

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE PÚBLICA NA ADPF Nº 347: REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

THE PRINCIPLE OF PUBLIC MORALITY IN ADPF NO. 347: REFLECTIONS ON THE CRISIS OF THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM

Ana Lúcia C. Alves¹

Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho²

RESUMO

O presente artigo pretendeu estudar como o princípio da moralidade pública influencia na consecução da dignidade dos indivíduos que cumprem penas restritivas de liberdade em estabelecimentos prisionais. Ao avaliar os argumentos proferidos pelos ministros no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamentais (ADPF) nº 347, verifica-se que a conduta do administrador público na condução das políticas carcerárias pátrias não atende à moralidade. Diversas condutas apontadas como causas do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) dos presídios brasileiros, como falta de destinação de recursos financeiros suficientes, não atendimento de preceitos básicos de salubridade e não provimento de serviços de educação, saúde e assistência jurídica apontam a falta de compromisso ético do administrador público. Para a superação da crise prisional medidas concretas, que levem em consideração tanto a legalidade quanto a moralidade, devem ser

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014). É pós-graduanda na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) em direitos coletivos e cidadania. Especialista em: Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio (2018), em Direito Público pela Faculdade Legale (2019), e pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, campus da Universidade de São Paulo Direito Municipal. Atua como docente na Universidade Estadual de Minas Gerais, campus Passos-MG, lecionando a disciplina de Processo Penal. Além disso, é Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e Assistência Judiciária da UEMG. E-mail: alcalves@yahoo.com.br

² Graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1998), Mestrado (2003) e Doutorado (2006) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, e Livre-Docência em Direito pela Universidade de São Paulo (2009) na área de Teoria e Filosofia do Direito, com Estágios Doutorais junto à Faculdade de Direito de Coimbra (sob orientação do Prof. Doutor Antônio Castanheira Neves) e à Faculdade de Letras/Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES, 2004-2005), e Pós-Doutorados junto à UFMG (Filosofia Antiga, FAFICH, 2011), e à Universidade de Munique (Teoria do Direito, 2013, Bolsa CAPES). Foi Professor e Pró-Reitor de Extensão da Universidade Federal de Ouro Preto. Atualmente é Professor Associado e Diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, e docente da Universidade Ribeirão Preto (UNAERP). Seus principais interesses teóricos são: Ética, Política e Filosofia do Direito (com ênfase no pensamento prático grego, especialmente Aristóteles), Teoria do Direito (em diálogo com os desafios propostos pelo Jurisprudencialismo), Direito Político, Direitos Coletivos, Direito Público, Educação Jurídica, e Direitos Humanos. É advogado. E-mail: nunocoelho@usp.br

adotadas a fim de que os direitos fundamentais sejam efetivamente respeitados e que a dignidade da pessoa humana seja colocada no centro das ações do poder público.

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional. Administração Pública. Dignidade Humana.

ABSTRACT

The present article aimed to study how the principle of public morality influences the achievement of the dignity of individuals serving sentences in correctional facilities. By evaluating the arguments presented by the ministers in the context of the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) No. 347, it becomes evident that the conduction of public administrators in managing national prison policies does not adhere to moral standards. Various actions identified as causes of the Unconstitutional State of Things (Estado de Coisas Inconstitucional) in Brazilian prisons, such as insufficient allocation of financial resources, failure to meet basic health standards, and lack of provision for education, health, and legal assistance services, indicate a lack of ethical commitment from public administrators. To overcome the prison crisis, concrete measures that consider both legality and morality must be adopted to ensure that fundamental rights are effectively respected and that human dignity is placed at the center of public authority actions.

Key words: Unconstitutional State of Things. Public Administration. Human Dignity

1 INTRODUÇÃO

O princípio da dignidade da pessoa humana é um princípio universal, impresso como fundamento da Constituição de 1988 do Brasil. Britto (2010), ao reconhecer o princípio da solidariedade como categoria constitucional fundamental, consagra a dignidade da pessoa humana como direito naturalmente humano. Tal princípio varia nas acepções temporal e espacial, mas tem sido erigido como direito unânime na consciência da humanidade, ganhando força a partir de movimentos que questionavam o autoritarismo estatal. Seu reconhecimento pelo Estado brasileiro, projetado pela lente constitucional, reflete o valor do alcance de tal princípio pela nação (Braghini, 2023).

