



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

Myrlla Arielle Fernandes Sampaio de Melo¹

RESUMO

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) através da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347. A ação trata da deplorável situação do sistema penitenciário brasileiro demonstrando a necessidade de transformações estruturais da atuação do Poder Público para modificar tal situação. Com a declaração do mencionado instituto, a Corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas para a superação do estado de inconstitucionalidade. A intenção da presente pesquisa é verificar o possível progresso da execução de uma das medidas cautelares deferidas, consubstanciada no descontingenciamento dos recursos do FUNPEN, analisando os possíveis efeitos instrumentais e simbólicos gerados desde a declaração do ECI. O trabalho utilizou a abordagem: a) da pesquisa bibliográfica, fazendo o apanhado doutrinário acerca do Estado de Coisas Inconstitucional e dos efeitos instrumentais e simbólicos da decisão judicial; e b) do estudo de caso, a partir da análise da decisão da ADPF nº 347 e suas implicações práticas para realizar uma análise qualitativa acerca do tema estudado. Conclui-se que há evolução do ECI no sistema normativo brasileiro, desde que haja mudanças significativas por parte do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-Chave: Estado de Coisas Inconstitucional; Supremo Tribunal Federal; Efeitos da decisão judicial

ABSTRACT

The unconstitutional state of affairs has been declared by Brazilian Supreme Court in the ADPF 347, a constitutional remedy which aims to protect fundamental constitutional provisions. The case is related to the deplorable situation of Brazilian penitentiary system, demonstrating the need for structural transformations on the authorities conducts, aiming to change this scenario. In this precedent, the Court understands that she is a legitimate actor to interfere on the formulation and implementation of politics, allocating public budget and coordinating concrete measures to overcome this unconstitutional state of things. This research aims to analyze the possible progress on the implementation of that decision since 2020, specially relating to the decontingency of Penitentiary Fund's resources, investigating its instrumental and symbolic effects. The methodology of the research developed on a) bibliographical inquiry on the unconstitutional state of affairs, structural litigation, and the justification of its possible effects; b) case study and its consequences in a qualitative matter. It is concluded that there is an evolution of the of the unconstitutional state of affairs in the Brazilian legal system, but only if considerable changes occur in the way that Brazilian Supreme Court treats its implementation process.

Keywords: Unconstitutional state of affairs; Brazilian Supreme Court; adjudication effects.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), graduada em Direito pela Universidade Potiguar (UnP) e em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).



1. INTRODUÇÃO

Em 09 de setembro de 2015 ocorreu o julgamento da medida cautelar na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, ação ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, para que fosse reconhecida a figura do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) no tocante à situação de calamidade do sistema penitenciário brasileiro e, com isso, a adoção de providências estruturais em face de violações a preceitos fundamentais dos presos, decorrentes de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal. Tal fato era inédito no país e teve como precedente o exemplo de outro país da América do Sul, a Colômbia, que já possui algumas situações de reconhecimento do ECI, como os casos do respectivo sistema carcerário e do deslocamento forçado de pessoas por ações violentas das FARC.

Por se tratar de um conceito novo para o sistema jurídico brasileiro, é importante entender sua delimitação, seus motivos determinantes e objetivos. Aduz Campos (2015) que, quando uma Suprema Corte declara o Estado de Coisas Inconstitucional, se assevera a existência de alguns preceitos que o justificam como a violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada. Esse cenário demonstra a necessidade de transformações estruturais da atuação do Poder Público para modificar tal situação. Dado o quadro de excepcionalidade e pelos já referidos motivos justificantes, a Corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas, em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para a superação do estado de inconstitucionalidade.

Diante disso, quando se analisa a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário nacional, via ADPF nº 347, não se trata somente de apresentar a situação de flagelo dos presídios brasileiros e como estes não garantem nem o mínimo existencial para os seus apenados, e sim a existência de uma importante afirmação por parte do STF, qual seja, a intervenção da Corte em ações de alçada do poder Executivo, como as intervenções em políticas públicas, bem como o gerenciamento de medidas necessárias para a superação do estado de inconstitucionalidade.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

Com a decisão do pleno na ADPF 347, em sede cautelar, foram deferidos dois pedidos liminares – a implementação das audiências de custódia e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Para tanto, houve a regulamentação procedimental das audiências de custódia através da Resolução nº 213/2015 – CNJ, bem como ações do poder Executivo com a finalidade de realizar o descontingenciamento do FUNPEN, tais como a Medida Provisória nº 781/2017, resultando na Lei nº 13.500/2017, a qual alterou a Lei Complementar nº 79/1994 que regulamenta o Fundo.

Esta pesquisa, assim, busca analisar o possível progresso da execução das medidas cautelares deferidas desde o julgamento até o ano de 2020, como também verificar os possíveis efeitos instrumentais e simbólicos² gerados desde a declaração do ECI especialmente no que tange ao descontingenciamento dos recursos do FUNPEN³. A pesquisa é de cunho qualitativo e para sua realização, foi utilizada a abordagem de duas técnicas de pesquisa. A investigação teve como predominante o tipo de pesquisa bibliográfica com a finalidade de demonstrar os principais conceitos compreendidos nesta pesquisa tais como o Estado de Coisas Inconstitucional e os efeitos das decisões judiciais.

