



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de direito - FD

Programa de pós-graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas – PMPD

Curso de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

**10 ANOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA
CARCERÁRIO BRASILEIRO: AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS À LUZ
DA DECISÃO NA ADPF 347**

Andre Luiz Silva Araujo

Brasília

2026

ANDRE LUIZ SILVA ARAUJO

**10 ANOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA
CARCERÁRIO BRASILEIRO: AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS À LUZ
DA DECISÃO NA ADPF 347**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Linha de pesquisa: Constituição e Democracia.

Sublinha: Direito e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Araújo Costa.

Brasília

2026

ANDRE LUIZ SILVA ARAUJO

**10 ANOS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA
CARCERÁRIO BRASILEIRO: AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS À LUZ
DA DECISÃO NA ADPF 347**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas, da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Araujo Costa (Orientador, Presidente)

Prof. Dr. Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues

Prof. Dr. Marcelo Costenaro Cavali

Dr(a). Wilson Roberto Theodoro Filho
(Suplente)

Aprovação em
BRASÍLIA – DF 2026

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação representa o encerramento de um ciclo acadêmico relevante, ao mesmo tempo em que projeta novas possibilidades de aprofundamento profissional e de continuidade da trajetória acadêmica, especialmente no campo das políticas públicas e da jurisdição constitucional.

Agradeço, primeiramente, a Deus pela saúde e pela oportunidade de alcançar mais este objetivo profissional.

Agradeço, imensamente, ao Professor Henrique Araújo Costa, pela paciência, pela orientação criteriosa, pela disponibilidade permanente e pelas valiosas contribuições intelectuais, fundamentais para o desenvolvimento e a consolidação deste trabalho.

Registro meu reconhecimento ao corpo docente do Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade de Brasília, cujos ensinamentos, debates e provocações contribuíram decisivamente para a formação crítica e para o amadurecimento das reflexões aqui desenvolvidas.

Aos colegas de turma, agradeço pelo convívio acadêmico qualificado, pelas trocas de experiências e pelo apoio mútuo ao longo de toda a trajetória do curso. Faço um agradecimento especial ao meu querido amigo (irmão) Anthair Edgard de Azevedo Valente e Gonçalves, companheiro de mais de 25 anos de jornada no Supremo Tribunal Federal, pelo apoio incondicional em toda a minha trajetória na Suprema Corte e em todas as fases deste trabalho.

Aos meus colegas do Ministério Público do Estado de Rondônia, a minha elevada estima e consideração, e um especial agradecimento pela acolhida e pelos valiosos ensinamentos no início da minha nova jornada em defesa da sociedade.

À minha família, ponto de partida e ponto de chegada, razão de ser da minha existência, expresso a minha mais profunda gratidão pela compreensão, pelo incentivo constante e pelo suporte emocional indispensável à conclusão desta etapa.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Dedico este trabalho à minha família, fonte inesgotável de amor e de inspiração para crescer e aprender todos os dias.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a atuação e a capacidade do Supremo Tribunal Federal (STF) na difícil tarefa de induzir políticas públicas e coordenar respostas estruturais para enfrentar graves violações dos direitos fundamentais dos presos, passados dez anos do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro (ADPF 347). A dissertação recompõe o itinerário processual (petição inicial, cautelar, incidentes, mérito e homologação do Plano Pena Justa), revisita as bases teóricas das políticas públicas, dos processos estruturais e do instituto do ECI, apresentando, mediante evidências empíricas relevantes, reflexões sobre deliberações políticas com potencial impacto no sistema penitenciário brasileiro. Metodologicamente, articula-se análise jurídico-dogmática com leitura de séries históricas e documentos de governança pública (CNJ, SENAPPEN, MJSP), enfatizando o princípio da dignidade humana, a proibição de proteção insuficiente e a lógica de remédios graduais com supervisão judicial. No plano dos avanços, destacam-se a difusão nacional das audiências de custódia (apresentação em 24 horas), a padronização normativa pelo CNJ, a liberação dos recursos do FUNPEN e o fortalecimento de instrumentos negociais como o Acordo de Não Persecução Penal, com potencial de reduzir entradas desnecessárias e qualificar filtros de legalidade e proporcionalidade. Institucionalmente, a homologação do Plano Pena Justa inaugura um desenho de governança orientado a metas, indicadores e transparência ativa, incluindo monitoramento por regime e coordenação federativa. Entre os retrocessos, a dissertação tece considerações sobre a Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que elevou os patamares objetivos de progressão (art. 112, LEP) e o teto do art. 75 do CP para 40 anos, produzindo permanências mais longas em regimes gravosos. Examina também a Lei 14.843/2024 (“Lei da saidinha”), que restringe as saídas temporárias, amplia hipóteses de monitoração eletrônica e reforça o exame criminológico, medidas associadas a riscos de “empilhamento” em regimes severos, enfraquecimento de vínculos familiares/educacionais e estigmas que dificultam a reinserção. Em conjunto, tais mudanças normativas pressionam os índices de superlotação carcerária e tensionam a superação do ECI. No âmbito das perspectivas, a pesquisa faz uma análise empírica da evolução na curva do encarceramento, mesmo após a proclamação do ECI, indicando que as reformas legislativas mencionadas no tópico dos retrocessos tendem a sobrecarregar os números de pessoas presas, caso não sejam acompanhadas por políticas compensatórias de gestão da entrada, da permanência e da saída do sistema. Conclusivamente, o trabalho sustenta que as decisões na ADPF 347 foram necessárias e parcialmente efetivas: consolidaram bases de coordenação e transparência, porém ainda insuficientes para reverter a tendência de crescimento do encarceramento sem contrapartidas robustas nas portas de entrada, no curso do cumprimento da reprimenda e nas portas de saída. A superação do quadro verificado no julgamento da ADPF 347 depende de convergência normativa, orçamentária e gerencial, com métricas auditáveis e participação social para sustentar legitimidade e resultados em horizonte verificável.

Palavras-chave: ADPF 347; Estado de Coisas Inconstitucional; processos estruturais; execução penal; audiências de custódia; Pacote Anticrime; Lei da saidinha; Plano Pena Justa.

ABSTRACT

This research analyzes the role and capacity of the Supreme Federal Court (STF) in the difficult task of inducing public policies and coordinating structural responses to address serious violations of the fundamental rights of prisoners, ten years after the recognition of the Unconstitutional State of Affairs (ECI) of the Brazilian prison system (ADPF 347). The dissertation reconstructs the procedural itinerary (initial petition, precautionary measure, incidents, merits, and approval of the Just Sentence Plan), revisits the theoretical bases of public policies, structural processes, and the ECI institute, presenting, through relevant empirical evidence, reflections on political deliberations with potential impact on the unconstitutional state of affairs in the Brazilian penitentiary system. Methodologically, it articulates legal-dogmatic analysis with the reading of historical series and public governance documents (CNJ, SENAPPEN, MJSP), emphasizing the principle of human dignity, the prohibition of insufficient protection, and the logic of gradual remedies with judicial supervision. Regarding advancements, noteworthy achievements include the nationwide implementation of custody hearings (presentation within 24 hours), normative standardization by the CNJ (National Council of Justice), the release of FUNPEN (National Penitentiary Fund) resources, and the strengthening of negotiation instruments such as the Non-Prosecution Agreement, with the potential to reduce unnecessary entries and improve legality and proportionality filters. Institutionally, the approval of the Just Penalty Plan inaugurates a governance design oriented towards goals, indicators, and active transparency, including monitoring by regime and federative coordination. Among the setbacks, the dissertation analyzes Law 13.964/2019 (Anti-Crime Package), which raised the objective levels for progression (art. 112, LEP - Law of Criminal Execution) and the ceiling of art. 75 of the Penal Code to 40 years, resulting in longer stays in harsher regimes. The study also examines Law 14.843/2024 ("Law of Temporary Releases"), which restricts temporary releases, expands the scope of electronic monitoring, and reinforces criminological examinations—measures associated with risks of "stacking" in severe regimes, weakening of family/educational ties, and stigmas that hinder reintegration. Together, these normative changes put pressure on existing prison populations and strain the overcoming of the State of Incarceration. In terms of perspectives, the research conducts an empirical analysis of the recent evolution of the incarceration curve, even after the proclamation of the State of Incarceration, indicating that the legislative reforms mentioned in the section on setbacks tend to exert pressure on prison populations if they are not accompanied by compensatory policies for managing entry, stay, and exit from the system. In conclusion, this work argues that the decisions in ADPF 347 were necessary and partially effective: they consolidated bases for coordination and transparency, but are still insufficient to reverse the trend of increasing incarceration without robust counterbalancing measures at the entry points, during the course of serving the sentence, and at the exit points. Overcoming the situation observed in the judgment of ADPF 347 depends on normative, budgetary, and managerial convergence, with auditable metrics and social participation to sustain legitimacy and verifiable results.

Keywords: ADPF 347; Unconstitutional State of Affairs; structural processes; penal execution; custody hearings; Anti-Crime Package; Temporary Release Law; Fair penalty plan;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Arcabouço teórico – ADPF 347 (ECI e remédios estruturais).....	21
Figura 2. Marco teórico do Capítulo 3	60
Figura 3. Ciclo de Formulação de Políticas Públicas	65
Figura 4. Problema estrutural	75
Figura 5. Estado de coisas inconstitucional.....	79
Figura 6. Arcabouço teórico do capítulo 4	77
Figura 7. Evolução anual das audiências de custódia no Brasil	89
Figura 8. Encarceramento no Brasil em 2024	107
Figura 9. Países com maior quantidade de pessoas encarceradas	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Lei 14.843/2024 – Quadro comparativo (art. 122 da LEP): antes/depois	99
Quadro 2. Série histórica do consistente encarceramento no Brasil.....	104
Quadro 3. Ranking dos estados mais populosos x estados com maior população carcerária.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU: Advocacia-Geral da União

ANPP: Acordo de Não Persecução Penal

CADH: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

CNPCP: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CP: Código Penal

CPP: Código de Processo Penal

DEPEN: Departamento Penitenciário Nacional (atual Secretaria Nacional de Políticas Penais – ver SENAPPEN)

DPE: Defensoria Pública Estadual

DPU: Defensoria Pública da União

ECI: Estado de Coisas Inconstitucional

FBSP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FUNPEN: Fundo Penitenciário Nacional

GTDA: Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária (ONU)

IBCCRIM: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

INFOPEN: Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário (base histórica)

KPI: Key Performance Indicator (Indicador-chave de desempenho)

LEP: Lei de Execução Penal

MJSP: Ministério da Justiça e Segurança Pública

MP: Ministério Público

MPF: Ministério Público Federal

MPE: Ministério Público Estadual

OAB: Ordem dos Advogados do Brasil

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONU: Organização das Nações Unidas

PIDCP: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PNDHC: Programa Nacional de Direitos Humanos

SENAPPEN: Secretaria Nacional de Políticas Penais (antigo DEPEN)

SIG: Sistema de Informações Gerenciais

SISDEPEN: Sistema de Informações do DEPEN/SENAPPEN

SPT: Subcomitê de Prevenção à Tortura (ONU)

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

TJ: Tribunal de Justiça

TRF: Tribunal Regional Federal

UNB: Universidade de Brasília

WPB: World Prison Brief

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	9
1 Introdução.....	13
2. O caso ADPF 347.....	16
2.1 Petição inicial.....	18
2.3 Decisão cautelar	30
2.4 tutela provisória incidental – referendo – Pandemia Covid-19	33
2.4.1 LEGITIMIDADE DO <i>AMICUS CURIAE</i> NO CONTROLE CONCENTRADO	35
2.5 Decisão de mérito	41
2.6 Homologação do Plano Pena Justa	49
3. Marco teórico.....	55
3.1 Políticas Públicas	57
3.2 Processos estruturais	66
3.3 Estado de Coisas Inconstitucional	72
4. Avanços, retrocessos e perspectivas do ECI	77
4.1 Avanços	79
4.1.1 Audiências de custódia.....	81
4.1.2 Acordo de não persecução penal.....	87
4.2 RETROCESSOS.....	97
4.2.1 A Lei n. 14.843/2024 (“Lei da saidinha”)	97
4.2.2 Pacote Anticrime	100
4.2.2.1 Mais tempo para a progressão de regime	101
4.2.2.2 Alteração do art. 75 do Código Penal para 40 anos	103
4.3 PERSPECTIVAS	104
4.3.1 Dados estatísticos sobre a curva evolutiva da população carcerária desde 2015	104
4.3.2 Um recorte atual da realidade – A experiência de Rondônia.....	115
5 Conclusão	127
Referências BIBLIOGRÁFICAS	130

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o STF reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) do sistema carcerário brasileiro, ao deferir medida cautelar requerida pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, nos autos da ADPF 347/DF, relator originário o Min. Marco Aurélio (BRASIL, 2015).

