A TÉCNICA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO AO FEDERALISMO COOPERATIVO

THE TECHNIQUE OF THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS AS AN INSTRUMENT FOR PROMOTING COOPERATIVE FEDERALISM

Maicke Oliveira Santos
Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Pós-graduando em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Judicial do Estado de Sergipe (EJUSE). Assessor de Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE).
E-mail: maickeoliveirasantos@hotmail.com

RESUMO
O presente artigo possui como objetivo analisar se a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), incorporada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, é uma ferramenta apta a promover um federalismo cooperativo entre os entes federados. Ou seja, possui como problemática central se a técnica é uma maneira de usurpação de competência ou um mecanismo cooperativo de corresponsabilidade entre o Estado Central e Subnacionais para resolver determinado problema social, político e institucional, qual seja, a violação sistemática dos direitos humanos fundamentais no sistema prisional brasileiro. Para obter-se a resposta, assim, serviu-se de uma abordagem metodológica hipotético-dedutiva, conciliada com a revisão bibliográfica e documental.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo cooperativo; técnica; estado de coisas inconstitucional; corresponsabilidade; diálogo institucionalizado.

ABSTRACT
The purpose of this article is to analyze whether the "Unconstitutional State of Affairs" (ECI) doctrine, adopted by the Federal Supreme Court (STF) in 2015 through the Motion for Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) No. 347, is a suitable tool for promoting cooperative federalism among subnational entities. In other words, its central question is whether the technique constitutes an usurpation of authority or a cooperative mechanism of shared responsibility between the central government and subnational entities to resolve a specific social, political, and institutional problem, namely, the systematic violation of fundamental human rights in the Brazilian prison system. To obtain the answer, a hypothetical-deductive methodological approach was employed, combined with a review of the literature and relevant documents.

KEYWORDS: cooperative federalism; technique; unconstitutional state of affairs; joint responsibility; institutionalized dialogue.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa do tema surge da necessidade em debater, de um lado, sobre o federalismo brasileiro, sobretudo, dos litígios envolvendo a repartição de competência catalogada pela

Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, especialmente, de uma tendenciosa cultura de centralização de atribuições ao Governo Central em detrimento dos Estados Subnacionais, mas, também, da necessidade de promover um federalismo cooperativo entre os diversos entes federados.

Por outro lado, da necessidade de encontrar meios aptos e idôneos que permitam um compartilhamento de atuações mútuas e coordenadas entre o Estado Central e Regional para solucionar e/ou combater patologias que assolam o país, como, no caso deste artigo, da violação reiterada e persistente dos direitos humanos fundamentais no sistema prisional brasileiro, diante de omissões intencionais dos Poderes Públicos na tutela da Dignidade da Pessoa Humana.

Para tanto, é preciso o compartilhamento de corresponsabilidade entre os entes para que, de forma harmônica, ordenada e estruturada, possam criar – a partir de suas realidades – políticas públicas efetivas e concretas para sanar a chaga que afeta não apenas uma unidade prisional, mas todo o sistema de execução penal brasileiro, como constatado na ADPF n.º 347 pelo STF.

No entanto, há questionamentos de diversas ordens na qual advogam que a técnica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) foi um mecanismo utilizado pelo STF para usurpar competências do Poder Legislativo e Executivo, interferindo, sobremaneira, em suas atribuições.

Há outra corrente que defende a atuação proativa da Corte Brasileira, enquanto guardiã dos direitos fundamentais, para legitimar o uso do ECI a fim de retirar os Poderes Públicos da inércia e chamá-los para um diálogo institucional e coordenado para solucionar as violações de direitos dos detentos.

Nesse sentido, este artigo visa analisar se a técnica do estado de coisas inconstitucional, incorporada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, é uma ferramenta apta a promover um federalismo de cooperação entre os entes federados, já que pressupõe um "chamamento" dos entes para que, de forma coordenada e institucionalizada, possam criar mecanismos de prevenção e combate à patologia do ECI.