No tocante ao estudo de caso em si, a análise envolveu a ADPF nº 347, a Lei Complementar nº 79/1994, a Lei nº 13.500/2017 e a Lei 13.964/2019, dentre outras fontes que embasaram a atuação prática para o cumprimento da decisão. Quanto à terminologia dos efeitos, foi trabalhado o conceito de César Rodriguez Garavito, autor que pesquisa sobre as decisões judiciais e o Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia, em que demonstra uma diferenciação entre o efeito instrumental e o efeito simbólico e como esses dois conceitos influenciam nos efeitos da decisão judicial.

O estudo foi dividido em duas partes: no tópico 2 tem o apanhado doutrinário acerca do Estado de Coisas Inconstitucional e a fundamentação dos efeitos instrumentais e simbólicos da decisão judicial. No tópico 3, realizou-se a análise da decisão da ADPF nº 347 e suas

² Conforme Garavito e Franco (2010; p. 23-25) o efeito instrumental de uma decisão judicial se trata de uma mudança efetiva na conduta das pessoas e grupos transformando a norma contida da decisão em ação concreta. O efeito simbólico representa uma mudança de ideias e percepções sociais acerca do objeto de litígio. Esse tema será melhor explanado no capítulo 3 da presente pesquisa.

³ Para uma análise acerca da eficácia em torno da implementação das audiências de custódia, inclusive no contexto do autoritarismo brasileiro, consultar: (SAMPAIO MELO; FERREIRA, 2022; SAMPAIO MELO, 2023)



implicações práticas, como se discutiu o deferimento das medidas cautelares e o que aconteceu na prática com os pedidos indeferidos, trazendo como se efetivou (ou não) as medidas cautelares deferidas no julgamento da ação. A partir da decisão, foram avaliados os pedidos deferidos e como ocorreu a implementação das audiências de custódia e o descontingenciamento da verba do Fundo Penitenciário Nacional. Foi essa investigação que possibilitou vislumbrar os efeitos gerados pela ação que declarou o ECI no sistema penitenciário brasileiro. Por fim, o que se conclui é que há evolução do ECI no sistema normativo brasileiro, mas para sua real superação é necessário haver mudanças significativas por parte do Supremo Tribunal Federal.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E OS EFEITOS DA DECISÃO JUDICIAL

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) foi declarado pela primeira vez no sistema jurídico brasileiro em 2015 a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 que trata da precária situação do sistema penitenciário brasileiro. Para entender o pragmatismo dessa técnica de decisão e o quais seus efeitos na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), é necessário adentrar nos conceitos do ECI e dos efeitos instrumentais e simbólicos da decisão judicial, para assim poder-se analisar como a decisão da Corte implicou de forma prática e quais são as expectativas para o almejado pelos autores e beneficiários da ação.

O ECI é uma criação jurisprudencial da Corte Constitucional da Colômbia⁴ a partir da sucessão de oito sentenças⁵ em que o Tribunal, como guardião da integridade e da supremacia da Constituição, decretou que a realidade colocada em litigância é absurda e contrária à Constituição. Por se tratar de um mecanismo que teve sua formação a partir da jurisprudência

⁴ O Tribunal Constitucional criou o ECI como remédio para lidar com violações gerais e repetidas dos direitos humanos na Colômbia. Ele nasceu no final da década de 1990 e está em constante desenvolvimento, a partir da aplicação de várias sentenças, pressionando-se a configuração de políticas públicas para responder aos problemas que lhes deram origem. Sua declaração nunca é imediata, ante o tratamento dado pelo Tribunal, caso por caso, aguardando um tempo razoável para analisar o desenvolvimento e o impacto penas anteriores de tutela individual e cumprimento das leis vigentes que regulam a matéria em questão, até que se detecte um problema estrutural. Se isso persiste apesar das repetidas sentenças de tutela, ordens gerais mais rigorosas são dadas, para a elaboração e execução das políticas públicas necessárias para resolver o estado de coisas que viola a Constituição (PEÑA: 2011; p. 15).

⁵ César Garavito (2009; p. 441-442) em sua obra realiza um detalhamento acerca das ações e quais foram os entendimentos jurisprudenciais da Corte Constitucional da Colômbia para a construção dos pressupostos ensejadores da declaração do ECI.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

da Corte, sua fundamentação é baseada na realidade fática. (PEÑA: 2011; p. 8-9)

Em relação ao papel jurídico e político do ECI⁶, a característica fundamental dessa técnica é sua orientação objetiva. A declaração do ECI deve ter um propósito prático fundamental: possibilitar o Estado projetar, implementar, financiar e avaliar as políticas públicas necessárias para sanar a violação massiva de direitos que deu origem a tal declaração. Em outras palavras, embora um de seus efeitos importantes seja tornar visíveis situações graves de violação de direitos, a intenção do ECI deve ser resolver um problema concreto. (GARAVITO: 2009; p. 438)

Assim, é possível definir que o Estado de Coisas Inconstitucional é uma técnica de decisão na qual há o delineamento por uma Corte de norma declaratória que demonstre uma contradição insustentável entre uma realidade social e os preceitos constitucionais. Em outras palavras, em geral, a partir de litigâncias estruturais, é a declaração de que uma realidade é inconstitucional (CAMPOS: 2016; p. 185-187). Entretanto, é mister ressaltar, consoante César Garavito (2009; p. 438-439), que o instrumento deve ser utilizado em situações excepcionais para cumprimento eficaz da sua função de promover soluções para violações massivas de direitos humanos, por isso o motivo de seguir pressupostos específicos. A excepcionalidade é sustentada por três razões.