Na oportunidade, o Tribunal revelou um quadro grave de sérias violações dos direitos humanos dos presos, impondo as seguintes medidas: i) que Juízes e Tribunais realizem, em até 90 dias, audiências de custódia, permitindo o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas; ii) que a União libere o saldo do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

Nesse julgamento, o Poder Judiciário reconheceu, expressamente, a existência de um verdadeiro “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema carcerário nacional, na linha de decisão proferida pela Corte Constitucional da Colômbia. O reconhecimento do ECI também significou a consolidação de um movimento cada vez mais crescente no sentido da identificação e do processamento de demandas estruturais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, inclusive em matéria penal.

É certo que o quadro de graves violações de direitos humanos revelado no julgamento da ADPF 347/DF e os novos conceitos que passaram a ser debatidos e desenvolvidos em torno da temática (ECI, processos estruturais, ativismo jurídico, entre outros) já foram objeto de intensos debates no campo jurisprudencial, doutrinário e acadêmico.

Pesquisa empírica à base de dados da CAPES, em abril de 2025, utilizando-se o argumento “ADPF 347”, retornou ao menos 40 trabalhos acadêmicos, todos eles discutindo, pelos mais variados ângulos, a controvérsia fática e jurídica em redor da falha estrutural caracterizadora do ECI do nosso sistema penitenciário. Apesar disso, no entanto, ainda não é possível falar em saturação do tema ou no exaurimento de sua importância para o campo acadêmico ou científico¹. Muito menos pelo ângulo dos eventuais impactos legislativos às graves violações dos direitos humanos dos encarcerados.

¹ O levantamento foi feito a partir de consulta à base de dados da CAPES, utilizando-se como elemento de busca a expressão: “ADPF 347”. A pesquisa retornou 40 trabalhos contendo em seu título a expressão “ADPF 347”. Catálogo de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

Uma prova concreta disso está na consideração de que o sistema penitenciário nacional indicava, no primeiro semestre de 2025, um total de 941.752 pessoas em cumprimento de pena, somando sistema penitenciário e “outras carceragens”. A série histórica semestral mostra trajetória ascendente, a partir do segundo semestre de 2016, conforme demonstrado no quadro abaixo²:



As observações metodológicas do próprio painel, produzido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), por meio do SISDEPEN, destacam que as “outras carceragens” passaram a ser contabilizadas a partir do segundo semestre de 2017; a prisão domiciliar, a partir do segundo semestre de 2020; e a monitoração eletrônica a partir do primeiro semestre também de 2020. O que exige cautela ao comparar cortes anteriores a esses marcos (BRASIL, 2025).

Esse contexto empírico conduz às seguintes reflexões: o aumento da população carcerária pode ser atribuído a um natural aumento da população brasileira ou deve ser imputado ao uso abusivo da prisão provisória pelo Poder Judiciário? O crescimento exponencial do número de presos é resultado do recrudescimento do rigor punitivo por parte do Poder Legislativo, ao adotar políticas públicas sem o correspondente estudo de impacto para sistema carcerário? O reconhecimento do ECI pelo STF tem sido considerado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no momento da elaboração de políticas públicas com repercussão sistema prisional? O

² BRASIL. **Levantamento de informações penitenciárias.** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjcwNTRhMjUtNjBkZS00YmFILWlxZTAOTU3OTJINGQyOTg0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTJiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 9 nov. 2025.

fato de o Congresso Nacional não ter figurado formalmente no polo passivo da referida demanda estrutural exonera o Poder Legislativo de levar em consideração o ECI na formulação de políticas públicas com impactos diretos no sistema penitenciário? Enfim, a solução construída pelo STF, no julgamento do mérito da ADPF 347, é o suficiente para vencer e superar o ECI do sistema carcerário nacional?

Na busca de respostas para essas várias perguntas está inserida a presente pesquisa, inclusive pela carência de estudos voltados a uma reflexão alentada sobre os impactos da ADPF 347, nos últimos 10 anos, notadamente com relação aos parâmetros fixados no respectivo julgamento de mérito e até mesmo em face da recente homologação do “Plano Pena Justa”. Todas essas questões demonstram que ainda há muito espaço para contribuições no campo acadêmico, como pretendido neste estudo.

Nessa linha, a passagem do tempo, o alto grau de complexidade dos seus temas e a relevância das discussões a respeito das responsabilidades dos mais diversificados atores, incumbidos e, de alguma forma, envolvidos nas graves violações de direitos humanos dos presos, evidenciam que ainda se mostra necessário investigar os impactos das deliberações do STF na ADPF 347³.

Para tanto, o estudo buscará evidências sobre os eventuais avanços, retrocessos e as perspectivas para a sociedade brasileira, a partir das diretrizes fixadas pelo STF nos últimos 10 anos. O marco teórico é composto pelo tripé: políticas públicas, processos estruturais e ECI. Partindo-se desse marco conceitual, o objetivo central é verificar se as decisões proferidas na ADPF 347 (cautelar, mérito e homologação do “Plano Pena Justa”) conseguiram induzir ou conscientizar os atores envolvidos na temática do encarceramento (Executivo, Legislativo e Judiciário), no sentido da adoção das medidas necessárias para o processo de reparação da falha estrutural observada no sistema penitenciário brasileiro.

Para que seja possível alcançar esse enorme e ambicioso desafio, o estudo foi dividido em três partes. Na primeira parte, será feito um rápido retrospecto dos principais eventos ocorridos no

³ Conforme, por exemplo. ROCHA, RODRIGO SILVA. **A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA CARCERÁRIO E SUA RELAÇÃO COM O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. 2021. Mestrado em Direito Constitucional. INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA. Brasília, 2021. Biblioteca Depositária: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3847>. Disponível em: [https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/.](https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

curso da ADPF 347, próprio de um verdadeiro estudo de caso. Na segunda parte, como dito, serão analisadas as bases conceituais relevantes para a compreensão da controvérsia, notadamente os institutos do “Estado de Coisas Inconstitucional”, do processo estrutural e das políticas públicas. Na terceira parte, serão apresentadas algumas medidas tomadas pelos vários atores envolvidos, acompanhadas de dados empíricos, com potencial impacto no sistema penitenciário nacional, indicando os possíveis avanços, retrocessos e as perspectivas para a situação prisional, à luz das diretrizes fixadas pelo STF há mais de 10 anos.

2. O CASO ADPF 347

Este capítulo parte da consideração de que a dignidade da pessoa humana não é apenas um valor proclamado, mas um critério ou parâmetro operativo para, em última análise, organizar políticas públicas e controlar omissões estatais (SARLET, 2002). Desde o julgamento da medida cautelar na ADPF 347, em 2015, o STF considerou violado o princípio da dignidade da pessoa para, a partir dessa premissa teórica, exigir dos órgãos envolvidos o cumprimento de obrigações concretas, positivas e efetivas, tendo em vista o quadro dramático das prisões brasileiras (BRASIL, 2025).

Assim, este capítulo introdutório busca delimitar o problema constitucional que a ADPF 347 enfrenta, justificar a pertinência do enquadramento pela doutrina da proteção deficiente e do Estado de Coisas Inconstitucional, e apresentar a estratégia de reconstrução do caso ao longo de suas fases decisórias, ressaltando fundamentos, atores envolvidos e efeitos práticos sobre a política prisional.

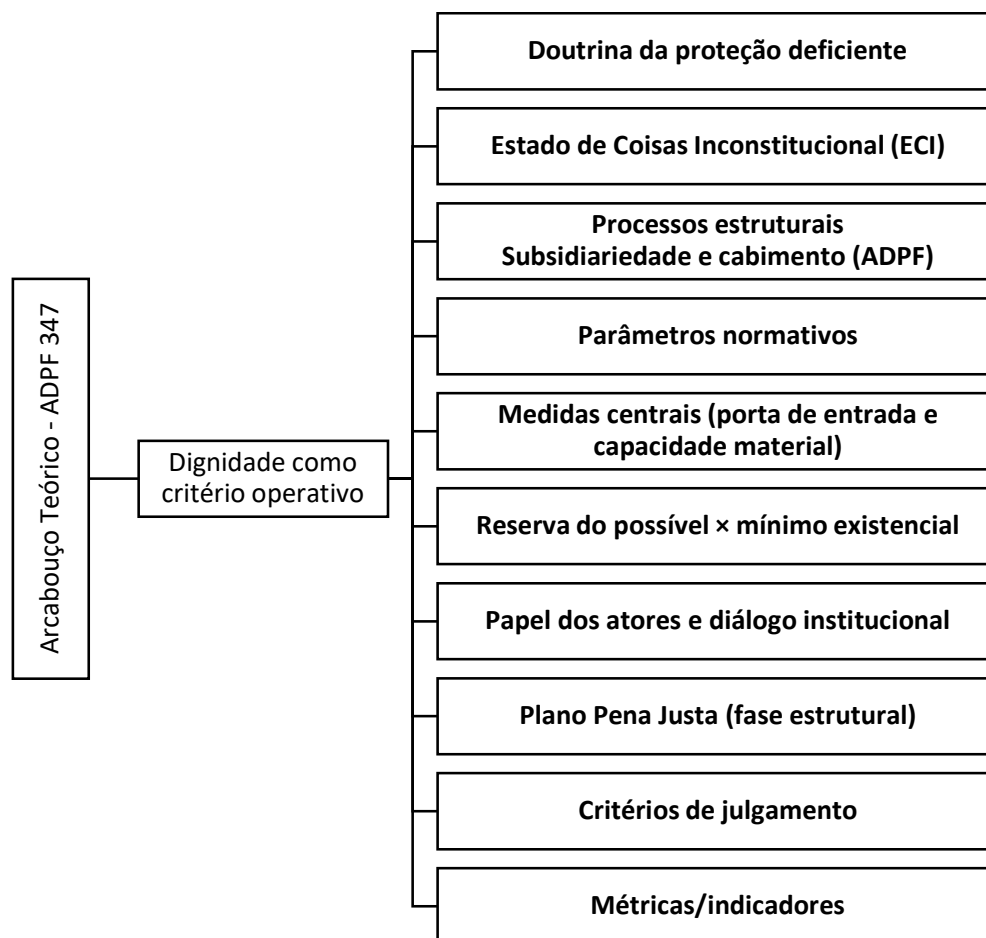
A partir dessa perspectiva, a dignidade da pessoa humana, concebida tanto em sua vertente ontológica quanto em seu aspecto histórico-cultural, projeta-se normativamente como deveres estatais de proteção e promoção, que se concretizam no mínimo existencial e orientam a formulação e o controle de políticas públicas. Quando esses deveres são descumpridos, incide a proibição de proteção insuficiente (NOVAIS, 2018), legitimando a intervenção judicial para recompor a eficácia dos direitos fundamentais.