A moralidade, por sua vez, está intimamente relacionada a garantia da dignidade humana. Na busca da concretização da moralidade, o administrador público deve pautar seu agir por uma motivação que seja considerada como moralmente correta. Assim, para

além de atuar em conformidade com as leis formais que regem a atividade administrativa, o agente não deve se sujeitar a interesses egoísticos ou por motivações empíricas (Oliveira *et al.*, 2022, p. 2). Por meio do comportamento probo e justo, os administradores públicos são capazes de desenvolver e executar políticas capazes de garantir que fatores básicos de sobrevivência estejam a disponibilidade da população. Os preceitos da moralidade não devem ser cumpridos para atender o desejo de um ou de todos, a curto ou longo prazo. O desejo esclarecido ou universal que visa a dignidade não deve compreendido uma simples interesse, mas como um ideal permanente que rege o agir estatal (Lima Jr; Martins, 2021, p, 236).

A atuação contrária ao princípio da moralidade impede que a vida digna seja atingida, visto que esse comportamento impacta negativamente direitos básicos da população, como acesso à saúde, à educação e garantia do meio ambiente justo e equilibrado. No caso de indivíduos que cumprem penas restritivas de liberdade, a relação é ainda mais tênue, já que um dos seus direitos básicos é limitado. Trata-se do direito fundamental da liberdade, que esteve na base da Revolução Francesa e de diversos outros movimentos que lutaram contra governos autoritários, sendo que a restrição a este direito somente pode ocorrer em casos extremos. Além disso, durante a aplicação das medidas de restrição de liberdade, não deve ser adicionada parcela maior de sofrimento que o intrínseco à pena cominada, de modo que devem ser atendidos os requisitos legais previstos para que a dignidade do condenado não seja ameaçada.

A par da existência de base normativa que prevê os requisitos básicos de salubridade nos estabelecimentos carcerários, o contexto fático demonstra o não atendimento aos preceitos legais. A realidade carcerária brasileira é abundante na violação da dignidade humana, por meio de uma realidade marcada por “superlotação, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária e à educação” (Brasil, 2015, p. 10) e ainda deve-se lembrar que rebeliões, ocorridas no Presídio Carandiru (São Paulo- SP) e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Manaus – AM), é uma “resposta” ao não respeito social aos presos (O Globo, 2016). Tendo em vista o quadro apontado, marcado por violação de direitos humanos de modo recorrente, a questão das condições dos presídios brasileiros foi levada ao Supremo Tribunal Federal.

A questão foi amplamente discutida no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, em que o STF reconheceu o "Estado de Coisas Inconstitucional" (ECI) no sistema carcerário, reconhecendo que os presídios brasileiros estavam imersos em uma crise humanitária e jurídica, marcada pela superlotação, condições degradantes e violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos. Na ação, o Supremo declarou que os presídios brasileiros se enquadravam como Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Para o reconhecimento de ECI, a fundamentação baseia-se em três principais requisitos: violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais de uma grande parcela da população; falha estrutural sistêmica na execução e condução de políticas públicas por parte das autoridades e entidades e inércia reiterada das autoridades públicas em modificar a situação.

Em uma ECI descortina-se a violação de diversos princípios do direito administrativo. No que tange à violação da moralidade no contexto dos presídios brasileiros, parece que a atuação dos administradores públicos tem sido negligente. Não se verifica no caso, a esperada mobilização desses agentes para conter a violação de direitos e reestruturar as instituições prisionais. Nesse sentido, o presente artigo pretendeu estudar como o princípio da moralidade pública influencia na consecução da dignidade dos indivíduos que cumprem penas restritivas de liberdade em estabelecimentos prisionais.

2 DESENVOLVIMENTO

2. 1 Estado de coisas inconstitucionais e o atentado contra a dignidade humana

A situação carcerária brasileira não é um problema recente nem se limita apenas às questões estruturais, financeiras, de alocação, conforto ou eficiência das políticas públicas. O tratamento adequado do sistema prisional envolve enfrentar todas essas questões e, ao mesmo tempo, lidar com a violação de princípios constitucionais fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana. A dignidade é um valor universal que, já que o simples fato de existir torna o ser humano merecedor de respeito e proteção. Independentemente de cultura, diferenças sociais, físicas ou intelectuais, todos têm direito à mesma dignidade

(Sarmiento, 2016). Como destaca Paulo Bonavides (2008, p. 233): "nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição do que o princípio da dignidade da pessoa humana", o que ressalta a importância de enfrentar a desigualdade social dentro desse contexto.