A primeira delas é que pelo fato de o Judiciário realizar intervenções em processos de políticas públicas que envolvem os poderes Executivo e Legislativo, para que se tenha um equilíbrio entre os poderes, buscando não macular o princípio da separação de poderes, é aconselhável a prudência para utilizar esse mecanismo. A segunda razão é o reconhecimento que o Tribunal tem competências institucionais limitadas para realizar processos de monitoramento que exijam maiores conhecimentos técnicos acerca da temática discutida, uma vez que o controle é essencial para o alcance dos objetivos da declaração⁷. A terceira razão é o

⁶ Conforme a jurisprudência colombiana, ao declarar o Estado de Coisas Inconstitucional, implica-se a necessidade de um processo de acompanhamento de um plano de ação, de forma que a sentença que a declara efetiva e promova um processo de colaboração entre os muitos atores públicos e privados envolvidos na litigância estrutural a ser superada. Para o alcance do êxito na situação dos “desplazados” na Colômbia, a Corte Constitucional precisou modificar as diretrizes, para não repetir as ineficácias de decisões anteriores. (GARAVITO: 2009; p. 438)

⁷ Garavito ressalta que a despeito dos críticos do ativismo judicial exagerarem quanto as limitações instituições dos tribunais e superestimem o Poder Executivo e Legislativo, fica claro que a complexidade e magnitude dos problemas estruturais que dão origem aos ECIs testam a capacidade de qualquer tribunal (GARAVITO: 2009; p. 438)



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

custo político para o Judiciário com a declaração do ECI em duas vertentes, uma vez que o uso da técnica resulta no escancaramento do fracasso de políticas governamentais e o monitoramento dos planos de ação se estende por anos, o mecanismo causa desgaste e pode fragilizar o capital político da Corte, além do descrédito no ECI no caso não se visualize uma finitude do processo, pois os atores públicos e privados que acompanham o caso considerarão que a figura pode ser ineficaz para tratar a questão⁸ (GARAVITO: 2009; p. 438-439).

Um forte argumento crítico ao ECI é o acúmulo de funções do Corte⁹, no entanto o que acontece com esta figura, é exatamente o oposto. Em outras palavras, o ECI estabelece uma autolimitação do Tribunal; pois, diante da violação de direitos fundamentais de forma sistemática e generalizada, o pedido implica em um monitoramento jurisdicional acerca de ações do governo para contornar tal situação e, ele simplesmente o encoraja a fazê-lo da maneira mais eficiente e oportuna possível. Compreende uma ordem complexa que estabelece termos peremptórios de cumprimento para que os responsáveis – e não o Tribunal – resolvam a anomalia que causou a violação coletiva de direitos. (PEÑA: 2011; p. 10)

Garavito (2009; p. 488-489) considera que a técnica do ECI tem sido uma das ferramentas mais importantes para a inovação do constitucionalismo contemporâneo. Foi a partir dela que o Tribunal Constitucional colombiano conquistou um lugar de destaque no cenário jurídico internacional e no debate público colombiano. Contudo, o mais importante foi que o ECI tornou visível a existência de violações massivas e graves de direitos humanos e, com maior ou menor sucesso, dependendo do caso, têm promovido políticas públicas para atendê-los, não deixando de salientar que a Corte Constitucional da Colômbia ainda tem como assunto pendente a construção de um raciocínio sistemático sobre o tema, pois só assim é possível fortalecer e legitimar a figura do ECI.

⁸ Em concordância com o citado por Garavito e realizando uma observação sob uma perspectiva do Supremo Tribunal Federal, Glauco Salomão Leite (2021; p. 276) ressalta que “a decisão do STF precisa ser observada considerando as capacidades institucionais de um Tribunal. Dificilmente em casos que envolvem uma evidente complexidade como este, uma Corte terá condições de efetuar mudanças sociais e políticas mais robustas a curto prazo, o que leva o exercício de uma jurisdição constitucional que desenha diálogos institucionais com outros autores, de sorte que o papel do Tribunal está mais próximo a uma instância de coordenação e moderação das ações a serem executadas pelos atores envolvidos. Do contrário, corre-se o risco de a decisão expressar muito mais um caráter político-simbólico do que jurídico-normativo, de modo que não terá a eficácia desejada.”

⁹ Uma das principais críticas feitas ao ECI é uma possível violação a separação de poderes e não se pode negar seu impacto, porém esse não pode ser visto de maneira tão inflexível, uma vez que, conforme citado por Aileen Kavanagh (2016; p. 221-222/224), uma rigorosa separação de poderes perpassa também por tornar o Estado ingovernável.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

Adentrando na temática dos efeitos da decisão judicial, quando essa é analisada, a principal pergunta que deve nortear a pesquisa é: quais foram os proveitos que essa ação trouxe aos seus beneficiários e envolvidos? E quando se trata de uma ação de controle de constitucionalidade abstrato, é mister avaliar os impactos causados nos atores envolvidos direta ou indiretamente na decisão judicial. No tocante à ADPF nº 347, o que se espera vislumbrar são os efeitos sentidos no sistema penitenciário brasileiro, perquirindo também acerca das mudanças de percepção sobre a temática naqueles que podem influenciar direta ou indiretamente no resultado da ação em discussão. Sendo assim, investigar sobre os efeitos da decisão judicial e suas classificações pode orientar novas alternativas capazes de permitir que os resultados almejados no pedido da ação sejam alcançados.

