aliada a este ponto, comum eram as homologações da prisão em flagrante e decretação da prisão preventiva sem a realização de audiência de custódia ou qualquer contato do julgador, do promotor de justiça e até mesmo do defensor, público ou dativo, com o preso, da mesma forma, no que tange a própria reanálise da prisão preventiva, muitas vezes realizada ao final da audiência de instrução e julgamento.

No ano de 2019, foram realizadas 11.176 audiências presenciais (BRASIL, 2021), no entanto, como sabido por aqueles que vivenciam o dia a dia de varas criminais, muitas das audiências neste formato eram remarçadas, por motivos variados, como impossibilidade de condução do interno ou ausência de partes e testemunhas, o que sem dúvidas prejudicava a razoável duração do processo, ampliando o prazo de manutenção do indivíduo encarcerado de maneira provisória.

Destarte, não há dúvidas que a criação de programas como o Justiça 4.0 e Projeto 100% digital pelo Conselho Nacional de Justiça, ao lado de medidas de tecnologia de informação adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, juntamente com a criação de estações de videoconferência pela SEAP, ensejaram profundas mudanças na situação carcerária paraense e na tramitação dos processos criminais

Prosseguindo, somente há que se falar em alcance da finalidade da pena, se, ao final do seu cumprimento, o indivíduo alcance a ressocialização. Nesse cenário, ao se analisar os dados oferecidos pelo SEAP em números (BRASIL, 2021), é possível verificar uma evolução

significativa no número de internos inserido no ensino formal, havendo um aumento de 39% das pessoas privadas de liberdade em alguma atividade educativa quando comparados os dados de 2018 com o de 2021, sendo submetidos a alguma forma de ensino cerca de 3.137 internos.

Uma evolução notável é perceptível nos detentos submetidos à alfabetização, haja vista que, em 2018, apenas 146 foram submetidos a essa modalidade de ensino, havendo um salto para 707 no ano de 2021.

Essa evolução reflete no alcance da média mínima do ENEM, que apresentou um aumento de 560%, dado que em 2018 apenas 23 detentos que prestaram o Exame Nacional do Ensino Médio alcançaram a média mínima, saltando para 152 em 2021. Números estes também verificados no ENCCEJA, uma vez que em 2018 apenas 109 detentos que prestaram o exame estavam aptos a certificação, enquanto no ano de 2020 houve um aumento de 282%, alcançando o expressivo número de 417 detentos.

No que tange às vagas de trabalho, se comparadas com o ano de 2018, houve um aumento de 45%, havendo um salto de 1.853 internos trabalhando para 2.694. Notável foi a alteração na forma de remuneração do trabalho interno remunerado, isto porque em 2018 a remuneração era de R\$100,00, passando em 2021, com o advento da Lei do Fundo Penitenciário do Trabalho, os custodiados a receber 01 salário-mínimo e mais previdência social, o qual é distribuído em 50% para família, 25% para a poupança e 25% retornam ao Fundo para ser reinvestido em projetos.

Contudo, como reconhecido pela SEAP, houve uma redução de 12% no que tange às oportunidades de trabalho externo particular, em razão da adoção de um suposto procedimento administrativo mais seguro.

De qualquer forma, são notáveis os avanços oferecidos pelo sistema carcerário paraense acerca das oportunidades de ensino e trabalho, havendo a implantação de postos de trabalho dentro da unidade e o fornecimento de cursos de capacitação.

No entanto, é necessário a formalização de convênios e medidas capazes de ampliar o trabalho extramuros, permitindo que o interno tenha efetivo contato com o público em geral, o que facilita uma efetiva ressocialização e uma quebra do preconceito existente contra essa população.

Da mesma forma, é imprescindível que a assistência ao egresso, prevista expressamente nos artigos 25 a 27 da Lei de Execuções Penais, seja efetivamente implantada. Conforme dados fornecidos pelo IBGE referentes ao ano de 2022 (BRASIL, 2022), atualmente há 9,5 milhões de desempregados no Brasil, havendo, portanto, uma efetiva dificuldade na obtenção de postos de trabalho, dificuldade esta que se amplia quando se tem em cena egressos

do sistema carcerário. Assim, faz-se necessária a ampliação do sistema de assistência ao egresso, evitando que o indivíduo seja lançado a própria sorte após o cumprimento da sua pena, isto porque as “oportunidades” existentes no próprio crime encontram-se sempre disponíveis.

