

Reflexões sobre o instituto da intervenção federal e a questão do sistema prisional brasileiro

Reflections on the Federal Intervention and the issue of the Brazilian Prison System

Luciana Silva Garcia

Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005), Especialista em Direito Humanos e Processos de Democratização pela Universidade do Chile (2009), Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília. Conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, desde 2007. Diretora do Departamento de Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, desde 2013.

E-mail: luciana.silvagarcia@gmail.com



RESUMO

O presente artigo pretende analisar o quadro dos pedidos de intervenção federal junto ao Supremo Tribunal Federal e buscar compreender a atuação e as limitações da Corte frente aos pedidos fundados na proteção aos direitos da pessoa humana, propondo a utilização da teoria do “estado de coisas constitucional” para obter a melhor resposta frente ao caso concreto.

PALAVRAS-CHAVE

Intervenção federal – Sistema prisional – Direitos da pessoa humana

ABSTRACT

This article aims to analyze the context of claims for federal intervention by the Supreme Court and seek to understand the performance and limitations of the Court against claims based on protecting the rights of the human person, proposing the use of the theory of “state unconstitutional things” to get the best response against the case.

KEY WORDS

Federal Intervention – Prison System – Human Rights

1. Introdução

Ao longo de dez anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou um número considerável de pedidos de intervenção federal, em situações taxativamente elencadas pela Constituição Federal de 1988. A totalidade dos julgadores refere-se ao mesmo tema: o pagamento (em verdade, a falta de pagamento) de precatórios judiciais pelos Estados. Restam pendentes de julgamento dois pedidos de intervenção federal que tratam de gravíssimas violações de direitos fundamentais de pessoas internas em unidades de privação de liberdade, no estado de Rondônia e Distrito Federal, igualmente postulados no mesmo período de dez anos.

O presente artigo pretende analisar o quadro dos pedidos de intervenção federal entre 2003 a 2013, o contexto dos julgamentos pelo STF e tentar compreender por que, mesmo diante da gravidade e complexidade dos casos relativos ao sistema penitenciário e ao sistema socioeducativo, o Supremo pouco atuou frente às patentes violações do princípio da dignidade da pessoa humana, situações que inclusive foram alvo de organismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

Por fim, propõe uma reflexão sobre a viabilidade do instituto da intervenção federal para proteção dos direitos fundamentais, mediante o diálogo com experiências comparadas, especificamente a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia sobre “o estado de coisas inconstitucional.”

2. O sistema prisional brasileiro

Dados mais recentes sobre o sistema prisional brasileiro indicam que o país conta com uma população carcerária de aproximadamente meio milhão de pessoas. Contudo, o número de vagas existentes nos 1.478 estabelecimentos penais do Brasil é de cerca de 310 mil, ou seja, há um déficit de cerca de 190 mil vagas, para atender a totalidade da demanda, que inclui os presos provisórios, presos em regime fechado, semi-aberto e aberto, além das medidas de segurança¹. O sistema prisional brasileiro tem sido alvo de diversas recomendações emanadas pelas instâncias internacionais de proteção aos Direitos Humanos², às quais o Brasil aderiu por meio de tratados

1. Os dados mais recentes referem-se à população prisional no ano de 2012 (BRASIL, 2012).

2. Sobre os mecanismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos ver Ramos (2002).



e convenções sobre o tema. Junto ao Sistema da Organização das Nações Unidas, por exemplo, o Subcomitê de Prevenção à Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, após visita ao Brasil em setembro de 2011, emitiu relatório acerca das condições de detenção no Brasil, enfatizando a situação de superlotação dos presídios, a ausência de estrutura material adequada das unidades prisionais e os crimes de tortura e maus-tratos cometidos por agentes do Estado (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), desde 1996 o Brasil foi alvo de recomendações referentes às condições de centros de internação juvenil e de unidades prisionais em vários estados.³ Entre 1996 a 2013, o SIDH emitiu decisões sobre os seguintes casos:

TABELA 1 - CASOS DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS SOBRE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NO BRASIL (REFERENTE AOS ANOS DE 1996 A 2013)