De acordo com pesquisas e relatórios apresentados no Supremo Tribunal Federal, os dados sobre o sistema prisional brasileiro são alarmantes:

o Brasil é o terceiro país do mundo em números absolutos de pessoas presas, tendo ultrapassado a Rússia em 2017. Apresenta uma taxa média nacional de superlotação de 136% (para cada 100 vagas, há aproximadamente 136 pessoas presas). Não bastasse isso, o índice nacional de superlotação oculta disparidades regionais ainda mais graves. Há Estados com taxas de lotação superior a 200% e unidades com ocupação de 1.300% e 2.681% (Brasil, 2015, p. 115)

Quando se discute o sistema carcerário, é comum associar questões como a reincidência, o descumprimento da Lei de Execuções Penais (LEP) e a falta de responsabilidade do Estado na gestão dos estabelecimentos prisionais. Essas falhas refletem uma realidade preocupante: a incapacidade do Estado em proporcionar condições adequadas para a reabilitação dos presos, conforme determina a legislação vigente. Além disso, a inércia governamental em promover melhorias no sistema prisional agrava a situação, gerando consequências nefastas como a superlotação, a violência interna e a violação dos direitos fundamentais dos detentos.

A ineficiência na administração dos presídios e a ausência de políticas públicas eficazes não apenas comprometem a ressocialização dos indivíduos, mas também impactam negativamente a segurança pública, ao perpetuar um ciclo de criminalidade e marginalização. Assim, a responsabilidade estatal em cumprir as disposições da LEP e garantir a dignidade dos presos não pode ser ignorada, uma vez que envolve diretamente o respeito aos princípios constitucionais e a promoção de uma sociedade mais justa e equilibrada. Tais fatos são elencados pelo STF como fatores que impedem que as funções da penam, em sua faceta preventiva e repressiva, sejam atingidas:

Como o sistema não possui a capacidade de ressocializar o preso, ao contrário, presta-se a incrementar sua potencialidade delitiva, os índices de reincidência são elevados. A dificuldade de voltar ao mercado de trabalho e de construir uma vida digna empurra os egressos do sistema de volta para a criminalidade. Há, portanto, um círculo vicioso: quanto pior é o sistema carcerário, maior é a criminalidade, maior é a falta de segurança pública, maior é a reincidência e, conseqüentemente, maior é a demanda de retorno ao cárcere. **Em tais condições, o sistema prisional brasileiro é parte do problema da segurança pública – não é a sua solução (arts. 1º, 5º e 144, CF).** (Brasil, 2024, p 119).

A análise mais aprofundada revela a desigualdade e a marginalização das minorias, que muitas vezes são esquecidas pela sociedade antes mesmo de chegarem aos presídios. Como afirma Nucci (2019), essas parcelas da população já são negligenciadas antes de ingressarem no sistema carcerário, e, uma vez dentro dele, o cuidado que deveria ser oferecido pelo Estado se transforma em abandono. O Ministro Marco Aurélio (Brasil, 2015, p. 6), em seu voto, atribui aos estabelecimentos prisionais a pecha de "verdadeiros infernos dantescos". Ele descreve celas superlotadas, imundas e insalubres, um ambiente propício à proliferação de doenças infectocontagiosas, alimentação de qualidade duvidosa, temperaturas extremas e um fornecimento de água potável escasso, remetendo tais aspectos aos suplícios sofridos pelos pecadores submetidos aos diversos círculos do inferno descritos na Divina Comédia.

Essa situação reflete não apenas a omissão do Estado em garantir condições mínimas de dignidade para os detentos, mas também o abandono de uma parcela significativa da população que, mesmo antes de serem condenadas, já se encontram à margem da sociedade. A falta de políticas públicas voltadas para a inclusão social e o tratamento digno dessas minorias acaba por perpetuar um ciclo de exclusão que se agrava dentro das prisões.

Desta maneira, os Tribunais Superiores partem da interpretação que o Estado tem uma responsabilidade objetiva em relação aos detentos postos sob sua custódia, visto que cabe ao Estado, privativamente, a aplicação da Justiça no Brasil. Configurando uma agravante ao quadro, um dos efeitos da condenação é suspensão dos direitos políticos, o que limita a luta dos detentos por melhores condições carcerárias, como bem salienta o STF:

Além disso, os presos têm seus direitos políticos suspensos enquanto perduram os efeitos da condenação criminal transitada em julgado (CF, art. 15, III). **Não têm direito a voto, de forma que a melhoria das condições dos presídios não entra na pauta de campanhas eleitorais ou de representantes eleitos.** A isso se soma, como já mencionado, a impopularidade de medidas destinadas a melhorar as condições dos presídios, de modo que a questão carcerária, além de não angariar votos, pode levar à rejeição do parlamentar que a defende (Brasil, 2015, p. 118).