É precisamente esse o enquadramento que fundamenta a ADPF 347: diante de um Estado de Coisas Inconstitucional que atinge a autonomia e frustra o mínimo existencial de pessoas

privadas de liberdade (esse o único bem jurídico que deve ser especialmente atingido pela sentença penal condenatória), o STF exerce sua função de garante, fixa parâmetros (por exemplo, audiências de custódia, estímulo a alternativas penais, liberação do FUNPEN), convoca a coordenação interinstitucional e inaugura uma fase estrutural de implementação e monitoramento, que resulta na homologação do Plano Pena Justa.

Para orientar a leitura, o capítulo organiza-se pela seguinte forma: parte-se do pano de fundo constitucional e fático que explica o enquadramento como Estado de Coisas Inconstitucional; analisam-se os pedidos formulados na inicial; expõem-se as decisões urgentes da cautelar; registram-se os incidentes que redesenharam o curso do processo; apresenta-se o julgamento de mérito; e, por fim, examina-se a homologação do Plano Pena Justa, com metas, prazos e mecanismos de monitoramento.

Figura 1. Arcabouço teórico – ADPF 347 (ECI e remédios estruturais)



Fonte: Elaboração própria

2.1 PETIÇÃO INICIAL

O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF perante o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de discutir o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema prisional brasileiro (BRASIL, 2015).

O pedido inicial, protocolado em 27.05.2015, foi redigido com base em representação formulada pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ, havendo sido instruído com pareceres e documentação com o intuito de comprovar as graves violações dos direitos humanos no sistema prisional nacional.

Para dar embasamento aos 8 pedidos cautelares e aos 10 pedidos de mérito, percorrendo 75 laudas, a petição inicial foi dividida em 7 capítulos⁴.

No primeiro capítulo, denominado de “Inferno: o sistema prisional, a Constituição e o Papel do STF”, a parte autora descreveu as prisões brasileiras como “verdadeiros infernos dantescos, com celas superlotadas, imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos...”.

Nesse capítulo inicial, o sistema penitenciário brasileiro foi descrito como bárbaro e desumano, sendo comparado até mesmo ao inferno. Os principais problemas apontados seriam a superlotação das celas (imundas e insalubres), a proliferação de doenças, as péssimas qualidades da alimentação ali fornecida, as altas temperaturas e a ausência de itens básicos de higiene. Para além da falta de estrutura física, foram relatados episódios frequentes de homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual, tudo isso sem contar que as prisões são frequentemente dominadas por facções criminosas, muitas vezes com a conivência do Poder Público. A seletividade do sistema carcerário, predominantemente ocupado por pessoas pobres e negras, foi ainda associada a um grave déficit de assistência jurídica, de falta de acesso à educação, saúde e trabalho, além de problemas no controle quanto ao cumprimento das penas, uma vez que muitos detentos são mantidos presos por mais tempo do que o determinado na sentença penal condenatória.

A petição inicial ressaltou que essa situação de falta de controle quanto ao excesso de execução é de conhecimento público e notório, citando relatórios da CPI do Sistema Carcerário da Câmara dos Deputados (2008), mutirões carcerários do CNJ e declarações de autoridades, como o ex-Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, que descreveu as prisões como

“masmorras medievais”. Tanto assim, prossegue a inicial, que Ministros do STF também reconhecem o descaso estatal e a imposição de penas que, em última análise, não estão previstas em nossa legislação. Como exemplo disso, foi mencionada decisão exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 22.11.2018, que solicitou ao Brasil a adoção de todas as medidas necessárias para “proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (doravante denominado “Instituto” ou “IPPSC”), bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, localizado no Complexo Penitenciário de Gericinó, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil... (CorteIDH, 2025).

⁴ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>
Acesso em: 26 mar. 2026.

Prosseguindo em sua argumentação, a petição inicial mencionou a inefetividade do sistema prisional, tendo em conta as altas taxas de reincidência (chegando a 70%), o que acaba por transformar as prisões em verdadeiras “escolas do crime”. Tal cenário é considerado incompatível com a Constituição de 1988, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, proibindo a tortura e qualquer tipo de tratamento cruel ou degradante, impondo inclusive a separação de presos por delito, idade e sexo, assegurada a integridade física e moral dos detentos. Além disso, viola tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Ao final do capítulo, alertou-se para o agravamento das dimensões do problema devido ao crescimento exponencial da população prisional, que passou de 90.000 presos em 1990 para mais de 563.000 em maio de 2014, com 41% de presos provisórios. Quadro que sinaliza para uma falta de vontade política como causa da não efetivação dos direitos dos presos.

No segundo capítulo, a petição inicial explorou a doutrina do denominado “Estado de coisas inconstitucional” (ECI), desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, como um mecanismo para enfrentar violações graves e sistemáticas de direitos humanos descritos no texto constitucional que sejam decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas.

Nos termos em que verbalizada a inicial, o ECI é caracterizado por (i) vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades na garantia desses direitos; (iii) demandar a adoção de medidas complexas e estruturais para a superação das violações; e (iv) potencializar o congestionamento da justiça, caso tais questões complexas fossem tratadas individualmente pelo Poder Judiciário.

Ao defender a análise da matéria a partir da ideia de um estado de coisas inconstitucional, a petição citou, com particular ênfase, o caso colombiano T-153 de 1998, em que o ECI foi reconhecido no sistema penitenciário do país, destacando a superlotação, deficiências nos serviços básicos, violência e corrupção. A Corte constitucional colombiana conferiu especial destaque em seu papel de falar “pelas minorias esquecidas”⁵.

Prosseguindo na análise do Direito Constitucional Comparado, foram indicados exemplos relevantes de intervenção da jurisdição constitucional diante de graves falhas estruturais nas políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais, tais como, entre outras, as

⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. **Sentencia T-153/1998**, Bogotá, j. 28.4.1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm> Acesso em: 12 jan. 2026.

experiências observadas em países como Peru (Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia en el Expediente N° 03426-2008- PHC/TC, de 26.08.2010); Estados Unidos (caso *Brown v. Plata*, envolvendo a superlotação de presídio⁶), África do Sul (no famoso caso *Grootboom* sobre moradia⁷) e Argentina (no caso *Verbitsky* sobre direitos de presos⁸).

Em acréscimo, foi mencionado que a Corte Europeia de Direitos Humanos também adota “decisões piloto”, no sentido de solucionar problemas sistêmicos, como a superpopulação carcerária na Itália. Ao identificar reiteradas denúncias similares de violação de direitos humanos por um Estado europeu, busca-se, por meio das “decisões piloto”, apontar problemas sistêmicos e indicar aos Estados soluções genéricas, que podem envolver a reformulação de políticas públicas, indicando prazos para a sua implementação. Tal como verificado, por exemplo, no caso *Torreggiani e outros v. Itália*⁹.

A petição indicou, ainda, que a ideia do ECI é aplicável ao Brasil e que o STF já aludiu a um “estado de inconstitucionalidade grave e permanente” em outras decisões, como no pagamento de precatórios¹⁰. Daí concluir que cenários de violação massiva de direitos humanos demandam soluções complexas dos tribunais, exigindo uma postura diferenciada do guardião da Constituição para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

O terceiro capítulo foi dedicado ao cabimento da ADPF, notadamente no que diz respeito à adequação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para abordar a crise

⁶ ESTADOS UNIDOS. SUPREME COURT. **Brown, et al. v. Plata, et al.**, 563 U.S. 493 (2011). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/> Acesso em: 12 jan. 2026.

⁷ ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others**, j. 4.10.2000. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html> Acesso em: 12 jan. 2026.

⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Verbitsky Horacio c/ s/ Habeas Corpus**, julg. 3.5.2005. Disponível em: <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf> Acesso em: 12 jan. 2026.

⁹ EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Torreggiani and Others v. Italy**, j. 8.1.2013. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-7400%22%5D%7D> Acesso em: 12 jan. 2026.

¹⁰ BRASIL. Poder Judiciário. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Questão de Ordem nas ADIs 4.357 e 4.425, Rel. Mini. Luiz Fux, j. 25.3.2015. DJe de 06.08.2018. Veja-se os seguintes itens da decisão: “5 – delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório, e 6) atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento de precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão”.

do sistema prisional brasileiro. A petição enfatizou que a ADPF é o instrumento processual cabível, pois preenche os três requisitos necessários: (1) existência de lesão ou ameaça a preceito fundamental; (2) essa lesão é causada por atos dos Poderes Públicos; e (3) não há outro meio eficaz para sanar a lesividade.

Em relação ao primeiro requisito, afirmou-se que a situação grave dos presídios viola gravemente princípios como a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III da CF), a vedação de tortura e tratamento desumano (Art. 5º, III), a proibição de sanções cruéis (Art. 5º, XLVII, "e"), a garantia de integridade física e moral do preso (Art. 5º, XLIX), o acesso à Justiça (Art. 5º, XXXV), o devido processo legal, a presunção de inocência (Art. 5º, LVII) e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança (Art. 6º).

Quanto ao segundo requisito, a petição inicial apontou que a lesão aos preceitos fundamentais impugnados decorre de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos da União, dos Estados e do Distrito Federal. O que inclui a falta de vagas, condições desumanas, ausência de segurança física, e negação de assistência material, jurídica, de saúde, educação e trabalho por parte dos executivos e estados.

No que diz respeito à responsabilidade do Poder Executivo Federal, foi apontado como central argumento o contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN). Quanto ao poder judiciário, deu-se especial destaque à banalização da prisão provisória, à não aplicação (até aquele momento) das audiências de custódia e à falta de uma utilização mais incisiva das medidas cautelares alternativas à prisão. Do ponto de vista do Poder Legislativo, a inicial afirmou que havia uma proliferação de políticas criminais insensíveis e excessivamente encarceradoras, com o abuso ao que denominou de “legislação simbólica”.

Por fim, sobre o terceiro requisito, relacionado à questão da subsidiariedade, a petição inicial defendeu que não há outro instrumento no controle abstrato de constitucionalidade de normas capaz de sanar as lesões de forma ampla, geral e imediata, já que o problema não se restringe à inconstitucionalidade de uma norma específica ou a uma omissão legislativa simples.