Ano	Caso	UF	Órgão do SIDH
1996	Proteção a menores internos no Instituto Padre Severino, Escola João Luiz Alves e Escola Santos Dumont	RJ	CIDH
2000	Proteção à vida e integridade física de detentos da Cadeia Pública de Sorocaba	SP	CIDH
2002	Proteção à vida e integridade física dos detentos do cárcere Urso Branco	RO	CIDH
2002	Proteção à vida e integridade física dos detentos do cárcere Urso Branco	RO	CorteIDH
2004	Proteção à vida e integridade física dos menores internos da FEBEM Tatuapé	SP	CIDH
2005	Proteção à vida e integridade física de detentos no sótão da delegacia POLINTER, do Rio de Janeiro	RJ	CIDH
2005	Proteção à vida e integridade física dos menores internos da FEBEM Tatuapé	SP	CorteIDH
2006	Proteção à vida e integridade pessoal dos menores internos do CAJE, Brasília	DF	CIDH
2006	Proteção à vida e integridade física de detentos na delegacia de polícia de Niterói	RJ	CIDH
2006	Pessoas privadas de liberdade na Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira, em Araraquara	SP	CorteIDH
2007	Proteção à vida e integridade física de menores internos da Cadeia Pública de Guarujá	SP	CIDH
2009	Proteção à vida e integridade física de menores internos da UNIS de Cariacica, região metropolitana de Vitória	ES	CIDH
2009	Proteção à vida e integridade física de detentos da penitenciária POLINTER-Neves, São Gonçalo	RJ	CIDH
2010	Proteção à vida e integridade física de detentos do Departamento de Polícia Judicial de Vila Velha	ES	CIDH
2011	Proteção à vida, saúde e integridade física dos detentos na penitenciária Aníbal Bruno, Recife	PE	CIDH
2011	Adoção de forma imediata das medidas que se fizerem necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa – UNIS	ES	CorteIDH
2013	Pessoas privadas de liberdade no Presídio Central de Porto Alegre	RS	CIDH
2013	Pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas	MA	CIDH

Fonte: Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos

3. Para uma análise detalhada dos casos referentes ao Brasil em trâmite no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos ver Cetra e Ventura (2013).



Ao longo de dezessete anos, foram emitidas dezoito recomendações pela CIDH e pela CorteIDH sobre as violações ao direito à vida e integridade física de internos e detentos de centros de internação de adolescentes infratores e unidades prisionais. Dessa relação, dois casos serão ressaltados, pois objeto de solicitações no âmbito do sistema judicial brasileiro, *in casu*, pedidos de intervenção federal junto ao Supremo Tribunal Federal: a situação do presídio Urso Branco, em Porto Velho, Rondônia e as violações ocorridas no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), em Brasília, Distrito Federal.

3. A intervenção federal junto ao STF em dez anos (2003 a 2013)

A intervenção federal está prevista no capítulo VI da Constituição Federal, artigos 34 a 36, que estabelece a regra da não intervenção da União nos Estados, exceto para: i) manter a integridade nacional; ii) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; iii) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; iv) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; v) reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; vi) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; vii) assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Para garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, a decretação da intervenção dependerá de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário. Nas hipóteses de desobediência de ordem ou decisão judiciária, a intervenção depende de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral. E, para assegurar a



observância dos princípios constitucionais e recusa à execução de lei federal, a intervenção federal depende de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do procurador-geral da República.

3.1. Os casos julgados pelo STF – 2003-2013

Entre 2003 e 2013, a o Supremo Tribunal Federal julgou trinta e seis pedidos de intervenção federal, conforme tabela na próxima página⁴.

Pedidos de intervenção federal por descumprimento de decisão do Poder Judiciário quanto a pagamento de precatórios judiciais dominaram a pauta de julgamentos do STF nos últimos dez anos. O debate centrou-se sobre a responsabilidade do Estado e possível configuração de atuação dolosa por unidade da Federação pelo não pagamento da dívida. As decisões do STF repetiram-se sem muita variação, sendo que as ementas possuem praticamente o mesmo conteúdo:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido. (IF 164-SP)



Diante do número significativo de pedidos de intervenções federais, o STF traçou estratégias de negociação com os governos estaduais e determinou aos estados a apresentação de um plano de pagamento de precatórios, com um cronograma para cumprimento das obrigações, considerando a ordem cronológica dos precatórios. Segundo o então presidente do STF, Gilmar Mendes, era fato “notório e preocupante” a situação de inadimplência por parte dos estados, municípios e da União: “se de um lado está a escassez de recursos e a reserva do financeiramente possível, de outro se vislumbra, hoje, um quadro de profundo desânimo e descrença da população na quitação de tais débitos” (STF, 2010b).

4. Dos pedidos de intervenção federal indicados na Tabela 1 constam o número do processo principal, sem menção aos processos apensados ao longo do andamento dos feitos. Para fins de julgamento, o STF apensou as diversas ações contra a mesma unidade da Federação, fazendo referência à primeira ação ajuizada, considerando-a o processo principal.

**TABELA 2 – PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL JULGADOS PELO STF
(REFERENTE AOS ANOS DE 2003 A 2013)**