A Administração Pública tem por finalidade o bem comum, sendo que desse diapasão, pode ser entendida como uma grande prestadora de serviços, que desempenha suas funções por meio de condutas comissivas materializadoras de atos que buscam a

satisfação das necessidades da comunidade (Coelho; Gonçalves, 2016). Já Aristóteles consagrava a ideia de que os governos só cumpriam sua razão de ser ao prover o bem de todos, conforme se denota em:

Pergunta-se se nesse caso o legislador que sinceramente desejar fazer a melhor Constituição possível deve preferir visar ao interesse das pessoas de bem ou ao do povo. Deve-se respeitar a equidade. Ora, a equidade manda que se prefira o interesse do Estado inteiro, isto é, o interesse comum de todos os cidadãos (Aristóteles, 2006, p. 102).

O interesse de um legislador deve obrigatoriamente convergir com o interesse do povo como um todo para que seja possível a criação de uma lei realmente eficaz que atenda os princípios republicanos. Atualmente diversos países têm falhado na promoção do bem comum. Embora tal norma possua caráter programático, o mandamento constitucional tem se tornado letra morta em diversos campos de atuação do Estado. No caso dos condenados, o preconceito atinente a esta parcela da população propicia campo para a negligência. Conforme propôs Foucault, as políticas estatais visam separar os desajustados sociais, como os mentalmente enfermos e os violadores da lei. Ao segregar essa parcela da população, cria-se a falsa imagem de uma sociedade saudável, em que a visibilidade desses párias sociais é restringida, sendo ignorados seus direitos básicos e sua autodeterminação (Foucault, 1987).

A fim de buscar o amparo às parcelas vulneráveis pela inércia do poder público em promover-lhes condições dignas de vida, foi proposta a ideia do Estado de Coisas Inconstitucional. O ECI surgiu na Colômbia, na conjuntura que permitiu que o Tribunal Constitucional assumisse a identidade de autêntico ator político, direcionando as políticas públicas e prescrevendo soluções diante da omissão daqueles que foram eleitos democraticamente para essa função (Beçak; Lopes, 2021). No Brasil, por sua vez, o termo foi apresentado através do Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 347 no ano de 2015. Ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade, ação postulava ao STF que, diante da massiva violação dos direitos humanos, deveria o órgão impor ao Poder Público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação carcerária e ao enfrentamento da superlotação de suas instalações.

O Brasil signatário dos principais documentos de proteção dos direitos humanos, de modo que a ECI descortina um paradoxo condito na atuação estatal no tocante à política carcerária. Os direitos fundamentais foram elevados pelo constituinte ao *status* de cláusula

pétrea. Nesse sentido, o ECI passa a ser uma declaração de defesa da dimensão objetiva desses direitos, e o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, é o órgão legítimo para reconhecê-lo. Assim, o reconhecimento do ECI pelo Supremo não apenas reafirma a força normativa da Constituição, mas também impõe ao Estado a obrigação de promover ações concretas para restabelecer a ordem constitucional e garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

A declaração de estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro não apenas apontou as falhas estruturais, mas também exigiu a adoção de medidas coordenadas e urgentes por parte dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O objetivo era promover reformas amplas, profundas e duradouras capazes de garantir condições dignas de cumprimento da pena, respeitando os direitos humanos e assegurando a reintegração social dos apenados.

Essa decisão gerou um debate mais amplo sobre a necessidade de uma reforma penitenciária no Brasil, destacando a importância de políticas públicas que abordem questões como a prevenção ao crime, a educação e a ressocialização dos presos, bem como a adequação das penas alternativas. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF evidenciou o papel crucial do Judiciário na proteção dos direitos fundamentais e na promoção de mudanças significativas em situações de grave violação de direitos.

Uma ressalva importante é que a decretação da ECI não se confunde com ativismo judicial. Nas palavras de Barroso, trata-se de uma judicialização entendendo-se o tema como uma “circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa” (Barroso, 2012, p. 25).