Ao iniciar o quarto capítulo, denominado “Democracia, *expertise* e Estado de Coisas Inconstitucional: Remédios flexíveis e diálogo institucional”, a petição inicial sustentou que configura um enorme desafio o equacionamento judicial de questões estruturais que comprometem a eficácia dos direitos fundamentais.

O capítulo aborda, em síntese, as objeções frequentemente levantadas contra a intervenção judicial em políticas públicas: o déficit de legitimidade democrática (juízes não eleitos interferindo em decisões de poderes eleitos) e a ausência de expertise (magistrados sem capacidade institucional para resolver problemas complexos). No tocante ao primeiro aspecto, relacionado à falta de legitimidade democrática, os autores argumentaram que a democracia não é apenas o predomínio da maioria, mas também o respeito aos direitos fundamentais, especialmente os direitos fundamentais básicos de minorias vulneráveis e impopulares, como os presos. Nesses casos, onde os poderes políticos não atuam por falta de incentivos (já que a defesa de presos não rende dividendos políticos), a intervenção jurisdicional é democraticamente justificada.

Quanto à objeção da expertise, a petição reconhece a complexidade da questão prisional, mas ressalta que a lesão a direitos é inafastável da apreciação jurisdicional (Art. 5º, inciso XXXV, da CF/88). Argumenta que não se trata de comparar capacidades em abstrato, mas de atuar diante da “falência total das políticas públicas existentes”. O capítulo defende a adoção de técnicas decisórias mais flexíveis, embasadas no diálogo e na cooperação entre os poderes, em lugar de soluções rígidas e unilaterais. Experiências colhidas no direito comparado mostram que os tribunais podem determinar a formulação de planos pelos governos, com prazos e recursos, e depois monitorar sua implementação com o auxílio de órgãos especializados e a participação da sociedade civil. A experiência brasileira, como no caso da falta de vagas em creches em São Paulo, demonstraria, no entender do Partido autor, a viabilidade dessa abordagem. Em conclusão, a inicial deixou consignado que a conjugação dessas providências é essencial para a efetiva garantia dos direitos dos presos e a superação do “dantesco estado de coisas inconstitucional”.

No quinto capítulo, foi abordada a questão dos custos e a recorrente invocação da “reserva do possível” como tentativa de justificar a inação estatal diante da crise carcerária. Em sua argumentação, os autores sustentaram que, embora o custo do sistema penitenciário envolva despesas elevadas (cerca de R\$ 2 mil por preso/mês de manutenção e mais de R\$ 40 mil por nova vaga em regime fechado), a médio e longo prazo, no entanto, esse gasto público pode gerar uma redução de outras despesas, notadamente se for levado em consideração que o controle do hiperencarceramento passa pela diminuição do número total de detentos, especialmente dos presos provisórios.

Mesmo a curto prazo, a escassez de recursos não poderia ser invocada como justificativa legítima para a denegação de direitos básicos dos presos por três razões:

(1) esses direitos se enquadram no mínimo existencial, que não se sujeita à limitação pela reserva do possível; (2) o STF, em sua jurisprudência reiterada, sempre enfatizou que o Estado não pode invocar a ausência de recursos para o inadimplemento de prestações legítimas ligadas ao mínimo existencial; (3) a posição de garante do Estado em relação aos presos retira a legitimidade desse argumento, pois, ao privar alguém da liberdade, o Estado assume a obrigação de garantir um encarceramento digno, sem condições desumanas e degradantes. A petição inicial mencionou, ainda, que se trata de uma obrigação especial do Estado, citando o caso *Menores Detenidos* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o caso *Brown vs. Plata* da Suprema Corte norte-americana.

No capítulo sexto, intitulado “O abismo entre norma e realidade”, os autores detalharam as violações generalizadas dos direitos dos presos no sistema carcerário brasileiro, contrastando as normas legais e internacionais com a realidade. No ponto, foram destacadas as seguintes deficiências principais:

i) superlotação, identificada como o problema mais grave, inviabilizando condições mínimas de higiene, saúde, segurança, privacidade e conforto, com violação à dignidade humana. Em 2014, havia um déficit de mais de 206.307 vagas; ii) uso indiscriminado da prisão provisória, contrariando o princípio da presunção de inocência. Em 2014, os presos provisórios representavam cerca de 41% da população carcerária, sendo certo que, segundo afirmado na inicial, mais de 37% dos presos provisórios não são condenados à pena privativa de liberdade. Os presos provisórios, normalmente, não são separados dos presos definitivamente condenados, permanecendo, muitas vezes, em delegacias de polícia, cujas condições são ainda piores; iii) violação da garantia constitucional de acesso à justiça, tendo em vista que, em 65% dos presídios, não há serviço de assistência jurídica e persiste um enorme déficit de defensores públicos no país; iv) falta de infraestrutura, organização e pessoal nos presídios, tendo em vista que as instalações prisionais estão em condições degradantes, insalubres e inadequadas; v) inexistência de assistência material ao preso, à falta de alimentação adequada, água potável, vestuário e material de higiene; vi) falta de assistência à saúde do preso, uma vez que a maioria dos estabelecimentos não possui farmácias, e o atendimento médico emergencial é deficiente, levando a casos graves de doenças e óbitos; vii) impossibilidade de acesso ao direito à educação, já que apenas cerca de 9,2% dos presos estavam envolvidos em atividades educacionais em 2012, com baixíssima oferta de cursos profissionalizantes. Muitos presídios não possuem bibliotecas ou atividades culturais/de lazer; viii) apenas 20,4% dos presos estavam envolvidos em atividade laboral em 2012, com predominância de trabalhos de apoio ao estabelecimento e exploração ilegal do trabalho; ix) há relatos de tortura, sanções ilegítimas e uso indevido da força, em clara violação aos direitos fundamentais descritos no art. 5º, incisos III, XLIII, XLVII, e XLIX, da CF/88, além de afronta ao art. 45 da Lei de Execução Penal; x) as mulheres enfrentam tratamento inadequado, com crescimento desproporcional. Não há estabelecimentos próprios, berçários, creches e acompanhamento médico, em violação aos arts. 14, § 3º, 82, §1º, 83, §2º, e 89, todos da Lei de Execução Penal, sendo certo que as mulheres também sofrem pela falta de adequado atendimento médico, tais como ginecologistas, exames pré-natais, inclusive partos em condições desumanas; xi) a população LGBTQIAPN+ sofre abusos sexuais, exploração e graves violações de direitos, como a recusa ao uso do nome social, impedimento de visita íntima e falta de tratamento hormonal; xii) apesar de contar com recursos para modernização e humanização do sistema (LC nº 79/1994), a maior parte do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) não é utilizada, com um saldo contábil, em 2014, de R\$ 2,2 bilhões, devido a contingenciamentos e burocracia excessiva na liberação de recursos aos estados.

No último capítulo (sétimo), o autor retomou a ideia de que os fatos e dados até então expostos evidenciam um cenário dramático de graves violações a direitos fundamentais de centenas de milhares de pessoas, que tende a se agravar ainda mais, em razão do crescimento exponencial da população prisional. Diante disso, passou a indicar medidas com o objetivo de superação do referido cenário.

De início, considerando que o sistema carcerário brasileiro possui problemas complexos que exigem uma série de medidas coordenadas, foi proposta a elaboração e implementação de planos para enfrentar a crise prisional, sob monitoramento judicial, a serem elaborados pela União, Estados e Distrito Federal.

Esses planos deveriam ser objetivos, traçados com metas claras, prazos e recursos definidos para tratar dos mais variados temas, dentre os quais a superlotação, a precariedade das instalações, a carência de pessoal, o excesso de presos provisórios, a violência contra detentos, a falta de assistência material, a falta de acesso à justiça, à saúde, à educação e ao direito ao trabalho, além da adoção de medidas contra a discriminação contra mulheres, minorias sexuais e outros grupos vulneráveis.

Como forma de coordenação e de controle, tais planos deveriam ser submetidos à aprovação do STF e, posteriormente, ao correspondente monitoramento judicial para evitar a adoção de medidas inadequadas ou perda de efetividade. O STF poderia contar, inclusive, com a expertise de um órgão independente, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que já atua na área prisional e possui o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

Em primeiro lugar, deveria ser elaborado um plano nacional, de responsabilidade da Presidência da República, no prazo de até 3 meses, visando solucionar o problema em, no máximo, 3 anos.

Após a deliberação do STF sobre o plano nacional, os governos estaduais e do Distrito Federal deveriam apresentar seus respectivos planos, em até 3 meses, harmonizados com o plano nacional e com as suas peculiaridades regionais, visando à solução do problema num prazo de até 2 anos.

Em prestígio aos princípios da transparência e democrático, os planos deveriam ser submetidos à análise do CNJ, PGR, DPU, OAB, CNMP e outros órgãos e interessados, além de serem debatidos em audiências públicas com a sociedade civil, inclusive nas capitais estaduais.

O capítulo enfatiza, ainda, que essa forma de abordagem decisória flexível, baseada no diálogo e cooperação entre poderes, é mais eficaz para lidar com questões estruturais do que decisões mais rígidas e tradicionais.

Na sequência, a inicial passou a conferir especial ênfase à necessidade de realização de audiências de custódia em todo o território nacional. A pronta apresentação do preso ao juiz para que este decida sobre a legalidade da prisão é um direito que está expressamente previsto em tratados internacionais (Pacto dos Direitos Civis e Políticos, art. 9.3, e Pacto de San José da Costa Rica, art. 7.5¹¹), que possuem hierarquia supralegal no Brasil e aplicabilidade imediata, conforme decidido no julgamento do RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso (Tribunal Pleno, j. 22.11.2006).

Essa medida, por si só, já poderia significar uma redução no elevado número de presos provisórios, sendo certo que o prazo de 24 horas para a apresentação do preso ao juiz é considerado adequado e compatível com as normas internacionais. De modo que seria necessária, no entender dos autores, a aplicação imediata do direito à audiência de custódia e sua observação por todo o Poder Judiciário brasileiro.

Por outro lado, conferiu-se especial ênfase na necessidade de fundamentação das decisões judiciais que não aplicam medidas cautelares diversas da prisão. Isso porque haveria no Brasil uma “cultura do encarceramento”, no sentido do uso arbitrário e desnecessário da prisão provisória, mesmo após a Lei nº 12.403/2011, que introduziu medidas cautelares alternativas. Sendo assim, o STF deveria determinar que os juízes considerem a realidade carcerária desumana ao decidir sobre a prisão provisória e fundamentem a não aplicação de medidas cautelares alternativas.

Além disso, os autores defenderam a necessidade de consideração do estado de coisas inconstitucional na aplicação e execução da pena. Isso porque as penas privativas de liberdade são sistematicamente cumpridas em condições degradantes, violando o princípio da humanidade da pena e tornando a pena “real” muito mais severa do que a pena “ficta” (legalmente prevista). O que

¹¹ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em: 12 jan. 2026; e

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

significa dizer que os juízes devem levar em consideração a realidade prisional na aplicação e execução das penas, dando-se absoluta preferência às sanções alternativas à prisão.