Intervenção Federal	Estado	Assunto	Data do julgamento	Resultado
298	SP	Precatórios judiciais	03/02/2003	Indeferimento
444	SP	Precatórios judiciais	02/03/2003	Indeferimento
2915	SP	Precatórios judiciais	02/03/2003	Indeferimento
1262	SP	Precatórios judiciais	26/02/2003	Indeferimento
1690	SP	Precatórios judiciais	26/02/2003	Indeferimento
470	SP	Precatórios judiciais	26/02/2003	Indeferimento
1466	SP	Precatórios judiciais	26/02/2003	Indeferimento
2194	SP	Precatórios judiciais	26/02/2003	Indeferimento
237	SP	Precatórios judiciais	19/03/2003	Indeferimento
139	SP	Precatórios judiciais	19/03/2003	Indeferimento
317	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
171	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
492	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
1317	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
1952	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
2257	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
449	SP	Precatórios judiciais	26/03/2003	Indeferimento
3091	RS	Precatórios judiciais	03/04/2003	Indeferimento
3195	RS	Precatórios judiciais	03/04/2003	Indeferimento
3773	RS	Precatórios judiciais	03/04/2003	Indeferimento
3578	SP	Precatórios judiciais	05/05/2003	Indeferimento
2975	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
3292	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
2127	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
2805	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
2737	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
2908	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
2973	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
3046	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
3601	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
164	SP	Precatórios judiciais	08/05/2003	Indeferimento
5179	DF	Comprometimento das funções governamentais no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo	30/06/2010	Indeferimento
5101	RS	Precatórios judiciais	28/03/2012	Indeferimento
4677	PB	Precatórios judiciais	29/03/2012	Indeferimento
4640	RS	Precatórios judiciais	29/03/2012	Indeferimento
762	SP	Precatórios judiciais	29/03/2012	Indeferimento

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Dos trinta e seis pedidos de intervenção federal, julgados pelo STF em dez anos, apenas um não aborda a questão do pagamento de precatórios judiciais.



Trata-se do pedido de intervenção no Distrito Federal, em função de denúncias de corrupção, formação de quadrilha, desvio de verbas públicas e fraude em licitações, que culminaram com as renúncias do então governador, José Roberto Arruda, e do vice-governador, Paulo Octávio, e no afastamento de integrantes do governo e do Poder Legislativo Distrital (STF, 2010a). O procurador-geral da República alegou que a medida busca resgatar a normalidade institucional, a própria credibilidade das instituições, e resgatar a observância necessária do princípio constitucional republicano da soberania popular – atendida mediante apuração da responsabilidade dos eleitos – e da democracia (IF 5179 - DF).

Em 30 de junho de 2010, por maioria de votos, o STF indeferiu o pedido. Segundo o ministro relator, Cezar Peluso, a procedência do pedido estaria condicionada à omissão ou à ineficácia de medida político-jurídica para sanar a situação, devendo tal quadro estar mantido à época do julgamento. Depois das denúncias apresentadas, medidas corretivas foram adotadas a fim de controlar a situação no âmbito do Distrito Federal. Em consequência, o Supremo entendeu pela desnecessidade reconhecida à intervenção, enquanto medida extrema e excepcional: “enquanto medida extrema e excepcional, tendente a repor estado de coisas desestruturado por atos atentatórios à ordem definida por princípios constitucionais de extrema relevância, não se decreta intervenção federal quando tal ordem já tenha sido restabelecida por providências eficazes das autoridades competentes” (IF 5179-DF).



3.2. Os pedidos pendentes de julgamento pelo STF entre 2003 e 2013

Do mesmo período, de 2003 e 2013, restam pendentes de julgamento quatro pedidos de intervenção federal. Destes, um pedido aborda violações de direitos já tratadas pelo SIDH (caso do presídio Urso Branco, cujas recomendações ao Estado brasileiro da CIDH e CorteIDH datam de 2002) e outro aborda violações de direitos da pessoa humana, que também foram alvo de recomendações da CIDH, em 2006 (caso dos adolescentes internos do CAJE).

A Petição n. 4681, protocolada pela Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em verdade, não se configurou como um pedido de intervenção federal, considerando que a entidade não tem competência para tanto. Tratou-se de uma petição à presidência do STF que solicita a intervenção federal no estado do Pará, com a alegação de descumprimento de

mais de 100 decisões judiciais, relativas à reintegração de posse em benefício de produtores rurais no Pará que não teriam sido cumpridas pelo governo estadual porque o estado não forneceria reforço policial para tanto (STF, 2009).

TABELA 3 – PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL PENDENTES DE JULGAMENTO PELO STF (REFERENTE AOS ANOS DE 2003 A 2013)

Intervenção Federal	Estado	Assunto	Data do protocolo
4822	DF	Violação a direitos humanos no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE)	08/04/2005
5129	RO	Violação a direitos humanos em unidade prisional	07/10/2008
5161	AL	Descumprimento de decisão judicial de afastamento provisório de deputado estadual	21/09/2009
4681 (Petição)	PA	Descumprimento de decisões de reintegrações de posse	14/10/2009

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Após pedido de informações ao Tribunal de Justiça do Pará, apresentadas em novembro de 2009, o PGR manifestou-se, em 2011, pela extinção do processo sem julgamento do mérito, por ausência de interesse de agir. Desde então, os autos encontram-se conclusos para julgamento (PET. 4681 – PA).