Ou seja, tem como desafio central verificar se a técnica é uma maneira de usurpação de competência ou um mecanismo de corresponsabilidade entre o Estado Central e Subnacionais que promove o Federalismo de Cooperação. Para chegar-se ao resultado, dessa maneira, serviu-se de uma abordagem metodológica hipotética-dedutiva, conciliada com a revisão bibliográfica (com a utilização de livros, artigos científicos, digitais, dissertações, monografias, entre outros)

e documental (decisões judiciais, leis, atos normativos, entre outros). Assim, primeiro obteve-se o arcabouço teórico sobre o tema por meio da bibliografia coletada para, posteriormente, analisar as decisões que tratam sobre o tema, a fim de chegar na conclusão obtida.

O artigo, assim, é dividido em cinco tópicos, sendo o primeiro e o último introdução e conclusão. O segundo traz breves noções do Estado Federal, bem como conceitos do federalismo cooperativo. O terceiro analisa o que seria o ECI e seus pressupostos. O penúltimo capítulo, por fim, possui como finalidade verificar se a técnica do ECI promove a cooperação federal.

2 BREVES NOÇÕES DO ESTADO FEDERAL E O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NO BRASIL

O Estado Federal ou o federalismo possui as primeiras origens nos Estados Unidos da América como uma solução aos anseios de um governo para manter o território independente após a Revolução de 1776, ou seja, assegurar a soberania do território conquistado (Branco, Mendes, 2023. p. 1438).

Embora as treze colônias formassem, a priori, um Estado Confederado, havia receio de risco à autonomia dos estados-membros, com concentração de poderes ao ente central. Desse modo, o federalismo surge como um ideal teórico em contraposição ao Estado Confederado (Marques, 2016, p. 3).

Conceitualmente, pode ser entendido como a coexistência de diversas esferas autônomas que convivem em um território sobre as mesmas pessoas, exercendo, de maneira mútua e harmônica, a ação de dois governos, quais sejam, um federal/central e outro estadual/subnacional/regional (Maluf, 2023, p. 197).

Segundo Ramos (2012, p. 26):

> [...] um Estado que se queira federal precisa ter uma constituição escrita, pelo menos duas esferas de poder político, sendo que as esferas parciais devem estar dotadas da adequada autonomia e com possibilidade de participação nas decisões do poder central, além de um Tribunal Constitucional como árbitro de conflitos que porventura surjam.

No mesmo sentido, preleciona Branco e Mendes (2023, p. 1445):

> [...] Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um

> mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Tal estrutura organizacional, dessa forma, fortalece "[...] o arranjo democrático, já que coíbe concentrações excessivas de Poder, em uma repartição espacial", embora cada Estado-Nação possa adotar um modelo distinto de federação, isto é, alguns concedendo mais autonomias aos entes enquanto outros sejam mais centralizadores (Rangel, 2019, p. 159).

Assim, por incorrer em mais de uma ordem jurídica dentro do mesmo território nacional e sobre as pessoas que ali convivem, são necessários meios que permitam a ação estatal de forma eficiente, obstando conflitos e ação coordenada, sendo a repartição de competência uma destas ferramentas nas esferas estatais. No caso brasileiro, tal incumbência foi prevista na Constituição Federal de 1988, delimitando matéria própria de cada ente (Branco; Mendes, 2023. p. 1441).

O fato é que o federalismo pressupõe a divisão de poder, atribuições e responsabilidades entre seus membros, sob pena de transmutar-se em um Estado Unitário (Branco; Mendes, 2023, p. 1440). Para tanto, os entes devem respeitar e seguir os parâmetros fixados pela Constituição da República, em uma relação de simetria de organização (Rangel, 2019, p. 165).

No entanto, conforme preleciona Rangel (2019, 165), o Estado brasileiro "[...] consagra um abismo entre o plano normativo e o plano prático. Isto porque o Brasil é um país de dimensões continentais, com acentuadas diferenças culturais, econômicas, físicas, climáticas etc", logo, com assimetrias fáticas.

Diante deste quadro, assim, o federalismo contemporâneo deve ir além da repartição delineada de competência entre as esferas autônomas para promover um modelo cooperativo (Rangel, 2019, p. 165), a fim de corrigir problemas que assolam não apenas um ente, mas todo o território nacional (como o Estado de Coisas Inconstitucional), com a participação de todos os entes para atuarem na elaboração de remédios para as feridas sociais, institucionais e políticas.