Nessa medida, foi defendido que o juízo da execução deveria ter o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios (progressão de regime, livramento condicional etc.) e, ao mesmo tempo, reconhecer o cumprimento antecipado da pena, de forma proporcional à degradação das condições prisionais, tal como ocorre na Itália, em que a cada 10 dias cumpridos em condições degradantes há o abatimento, em 1 dia, da pena imposta ao condenado. Para tanto, o STF poderia estabelecer parâmetros para essa atuação equilibrada, delegando ao CNJ a formulação de critérios, se for necessário.

Concluído esse alongado panorama geral da petição inicial, os principais argumentos desenvolvidos podem ser resumidos pela seguinte forma:

- i) O quadro dramático do sistema carcerário brasileiro caracteriza um verdadeiro “Estado de Coisas Inconstitucional”, na linha de decisão proferida pela Corte Constitucional da Colômbia;
- ii) Cenários de grave e massiva violação de direitos humanos demandam soluções complexas dos Tribunais;
- iii) Estão presentes todos os pressupostos para o cabimento da ADPF, tendo em vista o quadro crônico de violação de diversos direitos fundamentais (dignidade da pessoa humana; proibição da tortura e de penas cruéis ou degradantes; entre outros). Além disso, inexistente outro meio processual capaz de sanar as lesividades descritas na inicial;
- iv) Embora não seja papel do Judiciário atuar, em regra, na formulação e implementação de políticas públicas, as graves lesões a direitos básicos da população carcerária justificam a intervenção jurisdicional deste STF, inclusive para o exame de “pedidos flexíveis, de condenação da União e dos Estados à formulação de planos voltados à melhoria de diversos aspectos do quadro prisional brasileiro, a serem submetidos à aprovação e monitoramento jurisdicional”;
- v) O Estado não pode invocar a ausência de recursos para o inadimplemento de prestações ligadas ao mínimo existencial;
- vi) Há um abismo entre as disposições normativas e a realidade do sistema carcerário brasileiro;
- vii) O STF deve determinar a elaboração e a implementação de planos, sob monitoramento judicial, nacional e regionais, voltados à superação do “Estado de Coisas Inconstitucional” em todo o sistema carcerário brasileiro;
- viii) Considerando o excesso de presos provisórios, deve ser determinada a realização de audiências de custódia em todo o Poder Judiciário brasileiro, nos termos do art. 9.3, do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e do art. 7. 5 do Pacto de San José da Costa Rica;
- ix) O STF deve deixar explícito que a prisão, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, só se justifica em casos absolutamente excepcionais;
- x) A realidade carcerária impõe aos juízes que, na aplicação da pena, confirmem absoluta prioridade às sanções alternativas à prisão. Além disso, deve o juízo da execução abrandar as exigências temporais para a fruição de certos benefícios da execução penal, tais como: o tempo mínimo para a progressão de regime; a suspensão condicional da pena; o livramento condicional, bem assim para reconhecer o cumprimento antecipado da pena (por exemplo, considerar, a cada 3 dias cumpridos em determinada prisão degradante, 4 dias de pena cumprida).

Com essa argumentação, e com fundamento no art. 5º da Lei nº 9.882/99, o Partido autor formulou os seguintes pedidos, em sede cautelar:

- “a) Determine a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal.
- b) Reconheça a aplicabilidade imediata dos arts. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinando a todos os juízes e tribunais que passem a realizar audiências de custódia, no prazo máximo de 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão.
- c) Determine aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.
- d) Reconheça que como a pena é sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pela ordem jurídica, a preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade da sanção impõe que os juízes brasileiros apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão.
- e) Afirme que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- f) Reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.
- g) Determine ao Conselho Nacional de Justiça que coordene um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas “e” e “f” acima.
- h) Imponha o imediato descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e vede à União Federal a realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema prisional brasileiro...”

No mérito, o arguente requereu ao Supremo Tribunal Federal a procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a:

- a) Declarar o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro.
- b) Confirmar as medidas cautelares aludidas acima.
- c) Determinar ao Governo Federal que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 3 meses, um plano nacional (“Plano Nacional”) visando à superação do “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, dentro de um prazo de 3 anos. O Plano Nacional deverá conter propostas e metas específicas para a superação das graves violações aos direitos fundamentais dos presos em todo o país, especialmente no que toca à (i) redução da superlotação dos presídios; (ii) contenção e reversão do processo de

hiperencarceramento existente no país; (ii) diminuição do número de presos provisórios; (iii) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; (iv) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito; (v) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos; (vi) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais; (vii) eliminação de tortura, de maus tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais; (viii) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT. O Plano Nacional deve conter, também, a previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das medidas de incumbência da União Federal e de suas entidades.

d) Submeter o Plano Nacional à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Geral da União, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional do Ministério Público, e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar sobre o mesmo, além de ouvir a sociedade civil, por meio da realização de uma ou mais audiências públicas.

e) Deliberar sobre o Plano Nacional, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que o STF reputar necessárias para a superação do “Estado de Coisas Inconstitucional”. Nesta tarefa, a Corte pode se valer do auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça.

f) Após a deliberação sobre o Plano Nacional, determinar ao governo de cada Estado e do Distrito Federal que formule e apresente ao STF, no prazo de 3 meses, um plano estadual ou distrital, que se harmonize com o Plano Nacional homologado, e que contenha metas e propostas específicas para a superação do “Estado de Coisas Inconstitucional” na respectiva unidade federativa, no prazo máximo de 2 anos. Cada plano estadual ou distrital deve tratar, no mínimo, de todos os aspectos referidos no item “c” supra, e conter previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das mesmas.

g) Submeter os planos estaduais e distrital à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, do Ministério Público da respectiva unidade federativa, da Defensoria Geral da União, da Defensoria Pública do ente federativo em questão, do Conselho Seccional da OAB da unidade federativa, e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar. Submetê-los, ainda, à sociedade civil local, em audiências públicas a serem realizadas nas capitais dos respectivos entes federativos, podendo a Corte, para tanto, delegar a realização das diligências a juízes auxiliares, ou mesmo a magistrados da localidade, nos termos do art. 22, II, do Regimento Interno do STF.

h) Deliberar sobre cada plano estadual e distrital, para homologá-los ou impor outras medidas alternativas ou complementares que o STF reputar necessárias para a superação do “Estado de Coisas Inconstitucional” na unidade federativa em questão. Nessa tarefa, mais uma vez, a Corte Suprema pode se valer do auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça.

i) Monitorar a implementação do Plano Nacional e dos planos estaduais e distrital, com o auxílio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considere sanado o “Estado de Coisas Inconstitucional” do sistema prisional brasileiro.

j) Nos termos do art. 6º e §§ da Lei 9.882, o arguente requer, ainda, a produção de

toda prova eventualmente necessária ao deslinde desta Arguição, tais como a requisição de informações adicionais e designação de perito ou comissão de peritos”.

Em síntese, portanto, pode-se dizer que a lógica subjacente aos argumentos da inicial foi a da necessidade de aplicação concreta, e imediata, do princípio da proibição da proteção deficiente, ou insuficiente, diante das omissões estatais escancaradas pela parte autora em sua fundamentação. O que, em última análise, no entender do autor, viola frontalmente a dignidade das pessoas privadas de liberdade, cabendo ao Supremo Tribunal Federal desencadear respostas de caráter estrutural, com implementação graduada e supervisão permanente, a fim de recompor os direitos dos presos e adequar a política prisional ao figurino constitucional¹².

2.3 DECISÃO CAUTELAR

Em 9 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar os pedidos de urgência requeridos na ADPF 347, reconheceu a existência do chamado estado de coisas inconstitucional no sistema prisional e deferiu parcialmente a tutela cautelar. O Tribunal assentou que a privação de liberdade vinha sendo executada, de modo generalizado, em condições cruéis e desumanas, incompatíveis com a Constituição e com os tratados internacionais de direitos humanos. Esse entendimento constou do Informativo 798 e de comunicações oficiais do STF, marcando a passagem do diagnóstico de violações para a adoção de providências imediatas¹³.

¹² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ag. Reg. no R.E, com Ag. 745.745, 2a Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/12/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923> Acesso em: 13 jan. 2026.

¹³ O Plenário concluiu o julgamento de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental em que discutida a configuração do chamado “estado de coisas inconstitucional” relativamente ao sistema penitenciário brasileiro. Nessa mesma ação, também é discutida a adoção de providências estruturais com objetivo de sanar as lesões a preceitos fundamentais sofridas pelos presos em decorrência de ações e omissões dos Poderes da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal. No caso, alegava-se estar configurado o denominado, pela Corte Constitucional da Colômbia, “estado de coisas inconstitucional”, diante da seguinte situação: violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura; transgressões a exigir a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades. Postulava-se o deferimento de liminar para que fosse determinado aos juízes e tribunais: a) que lançassem, em casos de decretação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não se aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no art. 319 do CPP; b) que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizassem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento da prisão; c) que considerassem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) que estabelecessem, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão

O conteúdo da cautelar concentrou-se, basicamente, em dois comandos de execução imediata. Primeiro, determinou-se a implementação nacional das audiências de custódia, com apresentação da pessoa presa ao juiz em até 24 horas e implantação em até 90 dias. Segundo, vedou-se o contingenciamento e determinou-se a liberação dos recursos do FUNPEN para aplicação finalística.

A exigência de apresentação em 24 horas ancorou-se em parâmetros convencionais incorporados ao Direito brasileiro. O art. 9 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹⁴ e o art. 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁵ consagram a submissão “sem demora” da pessoa presa à autoridade judicial, nos termos do Decreto n. 678/1992 e do Decreto n. 592/1992. A partir da referida decisão cautelar, o CNJ editou a Resolução n. 213/2015, que regulamentou nacionalmente a apresentação do prisioneiro, em 24 horas, e fixou prazo de 90 dias para implantação das audiências de custódia pelos tribunais em todo país.

O fundamento da decisão combinou os requisitos clássicos das tutelas de urgência (probabilidade do direito e perigo de dano) com a constatação de uma violação estrutural imputável a múltiplos entes e atores estatais. O Plenário reconheceu a gravidade e a persistência das lesões,

ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; e) que viessem a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção; e f) que se abatesse da pena o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal. Requeria-se, finalmente, que fosse determinado: g) ao CNJ que coordenasse mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no País, que envolvessem a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”; e h) à União que liberasse as verbas do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos — v. Informativos 796 e 797. ADPF 347 MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 9.9.2015. (ADPF-347)

¹⁴ Garante que toda pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal seja levada, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade habilitada por lei, e que tenha o direito de ser julgada em prazo razoável ou ser posta em liberdade. Este artigo também estabelece que a prisão preventiva não deve ser a regra geral, podendo a soltura ser condicionada a garantias para assegurar o comparecimento do acusado e a boa execução do processo.

¹⁵ Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.
2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas Constituições políticas dos Estados-partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.
3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários.
4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da detenção e notificada, sem demora, da acusação ou das acusações formuladas contra ela.
5. Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. (...)

mas teceu considerações acerca do papel do Judiciário na coordenação de respostas, sem substituir os demais Poderes na formulação detalhada das políticas públicas.

Os efeitos da cautelar foram imediatos no controle da porta de entrada do sistema e na capacidade material de resposta. A determinação sobre audiências de custódia impulsionou a difusão nacional do instituto e sua padronização por normas do CNJ, com ajustes de fluxos entre Judiciário, Ministério Público, Defensorias e polícias. Tudo para garantir a apresentação tempestiva do preso e, em consequência, selecionar melhor as situações em que a inclusão no cárcere se apresenta como realmente necessária.