Conforme César Garavito e Diana Franco (2010; p. 21) os efeitos das decisões judiciais podem ser classificados em dois grupos. Primeiramente, alguns autores, como Gerald Rosenberg (1991) e Mark Tushnet e Larry Yackle (1997)¹⁰, possuem a atenção voltada nos efeitos diretos e palpáveis das decisões dos Tribunais. Para avaliar uma decisão como eficaz, é preciso observar uma mudança de comportamento concreta em nos atores envolvidos de forma imediata, ou seja, nos indivíduos, grupos ou instituições que os litigantes e magistrados procuram influenciar com suas estratégias e decisões¹¹. Em outras palavras, é a capacidade da decisão judicial de produzir determinada conduta nos indivíduos destinatários da sentença (GARCIA VILLEGAS: 2014; p. 49).

O outro grupo dos efeitos da decisão judicial se distancia dos efeitos instrumentais e diretos das decisões, avaliando essa também no campo das transformações gerais as quais podem ser acarretadas pelas mesmas, a exemplo da mudança de percepção, possibilitando efeitos indiretos ou simbólicos igualmente importantes (GARAVITO, FRANCO: 2010; p. 23).

¹⁰ Apesar do texto citado ter relação com a eficácia da lei, conforme conceituação abordada pelos autores, é possível usar a mesma premissa para a decisão judicial.

¹¹ Acerca dos efeitos instrumentais, a pesquisa de Gerald Rosenberg (1991) aborda os efeitos do caso da Suprema Corte dos Estados Unidos que é considerado o marco dos litígios estruturais, o *Brown x Board of Education* de 1954. O autor concluiu, em síntese, que a alegação de uma grande contribuição dos tribunais em direitos civis foi dar relevância à questão da segregação racial, pressionar as elites políticas a agir, aguçar a consciência das pessoas brancas e dar legitimidade às queixas dos negros é contestável, uma vez que inexistem provas em apoio à alegação. As evidências da opinião pública não a suportam e, às vezes, a contradizem claramente. Embora deva ser o caso de que a ação do Tribunal tenha influenciado algumas pessoas, não foram encontradas evidências concretas de que essa influência fosse generalizada ou de muita importância para a batalha pelos direitos civis (ROSENBERG: 1991; p. 155-156).



Essa concepção vai ao encontro do entendimento de Tushnet e Yarckle (1997; p. 75-76) quanto aos efeitos simbólicos, que se trata de compreensões acerca de quais são seus próprios valores e preferências, os quais satisfazem os atores sociais envolvidos¹². Esse tipo de efeito é constituído pela importância, relevância e incentivos que decorrem do reconhecimento judicial dos direitos (EPP, 2008, p. 596) e pode ser destinado a produzir determinados comportamentos que a decisão busca alcançar (GARCIA VILLEGAS: 2014; p. 51).

César Garavito e Diana Franco (2010; p. 24-25) fazem a distinção de duas classificações, atreladas aos efeitos instrumentais e simbólicos, e que os cruzamentos dessas dá origem a quatro tipologias de efeitos, os quais serão adotados para classificar os efeitos das medidas cautelares deferidas pelo STF.

A primeira classe de efeitos da sentença alberga os efeitos diretos e indiretos. O primeiro consiste no comportamento exigido pela decisão e afetam os atores do caso, sejam eles os litigantes, os beneficiários ou os destinatários das ordens, ou seja, é a determinação judicial em si e para quem é destinada. O segundo são todos os tipos de consequências que, sem serem estipuladas nas ordens judiciais, são em decorrência da decisão e afetam não apenas os atores do caso, mas qualquer outro ator social. (GARAVITO, FRANCO: 2010; p. 24)

Com isso, a partir do cruzamento das duas classificações dá-se origem a quatro tipos de efeitos: a) efeitos instrumentais direto, a exemplo, a emissão de uma norma ou a execução de uma obra pública ordenada pelo juiz; b) efeitos instrumentais indiretos, como a entrada para o debate de novos atores sociais — ONGs, financiadores, entidades públicas — atraídos pelas oportunidades de incidência aberta pela sentença; c) efeitos simbólicos direto, por exemplo, a modificação da percepção pública do problema, quando este passa a ser concebido na linguagem dos direitos humanos utilizados pelos tribunais; e d) efeitos simbólico indireto, tal qual a transformação da opinião pública sobre a gravidade ou urgência da questão

¹² Adentrando no âmbito das pesquisas emblemáticas acerca dos efeitos das decisões judiciais, o fundamento principal acerca do efeito simbólico é visto na pesquisa de Michael McCann (1994) que trata da mobilização legal do movimento de igualdade salarial nas décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos. O autor detalha que enquanto as primeiras vitórias nos tribunais foram rapidamente substituídas por repetidas derrotas após a ascensão do movimento legal conservador na década de 1980, o legado benéfico da mobilização legal foi capturado por sua capacidade de proporcionar experiências politizadoras para as mulheres trabalhadoras, de legitimar suas reivindicações por meio de um discurso de direitos familiar, forjar oportunidades políticas para a ação coletiva, aumentando as expectativas e cultivar uma consciência jurídica duradoura, abordando ainda que talvez a conquista mais importante do movimento tenha sido as transformações nos entendimentos, compromissos e afiliações de muitas mulheres trabalhadoras (MCCANN: 1994; p. 230).



(GARAVITO, FRANCO: 2010; p. 24).

Realizadas tais considerações, adentraremos na análise da ação e seus efeitos práticos.

3. DESCONTINGENCIAMENTO DA VERBA DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública e gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Caracteriza-se por ser um fundo público¹³, que detém reserva, constituído de dinheiro, bens e ações afetado pelo Estado a determinado fim, a um interesse público e tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional¹⁴ (BRASIL: 1994).