Da mesma forma, a exigência de que o Estado pense no destino do detento após o cumprimento da pena, pois a simples oferta de curso profissionalizante não é garantia de emprego. Com efeito, mostra-se viável a criação de parcerias e projetos destinados a garantir oportunidades de empregos aos egressos, fornecendo contrapartida a empregadores, tais como isenção de impostos ou mesmo complementação salarial como é feito com o trabalho intramuros. É importante que o Estado incentive o empregador a contratar essa população, prevendo medidas específicas, que vão além da capacitação profissional.

Por fim, houve uma mudança não só na maneira como os internos são tratados pelo Estado, mas na maneira como Estado trata os servidores responsáveis pelo contato direto com a população carcerária.

E possível verificar um aumento no número de servidores, que saltou de 3.918 (três mil novecentos e dezoito) do ano de 2018 para 4.233 (quatro mil, duzentos e trinta e três), com remuneração de R\$ 4.130,61 (quatro mil, cento e trinta reais e sessenta e um centavos), bem como a aquisição de mais de 900 mil itens de segurança, imprescindíveis para efetiva custódia do interno, garantido sua integridade e segurança dos agentes estatais (BRASIL, 2021).

No entanto, é imperioso que a SEAP, por meio de sua corregedoria, atue de forma contundente com o desiderato de evitar abusos e violações de direitos pelos próprios agentes penitenciários, eis que somente sendo tratados com dignidade, os internos conseguirão alcançar uma efetiva ressocialização.

A ampliação do número de vagas ou redução da população carcerária total não será suficiente para garantir a dignidade do detento se aqueles responsáveis pela sua custódia continuarem a violar os direitos que lhe são garantidos.

Clama-se em prol de novos remédios estruturais, entretanto já é possível notar avanços no que tange ao sistema carcerário paraense, principalmente após a tragédia anunciada ocorrida no Centro de Recuperação de Altamira. Contudo, deve haver uma coalizão interinstitucional de forma cooperativa e dialógica entre o Judiciário, Legislativo, Executivo, bem como todos os demais atores envolvidos na recuperação do interno, com vistas a cessar o estado de desconformidade que existe no sistema carcerário há anos.

Esclareça-se que o problema estrutural do sistema carcerário brasileiro não surgiu da noite para o dia, como dito, um problema estrutural advém de uma situação consolidada e aceita

de violação de direitos, sendo necessária a adoção de um regime de transição e uma constante atuação cooperativa a fim de se alcançar o estado de conformidade almejado.

#### **4. CONCLUSÃO**

No presente artigo, procurou-se abordar o processo estrutural, analisando o que vem a ser um problema estrutural, bem como uma decisão estrutural, com seus elementos e características.

Trouxe o exemplo da ADPF 347, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Carcerário Brasileiro, e por fim, analisou-se como os remédios estruturais previstos na medida cautelar da referida ADPF estão sendo implantados e executados no sistema carcerário paraense.

No que diz respeito ao processo estrutural, a princípio observou-se que seu exercício vai além do mero ativismo judicial, tratando-se de medidas destinadas a garantir a aplicação dos direitos e garantias previstos tanto na legislação interna, quanto na legislação externa, ressaltando que um litígio estrutural surge da necessidade de encerrar a desconformidade trazida por um problema estrutural.

Nesta temática, demonstrou-se que um problema estrutural se verifica quando há uma situação de desconformidade, resultante em uma série de atos violadores de direitos, cuja a solução necessita de uma reorganização (ou de reestruturação), que não pode ser alcançada por uma simples determinação judicial, demandando uma série de determinações e atos consensuais que envolvam todos os atores envolvidos no processo.

Uma das principais marcas do processo estrutural é a necessidade de observância de um regime de transição, aliado ao respeito ao princípio da realidade e a necessidade de que os remédios estruturais sejam pensados de acordo com a realidade fática em que serão implantados. Isto porque, da mesma forma que o problema estrutural surgiu de uma situação consolidada ao longo do tempo, será necessário a adoção de uma série de medidas ao longo de um interstício para se alcançar a situação de conformidade almejada.

Trazendo para o campo do Direito Penal, um dos principais exemplos da utilização do processo estrutural no Brasil foi a decisão concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, julgamento em que foi reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro. A teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, criada pela Corte Colombiana, caracteriza-se por um nítido problema estrutural, decorrente de uma violação massiva de direitos e garantias da população carcerária.