No plano orçamentário, a ordem relativa ao FUNPEN removeu, ao menos do ponto de vista formal (MARCONI e ANDRADE KINJYUO, 2023), um entrave recorrente à execução de projetos e aquisições essenciais, permitindo que estados e o Distrito Federal estruturassem ações emergenciais em saúde, saneamento, equipamentos e obras. Registros institucionais do CNJ e do STF apontam essa inflexão como marco para iniciativas subsequentes de governança e acompanhamento, integradas em programas nacionais de enfrentamento da crise prisional.

Embora uma primeira leitura sinalize para o acolhimento de parte mínima dos pedidos (apenas 2 de um total de 8 pedidos de urgência), é inegável que a decisão cautelar representou um expressivo avanço no combate à gravíssima situação prisional do país, especialmente com relação à consolidação do instituto das audiências de custódia. Bastando verificar que, após essa deliberação do STF, e segundo apurado pelo Conselho Nacional de Justiça, com mais de 2 milhões de audiências realizadas em todo o país desde 2015, “a série histórica dos últimos 10 anos indica que, em 59% dos casos, foi mantida a prisão preventiva, enquanto a liberdade foi concedida em 41% dos casos, e a prisão domiciliar em 0,3% dos casos...” O que significa dizer que “As audiências de custódia representam um avanço essencial para o aprimoramento da Justiça Criminal no Brasil, funcionando como um instrumento de controle e qualificação das prisões. Nesses dez anos, elas demonstraram seu impacto na prevenção de prisões indevidas e na redução de ilegalidades, além de contribuírem para a racionalização do fluxo de entrada no sistema prisional”. Tudo isso sem contar que a taxa de presos provisórios no país passou de 40% em 2014 para 21% em 2024, conforme esclarecido no referido estudo (BRASIL, 2025).¹⁶

¹⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencias-de-custodia-completam-10-anos-com-dados-ineditos/> Acesso em: 12 jan. 2026.

2.4 TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL – REFERENDO – PANDEMIA COVID-19

Em processos estruturais, em geral, decisões incidentais cumprem o papel de ajustar a marcha do feito, definindo a amplitude da instrução, os poderes dos sujeitos processuais e a adoção de providências de urgência enquanto não for possível tomar uma decisão definitiva¹⁷.

No caso da ADPF 347, a sensibilidade dos temas em julgamento ganhou um grau de relevância ainda maior diante da superveniência da pandemia pela Covid-19.

Como é sabido, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia de COVID-19, em 11 de março de 2020. Por conta disso, no Brasil, as medidas de enfrentamento foram regulamentadas por meio da Lei nº 13.979/2020 e do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 6/2020).¹⁸

Nesse cenário, o que já seria um enorme desafio (enfrentar um quadro grave e renitente de severas violações dos direitos humanos dos presos) ganhou um tônus ainda maior de preocupação por parte dos órgãos públicos em geral e, em particular, de institutos de defesa dos direitos humanos dos presos¹⁹.

Diante disso, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos – IDDD, órgão que já havia sido admitido a ingressar nos autos da ADPF 347, na qualidade de amigo da corte (*amicus curiae*), apresentou pedido de tutela provisória incidental, objetivando, em última análise, a preservação da vida e da saúde da população carcerária, tendo em vista a pandemia pelo vírus da Covid-19. Diante do risco de proliferação de doenças infectocontagiosas nas instalações prisionais brasileiras, e das más condições dos leitos, das enfermarias e das unidades de terapia intensiva disponíveis, o instituto apresentou os seguintes pedidos em sede de cautelar: a) liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a sessenta anos, nos termos do artigo 1º da

¹⁷ A dogmática do processo estrutural será melhor desenvolvida no capítulo seguinte.

¹⁸ **Lei 13.979/2020**, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019; e **Decreto-Legislativo n. 6 de 2020**, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

¹⁹ Tais como os seguintes órgãos, admitidos a atuarem na ADPF 347: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Conectas Direitos Humanos; Instituto Anjos da Liberdade; Instituto de defesa do direito de defesa (IDDD)

Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; b) regime domiciliar aos soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas, imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pelo COVID-19; c) regime domiciliar às gestantes e lactantes, na forma da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – Estatuto da Primeira Infância; d) regime domiciliar a presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; e) substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; f) medidas alternativas a presos em flagrante ante o cometimento de crimes sem violência ou grave ameaça; g) progressão de pena a quem, atendido o critério temporal, aguarda exame criminológico; h) progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto.

O relator do caso, Ministro Marco Aurélio, atuando no campo monocrático, negou seguimento ao pedido, sob o fundamento de que seria impróprio, juridicamente, “requerimento, de terceiro interessado, a ver implementada tutela provisória incidental, cuja iniciativa é exclusiva dos polos da ação”. Para o relator, portanto, ante a ausência de legitimidade do *amicus curiae* para ampliar os limites objetivos e subjetivos da causa, não seria possível dar seguimento ao requerimento de tutela de urgência, mencionando, inclusive, doutrina e jurisprudência do Tribunal a respeito da matéria (BRASIL, 2020).

Apesar desse obstáculo formal, Sua Excelência, considerando a gravidade da situação e a necessidade de assegurar a integridade física e moral dos custodiados, considerou que seria necessário um pronunciamento do Tribunal a respeito dos fatos submetidos à Corte pelo *amicus curiae*. Pelo que, ao final de sua decisão, conclamou que os Juízos da Execução de todo o país analisassem as providências sugeridas na petição do IDDD. Na mesma oportunidade, submeteu a sua decisão monocrática à análise do Plenário do STF para referendo, nos termos do art. 21, incisos IV e V, do RISTF²⁰.

Nesse contexto, por ocasião da análise do referendo à aludida tutela provisória, dois pontos relevantes tomaram a especial consideração da Corte, a saber: **a)** a legitimidade e os poderes do

²⁰ RISTF: “Art. 21. São atribuições do Relator: [...] iv – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos de competência respectiva, medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022) v – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022)”

amicus curiae, em sede de controle concentrado de constitucionalidade; **b)** saber se a impossibilidade de ampliação do objeto da demanda por parte do *amicus curiae* impede, ou não, o pronunciamento do Tribunal a respeito da manifestação do amigo da Corte;

2.4.1 LEGITIMIDADE DO *AMICUS CURIAE* NO CONTROLE CONCENTRADO

Com relação ao primeiro aspecto, não há como negar que o enfrentamento das questões discutidas no âmbito da ADPF 347 passou, decisivamente, pela participação de atores não estatais – *amici curiae* e “terceiros interessados”.

De início, cumpre reconhecer a importante contribuição do jurista alemão Peter Häberle, no sentido da necessidade de uma abertura maior do poder judiciário para a sociedade. O referido autor defende que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais sejam ampliados, especialmente no que se refere às audiências públicas e às “intervenções de eventuais interessados”, assegurando-se novas formas de participação das potências públicas pluralistas como intérpretes em sentido amplo da Constituição (HÄBERLE, 2015).

A participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito. Isso porque, ao tomar conhecimento dessa pluralidade de visões, o Tribunal constitucional passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica e social que possam vir a ser apresentados pelos “amigos da Corte”. Enfim, a admissão de *amicus curiae* confere ao processo constitucional um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais no Estado Democrático de Direito (MENDES e VALE, 2009).

Nesse rumo de ideias, o Supremo Tribunal Federal tem aperfeiçoado os mecanismos de abertura do processo constitucional a uma cada vez maior pluralidade de sujeitos. A Lei 9.868/99, em seu artigo 7º, parágrafo 2º, embora vede expressamente a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade, permite que a Corte Constitucional admita a “manifestação

de outros órgãos entidades”, os denominados *amici curiae*, para que estes possam se manifestar sobre a questão constitucional em debate²¹.

Esse modelo pressupõe não só a possibilidade de o tribunal se valer de todos os elementos técnicos disponíveis para a apreciação da legitimidade do ato questionado, assim como amplia o direito de participação por parte de atores sociais relevantes. Essa formatação, tendo em conta a prática diária da Suprema Corte, revela que os denominados *amici curiae* possuem, atualmente, ampla participação nas ações do controle abstrato de constitucionalidade e constituem peças fundamentais do processo de interpretação da Constituição por parte do Supremo Tribunal Federal.

No caso dos *amici curiae*, a Corte já possui uma prática consolidada, no sentido de permitir, inclusive, que esses órgãos ou entidades produzam sustentação oral nos julgamentos em que forem adequadamente admitidos, o que antes ficava restrito ao advogado da parte requerente, ao Advogado-geral da União e ao Ministério Público, como regra geral²².

Nessa linha, no julgamento da ADPF 635 (“ADPF das favelas”), o Ministro Edson Fachin destacou a importância do *amicus curiae* para o diálogo entre o STF e a sociedade, com apoio nos seguintes argumentos:

“O *amicus curiae* revela-se como importante instrumento de abertura do Supremo Tribunal Federal à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição da República, o que é especialmente marcante nos processos de feição objetiva. Como é sabido, a interação dialogal entre o Supremo Tribunal e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da

²¹ “Art. 7º **Não se admitirá intervenção de terceiros** no processo de ação direta de inconstitucionalidade. [...] § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a **manifestação de outros órgãos ou entidades**.”

²² RISTF: “Art. 131. Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, feito o relatório, dará a palavra, sucessivamente, ao autor, recorrente, peticionário ou impetrante, e ao réu, recorrido ou impetrado, para sustentação oral. § 1º O assistente somente poderá produzir sustentação oral quando já admitido. § 2º Não haverá sustentação oral nos julgamentos de agravo, embargos declaratórios, arguição de suspeição e medida cautelar. § 3º Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, fica-lhes facultado produzir sustentação oral, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do art. 132 deste Regimento. (Incluído pela Emenda Regimental n. 15, de 30 de março de 2004)

controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito”²³

Apesar desse incontornável movimento de abertura da Corte, no sentido de ouvir a opinião da sociedade, por meio de órgãos e entidades que não ostentam a qualidade de parte para inaugurar o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade (rol restrito do art. 103 da CF²⁴), nos últimos anos o STF tem adotado uma postura parcimoniosa, e um tanto autocontida, no que diz respeito à delimitação dos poderes processuais do amigo da corte, especialmente no controle concentrado de constitucionalidade.

Para comprovar esse ângulo de análise, basta conferir as intensas discussões em torno da possibilidade de oposição, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, de embargos declaratórios por parte do *amicus curiae*. Essas discussões ganharam maior fôlego com a superveniência do novo CPC de 2015, que, ao admitir a figura do *amicus curiae*, como terceiro colaborador do juízo, autoriza a interposição do recurso de embargos declaratórios, nos termos do § 1º do art. 138²⁵. Contudo, considerando que as ações de controle concentrado de constitucionalidade possuem disciplina legal própria, há uma inegável tensão entre o modelo colaborativo do CPC e o processo objetivo do controle concentrado, em que a pluralidade excessiva de atores processuais frequentemente colide com a celeridade e a racionalidade dos processos que

²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 635. Rio de Janeiro**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Intdo: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>> Acesso em: 15 jan. 2026.