Realizadas essas explanações acerca do FUNPEN, com fulcro na Lei Complementar nº

¹³ A composição dos recursos do FUNPEN é constituída a partir de a) dotações orçamentárias da União; b) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; c) recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; d) recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986; e) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; f) fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal; g) rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN; h) outros recursos que lhe forem destinados por lei. (BRASIL: 1994)

¹⁴ Atualmente, com o advento da Lei nº 13.500/2017, aplicação dos recursos do Fundo é voltada para: a) construir e aprimorar os estabelecimentos penais; b) manter os serviços e realizar investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; c) formar, aperfeiçoar e especializar o serviço penitenciário; d) adquirir material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; e) implantar medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado; f) a formação educacional e cultural do preso e do internado; g) elaborar e executar projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; h) programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; i) programa de assistência às vítimas de crime e aos dependentes de presos e internados; j) a participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior, como também publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica; k) custear sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos; l) manter casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica; m) implantar e manter berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal; n) a programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; o) financiar e apoiar a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária. (BRASIL: 1994)



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

79/1994, foi questionado na petição inicial da ADPF n° 347 a rigidez burocrática e o contingenciamento¹⁵ desse fundo para fins de alcance de metas fiscais, não condizendo com o correto uso da verba (BRASIL: 2015B). Então, um dos pedidos cautelares foi o descontingenciamento do FUNPEN com fins de minorar a situação degradante do sistema penitenciário do país.

A única medida cautelar dirigida ao Executivo importava no descontingenciamento dos recursos do FUNPEN, para que fossem alocados às finalidades que justificaram sua criação. Contudo, no ato do julgamento, o então advogado-geral da União (AGU), Luís Inácio Lucena Adams, informou aos ministros que tais recursos não estavam mais contingenciados (MAGALHÃES: 2019B; p. 8). A preocupação acerca do deferimento dessa cautelar perpassou em uma possível falta de planejamento para o uso da verba, porém também não foi demonstrado nenhum cuidado no tocante ao monitoramento com fins de fiscalizar a utilização do recurso¹⁶ (BRASIL: 2015A; p. 96-100).

Em 2017, adveio a Lei n° 13.500, a partir da conversão da Medida Provisória (MP) n° 781/2017. A referida lei trouxe alterações à Lei Complementar n° 79/1994 como a vedação ao contingenciamento das verbas do FUNPEN (art. 3°, §6°); o repasse de percentual aos estados, DF e municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congêneres, sendo gradativo dentro do período de 2017 a 2019, e nos exercícios seguintes com o percentual fixo de 40% do repasse (art. 3°-A); e autorização da transferência de recursos do FUNPEN à organização da sociedade civil que administre estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade (art. 3°-B) (BRASIL: 2017B). Essas alterações a Lei Complementar n° 79/1994 foram objeto de análise de um relatório do

¹⁵ “Contingenciamento é o bloqueio das dotações orçamentárias. Tal procedimento é feito pelo Executivo com objetivo de assegurar o equilíbrio orçamentário, ou seja, equilibrar a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos.” (SENADO NOTÍCIAS: 2022)

¹⁶ O ministro Teori Zavascki, apesar de concordar que devido as circunstâncias vividas no sistema penitenciário brasileiro, o descontingenciamento do Fundo seria uma medida adequada, mais uma vez, demonstrou preocupação quanto a aprovação da medida, uma vez que com a afirmação do AGU, o problema não estaria no contingenciamento da verba e sim na falta de planos de ação para aplicá-la. (BRASIL: 2015A; p. 96-97). No mesmo contexto, o ministro Ricardo Lewandowski já acenava a possibilidade de que o monitoramento da verba não estaria concentrado no STF (ou órgão responsável designado), visto que afirmou que com a liberação dos recursos do FUNPEN, o Ministério Público, sabendo da disponibilidade dessa e de seu descontingenciamento, poderia pedir ao juiz que se fizesse obras específicas de caráter emergencial (BRASIL: 2015A; p. 100). Em momento algum da sessão de julgamento se questionou tampouco cogitou a possibilidade de fiscalizar o uso dos recursos do FUNPEN.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) ainda no contexto da mencionada Medida Provisória¹⁷.

Durante o período da pesquisa, atentou-se para o seguinte questionamento: o STF está monitorando o uso da verba do FUNPEN? A decisão do descontingenciamento foi importante, mas será que foi suficiente para garantir que o recurso estava sendo usado, ou numa perspectiva de análise mais aprofundada, bem usado?

Analisando a documentação da ADPF nº 347, bem como fazendo uma busca em programas do Conselho Nacional de Justiça responsáveis pelo sistema carcerário, salvo petições de alguns estados alegando ainda não ter recebido as verbas do Fundo, não foi encontrado nenhum documento que comprovasse algum monitoramento por parte do Supremo quanto ao uso da verba do FUNPEN. Tal fato já fora antevisto no julgamento da ação, que possivelmente ficaria a cargo do Executivo federal, estadual, distrital e municipal a decisão de como fazer proveito da verba, no entanto essa situação é preocupante vide a declaração do ECI.

Uma das principais premissas do Estado de Coisas Inconstitucional é justamente o monitoramento judicial das políticas públicas que cerceiam o sistema penitenciário. Essa foi a primeira oportunidade que a Corte teve em realizar essa fiscalização, bem como desenvolver o diálogo com o Executivo para discutir a alocação de recursos e o uso dele, contudo isso não se concretizou.