2.2 Moralidade administrativa

Partindo-se do entendimento de Aristóteles, extrai-se que homem é um animal político ou sociável (a depender da tradução). Essa sociabilidade é uma característica fundamental da existência humana, pois é na convivência com os outros que o indivíduo pode realizar plenamente suas potencialidades, desenvolver sua razão, ética, linguagem e virtudes. O homem busca a vida em sociedade para alcançar o bem viver, ou seja, a

realização de sua natureza racional e moral (Stirn, 2011). A criação do Estado decorre da necessidade para organizar essa convivência e garantir a harmonia entre os indivíduos.

O Estado surge como a entidade que promove a ordem, a justiça e a segurança, essenciais para que os indivíduos possam realizar plenamente sua natureza racional e moral. Uma vez que, o ser humano, por sua própria essência, tem impulsos e desejos que podem entrar em conflito com os dos outros membros da sociedade. Se não houver uma estrutura reguladora que limite esses impulsos e equilibre os direitos e deveres, o convívio se torna caótico, prevalecendo a força sobre a razão.

Esta instituição se legitima por meio do contrato social, uma teoria defendida por pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau. Segundo essa teoria, os indivíduos concordam em renunciar a parte de sua liberdade em troca de proteção e benefícios garantidos por um ente soberano, o Estado. Essa renúncia é vista como necessária para evitar o estado de natureza, onde a vida seria "solitária, pobre, desagradável, brutal e curta", e para garantir a convivência pacífica e organizada.

O movimento Constitucionalista brasileiro passou por diversas nuances de maior ou menor reconhecimento de direitos aos brasileiros. A atual carta estabelece fundamentos traduzidos em: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. O estado, a partir da Carta de 88, aprofundou a defesa dos direitos individuais e coletivos.

A atual Constituição inaugurou novos instrumentos que pautaram a conduta dos governantes. Com base no princípio do bem comum, o princípio da moralidade administrativa, endereçado à Administração Pública desponta como princípio jurídico capaz de gerar deveres normativos ao administrador público (Coelho; Gonçalves, 2016).

A moralidade pública deve ser vista como requisito de validade dos atos administrativos, garantido a prevalência dos interesses públicos sobre o privado. O princípio encontra explicitando no art. 37 da CF de 1988 e estabelece que a atuação da Administração Pública deve estar pautada em valores éticos, como honestidade, lealdade, probidade e boa-fé. Esse princípio impõe que os gestores públicos conduzam suas atividades não apenas de acordo com a legalidade, mas também com a ética, orientando-se pelo interesse público e pela dignidade humana.

Diversas decisões do Supremo Tribunal Federal e de outros tribunais superiores, que passaram a aplicar o princípio em diversos casos relacionados à improbidade

administrativa, nepotismo e outras condutas lesivas à administração pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) foi um marco importante nesse sentido, uma vez que trouxe sanções a agentes públicos que, além de violarem a legalidade, agissem de forma imoral ou contrária aos interesses da coletividade.

Não há que se falar em ofensa à moralidade administrativa se ofensa não houver ao Direito. Mas só se pode falar em ofensa à moralidade administrativa se a ofensa ao Direito caracterizar também ofensa a preceito moral por ele juridicizado, e não é o princípio da moralidade que, de per si, juridiciza preceitos morais. Portanto, violar a moralidade administrativa é violar o Direito. É questão de legalidade. A violação de preceito moral, não juridicizado, não implica invalidade do ato (Cammarosano, 2006, p. 114).

A frase "Saleilles que diz: 'pelo Código, sim, mas para além do Código'" (Brandão, ANO, p. 455) pode ser interpretada à luz do conceito de moralidade pública como uma crítica à limitação dos códigos legais na promoção e manutenção dos valores éticos e sociais que são fundamentais para a ordem pública. Extrai-se desta frase que, embora os códigos legais sejam essenciais para a organização e sistematização do direito, eles não são suficientes para abordar todas as questões morais e éticas que surgem na sociedade.

Transpondo as clássicas lições aristotélicas para os Estados contemporâneos, cabe a reflexão de que a função executiva em um Estado do Bem-Estar Social, caracterizado por ser um Estado prestador de serviços, dos mais variados tipos, impõe a existência de uma burocracia altamente especializada, a "Administração Pública", que deve tomar decisões pautadas pelo interesse público, honestas, equânimes e eficientes. (Coelho; Gonçalves, 2016, p. 191)

A moralidade pública, quando comprometida, afeta diretamente o exercício da cidadania e a proteção dos direitos fundamentais, minando o contrato social entre Estado e cidadão.