Nas palavras de Michel Temer (2012, p. 75), a cooperação já se encontra intrínseca ao federalismo:

> A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra ´federal´, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços e amizade, *foedus amicitiae*, ou de união matrimonial, *foedus thalami*. Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal.

Não obstante, a realidade fática tem demonstrado que, mesmo havendo problemas que atingem todo um corpo social, ainda persiste a centralização do poder para a União, como se fosse o único ente apto para oferecer respostas aos dilemas do país.

Ocorre que tal circunstância é desleal ao cooperativismo federativo, pois permite a formulação de políticas públicas (quando efetivas) por um ente que, às vezes, não possui a experiência fática, cultural, geográfica e econômica onde reside a problemática, quando comparada a outro ente que vive ou vivenciou aquela mesma situação e poderia propor soluções.

> Assim, é necessário um esforço para além dos meros parâmetros literais do federalismo estampado na Constituição, para se buscar de um lado uma cooperação entre os entes e, de outro, políticas que respeitem as individualidades e peculiaridades dos entes (Rangel, 2019, p. 167).

Assim, o federalismo cooperativo pode ser entendido como:

> [...] um conjunto de técnicas e instrumentos para a efetivação de acordos, que não alteram necessariamente a repartição constitucional de competência, mas ampliam, na prática política, a gestão comum, a autonomia e a interdependência entre governos federais e regional (Morbidelli, 1999, p. 60-61).

A cooperação evidencia-se, de forma acentuada, no entanto, em relação às competências para a elaboração de ações de execução material, nos termos do art. 23 da Constituição Federal, pois é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tratar dos temas ali elencados, especialmente: a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (Inciso I); b) lutar contra as causas da pobreza e de marginalização, de modo a integrar grupos desfavorecidos, tal como os presos (inciso X), tendo em vista, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo, "[...] o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (Brasil, 1988).

Tal dispositivo normativo está em sincronia com o Princípio Jurídico da Fraternidade (art. 3º da CRFB/88), porquanto constitui objetivo do país construir uma coletividade solidária, assim como "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Para chegar a esta finalidade, dessa forma, é necessária uma atuação conjunta/cooperativa de todos os entes para a concretização dos fins constitucionais, evitando-se desperdício de recursos. Nesse sentido, Schwenck (2014, p. 205):

> Com efeito, a cooperação entre os entes federados tem por objetivo a otimização da rede de ação pública, com a alocação racional de recursos e a melhoria da gestão institucional, aumentando a eficiência, aproximando os serviços de seus destinatários e propiciando a participação popular e o controle social [...].

Assim, verifica-se que o federalismo cooperativo busca uma integração dos entes na formulação de políticas públicas para uma ferida social, alinhando-se estratégias para evitar desperdícios de recursos e promover os direitos constitucionalmente assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Tal cooperação foi vista em um dos julgados mais emblemáticos do Supremo Tribunal Federal (STF), quando, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, declarou o Estado de Coisas Inconstitucional, requerendo uma atuação conjunta de todos os Poderes e entes federais no combate à patologia enraizada no cárcere.

No entanto, antes de adentrar como a técnica do ECI promove a cooperação federativa, faz-se mister introduzir ao leitor o que é o fenômeno, assim como o teor da decisão da Corte Brasileira na ADPF n.º 347.

3 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A ADPF N.º 347

O ECI pode ser compreendido como técnica/doutrina que visa orientar/nortear o Estado a respeitar os direitos e garantias de grupos que sofrem graves violações a seus preceitos fundamentais em razão da inércia, cuja atuação judicial torna-se imprescindível (Santos, 2024, p. 83).

Tal técnica tem sido invocada como ferramenta para remediar situações de afronta persistente de direitos humanos fundamentais, assim como "[...] injetar valores constitucionais em estruturas, ou funções governamentais, de modo a reverter práticas, costumes ou estados já sedimentados incompatíveis com a Constituição [...]" (Pereira; Gonçalves, 2019, p. 299).