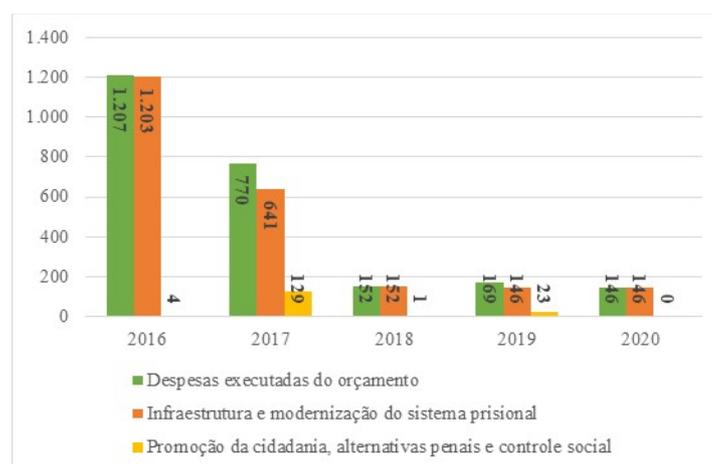
Glauco Leite (2021; p. 278) enfatiza que as ordens advindas do Tribunal deveriam ser alvo de um monitoramento ativo, através de, por exemplo, audiências públicas e relatórios de acompanhamento, para assim a Corte ter mais possibilidades de superar resistências às mudanças nas políticas públicas, sejam políticas, econômicas ou institucionais e gerando efeitos indiretos e simbólicos, uma vez que ressaltam a omissão estatal para a opinião pública, proporcionando um maior suporte por parte da sociedade à decisão da Corte.

Martin Petiz (2021; p. 22-23), em seu artigo, já fez um levantamento sobre o uso da verba do Fundo e concluiu que a ausência de monitoramento judicial contribuiu para que uma

¹⁷ As informações sobre o relatório só serão as pertinentes as propostas de ambas as MPs que foram convertidas na Lei nº 13.500/2017. O relatório temático intitulado "FUNPEN e Prevenção à tortura: as ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil" elaborado pelo órgão Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), ligado ao ministério de Direitos Humanos, ele mostra os possíveis impactos das alterações legais proporcionadas pela Lei nº 13.500/2017. Para maiores detalhamentos, BRASIL (2017C).

das medidas cautelares se tornar praticamente inexpressiva¹⁸. O autor investigou dentro do período de 2017 a 2020. Aqui pretende-se ampliar um pouco a sua pesquisa, incluindo o ano de 2016, utilizando de metodologia semelhante¹⁹, entretanto a pretensão é estender a contribuição trazendo não só o investimento realizado, mas também dados sobre os valores empenhados do recurso, através do percentual do que foi planejado *versus* o que de fato foi cumprido.

Gráfico 1 - Investimento público no sistema prisional brasileiro em milhões de reais no período de 2016 a 2020 (R\$/1.000.000)

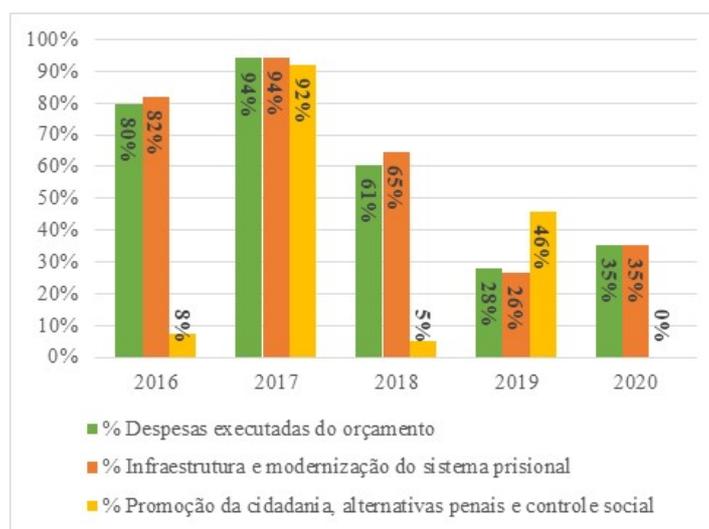


Fontes: PETIZ (2021; p. 22) – ampliado e adaptado; BRASIL (2022)

¹⁸ Para comprovar, ele fez uma demonstração gráfica, permitindo a visualização do alto investimento em infraestrutura e modernização do sistema prisional e do baixíssimo uso dos recursos para promoção da cidadania, alternativas penais e controle social. O autor investigou dentro do período de 2017 a 2020.

¹⁹ “Os indicadores são agrupados no Portal da Transparência (2021) sobre os seguintes títulos: (i) aprimoramento do sistema penitenciário nacional e incentivo ao desenvolvimento da inteligência penitenciária; (ii) racionalização e modernização do sistema penal; (iii) aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal; (iv) consolidação do sistema penitenciário federal; (v) promoção da cidadania, alternativas penais e controle social; (vi) capacitação e qualificação em serviços penais; (vii) construção e aprimoramento da penitenciária federal em Itaqui/PE; (viii) enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus. Considerou-se que todos os indicadores identificados, com exceção do indicador (v), dizem respeito a medidas de expansão do sistema penitenciário, no sentido criticado como sendo a política já adotada antes da ADPF 347 MC para enfrentamento da questão prisional. Por isso, todas os demais foram somados para constituir a coluna ‘Infraestrutura e modernização do sistema prisional’” (PETIZ; 2021; p. 23). Na minha pesquisa, encontrei 17 tipificações de ações orçamentárias, algumas coincidem com a pesquisa do autor, outras não, mas em concordância com ele, a exceção do título “promoção da cidadania, alternativas penais e controle social” todas as outras se encaixam na mesma nomenclatura que ele utilizou “Infraestrutura e modernização do sistema prisional”. Foi incluída a verba destinada ao enfrentamento do coronavírus na mesma tipificação, vide a excepcionalidade de tal orçamento. Então, foi feito uso dessa mesma metodologia nos gráficos.