Embora a decisão tenha sido proferida em 2015, efetivas mudanças no sistema carcerário paraense somente vieram a ser implantadas após ao Massacre ocorrido no Centro de Recuperação de Altamira no ano de 2019, decorrente da superlotação e das condições degradantes em que os detentos eram submetidos.

Após a tragédia, observou-se que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo paraense passaram a adotar uma série de medidas estruturais tendentes a resolver o conhecido problema carcerário. Assim, foram criadas vagas no sistema, bem como passaram a adotar projetos e parcerias destinadas a capacitação dos servidores e qualificação dos custodiados, de modo a permitir uma efetiva ressocialização.

Também foi criada uma rede estrutural de forma a permitir a realização em todas as comarcas paraenses de audiências de custódia, acompanhada da adoção de um sistema de audiências por videoconferência capazes de permitir a comunicação dos atores em tempo real, permitindo que as prisões, sobretudo as prisões em flagrante, sejam analisadas no prazo máximo de 24 horas, resguardando os direitos do preso e possibilitando que o magistrado analise diretamente a legalidade da prisão e necessidade de sua manutenção.

Contudo, embora seja possível observar alterações significativas no sistema carcerário paraense, ainda são necessários avanços, no sentido de proceder com a ampliação do número de vagas, bem como a adoção de procedimentos necessários a uma efetiva readaptação da pessoa encarcerada ao contexto social, promovendo um acompanhamento constante, com efetivação de vagas de emprego após o fim do cárcere.

Ao final do presente artigo, é nítido a evolução trazida pelo processo estrutural e a decisão estrutural promovida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, contudo, considerando que o problema estrutural do sistema carcerário brasileiro data de anos de descaso da administração pública, é sabido que o fim situação de desconformidade ensejara a necessária prática de medidas ao longo dos anos, sendo necessário que o Estado continue atuando, aplicando remédios estruturais em prol de um sistema carcerário digno, capaz de alcançar a efetiva ressocialização.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.

ARENHART, Sérgio Cruz. “Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro”. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2013, ano 38, vol. 225, 389-410.

AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de Coisas Inconstitucional”**. 2015. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Direito Público. Faculdade de Direito–Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. 2021. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>>. Acesso em 28/12/2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>> . Acessado em: 28/12/2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro de Inspeção**. Disponível em: <[http://estaticog1.globo.com/2019/07/29/doc1.pdf?\\_ga=2.149663606.1383148430.1672753247-4093337044.1664752821](http://estaticog1.globo.com/2019/07/29/doc1.pdf?_ga=2.149663606.1383148430.1672753247-4093337044.1664752821)>. Acesso em 28/12/2022.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 726**, de 24 de dezembro 2019 Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm)>. Acessado em 17/01/2022.

BRASIL. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP-PA). **SEAP em números 2021**. Disponível em: <[seap.pa.gov.br/sites/default/files/seap\\_em\\_numeros\\_0202.pdf](http://seap.pa.gov.br/sites/default/files/seap_em_numeros_0202.pdf)>. Acesso em 28/12/2022.

BRASIL. Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará – SUSIPE-PA. **SUSIPE em números 2015**. Disponível em: <[https://issuu.com/acssusipe/docs/dezembro\\_2015/1](https://issuu.com/acssusipe/docs/dezembro_2015/1)> . Acesso em 28/12/2022.

BRASIL. Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará – SUSIPE-PA.

BRASIL. Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará – SUSIPE-PA. **SUSIPE em números 2018**. Disponível em: <[https://www.seap.pa.gov.br/sites/default/files/susipe\\_em\\_numeros\\_-\\_nov\\_-\\_2018\\_0.pdf](https://www.seap.pa.gov.br/sites/default/files/susipe_em_numeros_-_nov_-_2018_0.pdf)>. Acesso em: 28/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347 MC**, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015. Diário de Justiça Eletrônico, 031, divulgado em 18-02-2016, publicado em 19-02-2016. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000302725&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 29/12/2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

GÓES, Gisele S F e VIANA, Samira. A flexibilidade dos procedimentos em litígios estruturais: uma análise do destino da ADPF 347. *In: Revista Brasileira de Direito Processual*, n. 120, Belo Horizonte, out-dez 2022.

MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado: parte geral** - v. 01, 14. ed, São Paulo: MÉTODO, 2020.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 649-692.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutura: Teoria e Prática**. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 509-511.