2.3 Análise dos argumentos sobre moralidade administrativa na ADPF nº 347

O elo central que une a falência do sistema carcerário brasileiro e a declaração da existência de ECI no sistema prisional é a violação do princípio da moralidade. Tal princípio está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, já que a moralidade afete a consecução da dignidade. Ambos os princípios são fundamentais na análise da crise prisional brasileira. Na decisão da ADPF nº 347, o STF teve uma atuação, demonstrando seu compromisso com o cumprimento dos preceitos fundamentais da

Constituição, em especial no que diz respeito à proteção dos direitos humanos e à correção das graves violações que ocorrem no sistema prisional.

Na ADPF nº 347, o princípio da moralidade administrativa foi um dos alicerces para a argumentação do descumprimento de princípios fundamentais pelo Estado no tratamento da população carcerária. A Corte entendeu que a moralidade administrativa não se resumia à conformidade com a lei, mas envolvia a eficácia das políticas públicas. A omissão prolongada do Estado em garantir condições dignas aos presos, conforme o art. 5º, XLIX, que assegura a integridade física e moral dos detentos, revela um quadro de violação da moralidade administrativa.

O descaso na gestão do sistema penitenciário demonstrou uma falta de zelo na condução dos recursos públicos e nas políticas de ressocialização dos presos. A inação estatal compromete a justiça social e a eficácia do sistema punitivo, resultando em um ciclo de violações de direitos supralegais e infralegais.

Um dos principais aspectos discutidos na APDF foi o dever de atuação do Estado, especialmente no que tange à sua responsabilidade ética e proba na gestão das instituições públicas que compõem o sistema prisional. Diante da inércia estatal diante da crise carcerária, o Poder Judiciário, por meio da decisão proferida em sede de ADPF, reforçou a obrigação do Estado de agir com moralidade administrativa.

No que se refere à saúde dos detentos, a decisão sugeriu que o déficit de profissionais pode ser suprido por meio de concursos públicos ou pelo remanejamento de recursos humanos, além da contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), destacando a busca por uma administração eficiente e ética no cumprimento das suas funções constitucionais.

A má gestão de recursos públicos, especialmente no contexto do sistema prisional, foi outro ponto discutido pela Corte no bojo da ADPF nº 347. A precariedade das condições carcerárias no Brasil reflete a ineficácia na alocação de verbas destinadas à melhoria desse sistema. A falta de aplicação adequada desses recursos caracteriza uma forma de corrupção administrativa, pois o Estado, ao não cumprir seu dever de utilizar os bens públicos de forma eficiente, compromete seu compromisso moral e jurídico com o bem comum.

A partir da consideração específica de manutenção dos recursos, eu fui rapidamente à Lei Complementar nº 79, cujo art. 3º diz: "Art. 3º Os recursos do Funpen serão aplicados em: I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento

(...); II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação (...);"
[...]

Com o objetivo de reduzir a superlotação dos presídios brasileiros, nos termos da Informação nº 181/2023/COENA/CGMEAP/DIREX/SENAPPEN (anexo III), foram destinados pela SENAPPEN/MJSP às unidades da Federação um total de R\$ 1.708.072.826,32 (um bilhão, setecentos e oito milhões, setenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e trinta e dois centavos) de recursos provenientes do FUNPEN (conforme tabela abaixo), para serem aplicados na geração de vagas e na melhoria da infraestrutura dos sistemas prisionais estaduais, consoante as disposições do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994 (Brasil, 2015, p. 11)

Os princípios constitucionais não se excluem, pelo contrário, eles se complementam, e o princípio da moralidade interage diretamente com os demais, como a legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a ineficácia das políticas públicas e a má gestão dos recursos públicos podem ser interpretadas como manifestações de falta de moralidade administrativa. Isso ocorre porque a moralidade exige que a atuação do Estado seja pautada não apenas pela conformidade com as leis, mas também pelo compromisso ético de promover o bem comum e utilizar os recursos públicos de forma eficiente e transparente. Assim, a ineficiência administrativa, muitas vezes, reflete um desrespeito a esse compromisso moral.

A Lei Complementar nº 79, de 1994, que regulamenta o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), é um exemplo claro de como os recursos deveriam ser aplicados. O art. 3º da referida lei determina que os recursos do FUNPEN devem ser destinados à construção, reforma, ampliação e aprimoramento das unidades prisionais, além da manutenção dos serviços penitenciários e realização de investimentos, incluindo sistemas de informação. Contudo, o reiterado contingenciamento dos recursos do FUNPEN tem frustrado a destinação de valores substanciais aos estados, dificultando a adoção de medidas necessárias para a melhoria das condições carcerárias. Como observado pela Ministra Cármen Lúcia, o bloqueio desses repasses compromete a efetividade das políticas públicas no setor prisional, exacerbando a crise de superlotação e a violação dos direitos humanos no sistema penitenciário brasileiro.