Gráfico 2 – Percentual Executado (Valor Pago) / Planejado (Valor Empenhado) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional no período de 2016 a 2020 (%)



Fonte: BRASIL (2022)

A partir das informações acima, pode-se tecer alguns comentários. Primeiro, houve um grande investimento no sistema prisional em 2016, ano seguinte a declaração do ECI e da decisão de descontingenciamento do FUNPEN, no entanto, no mesmo período, apenas 8% do que foi planejado para a ação orçamentária “Promoção da cidadania, alternativas penais e controle social” foi de fato executado. O ano de 2017 foi mais promissor nos investimentos no sistema penitenciário, com percentuais acima de 90% do executado versus planejado, mas quando olhamos a proporção de valores investidos em cada categoria, percebe-se, mais uma vez, que a parte do orçamento que visa as alternativas penais é bem abaixo do investimento de infraestrutura e modernização do sistema prisional.

Os anos seguintes se tornaram mais caóticos, seja pelo investimento baixo, em comparação aos anos de 2016 e 2017, como também a adesão da execução perante o que foi planejado foi decaindo, sendo bastante preocupante o ano de 2019, pois os valores investidos foram ínfimos e o percentual de execução muito abaixo do que foi planejado. No ano de 2020, sequer teve valor empenhado para a ação orçamentária que visa investir nas alternativas penais (BRASIL: 2022).

A partir dessas informações, tem-se algumas conclusões: no ano de 2019, por exemplo,



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

por força da lei nº 13.500/2017 a verba do FUNPEN não estava contingenciada, houve um valor expressivo empenhado, mais de R\$ 600 milhões²⁰ (BRASIL: 2022), e ainda assim só 26% dessa verba foi de fato efetiva para o que se propõe. A outra conclusão é: esse de fato foi um ensejo do Supremo Tribunal Federal de atuar conforme preconiza a declaração do ECI, monitorando as políticas públicas e ainda assim sem violar a separação de poderes, principal alvo dos críticos da técnica de decisão. Como foi demonstrado, o Poder Executivo realizou suas projeções orçamentárias para o FUNPEN, sem interferências, no entanto, a exceção dos anos de 2016 e 2017, o que foi concretizado foi bem abaixo do programado.

Em outras palavras, a verba existia, pois estava empenhada, mas o uso foi quase que inexpressivo. A atuação da Corte poderia ser nessa questão, visto que não ia interferir no orçamento em si, pois os valores já faziam parte do planejamento orçamentário, e poderia exigir o uso adequado dos recursos com fins de atingir percentuais mais significativos, como também atuar veementemente na utilização do investimento em ações de alternativas penais. Contudo, até o momento, isso não foi realizado e merece ser alvo de críticas.

Com isso, o efeito da decisão gerado a partir dessa cautelar poderia ser classificado como instrumental direto, visto que o descontingenciamento ordenado pela decisão afeta diretamente os beneficiários do Fundo. Entretanto, pela falta de monitoramento, torna-se, realisticamente, um efeito simbólico indireto, visto que se tratou de uma mudança de percepção acerca da verba, cujo descontingenciamento era necessário, porém não foram realizados todos os esforços necessários para que tornasse concreta para seus beneficiários, vide a subutilização dos recursos.

4. CONCLUSÃO

Ao longo dessa pesquisa, algumas nuances foram analisadas acerca do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil, desde seus primórdios na jurisprudência colombiana, seus impactos em um importante princípio constitucional, a separação de poderes, e os efeitos da decisão para os beneficiários da ação, bem como toda a sociedade. É um assunto ainda controverso dentre a

²⁰ Precisamente, R\$ 601.654.572,70.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

doutrina brasileira, porém vem delineando, ainda que mais lento do que o esperado, seus contornos ao longo dos últimos anos.

Ao adentrar no estudo de caso da ADPF nº 347, é impossível não se indignar com os fatos narrados na ação e comprovados através das diversas investigações sobre o assunto. Também não precisa ser nenhum estudioso do assunto para saber sobre a situação degradante do sistema penitenciário nacional, vide as recorrentes notícias na grande mídia sobre o tema e que sempre ressaltam uma população carcerária acima da capacidade do sistema prisional, presos que tem negligenciados todos os seus direitos básicos e até fisiológicos, sem lugar para dormir, sem vestimenta adequada, sem um local adequado para um banho²¹.

Não se pode negligenciar essa situação como se não fosse um problema de toda a sociedade, no entanto a ideia incrustada em nosso meio social acerca dos presos não é das melhores e isso reverbera na omissão do Poder Público, visto a impopularidade desse tema e a falsa sensação que tratar do sistema penitenciário significa dar privilégios aos apenados. Então, foi nesse cenário que aconteceu a declaração do ECI, para tentar superar toda a situação de flagelo dos presídios brasileiros. O Supremo Tribunal Federal assumiu, conforme a doutrina sobre o assunto, a incumbência de monitorar ações que visassem superar tal inconstitucionalidade. Entretanto os desafios são gigantes, a começar pela própria decisão da Corte, que deferiu poucas medidas cautelares e ainda deixou muitas brechas que, conforme analisado nessa pesquisa, algumas delas foram corrigidas em situações alheias a ação, a exemplo de três cautelares citadas neste artigo.