Já a Intervenção Federal n. 5161 trata de pedido feito pelo Tribunal de Justiça de Alagoas (TJ-AL) contra o Poder Legislativo alagoano, considerando desobediência a decisão judicial que determinou o afastamento das funções do então deputado estadual Cícero Paes Ferro. Segundo ação proposta pelo Ministério Público Estadual, ele é réu em quatro processos penais, dentre os quais um por porte ilegal e outro por homicídio. Em 2009, a Assembleia Legislativa apresentou informações e em 2013, o PGR opinou pela extinção do processo, sem resolução do mérito, por perda de objeto da ação. O processo encontra-se, desde então, concluso para julgamento. (IF 5161-AL).

3.2.1 A Intervenção Federal n.º4822: violação a direitos humanos no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE)

O pedido de intervenção federal no Distrito Federal (DF) por violações a direitos humanos de adolescentes internos no Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE) decorreu de relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), em 2005. O relatório aponta a situação degradante da política pública realizada pelo Distrito Federal na implementação da medida socioeducativa de internação: adolescentes,

num total de 350, em uma unidade com capacidade máxima de 190, acondicionados em celas, em estrutura tipicamente prisional; direção da unidade sob o comando de policiais civis; ala destinada à punição disciplinar, também conhecida como “castigo”, muito suja e fétida; uso contínuo de medicação tranquilizante para os adolescentes (CDDPH, 2005, pp. 3-6).

O procurador-geral da República, então, ajuizou pedido de intervenção federal junto ao STF, em abril de 2005. Em outubro do mesmo ano, o Distrito Federal requereu a suspensão do processo por seis meses a fim de atender às determinações constitucionais e legais relativas aos adolescentes infratores do DF; prazo concedido com aceitação do PGR, em dezembro de 2005. Em março de 2006, novo prazo de noventa dias é concedido para que o DF possa trazer aos autos a comprovação do atendimento das medidas cabíveis. O processo, então, sofre uma paralisação por quatro anos e, em dezembro de 2010, o STF determina nova manifestação do DF, considerando a nova gestão de governo distrital, iniciada em abril de 2010 (IF 4822-DF).

Em abril de 2011, o DF apresentou um plano de desocupação do CAJE ao STF. Entretanto, dessa data até abril de 2013 o DF não apresentou maiores informações no âmbito do processo sobre a execução do plano de desocupação, o que provocou intimação ao governador sobre o andamento da proposta. A resposta foi apresentada em maio e o processo está concluso para decisão desde 23 de maio de 2013.

Concomitante ao trâmite da intervenção federal, outras ações foram realizadas para estancar as violações de direitos dos adolescentes internos no CAJE. Em fevereiro de 2006, a CIDH concedeu medidas cautelares em favor dos adolescentes internos no CAJE. Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Programa Justiça ao Jovem, realizou visita ao CAJE e detectou situação semelhante àquela apontada no pedido de intervenção de 2005. Em 2013, o governo do DF declarou que o CAJE seria desativado em dezembro do mesmo ano, após visita de juízes do CNJ à unidade (CNJ, 2013). Não há maiores informações sobre o fechamento do CAJE posteriormente a essa data.

3.2.2 A Intervenção Federal n.º5129: violação a direitos humanos de internos do presídio Urso Branco

A despeito das recomendações e decisões da CIDH e CorteIDH sobre a situação dos internos do presídio Urso Branco, emanadas contra o Estado



brasileiro desde 2002, o pedido de intervenção federal ao STF somente foi protocolado pelo procurador-geral da República em outubro de 2008. Segundo a petição inicial, era fato público e notório a caracterização de evidente violação aos direitos humanos em situação instalada na Casa de Detenção José Mário Alves, popularmente conhecida como Presídio Urso Branco, localizada no município de Porto Velho, estado de Rondônia (IF 5129 – RO).

O pedido de intervenção federal no estado de Rondônia tem os seguintes fundamentos: i) o número de mais de cem mortes entre 2000 a 2007 no interior do presídio, decorrentes de motins, rebeliões e disputas entre grupos rivais dentro da cadeia, e casos de homicídios, torturas e maus-tratos cometidos por agentes públicos; ii) as sucessivas determinações emanadas pela CorteIDH para proteção à vida e integridade física dos presos e familiares e o descumprimento contumaz do Estado brasileiro das recomendações do SIDH; iii) a péssima situação estrutural do presídio e a superlotação da unidade; iv) medidas judiciais ineficazes no âmbito do Poder Judiciário estadual; v) comprovadas violações de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos; vi) violação de princípio constitucional sensível (IF 5129 – RO).



O pedido de intervenção motivou a visita de integrantes do CNJ a Rondônia para apurar a crise do sistema penitenciário estadual, especificamente, as condições degradantes a que estariam submetidos os presos da penitenciária Urso Branco (STF, 2009). Inclusive, em novembro de 2008, o então presidente do STF reuniu-se com o governador do estado, ocasião em que foi apresentado um plano para melhorias do sistema prisional (STF, 2008). Em 2011, o CNJ realizou um mutirão carcerário em todo o sistema prisional de Rondônia.⁵ Após a inspeção de vinte seis unidades prisionais, o CNJ constatou, além do quadro de violência dentro das unidades, os problemas mais comuns: superlotação, existência de celas escuras (tampões), número insuficiente de agentes penitenciários, instalações insalubres e ultrapassadas, restrições ao banho de sol, alimentação de má qualidade, quantidade insuficiente de material de higiene, quantidade insuficiente de colchões, assistência de saúde e jurídica deficiente (CNJ, 2011).