Dessa maneira, o magistrado constitucional é acionado a receber uma obrigação de garantidor, intervindo efetivamente no quadro de afronta a tais preceitos, de forma a coordenar mecanismos que obstem ou melhorem as ações elaboradas, porém ineficientes, assim como retirem o estado de inação dos Poderes (Campos, 2015, p. 87).

No caso brasileiro, incorporou-se a técnica para o ordenamento jurídico, com lastro no transconstitucionalismo, isto é, na relação mútua entre ordens jurídicas de âmbito estatal, supranacional e internacional, criando-se "redes de conversação constitucional entre os [...] subsistemas jurídicos da sociedade mundial" (Cursino, 2017, p. 104/107).

Assim, configurado o Estado de Coisa Inconstitucional, "[...] as decisões proferidas não se tratam mais de meras recomendações, sendo um conjunto de regras mais ou menos abrangentes, que devem integrar um plano estratégico de coibir a violação dos direitos

fundamentais" (Rudnicki; Souza, p. 12, 2021), que exigem soluções estruturais e dialógicas através da recíproca cooperação entre os poderes (Araújo; Maranhão, p. 7, 2021).

No entanto, há corrente contraria à incidência do ECI, ante o argumento de ativismo judicial e da judicialização da política, isto é, a separação dos poderes, pondo em cerne o Federalismo (repartição de competência/poderes). No entanto, como ressalta Santos (2024, p. 20):

> O Estado tem o dever não apenas em abster-se de violar esses direitos, mas, também, em proteger seus titulares, cabendo a um dos poderes que se demonstrar mais ativo sanar quaisquer afrontas, por meio de ações coordenacionais. Estas, por sua vez, possuiriam como função principal a reversão, por todos os atores, da situação de transgressão, interferindo, se necessário, nas opções políticas para assegurar a dimensão objetiva e, por consequência, a concretização dos direitos fundamentais, especialmente das minorias esquecidas, como os presos.

A técnica, ao contrário, fomenta que os diversos órgãos públicos, entes da federação e Poderes da República, os quais, em um estado de latência quanto à proteção dos direitos humanos fundamentais dos presos, possam reagir e exercer seu papel constitucional. Ou seja, como descreveu o ex-Min. Marco Aurélio, em seu voto, "[...] retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados" (Brasil, ADPF n.º 347, 2015, DJe 09/09/2015, p. 13).

Nesse mesmo sentido preleciona Marmelstein (2015, p. 250):

> A declaração do Estado de Coisas Inconstitucional é, antes de mais nada, uma forma de chamar atenção para o problema de fundo, de reforçar o papel de cada um dos poderes e de exigir a realização de ações concretas para a solução do problema. Entendida nestes termos, o ECI não implica, necessariamente, uma usurpação judicial dos poderes administrativos ou legislativos. Pelo contrário. A ideia é fazer com que os responsáveis assumam as rédeas de suas atribuições e adotem as medidas, dentro de sua esfera de competência, para solucionar o problema.

Desse modo, o STF, por meio da técnica, não avoca as competências dos demais poderes ou entes federados para si, mas promove parâmetros e objetivos condizentes com as diretrizes constitucionais, ou seja, não seria o elaborador de políticas públicas, mas coordenador institucional para que as medidas fossem implementadas (Santos, 2024, p. 35), exercendo, aquilo que lhe é assegurado, a fiscalização e proteção dos direitos fundamentais e os valores da Constituição, incluindo a repartição de obrigações/corresponsabilidades.

Ressalta-se, todavia, que o STF deve estar ciente das limitações previstas para cada ente e cada Poder, assim como não pode, de *per si*, utilizar da técnica para dirimir o problema isoladamente, impondo decisões complexas de serem cumpridas, mas necessário o diálogo institucionalizado, garantindo que os demais entes participem da solução (Santos, 2024, p. 19-20).