Ao deixar de tomar medidas efetivas para assegurar os direitos fundamentais dos presos, o Estado não apenas viola suas obrigações legais, mas também compromete sua responsabilidade moral de garantir que a administração pública opere dentro dos princípios da legalidade e da ética. A omissão estatal em enfrentar adequadamente a crise prisional

vai além da simples ineficiência administrativa; ela configura um desrespeito à dignidade humana e à moralidade pública. Na ADPF nº 347, o Estado é instado a adotar medidas estruturantes que assegurem a proteção dos direitos fundamentais e restabeleçam a moralidade administrativa, oferecendo uma resposta ética e eficaz à crise do sistema carcerário.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio faz um apelo ao legislador para a aplicação da Lei de Execuções Penais (LEP), destacando que "o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável" (Brasil, 2015, p. 3). Essa crítica revela a desconexão entre a legislação e a realidade carcerária, reforçando a necessidade de ações concretas por parte do Estado para garantir que a administração pública cumpra seu dever de promover a justiça e a dignidade dos detentos. Nesse sentido, o STF, diretamente indicou medidas a serem adotadas pelos entes estatais para combater crise do sistema carcerário:

(ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; (iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; (iv) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (Brasil, 2015, p. 4)

[...]

“Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.” (Brasil, 2015, p.4)

A ADPF nº 347 destaca a violação do princípio da moralidade administrativa pelo Estado, evidenciada pela inércia na gestão eficaz do sistema prisional brasileiro, o que acarreta sérias consequências para a dignidade humana e os direitos fundamentais dos detentos. A omissão estatal, caracterizada pela falta de ações concretas para a melhoria das condições prisionais, reflete uma falha na obrigação moral do Estado de zelar pelo bem comum e de assegurar que a administração pública funcione de maneira ética e eficiente. A decisão do STF, nesse contexto, sublinha a necessidade urgente de o Estado assumir um

compromisso ético e responsável, não apenas no cumprimento formal de suas obrigações legais, mas na busca ativa por soluções que respeitem a dignidade humana.

Além disso, a Corte reforça que a moralidade administrativa não pode ser dissociada da eficiência na gestão pública. A má alocação de recursos financeiros e a ausência de políticas públicas eficazes no sistema penitenciário representam não só uma falha administrativa, mas uma afronta direta aos princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito. Quando o Estado permite que a corrupção administrativa, a ineficiência e a negligência prevaleçam sobre as garantias fundamentais, ele compromete a integridade do próprio sistema jurídico e mina a confiança da população nas instituições públicas.

Nesse sentido, a moralidade administrativa assume um papel central na discussão sobre a responsabilidade do Estado em relação aos presos, que, embora privados de sua liberdade, mantêm seus direitos básicos assegurados pela Constituição. A gestão eficiente dos recursos públicos, a criação de políticas adequadas e o respeito à dignidade dos detentos são exigências impostas pela própria moralidade que deve guiar a atuação do Estado. Nesses termos, conforme aponta Dworkin, ao lado dos deveres legais, deve ser preservar os deveres éticos, sobretudo em se tratando de entes estatais:

Podemos exigir obediência a uma obrigação ou a um dever e, algumas vezes, propor uma sanção por falta de obediência, mas nem as exigências, nem as sanções são apropriadas quando se trata apenas de uma questão do que devemos (ought), de maneira geral, fazer (Dworkin, 2002, p. 77).

A decisão do STF reconhece que a crise do sistema prisional não é apenas uma questão de infraestrutura, mas também de ética e responsabilidade governamental. O STF se mostrou disposto a enfrentar essa realidade degradante, reafirmando a importância de resgatar a dignidade humana nas instituições carcerárias.

4 CONCLUSÃO

O cárcere não foi concebido para despersonalizar o indivíduo ou prolongar o mal, mas sim para ser um lugar de reflexão, onde o condenado possa responder à sociedade por seus atos e, acima de tudo, buscar a ressocialização. A prisão deveria oferecer uma nova perspectiva de vida, ajudando na construção de uma nova personalidade e no entendimento

do convívio em sociedade. No entanto, a realidade carcerária atual brasileira demonstra o oposto. Seja por questões financeiras ou pelo interesse de manter o sistema capitalista como fator de exclusão, o Estado, em vez de promover a ressocialização, despersonaliza o indivíduo, tratando-o de forma desumana.