A IF n. 5129 tramitou de outubro de 2008 a novembro de 2013, com apresentação de informações e manifestações pelo estado de Rondônia, Poder Judiciário estadual, Sindicato dos Agentes Penitenciários, Sócio Educado-

5. Sobre mutirões carcerários promovidos pelo CNJ ver página eletrônica do órgão: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistema-carcerario-e-execucaao-penal/pj-mutirao-carcerario>

res, Técnicos Penitenciários e Agentes Administrativos Penitenciários do Estado de Rondônia e Arquidiocese de Porto Velho, na qualidade de assistente simples. Nesse período, a Corte IDH emitiu duas resoluções ao Estado brasileiro para que garantisse a vida e integridade física dos internos da unidade prisional, além da realização de uma audiência com petionários e Estado brasileiro, em agosto de 2011 (CORTEIDH, 2011).

Importante observar que, em 2008, quando o procurador-geral da República pede a intervenção federal em Rondônia, já se encontravam vigentes medidas provisórias emitidas sucessivamente pela CorteIDH, em junho de 2002, agosto de 2002, abril de 2004, julho de 2004, setembro de 2005 e maio de 2008, que determinam ao Estado brasileiro:

1. Reiterar al Estado que adopte de forma inmediata todas las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de todas las personas reclusas en la Cárcel de Urso Branco, así como las de todas las personas que ingresen a ésta, entre ellas los visitantes y los agentes de seguridad que prestan sus servicios en la misma, en los términos de los Considerandos 15 y 16 de la presente Resolución.

2. Reiterar al Estado que realice las gestiones pertinentes para que las medidas de protección de la vida e integridad personal se planifiquen e implementen con la participación de los beneficiarios o sus representantes, y que, en general, los mantenga informados sobre el avance de su ejecución (CORTEIDH, 2008).



Em outubro de 2013, o presidente do STF emitiu decisão para que o PGR apresentasse manifestação acerca das informações apresentadas pelo estado de Rondônia sobre a suspensão das medidas provisórias pela CorteIDH, em função do pacto para melhoria do sistema prisional e dos resultados obtidos. Desde então, não há movimentação relevante no processo.

4. Conclusão: possibilidades para a intervenção federal frente à proteção dos direitos da pessoa humana

Entre 2003 a 2013, o STF julgou um número considerável de pedidos de intervenção federal que tiveram por fundamento o inciso VI do artigo 34 da Constituição Federal – prover a execução de decisão judicial, *in casu* precatórios

judiciais. Nesses casos, mesmo considerando o indeferimento dos pedidos, o Supremo debruçou-se sobre o tema, realizou reuniões com chefes dos governos estaduais e estabeleceu um cronograma de recuperação das finanças e previsão de calendário de pagamentos pelos estados. Em suma, procurou dar alguma satisfação aos jurisdicionados sem uma interferência direta no ente federativo.

Entretanto, os pedidos de intervenção federal tendo por fundamento a observância e proteção do princípio constitucional de respeito aos direitos da pessoa humana não tiveram a mesma sorte: os dois casos expostos – IF n. 4822 (violações de direitos de adolescentes internos do CAJE) e IF n. 5129 (violações de direitos de internos do presídio Urso Branco) de 2005 e 2008, respectivamente –, tramitam há anos, sem que tenha havido uma alteração significativa do quadro de violações de direitos por conta exclusivamente da atuação do STF. Em verdade, as mudanças positivas que ocorreram deram-se muito por impulso dos órgãos internacionais de proteção aos Direitos Humanos (Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos), pela atuação da sociedade civil organizada e pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio dos mutirões carcerários.



A possibilidade da intervenção federal para garantir o respeito aos direitos da pessoa humana é inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. O STF teve duas oportunidades, nos últimos dez anos, de analisar o cabimento da intervenção diante de complexas e graves violações de direitos, e não o fez. Desse quadro, pode-se inferir o seguinte: i) pelo menos quanto à intervenção federal, o STF tem se mostrado reticente a utilizar medidas mais rígidas de proteção dos direitos da pessoa humana; ii) a intervenção federal tal como estabelecida utilizada até então não atende às emergências da proteção à pessoa humana.