O STF, então, firmou a tese na ADPF n.º 347, em 2023, de que:

> 1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Verifica-se que a Corte Brasileira determinou diversas medidas a serem adotadas pelo Poder Público, dentre as quais, prazo para que a União, Estados e Distrito Federal, com participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem e executassem planos para resolver a situação em suas respectivas localidades.

Observa-se, então, uma participação conjunta dos diversos entes (Poder Público), de forma dialógica, para solucionar um problema enraizado no sistema prisional, criando, a partir de suas respectivas realidades fáticas, políticas públicas por meio de um Plano Nacional, denominado "Pena Justa"[1], a ser encaminhado ao STF para homologação e início da execução.

4 A PROMOÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO POR MEIO DA TÉCNICA DO ECI

O STF, na ADPF n.º 347, declarou o ECI, consistente, de um lado, como a violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos, e, de outro, como técnica, pois permite que, a partir de seu reconhecimento, diversas demandas ajuizadas sobre a mesma temática possam ter a ADPF como parâmetro para a resolução do problema, evitando o congestionamento de processos tratando do mesmo problema (Santos, 2024, p. 24-25).

Constatou-se que a patologia não era um fato isolado de um presídio, mas encontrava-se instalado em todo o sistema prisional, isto é, "[...] um quadro generalizado de defeitos de diversas ordens, ante a ausência de diálogo institucional e, por conseguinte, coordenação linear no combate ao problema" (Santos, 2024, p. 33) por parte de todos os entes. Ademais, a

[1] A Pena Justa, como foi denominado, é um plano nacional para combater a situação desumana nas prisões brasileiras, elaborado pelo CNJ e a União. Além das metas no âmbito nacionais, cada unidade subnacional federativa apresentará um plano próprio, conforme sua situação, que deve ser homologado pelo STF. Para mais informações, acesse: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/.

responsabilidade não é apenas de um ente, mas dos três poderes, incluindo-se a União, os Estados e Distrito Federal.

A fim de retirar o Poder Público da inércia e cumprir com seus deveres constitucionais, o STF os chama a participar do processo, bem como determina – enquanto guardião dos direitos fundamentais e coordenador/fiscalizador das políticas que serão criadas por aquele – a atuação conjunta, coordenada e institucional para combater o imbróglio.

Todavia, a utilização da técnica do ECI traz a argumentação de usurpação de competência por parte do STF, catalogando-o como uma nova forma de ativismo. Segundo Streck (2015), em uma democracia, quem faz escolhas das políticas públicas é o Executivo, não cabendo ao Judiciário escolhê-las. Segundo o autor:

> É por isso mesmo que, com a vênia da decisão do STF (ADPF 347) e dos que defendem a tese do ECI, permito-me dizer: o objeto do controle de constitucionalidade são normas jurídicas, e não a realidade empírica – vista de forma cindida – sob a qual elas incidem. Portanto, minha discordância é como a noção de ECI construída. Receio pela banalização que ela pode provocar (Streck, 2015).

Decisões como essas, para os contrários ao ECI, podem configurar um ativismo judicial, entendido como excesso da atuação do Poder Judiciário na efetivação da norma constitucional frente a inércia/omissão dos Poderes estatais ou órgãos públicos. Barroso (2009, p. 6) preleciona que:

> A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas que incluem: [...] a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Embora as críticas, com fundamento na usurpação de competência por meio do ativismo judicial, o que pode provocar, além de afronta às regras da separação dos três poderes, risco de centralização decisória, além de legítimos os receios apontados pelos contrários ao ECI, constata-se que a justificativa para a aversão da medida não condiz com os motivos constitucionais para o reconhecimento da ferramenta (ECI) no Estado brasileiro.

Primeiro que cabe ao STF o papel de garante da própria constituição e dos valores tutelados, os quais incluem a proteção de minorias, especialmente aquelas excluídas, do mundo fático, do direito, tal como os presos (Santos, 2024, p. 20). O Poder Constituinte, ao tempo que instituiu a separação dos três poderes, delimitando a competência de cada um, previu, de igual forma, deveres a serem adimplidos para concretizar a dimensão objetiva dos direitos humanos fundamentais não somente pelo Executivo e Legislativo, como, também, pelo Judiciário, de modo "[...] empreender ações para cumprir os mandamentos constitucionais e a proteção aos

direitos fundamentais" (Santos, 2024, p. 20), e, por conseguinte, afastar, a partir de uma escolha omissa, qualquer desvirtuamento das normas constitucionais.