²⁴ CF/88: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

²⁵ “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.”

são submetidos ao crivo da Suprema Corte no campo da fiscalização abstrata de constitucionalidade.

No caso específico, o pedido de tutela provisória incidental, formulado pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa – Márcio Thomaz Bastos – IDDD, admitido a atuar na demanda na condição de *amicus curiae*, não foi formalmente conhecido pelo Tribunal. A Corte Suprema, ao referendar a medida cautelar, na parte em que não reconhecia a legitimidade do chamado “terceiro interessado” para manejar o pedido, deixou consignado que tal iniciativa seria exclusiva das partes da demanda, pela seguinte forma:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE AMICUS CURIAE PARA PLEITEAR TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA CAUSA PRINCIPAL E CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO REFERENDO. **1. O amicus curiae não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ilegitimidade de parte reconhecida.** 2. Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício. 3. Medida cautelar referendada na parte em que reconhece a ilegitimidade ativa de terceiro interessado. 4. Não referendo da cautelar quanto à ampliação do objeto da ADPF.” (ADPF 347-TPI-Ref, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário²⁶)

Na sequência, reafirmando a decisão tomada por ocasião do referendo à decisão singular do relator originário da causa, o Tribunal não conheceu de embargos declaratórios opostos pelo mesmo instituto, enfatizando que o art. 138, § 1º, do CPC não se aplica automaticamente ao

²⁶ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Referendo em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 18 de março de 202. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342695017&ext=.pdf> Acesso em: 13 jan. 2026.

processo objetivo de constitucionalidade. Isso porque o *amicus curiae* tem como principal função fornecer dados técnicos e informações relevantes para auxiliar o tribunal no julgamento da causa, funcionando, portanto, como um colaborador e cooperando com uma solução definitiva e integral do mérito da ação. Todavia, como não apresenta a condição de parte em uma demanda que é de natureza objetiva, falta-lhe legitimidade para a interposição de recursos, inclusive para a oposição de embargos de declaração²⁷.

Em síntese, portanto, embora assentando a ilegitimidade do IDDD para requerer à Corte um pedido de tutela provisória incidental, tópico em que foi referendada a decisão individual do relator, o Tribunal passou a discorrer sobre a possibilidade de pronunciamento a respeito dos temas versados no referido requerimento.

2.4.2 PANDEMIA PELO VÍRUS COVID-19 - PEDIDO CAUTELAR PARA A PRESERVAÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA – AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA DEMANDA

Como visto, objetivando a preservação da vida e da saúde da população carcerária, tendo em vista os impactos da pandemia pelo vírus COVID-19, o IDDD apresentou uma série providências a serem tomadas pelo Poder Judiciário, em sede de tutela provisória incidental. Contudo, não foi reconhecida, pelo próprio relator, em atuação monocrática, a legitimidade do referido instituto para a ampliação do objeto da demanda, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Apesar desse obstáculo formal, o relator da causa, Min. Marco Aurélio, considerando a gravidade da situação e a necessidade de assegurar a integridade física e moral dos custodiados, considerou que seria necessário um pronunciamento do Tribunal a respeito dos fatos submetidos à Corte pelo *amicus curiae*. Pelo que, ao final de sua decisão, “**conclamou**” que os Juízos da Execução de todo o país analisassem as providências sugeridas na petição do IDDD. Leio a seguinte passagem do comando contido na referida decisão do relator:

²⁷ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Embargos declaratórios na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 1º de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365829986&ext=.pdf> Acesso em: 24 jan. 2026.

“[...] De imediato, **conclamo** os Juízos da Execução a analisarem, ante a pandemia que chega ao País – infecção pelo vírus COVID19, conhecido, em geral, como coronavírus –, as providências sugeridas, contando com o necessário apoio dos Tribunais de Justiça e Regionais Federais. A par da cautela no tocante à população carcerária, tendo em conta a orientação do Ministério da Saúde de segregação por catorze dias, eis as medidas processuais a serem, com urgência maior, examinadas: a) liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a sessenta anos, nos termos do artigo 1º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003; b) regime domiciliar aos soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas, imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pelo COVID-19; c) regime domiciliar às gestantes e lactantes, na forma da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – Estatuto da Primeira Infância; d) regime domiciliar a presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; e) substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; f) medidas alternativas a presos em flagrante ante o cometimento de crimes sem violência ou grave ameaça; g) progressão de pena a quem, atendido o critério temporal, aguarda exame criminológico; e h) progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto...”²⁸

Não obstante a sensibilidade dos temas e das preocupações levantadas pelo relator, prevaleceu o entendimento de que o Tribunal não deveria avançar na análise do pedido contido na manifestação do *amicus curiae*, considerada a impossibilidade de ampliação do objeto da demanda por terceiro que não ostenta a qualidade de parte, mas de mero amigo da Corte. Em outras palavras, a maioria do Plenário (vencidos o relator e o Min. Gilmar Mendes) entendeu que não seria possível avançar para a análise do pedido verbalizado pelo IDDD, por fundamento de natureza formal e

²⁸ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Referendo em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 18 de março de 2020. DJe de 1º.07.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342695017&ext=.pdf> Acesso em: 13 jan. 2026.

objetiva. Deixando de lado, portanto, a proposta no sentido de “conclamar” juízes e tribunais do país para a adoção das providências sugeridas pelo aludido instituto.

2.5 DECISÃO DE MÉRITO

Este tópico sintetiza as principais ideias desenvolvidas pelo STF, no julgamento do mérito da ADPF 347, concluído em 4 de outubro de 2023.

No entanto, antes de passar em revista aos temas mais candentes da decisão final proferida pelo Plenário do STF, é preciso mencionar que o processo teve como relator originário o Min. Marco Aurélio Mello, sorteado desde o ajuizamento da ação, em 28.05.2015. Contudo, embora Sua Excelência tenha ocupado a condição de relator da causa desde o seu nascedouro e, inclusive, haja proferido voto de mérito, em 08.06.2021, o fato é que sobreveio a aposentadoria compulsória do eminente relator, em 12 de julho de 2021.

Essa circunstância, apesar de aparentemente pouco relevante, pode ter representado uma mudança de rumos com relação ao desfecho da ADPF 347, uma vez que a postura que vinha sendo adotada pelo relator originário, nas decisões da causa, sinalizava para uma atuação mais autocontida quanto ao papel da Corte na resolução do problema estrutural discutido na demanda. Basta verificar que o voto de Sua Excelência não acolhia, por exemplo, o pedido para que os planos de enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro fossem submetidos à homologação do STF ou mesmo a um monitoramento por parte do Conselho Nacional de Justiça. Outro fato relevante é que, com a aposentaria do Min. Marco Aurélio, antes da conclusão do julgamento da causa (já que houve o pedido de vista do Min. Luís Roberto Barroso), o ponto de vista do relator originário não pôde ser renovado, discutido e até mesmo reforçado (digamos assim), por ocasião dos debates presenciais em plenário²⁹.

²⁹ Essa consideração pode ser extraída da seguinte passagem do voto do Min. Marco Aurélio Mello: “[...] O tema é sensível. Não agrada à opinião pública. Envolve grupo estigmatizado, cuja dignidade é tida como perdida. **Em que pese a atenção que o Supremo deve destinar às reivindicações sociais majoritárias, cumpre reafirmar – a mais não poder – a missão de defesa das minorias e o papel contramajoritário no reconhecimento de direitos daqueles que a sociedade repudia e os poderes políticos tendem a ignorar. Ao Tribunal, à semelhança das demais cortes constitucionais, cabe exercer o papel de legislador negativo, devendo atuar com parcimônia, sob pena de ter-se desprezada a reserva institucional.** A delimitação do alcance da atuação pressupõe a fixação das premissas para o exame dos pedidos...” Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256> Acesso em: 25 jan. 2026.

Feito esse breve apontamento, passa-se a discorrer sobre os principais aspectos da deliberação de mérito na ADPF 347³⁰.

Ao concluir o julgamento da causa, em sessão de 04 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, redator para o acórdão pelo Min. Luís Roberto Barroso (voto, afinal, vencedor), julgou o pedido parcialmente procedente, estabelecendo comandos estruturais dirigidos à União, aos Estados e ao Distrito Federal, com monitoramento pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização, e homologação judicial de planos com metas, indicadores e prazos³¹.

A conclusão do Tribunal, legitimada por um contexto crônico e reiterado de omissão estrutural, marcado pela violação massiva de direitos humanos de um grupo vulnerável e politicamente sub-representado, posiciona-se na confluência entre direitos fundamentais, políticas públicas criminais e prisionais e governança multinível.

Para tanto, levou-se em consideração que até mesmo os objetivos da pena, especialmente a ressocialização, não estavam sendo cumpridos. Isso porque o sistema prisional, ao invés de ressocializar, estava aumentando a criminalidade, refletindo na sociedade uma sensação generalizada de insegurança. Aqueles que deveriam sair ressocializados dos presídios estavam retornando como criminosos reincidentes, tendo em vista os elevados índices de retorno à vida criminosa.

Além disso, o Tribunal não atribuiu responsabilidade exclusiva a um único Poder da República. No entender do relator, “a responsabilidade pelo estágio ao qual se chegou não pode ser

³⁰ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. DJe de 19.12.2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256> Acesso em: 25 jan. 2026.

³¹ O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado pela Lei nº 12.106 de 2009, é a unidade do Conselho Nacional de Justiça responsável por iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas. O DMF busca o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional das varas criminais e de execução penal, a superação do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras, a adequada atenção aos egressos, bem como o aperfeiçoamento do sistema de execução de medidas socioeducativas. O DMF, em conjunto com a União, é responsável pela elaboração do plano nacional, com destaque para o planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário. Deve, ainda, contribuir os planos locais a partir de diálogo com as respectivas unidades da federação, garantindo alinhamento ao plano nacional. Também foi determinado pelo STF a competência do DMF para o monitoramento da execução dos planos, sob supervisão da Suprema Corte. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/> Acesso em: 24 jan. 2026.

atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário”, havendo falhas desde a formulação e implementação de políticas públicas até a interpretação e aplicação da lei penal.

O Tribunal reconheceu, ainda, o efeito sistêmico das más condições prisionais sobre a segurança pública, notadamente na consolidação e até mesmo na expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere. Conjunto de fatores que, reitera-se a consideração, justificou a intervenção judicial sem que isso pudesse significar violação ao princípio da separação de poderes.

No plano processual, foi reafirmada a adequação da ADPF como instrumento apto a avaliar a constitucionalidade de atos comissivos e omissivos de múltiplos atores estatais e entes federativos, em razão do caráter transversal da violação de direitos humanos e da necessidade de soluções abrangentes.

O acórdão encampou, expressamente, a técnica dos chamados processos estruturais, definidos como aqueles processos que têm como objeto um problema estrutural. Isto é, o processo estrutural tem por desafio resolver um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. É o tipo de processo que tem por finalidade solver um estado de coisas que necessita de reorganização (DIDIER JR.; ZANETI JR, 2024). Para tanto, podem ser observadas as seguintes etapas no desenvolvimento dessa técnica de julgamento: i) fase declaratória e teleológica: reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e definição dos fins a serem buscados; ii) fase operacional e incremental: elaboração, debate público, homologação e monitoramento de planos, com ajustes persistentes à luz de indicadores e evidências.