Quando se adentrou na análise das medidas cautelares, especialmente aquela concernente ao descontingenciamento dos recursos do FUNPEN, foi vislumbrado que, no atual momento da ação, a falta de monitoramento, sendo esse um dos principais balizadores da técnica de decisão, pode ter deixado o sistema penitenciário nacional sem receber os recursos necessários, visto que o Poder Público permaneceu em sua omissão e o STF não agiu como deveria nesse aspecto.

Assim, o Supremo precisa ter uma mudança de percepção acerca do instrumento. É necessário mais empenho da instituição, o monitoramento se provou necessário. E o ponto

²¹ Essas e outras afirmações acerca dos presídios também estão presentes em BRASIL (2015A).



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

principal: é deveras urgente que aconteça o julgamento do mérito. Pois é a partir desse que haverá a formação dos planos de ação que proporcionarão a interação entre os Poderes com a finalidade de dimensionar um horizonte temporal para a superação do ECI no sistema penitenciário.

Estamos na iminência da declaração de um novo Estado de Coisas Inconstitucional, dessa vez referente à situação da política ambiental. Na ADPF nº 760, a ministra Carmen Lúcia, relatora da ação, já proferiu seu voto em abril de 2022 sendo favorável a declaração do instrumento. Atualmente o julgamento está suspenso pelo pedido de vista do ministro André Mendonça.

A fim de não cometer os equívocos do julgamento de 2015, visto a urgência de quaisquer temas em que haja a declaração do ECI, é necessário que o STF não tarde o julgamento do mérito, e, de imediato, planejar o monitoramento e possível delegação de tal feito para outros órgãos²², podendo ser uma alternativa para o STF não acompanhar a efetivação sozinho, além de poder fomentar uma equipe especializada no tema para inspecionar os planos de ação.

Não compactuo da visão otimista que vê o ECI como a solução para os problemas de graves violações de direitos no Brasil, visto a complexidade envolvida na aplicação do instrumento, mas acredito no poder de mudança a ser obtido a partir do uso da técnica de decisão. É um veredito que tendência a ser histórico em nosso sistema normativo, mas, para a o alcance de objetivos, é necessária a atuação conjunta dos três Poderes para de fato haver mudanças nas políticas públicas no sistema penitenciário brasileiro.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htmcompilado.htm. Acesso em: 07 mai. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF – Distrito Federal.** Medida Cautelar. DJE nº 181 de 14 set. 2015

²² A exemplo do ocorrido com as audiências de custódia incumbindo o CNJ de acompanhar a execução da implantação.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 mar. 2022. (A)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF – Distrito Federal**. Petição Inicial. DJE nº 102 de 01 jun. 2015. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em: 23 mar. 2022. (B)

BRASIL. **Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017**. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), e as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113500.htm. Acesso em: 06 mai. 2022 (B)

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil**. MNPCT: Brasília, 2017. Disponível em:
<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022 (C)

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fundo Penitenciário Nacional**. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.cgu.gov.br/orgaos/30907?>. Acesso em: 02 abr. 2022 (A).

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

EPP, Charles R. **Law as an instrument of social reform**. The Oxford Handbook of Law and Politics. 2008.

GARAVITO, César Rodriguez (org.). **Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009.

GARAVITO, César Rodriguez; FRANCO, Diana Rodriguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. **La eficacia simbólica del derecho**: Sociología política del campo jurídico en América Latina. Bogotá: Debate, 2014.

KAVANAGH, Aileen. The constitutional separation of powers. In: DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcolm (ed.) **Philosophical foundations of constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 221-239.

LEITE, Glauco Salomão. **Juristocracia e constitucionalismo democrático**: do ativismo judicial ao diálogo institucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ByKVxtb9n59HykCV4457SvB/?format=html>. Acesso em: 07 mar. 2022. (B)

MCCANN, Michael W. **Rights at work**: Pay equity reform and the politics of legal mobilization. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SAMPAIO MELO, Myrlla Arielle Fernandes; FERREIRA, Emanuel de Melo. Autoritarismo e Estado de Coisas Inconstitucional: como o bolsonarismo buscou impedir a implementação das audiências de custódia. **REI – Revista de Estudos Institucionais**. Vol. 8 no. 3. 2022. p. 507-528.

SAMPAIO MELO, Myrlla Arielle Fernandes. A eficácia do Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil: a análise da implementação das audiências de custódia. **Revista Juridicidade Constitucional e Democracia**. Vol. 1 No. 1. 2023. p. 24-47.

PEÑA, Gabriel Bustamante. **Estado de Cosas Inconstitucional y Políticas Públicas**. Dissertação (Mestrado). Curso de Estudos Políticos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011. 103 f.

PETIZ, Martin Magnus. O Estado de Coisas Inconstitucional como estratégia de diálogo institucional no julgamento da ADPF 347 MC/DF pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e26989. ISSN: 2525-8036. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/26989>. Acesso em: 15 fev. 2022

ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: can courts bring about social change?. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SENADO NOTÍCIAS. **Glossário Legislativo – Contingenciamento**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/contingenciamento>. Acesso em: 15 mai. 2022.



O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO BRASIL E O DESCONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS DO FUNPEN

THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN BRAZIL AND DECONTINGENCY OF PENITENTIARY FUND'S RESOURCES

TUSHNET, Mark; YACKLE, Larry. Symbolic Statutes and Real Laws: The Pathologies of the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act and the Prison Litigation Reform Act. **Duke Law Journal**, v. 47, n. 1, p. 1-86, 1997. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=dlj>. Acesso em: 04 mai. 2022

Recebido em: 21 de julho de 2023

Aceito em: 10 de agosto de 2023