Em segundo, não há uma absoluta rigidez em relação ao princípio da separação dos poderes, visto que, a própria previsão constitucional prevê que serão independentes, mas harmônicos, sendo que este se concretiza por meio do controle recíproco - *checks and balances* – (no caso do STF, enquanto guardião dos direitos fundamentais), de um poder pelo o outro, e "[...] não teria como a Separação dos Poderes impedir a tutela jurisdicional perante as atividades estatais" (Colaço Filho, 2017, p. 193).

O STF, ao declarar o ECI, assim, visou promover a proteção dos direitos fundamentais – papel que lhe incumbe – em detrimento do estado de latência dos demais poderes por meio de uma decisão estrutural, o qual inclui não somente um, mas diversos agentes ou Poder. A própria tese/corrente/teoria do ECI deixa claro que a Corte Constitucional não poderá resolver um litígio estrutural por conta e risco próprios.

> Sem embargo, esses remédios estruturais devem ser ordens flexíveis, que fixem objetivos a serem alcançados, erros a serem corrigidos e princípios a serem concretizados, mas sem excluir os espaços próprios de decisão política e técnica dos outros poderes sobre os meios a serem empregados, isto é, sobre o conteúdo das políticas públicas (Campos, 2016, p. 22).

Na ADPF nº 347, a Corte Maior não definiu quais políticas públicas devem ou deveriam ser feitas. Ao contrário, fixou a tese de que ECI demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, para a confecção de uma solução satisfatória, de modo que deverão elaborar planos a serem submetidos ao STF. "A ideia é fazer com que os responsáveis assumam as rédeas de suas atribuições e adotem as medidas, dentro de sua esfera de competência, para solucionar o problema. [...] Depois, convoca-se os órgãos diretamente responsáveis para que elaborem um plano de solução [...]" (Marmelstein, 2015, p. 250).

Conforme a tese fixada pelo STF, a técnica permite que haja uma atuação cooperativa dos órgãos públicos, entes, autoridades e comunidade para a elaboração, efetiva, de uma solução concreta e satisfatória. Para tanto, os entes federados, a partir de sua realidade local, em parceria com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), terão que confeccionar planos a serem aprovados pelo STF.

Tal exigência da homologação é justamente para impedir que a decisão seja inócua, sem qualquer fiscalização, sob pena de permanência de inércia do Poder Público, sobretudo porque os entes atuam(vam) de maneira desarticulada, seja porque a União (detentora dos recursos

financeiros – Fundo Penitenciário Nacional) não repassa(va) de forma satisfativa, seja porque os Estados, responsáveis pela custódia, manifesta(vam) ausência de verba para não investir em melhorias. Assim, há uma cadeia de omissões de múltiplos órgãos e poderes em todos os níveis da federação.

Ou seja, o STF não criou políticas públicas, apenas age como coordenador deste diálogo institucional com os entes da federação, para que, de forma cooperativa, possa ultrapassar esse estágio agressivo aos direitos dos presos. Diz dialógica porquanto:

> O diálogo institucional é tido como uma concepção específica de separação de poderes, no sentido de que os problemas constitucionais podem e devem ser resolvidos num processo de interação entre os poderes, órgãos e demais atores políticos envolvidos. Trata-se de uma perspectiva fluida da separação de poderes – isto é, sem apego a um modelo estanque e rígido de competências – e baseada numa ideia de legitimidade política, em que, diante das diversas demandas envolvendo a Constituição, os poderes podem cooperar e se complementar na função e efetivar os comandos constitucionais (Petiz, 2021, p. 03-04).

Dessa maneira, com tal cooperação, a solução da questão do sistema carcerário deve passar pela elaboração de plano nacional e de planos locais, com a participação de diversas autoridades, a partir da realidade fática, sem qualquer imposição verticalizada do STF para com os demais entes do que fazer e como agir.