Mesmo considerando que, entre 2003 e 2013, o STF não deferiu nenhum pedido de intervenção federal, percebe-se uma maior proatividade da corte para construir em conjunto (pelo menos aparentemente) com os poderes executivos estaduais uma solução para o pagamento das dívidas de precatórios judiciais, ou seja, garantir respostas aos jurisdicionados. Sobre o pedido de intervenção federal no Distrito Federal, o processo teve um andamento mais do que célere: o pedido foi recebido pelo Supremo em fevereiro de 2010 e em junho do mesmo ano foi submetido ao pleno do tribunal, com julgamento final pela improcedência do requerimento. Nos casos relativos ao sistema penitenciário de Rondônia e sistema socioeducativo do Distrito Federal, os pro-

cessos mantiveram-se sem qualquer movimentação por um ano e oito meses (IF 5129) e por inacreditáveis quatro anos (IF 4822), sendo que, nesse ínterim, os direitos à vida e integridade física dos internos do presídio Urso Branco e dos adolescentes internos no CAJE sofreram constantes violações.⁶

Longe de reforçar certas posições de que o STF deteria “a última palavra do direito”⁷ ou ainda corroborar com uma supremocracia⁸, a proteção e garantia dos direitos da pessoa humana mereceria maior atenção do Supremo em situações de tamanha gravidade, que ocasionaram pedidos de intervenção federal. Nos últimos dez anos, apenas uma atuação mais significativa da corte sobre a temática deu-se no âmbito do Recurso Extraordinário n. 641320, com repercussão geral reconhecida, no qual o Ministério Público do Rio Grande do Sul questiona decisão do Tribunal de Justiça do estado que concedeu prisão domiciliar a um condenado enquanto não houver vaga em regime semiaberto que atenda aos requisitos da Lei de Execuções Penais. Em maio de 2013, foi realizada uma audiência pública na qual o então presidente do Supremo, Gilmar Mendes, declarou que o sistema penitenciário brasileiro está “à beira do colapso” e que “mais de 500 mil presos estão amontoados em prisões superlotadas e em precárias condições” (STF, 2013). Ainda não há decisão da Corte no âmbito do Recurso Extraordinário.

A atuação do STF quanto à proteção dos direitos da pessoa humana, mediante a utilização da intervenção federal demonstrou-se, em dez anos, reticente, se não inócua. A proposta que ora se coloca é refletir sobre outras formas de utilização da intervenção federal, tendo como exemplo a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia⁹ e a teoria do “estado de coisas inconstitucional.”¹⁰ Essa teoria vem sendo utilizada pela Corte colombiana para os



6. Em agosto de 2011, um adolescente foi assassinado enquanto internado no CAJE (G1 DF, 2013). Dois anos após, em 2013, outro adolescente foi assassinado, em condições semelhantes. (CAMERA EM PAUTA, 2013)

7. Para uma reflexão sobre harmonia entre poderes, diálogos institucionais e a desmistificação do STF como Guardião da Constituição e detentor da última palavra sobre o direito ver BENVINDO (s.d.).

8. Trata-se de expressão cunhada por Vieira em artigo que trata da centralidade do Supremo Tribunal Federal no sistema político brasileiro, que passou a exercer, em caráter subsidiário, o papel de criador de regras, acumulando a autoridade de intérprete da Constituição com o exercício do Poder Legislativo. O autor propõe no artigo mecanismos para lidar com as tensões produzidas pela centralidade do STF no debate político, buscando compreender os sentidos desse papel e indicar os perigos. (VIEIRA, 2008).

9. Para uma concisa e didática explanação sobre a jurisdição constitucional colombiana ver CIFUENTES, 2002.

10. A teoria do estado de coisas inconstitucional referente ao sistema prisional aparece na sentença T- 153/98 que define: “Estado de cosas inconstitucional – Alcance: Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general – en tanto que afectan a multitud de personas –, y cuyas causas sean de naturaleza estructural – es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudirían a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional. (CORTE CONSTITUCIONAL DA COLOMBIA, T-153/98).

chamados “casos estruturais”, que se agrupam nos seguintes temas:(a) a luta contra a corrupção política e pela transformação das práticas políticas; (b) o controle dos excessos governamentais, em especial nos estados de exceção; (c) a proteção de grupos minoritários e da autonomia individual; (d) a proteção de populações estigmatizadas ou em situações de debilidade manifesta e, por último, mas nem por isso menos importante; (e) a gestão da política econômica, devido à proteção judicial dos direitos sociais (YEPES, 2007).

Especificamente para a situação do sistema prisional colombiano, a Corte colombiana entendeu pela existência de prolongadas omissões das autoridades competentes, pela existência de práticas estatais inconstitucionais, pela ausência de medidas legislativas, executivas ou orçamentárias para atender o problema e pela falta de intervenção e coordenação das entidades relevantes envolvidas.¹¹ Com esse diagnóstico, a Corte colombiana começou um processo de fortalecimento da capacidade infraestrutural das autoridades relevantes na temática e, sobretudo, deu início a uma alteração do debate sobre ativismo judicial, com sentenças mais abertas, sem tanto detalhamento, para garantir um acompanhamento posterior e permitir que o detalhamento das políticas públicas ocorra no curso do processo de execução e não no corpo da sentença. Isto implicou mecanismos de acompanhamento periódicos, regulares e públicos, envolvendo um número maior de atores políticos e jurídicos, inclusive acompanhamento da execução da sentença por um juiz de primeiro grau e realização de audiências públicas periódicas.¹²