O Estado, com seu modelo arcaico de prisões, perpetua o estereótipo de que, uma vez criminoso, sempre será criminoso. Nesse contexto, os direitos dos detentos não encontram espaço para florescer. A visão das prisões como meros depósitos de pessoas socialmente excluídas reforça o caráter punitivo e repressor do sistema. Dessa forma, a prisão, em vez de promover uma nova chance de reintegração, reforça a marginalização e o ciclo de criminalidade.

Diante dessa realidade carcerária desoladora, a ADPF nº 347 destaca-se como um marco fundamental na tentativa de resgatar os princípios constitucionais e a dignidade da pessoa humana no contexto prisional. A decisão do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, sublinha a urgência de uma reforma estrutural profunda. O princípio da moralidade pública, nesse sentido, assume um papel central, exigindo do Estado uma atuação ética e responsável na gestão do sistema prisional. A má administração dos recursos públicos e a omissão frente à crise carcerária violam esse princípio, uma vez que a administração pública tem o dever de promover o bem comum, e não apenas de perpetuar um sistema de exclusão e marginalização.

Assim, a ADPF nº 347 impõe ao Estado não apenas a obrigação legal, mas também moral, de reverter o quadro de violação dos direitos fundamentais. O cárcere, em vez de ser um lugar de desumanização, deve ser um espaço de reintegração e ressocialização, conforme preceitua a Constituição. Portanto, o cumprimento da moralidade administrativa, associado ao compromisso com a dignidade humana, torna-se essencial para transformar a realidade das prisões brasileiras e garantir que o sistema carcerário cumpra seu papel social.

Conclui-se que a ADPF nº 347 representa um marco jurídico na exigência de que o Estado brasileiro assuma suas responsabilidades com maior rigor moral. O STF reafirma que a inércia e a má gestão no sistema carcerário configuram uma violação ao princípio da moralidade administrativa, exigindo, portanto, uma resposta mais eficiente e ética. A partir dessa decisão, evidencia-se que o caminho para a superação da crise prisional deve passar pela aplicação de medidas concretas que levem em consideração tanto a legalidade quanto

a moralidade, garantindo que os direitos fundamentais sejam efetivamente respeitados e que a dignidade da pessoa humana seja colocada no centro das ações do poder público.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, v. 05, n. -1, p. 23-32, 2012.

BEÇAK, R.; LOPES, R. M. Estado de coisas inconstitucional: uma breve teoria e sua aplicação na judicialização do cárcere. In. MARQUES JÚNIOR, W. P et. al. (Org.). **Novas perspectivas do Direito Internacional: as relações externas no contexto pós-covid-19. Fortaleza**: Mucuripe, 2021. 706 p.

BONAVIDES, P. **Curso De Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2008. 280 p.

BRAGHINI, M. **Direito Constitucional do Trabalho**. Leme: Editora Mizuno, 2023. 276 p.

BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 25, p. 454-467, jul./set. de 1951.

COELHO, N. M. M. S; GONÇALVES, D. D. Moralidade administrativa: uma construção hermenêutica. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 45, 2016.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 592 p.

FIORANTI, M. **Constitucion**: de la antigüedad a nuestros dias de la antigüedad a nuestros días. Madri: Editora Trotta S. A., 2001. 176 P.

LIMA JÚNIOR, P. G.; MARTINS, R. F. Dignidade da pessoa humana: uma construção ética e moral. **Direito em Movimento**, v. 19 - n. 1, p. 205-239, 1º sem. 2021.

NUCCI, GUILHERME DE SOUZA. **Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo, Método, 2019.

OLIVEIRA, D. R et al. **A dignidade da pessoa humana como fundamento da ética kantiana**. In... XIX Simpósio Internacional de Ciências Integradas Da Unaerp - Campus Guarujá, Guarujá, 2022. Disponível em: <

efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://unaerp.br/documentos/5051-the-human-dignity-as-the-foundation-of-kantian-ethics/file>. Acesso em 25 de setembro de 2024.

O GLOBO. Os maiores massacres em presídios do Brasil, 2016. Jornal O Globo: 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/os-maiores-massacres-em-presidios-do-brasil-20720978>. Acessado em 27 de setembro de 2024.

STIRN, F. **Compreender Aristóteles**. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 112 p.

Submetido em 01.10.2024

Aceito em 10.10.2024