> Uma vez constatada a necessidade dos remédios, sua aplicação deve ser destinada para diversos órgãos, visto que a medida exige coordenação institucional por todo o Estado. Assim, para superar o quadro sistemático de violações, será preciso atuação conjunta daqueles que, originalmente e permanentemente, mantêm o fenômeno (Santos, 2024, p. 29).

Verifica-se que, com a técnica do ECI, o federalismo de cooperação não é somente uma diretriz política espontânea e idealizada, mas um dever constitucional possivelmente exigível, visto que, quando os entes federados falham gravemente em cooperar, o STF intervém para restaurar a ordem e o devido cumprimento do dever constitucional de cada ente, exigindo governança compartilhada e responsabilidade solidária para garantir a efetividade dos direitos fundamentais humanos e a tutela da dignidade da pessoa humana.

> Essa cooperação busca a maior eficiência na prestação dos serviços públicos que implantam políticas públicas sociais, evitando a dispersão de recursos ao estabelecer mecanismos de otimização dos esforços. Com efeito, a cooperação entre os entes federados tem por objetivo a otimização da rede de ação pública, com a alocação racional de recursos e a melhoria da gestão institucional, aumentando a eficiência, aproximando os serviços de seus destinatários e propiciando a participação popular e o controle social [...] (Schwenck, 2014, p. 205).

Assim, a União, os Estados e o Distrito Federal, por meio da ECI, de forma dialógica e cooperativa, estão criando planos locais para elaborar suas políticas públicas para solucionar o dilema.

5 CONCLUSÃO

Para chegar-se ao resultado, serviu-se de uma abordagem metodológica hipotética-dedutiva, com a utilização de livros, artigos científicos, digitais, dissertações, monografias, entre outros (revisão bibliográfica) e decisões judiciais, leis, atos normativos, entre outros (documental). Assim, primeiro obteve-se o arcabouço teórico sobre o tema por meio da bibliografia coletada para, depois, analisar as decisões.

O presente artigo, então, teve como cerne perquirir se a técnica do ECI, utilizada na ADPF n.º 347 pelo STF, fomenta o federalismo cooperativo no Estado Brasileiro ou é um fenômeno que promove a usurpação de competências dos poderes e entes da federação. Há quem advogue pela invasão de atribuições, visto que a Corte Brasileira determinou diversas medidas ao Poder Executivo da União, bem como risco de centralização decisória.

No entanto, os comandos foram exarados no âmbito da competência originária e precípua do STF, qual seja, proteção da Constituição Federal de 1988, a qual, além da separação de poderes e repartição de competência, tutela e visa à promoção dos direitos humanos fundamentais. Enquanto guardiã, agiu, em seu dever funcional, sob pena de compactuar com as demais inércias que violavam a dignidade humana dos presos, de forma proativa, retirando o Poder Público do estado de latência quanto à patologia que assola o sistema prisional brasileiro.

Não se trata, assim, de usurpação de atribuições, tampouco gera risco de centralização decisória, pois a Corte, com o ECI, chama ao palco de discussões os três poderes, entes federados, autoridade e sociedade civil para combater a chaga a partir de um diálogo institucional – e não verticalizado, isto é, comandos impostos – para criar políticas públicas a partir da realidade de cada unidade da federação. Para tanto, cria-se um Plano Nacional, com diretrizes e princípios, a serem homologados pelo STF.

Tal procedimento serve para, de um lado, não manter a omissão do Poder Público, de outro, verificar se as medidas programadas são compatíveis com os valores constitucionais. Após, Estados e Distrito Federal são oportunizados a elaborarem, respectivamente, seus Planos Subnacionais/Locais, observando suas realidades e políticas públicas que entendem frutíferas

para superar a violação sistemática dos direitos dos presos. Com a criação, de igual forma e pelos mesmos motivos acima, é encaminhado para o STF homologar.

Desta forma, verifica-se que a técnica do ECI promove o federalismo cooperativo, visto que, a partir de uma conversação institucionalizada e cooperativa, os diversos entes do Estado Brasileiro participam na criação de políticas públicas que visam prevenir e remediar um problema enraizado no sistema carcerário do país, sem que cada unidade federativa seja compelida a cumprir ações prescritas pela Suprema Corte e sem qualquer envolvimento no diálogo para superar o dilema.