A teoria do “estado de coisas inconstitucional”, aplicada aos denominados casos estruturais na Colômbia, aponta que as cortes podem propiciar cenários de deliberação eficazes que complementam, e não substituem os espaços deliberativos dos parlamentos. Decisões nesse sentido podem ser mais úteis por serem sentenças “de meio” e não “de resultados”, determinando ao governo um desenho de planos e metas para serem atingidos (GARAVITO, FRANCO, 2010, pp. 57-59). Essas decisões têm características importantes: i) afetam um número amplo de pessoas que alegam violações de direitos (violações, portanto, massivas); ii) envolvem diversos atores estatais, de diferentes níveis de organização e coordenação, e iii) implicam ordens de execução com-

11. A Corte Constitucional da Colômbia tratou de forma apurada a questão do sistema prisional nas sentenças T-153/98, T-606/98, T-607/98 e T-412/2009.

12. Exemplificando, no âmbito da execução da sentença T-153/98, o governo colombiano, por meio do Departamento Nacional de Planeación, apresentou à Corte um documento denominado “Programa General para dar cumplimiento a la sentencia T-153 del 28 de abril de 1998 de la Corte Constitucional”. Documento disponível em: <http://www.ocopri.org/textos/153.pdf>



plexas (GARAVITO, FRANCO, 2010, p.16). E pelos atores jurídicos e políticos envolvidos essas sentenças implicam: i) efeitos instrumentais diretos (desenho da política pública); ii) efeitos instrumentais indiretos (formação de coalizões ativistas para a execução das sentenças); iii) efeitos simbólicos diretos (definição e percepção do problema como violação de direitos humanos); iv) efeitos simbólicos indiretos (transformação da opinião pública sobre a gravidade e urgência do problema) (GARAVITO, FRANCO, 2010, p.24).

A teoria do “estado de coisas inconstitucional” desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia pode representar uma alternativa ao tratamento até então dado pelo STF aos pedidos de intervenção federal para a proteção da dignidade humana, especialmente relacionados à questão prisional brasileira, porque interfere menos na autonomia estadual, sem suprimir o debate e deliberação da questão pela sociedade.¹³ Assim, o Supremo poderia, mesmo com o indeferimento do pedido de intervenção federal, construir um espaço de deliberação juntamente com todos os atores implicados: com relação a IF n. 5129 Rondônia, poderia o STF utilizar-se do debate já realizado no âmbito da Corte Interamericana de DH e acompanhar o cumprimento das medidas provisórias; no âmbito da IF n. 4822, poderia, por exemplo, respaldar a ação do CNJ para garantir o fechamento do CAJE. A proposta, então, não seria ampliar os poderes do STF no âmbito da intervenção federal, mas redefini-los (GARGARELLA, 2004), de forma a atender estritamente às urgências da proteção dos direitos da pessoa humana, na forma precisa do artigo 34 da Constituição Federal.

Conforme defendido por Mendes (2008, p. 190)¹⁴, a interação deliberativa entre poderes garante uma maior probabilidade de alcançar boas respostas nos dilemas constitucionais ao longo do tempo. Assim, uma reflexão final importante sobre as alternativas indicadas ao modelo de intervenção federal para proteção da dignidade da pessoa humana faz-se necessária: não se pretende como já exposto, reforçar certas teses de que o Supremo deteria a última palavra sobre o direito, mas propor uma saída intermediária para que o instituto da intervenção federal não seja subutilizado em situações que a gravi-



13. Gargarella (2010, p. 183) aborda a questão dos “transplantes constitucionais”, como uma possibilidade de injetar, em um determinado corpo constitucional existente, instituições alheias ao mesmo. Trata-se de uma possibilidade de combinar concepções constitucionais distintas e sugere a presença de tensões significativas suscetíveis de desatarem-se no momento de concretizar o enxerto ou a recepção de ideias ou iniciativas alheias.

14. Mendes (2010) trata da separação de poderes e deliberação, estrita à relação entre Poder Judiciário e Legislativo. Em certa medida, é possível transpor essa reflexão à relação entre Judiciário e Executivo.

dade e complexidade exijam uma atuação efetiva da Corte. Mendes (2008, p. 191) expõe que os poderes têm legitimidade para serem ativistas na medida em que se engajem no diálogo e podem optar por deferir ou esperar por um novo argumento, por desafiar o outro poder: “a necessidade evidente de tomar decisões não exclui a responsabilidade coletiva de continuar a perseguir a melhor resposta” (2008, p. 213). Essa é a proposta sobre definir novos usos da intervenção federal – buscar a melhor resposta quando se trata de assegurar o princípio constitucional dos direitos da pessoa humana.