Mas, também, destaca-se que a técnica ganha legitimidade quando é utilizada com a participação de todo o Poder Público, visto que se trata de uma ferida presente em todo corpo social, político e institucional.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347**. Relator: MARCO AURÉLIO – Tribunal do Pleno. Diário de Justiça Eletrônica, Brasília. DJe 09 set. 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297. Acesso em: 25 nov. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 1. ed. Salvador, Bahia: Editora JusPODIVM, 2016.

COLAÇO FILHO, Raimundo Evandro. **O "Estado de Coisas Inconstitucional" e a judicialização da política pública no âmbito do sistema carcerário brasileiro**: mitigação do princípio da separação de poderes?. *Revista Acadêmica Escola Superior Do Ministério Público Do Ceará*, *9*(2), 179–199. Disponível em: https://doi.org/10.54275/raesmpce.v9i2.89. Acesso em: 21 mar. 2026.

CURSINO, Bruno Barca. **O transplante do Estado de Coisas Inconstitucional para o sistema jurídico brasileiro via ADPF**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 50, 2017, p. 89-121. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletimcientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/o-transplante-doestado-de-coisas-inconstitucional-para-o-sistema-juridico-brasileiro-via-adpf. Acesso em: 07 dez. 2025.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 31. ed. São Paulo. Saraiva. 2013.
MARMELSTEIN, George. **Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise panorâmica**. In: LEAL, Gabriel Prado (Org.); OLIVEIRA, Paulo Augusto de (Org.). Diálogos Jurídicos LusoBrasileiro. Perspectivas atuais de direito público: o direito em tempos de crise. vol. 1. Salvador, Faculdade Baiana de Direito, 2015, p. 241-264. Disponível em: http://srv24.teste.website/~faculd27/wp-content/uploads/2020/06/Dia%CC%81logos-Juri%CC%81dicos-Luso-Brasileiros_compressed.pdf. Acesso em 05 dez. 2025.

MARQUES, Mauro Luiz Campbell. **(As) Simetrias no Federalismo Brasileiro**. *In* LEITE, *In*. STRCK, Lênio Luiz (Coordenador). Ontem os Códigos! Hoje, as Constituições! - Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo. Malheiros, 2016.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; GONÇALVES, Gabriel Accioly. **Inconstitucionalidade sistêmica e multidimensional: transformações no diagnóstico das violações à Constituição**. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 272-314, set.-dez., 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n3/tomo1/revista_v21_n3_tomo1_272.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

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 UFMG. v.6, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.35699/2525-8036.2021.26989. Acesso em 30 nov. 2025.
RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. F**ederalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012.

RANGEL, Gabriel Dolabela Raemy. **FEDERALISMO À BRASILEIRA**: ALGUMAS REFLEXÕES QUANTO À FORMA DE ESTADO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. REVISTA DA AGU, 2019. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1063. Acesso em: 28 out. 2025.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Fábio Segala de. **Cômputo em dobro do período de privação de liberdade executado em condições ilícitas**. Revista de Criminologias e Políticas Criminais, v. 7, n. 2, 2021, p. 1-22. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/8081/pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

SANTOS, Maicke Oliveira. **O Estado de coisa inconstitucional no sistema prisional e o cômputo em dobro da pena privativa de liberdade em condições degradantes**: uma solução reparadora possível. São Cristóvão, 2024. Monografia (graduação em Direito) –

Departamento de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2024. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/19667. Acesso em: 01 out. 2025.

SCHWENCK, Camila Rocha. **Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais**. R. Proc. Geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 79:199-214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/607/546. Acesso em: 19 nov. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. O estado de coisa inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Consultor Jurídico**, v.2, set, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo/>. Acesso em: 21 mar. 2026.

TEMER, Michel. **Elementos De Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Recebido/Received: 07/02/2026
Aceito/Accepted: 19/04/2026
Publicado/Published: 29/04/2026