Referências bibliográficas

BENVINDO, Juliano Zaiden. *A “Última Palavra”, o Poder e a História: o Supremo Tribunal Federal e o Discurso de Supremacia no Constitucionalismo Brasileiro*. Brasília, s.d.

BRASIL. Ministério da Justiça. *InfoPen Estatística*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B622166AD2E896}&Team=¶ms=itemID={C37B2AE9-4C68-4006-8B1624D28407509C};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>

BRASIL. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Relatório do CDDPH com a finalidade de apurar denúncias de graves violações a direitos humanos e descumprimento ao Estatuto da Criança de adolescentes internados no CAJE*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph/relatorios/relatorio-c.e-caje>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de monitoramento e fiscalização do sistema prisional do CNJ. *Mutirão Carcerário de Rondônia*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/rondonia.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Medida Justa, CAJE*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/df_relatorio_medida_justa_df.pdf

BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Pedido de Intervenção Federal n. 5129*. Brasília, 11 fev 2010. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anelxo/_noticias.pgr.mpf.gov.br...fs_Intervencao_federal_DF.pdf

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 164-SP. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 03 fev. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 5179-DF. Rel. Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 03 jun. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 4681-Pa. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 out. 2009

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 5161-AL. Rel. Min. Presidente. Brasília, DF, 21 set. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 4822-DF. Rel. Min. Presidente. Brasília, DF, 04 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 5129-RO. Rel. Min. Presidente. Brasília, DF, 07 out. 2009.

CÂMARA EM PAUTA. Adolescente é encontrado morto no antigo CAJE. Brasília, 14 jan. 2013. Disponível em: <http://www.camaraempauta.com.br/portal/artigo/ver/id/4115/>



nome/Adolescente_e_encontrado_morto_no_antigo_Caje/termo/Pol%C3%ADtica
CETRA, Raísa Ortiz; VENTURA DEISY. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: de Maria da Penha a Belo Monte. In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (coord.). *Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 343-401.

CIFUENTES, MUNOZ, Eduardo. Jurisdicción Constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, Talca, v. 8, n. 1, 2002. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100015&lng=es&nrm=iso>. acessado em 08 marzo 2014. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100015>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Governo do DF garante que antiga unidade de internação de jovens será desativada até o fim do ano. *Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: 31 jul 2013. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25683-governo-do-df-garante-que-antiga-unidade-de-internacao-de-jovens-sera-desativada-ate-o-fim-do-ano>
COLOMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. CORTE CONSTITUCIONAL DA COLOMBIA, T-153/98. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

GARGARELLA, Roberto. El Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares. *Crítica y Emancipación*. Buenos Aires, Clacso, nº3, anoII, primeiro semestre de 2010, pp.169-189.

_____. In search of democratic justice - what courts should not do: Argentina, 1983-2002. In GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin (eds.). *Democratization and the judiciary: The accountability function of courts in new democracies*. Londres: Frank Cass, 2004, pp. 181-197

GARAVITO, César Rodriguez; FRANCO, Diana Rodriguez. *Cortes y cambio social*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. 2008. 219f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Universidade de São Paulo.

NAÇÕES UNIDAS. Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. *Relatório sobre a visita ao Brasil do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. Geneva, 2012. Disponível em: http://www.onu.org.br/img/2012/07/relatorio_SPT_2012.pdf

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório sobre Medidas Cautelares outorgadas pela CIDH durante o ano de 2006*. Washington, 2006. Disponível em: <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução do presidente da corte interamericana de direitos humanos de 26 de julho de 2011*. San José, 2011. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_09_por.pdf

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de maio de 2008. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto da Penitenciária Urso Branco*. San José, 2008. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_06.pdf

PORTAL G1 DF. Adolescente é enforcado por internos no CAJE, DF. *G1 DF*. Brasília: 28 agost. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2011/08/adolescente-e-enforcado-por-internos-no-caje.html>

RAMOS, 2002. André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CNJ vai investigar crise em penitenciária que mo-



tivou pedido de intervenção federal em Rondônia. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 10 out. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97546&caixaBusca=N>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sistema carcerário estadual é tema de audiência entre governador de Rondônia e presidente do STF. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília: 04 nov. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98549&caixaBusca=N>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Presidente do STF pede informações para decidir sobre intervenção federal no Pará. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 16 out. 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=114864>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF recebe pedido de intervenção federal no Distrito Federal e presidente pede informações sobre o caso. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 11 fev. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120106>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Intervenção federal: estados têm 15 dias para apresentar plano de pagamento de precatórios. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 26 mar. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=122667&caixaBusca=N>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Iniciada no STF audiência pública sobre sistema prisional. *Supremo Tribunal Federal*. Brasília: 27 maio 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=239503>

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, jul-dez 2008, p. 441-464.

YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. *Sur, Rev. Int. Direitos Humanos*. São Paulo, vol.4 n.6, 2007.



Artigo recebido em: Junho/2014 Aprovado para Publicação em: Junho/2014