Ainda com os olhos voltados para a forma como o Tribunal definiu o mérito da questão, vê-se que a Corte justificou a opção dialógica como modo de legitimar a intervenção e de internalizar capacidades institucionais distribuídas, envolvendo, assim, a um só tempo, os Poderes Executivo e Judiciário, além de órgãos fundamentais no desate da questão como o Conselho Nacional de Justiça (via DMF), o Ministério Público, as Defensorias Públicas, a Ordem dos Advogados do Brasil e a sociedade civil, em geral. Essa opção pelo diálogo tem a virtude de mitigar o risco de uma decisão judicial desancorada, no plano prático, da realidade administrativa e orçamentária.

Veja-se, por se tratar de uma questão relevante e sensível (em especial para as reflexões a que este estudo se propõe), que não foi mencionado na decisão de mérito (ao menos de forma explícita) a necessidade de envolvimento efetivo do Poder Legislativo, órgão de fundamental importância nessa difícil tarefa de calibrar os níveis de superlotação nos presídios em todo o país.

Retome-se a análise da decisão de mérito, com a consideração de que, ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro, o Tribunal abordou a questão a partir de três eixos:

- i) Superlotação e condições indignas: déficit estrutural de vagas, má qualidade das existentes e negação do mínimo existencial (saúde, alimentação, higiene, educação, trabalho, segurança), convertendo a privação de liberdade em pena cruel e degradante;
- ii) Entradas indevidas e desproporcionais: banalização da prisão provisória, limitada difusão de medidas cautelares diversas da prisão e subutilização de penas alternativas, especialmente em delitos de menor lesividade, envolvendo réus primários, retroalimentando, de forma desnecessária e contraproducente, o hiperencarceramento;
- iii) Saídas disfuncionais: permanência além do tempo legal ou em regimes mais gravosos, por falhas na execução penal e na gestão de fluxos (progressão, livramento, mutirões, sistemas de informação), o que desvirtua a proporcionalidade e agrava a reincidência.

Esse quadro empírico conduziu, nos termos em que verbalizada a decisão de mérito na ADPF 347, a uma violação direta aos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 5º, III (proibição de tortura e tratamentos degradantes), 5º, XLVII, “e” (vedação a penas cruéis), 5º, XLVIII (separação por natureza do delito, idade e sexo), 5º, XLIX (integridade física e moral), além dos direitos sociais (art. 6º) e do acesso à justiça (art. 5º, LXXIV). O acórdão apontou, ainda, violação a normas internacionais (tais como, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU) e à própria Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984). Conjunto de violações que, segundo a orientação jurisprudencial do próprio Supremo Tribunal Federal, tem o condão de afastar uma possível alegação de que deve ser

observada a limitação da “reserva do possível”, notadamente porque, claramente, em jogo o núcleo essencial do mínimo existencial³².

Em sua parte dispositiva, a decisão deliberou pelo cumprimento de diversas providências estruturais, por parte dos atores envolvidos na questão carcerária.

Com relação ao Poder Judiciário, foi determinado o incremento das audiências de custódia, a serem realizadas em até 24 horas da efetivação da prisão, preferencialmente na modalidade presencial, garantindo a apresentação imediata do ao juiz³³.

Além disso, também foi ressaltado o dever de fundamentação densa para a não aplicação de medidas cautelares alternativas (art. 319 do CPP³⁴) e para a não substituição por penas

³² No julgamento do Tema 220 da repercussão geral (RE 592.581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 13.08.2015), o STF fixou a seguinte tese: “É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2637302&numeroProcesso=592581&classeProcesso=RE&numeroTema=220> Acesso em: 25 jan. 2026.

³³ O avanço da deliberação que havia sido tomada pelo Plenário do STF, por ocasião da cautelar deferida em 2015 (a qual determinou, com base no Pacto de São José da Costa Rica, a implementação das audiências de custódia no Brasil) deu ensejo à modificação do Código de Processo Penal, em 2019, nos seguintes termos: “Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, **o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente:** I - relaxar a prisão ilegal; ou II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do [art. 312 deste Código](#), e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança...”

³⁴ Código de Processo Penal – “Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável ([art. 26 do Código Penal](#)) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX - monitoração eletrônica. ...”

alternativas (art. 44 do CP³⁵) quando juridicamente cabíveis, levando em conta a dramaticidade do quadro prisional na dosimetria e na execução.

No tocante ao Poder Executivo Federal, restou consignada ordem de liberação e proibição de contingenciamento dos recursos do FUNPEN, reconhecido como instrumento crucial de financiamento de políticas públicas de modernização e humanização do sistema.

Nesse aspecto específico, válido mencionar que a Advocacia-Geral da União, no curso da demanda, apresentou pedido incidental buscando ver reconhecido o prejuízo da ADPF 347, no que diz respeito ao descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. O que fez com base na superveniente edição da Medida Provisória nº 755/2016, de 19 de dezembro de 2016, que “altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública”.

A referida Medida provisória, no entender da AGU, teria ampliado o alcance da política pública prisional, destinando recursos, inclusive, para a execução de medidas que têm por objetivo a redução da criminalidade, com a facilitação das transferências de recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN para os Estados e o Distrito Federal. Esses argumentos da União, no entanto, não foram acolhidos, o que deu ensejo à reafirmação do Plenário, no sentido de que a União não poderia contingenciar os recursos do FUNPEN, considerados fundamentais para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro.

³⁵ Código Penal: “Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos; II – o réu não for reincidente em crime doloso; III – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente. § 2º Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos. § 3º Se o condenado for reincidente, o juiz poderá aplicar a substituição, desde que, em face de condenação anterior, a medida seja socialmente recomendável e a reincidência não se tenha operado em virtude da prática do mesmo crime. § 4º A pena restritiva de direitos converte-se em privativa de liberdade quando ocorrer o descumprimento injustificado da restrição imposta. No cálculo da pena privativa de liberdade a executar será deduzido o tempo cumprido da pena restritiva de direitos, respeitado o saldo mínimo de trinta dias de detenção ou reclusão. § 5º Sobrevida condenação a pena privativa de liberdade, por outro crime, o juiz da execução penal decidirá sobre a conversão, podendo deixar de aplicá-la se for possível ao condenado cumprir a pena substitutiva anterior.”

Prosseguindo na reconstituição do itinerário percorrido pelo Plenário do STF na decisão final da ADPF 347, é de se mencionar a determinação de elaboração de Planos nacional, estaduais e distrital, com a fixação de prazos, conteúdos e necessidade de homologação pela Corte, pela seguinte forma: i) União e Conselho Nacional de Justiça, por meio do DMF, deveriam elaborar um Plano Nacional, em até 6 meses (contados da publicação), com execução em até 3 anos após a homologação, observando metas, indicadores, recursos, cronogramas e gestão de riscos; ii) Estados e Distrito Federal deveriam apresentar, em até 6 meses após a homologação do plano nacional, para execução em até 3 anos, os seus respectivos planos regionais, sempre dialogando com o DMF, a União e as entidades da sociedade civil. Restou decidido, ao final, que os referidos planos deveriam ser submetidos à homologação do STF e monitorados pelo DMF/CNJ. Órgão que ficou incumbido de provocar o STF diante de descumprimentos ou impasses que exigissem decisão específica.

A deliberação do Tribunal, no entanto, não se conteve nos marcos ou nos limites de simplesmente determinar a elaboração de um plano de ação. Para o adequado enfrentamento da questão, o Tribunal avançou para determinar que os referidos planos contemplassem, no mínimo, as seguintes questões: (i) controle da superlotação, melhoria qualitativa e ampliação responsável de vagas; (ii) fomento a medidas alternativas à prisão e racionalização da prisão provisória; (iii) aprimoramento dos controles de saída (progressões, benefícios, sistemas informatizados e mutirões).

O Tribunal avançou, ainda, para, de um lado, conferir ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) o protagonismo técnico no planejamento das medidas de competência do Judiciário e; de outro lado, à União, o planejamento nacional das medidas executivas, com monitoramento sob supervisão do STF. Em acréscimo, determinou-se que o Conselho Nacional de Justiça produzisse estudo e regulamentasse a criação de varas de execução penal proporcionais ao número de varas criminais e ao contingente prisional, contribuindo para a redução dos gargalos históricos na execução penal.

Com apoio na estrutura teórica até aqui desenvolvida, o Tribunal fixou tese de julgamento verbalizada nos seguintes enunciados:

“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 presos³⁶.”

Daqui se segue que a decisão de mérito tomada na ADPF 347, com o claro objetivo de romper com esse ciclo vicioso de massivas e reiteradas violações aos direitos básicos dos presos, desloca o eixo da atuação estatal, de um modo geral, em três frentes ou diretrizes: (i) Políticas de entrada no sistema prisional: necessidade de um “freio” ao encarceramento desenfreado, e quase que automático, mediante, entre outras medidas, consolidação das audiências de custódia, incentivo à utilização mais frequente das cautelares alternativas à prisão provisória, além de penas substitutivas quando adequadas. Tudo para que seja possível reduzir o incremento desnecessário de pessoas ao sistema; (ii) Políticas de estoque/capacidade: qualificação das vagas existentes e ampliação dos espaços com racionalidade, vinculando investimentos a metas verificáveis e gestão por indicadores, lastreados em recursos do FUNPEN não contingenciáveis; (iii) Políticas de saída: execução penal responsiva, com varas de execução em número proporcional, mutirões carcerários, sistemas de informação e governança cooperativa para impedir a permanência além do tempo devido e o cumprimento indevido de pena em regimes mais severos do que os fixados na sentença, por ausência de vagas.

³⁶ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. DJe de 19.12.2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256> Acesso em: 25 jan. 2026.

Com esse novo modelo, a decisão cria um claro incentivo para uma atuação coordenada da instituição permanente, e essencial, em que o Ministério Público consiste, incumbida, por vontade expressa da Constituição, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis³⁷. Seja no controle difuso de legalidade das prisões, seja no curso da execução penal, seja até mesmo na fiscalização dos planos, metas, indicadores, cronogramas e orçamentos destinados ao equacionamento deste verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), em permanente diálogo com CNJ/DMF e demais instituições.

O mérito da ADPF 347 consolida um modelo brasileiro de processo estrutural para enfrentar calamidades institucionais que produzem violações massivas de direitos humanos e externalidades negativas sobre segurança pública. Ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e instituir uma governança de planos homologados e monitorados (com protagonismo técnico do DMF/CNJ e supervisão do STF), a Corte reordena incentivos para que Executivo, Judiciário e entes federados cooperem na correção de rumos das políticas penais e prisionais. O Poder Legislativo, no entanto, não foi formalmente cientificado da decisão³⁸.

2.6 HOMOLOGAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA

Conforme pontuado, ao julgar o mérito da ADPF 347, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional e determinou que a União apresentasse um plano nacional para a sua superação. Na

³⁷ CF/88: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

³⁸ Digno de nota que o Poder Legislativo não figurou do comando ordinatório contido na parte dispositiva da decisão de mérito na ADPF 347. Diferentemente do que observado no caso colombiano, em que os presidentes do Senado e da Câmara de representantes foram pessoalmente notificados da decisão que proclamou o ECI, conforme comprova a seguinte passagem: “...**Primero.- ORDENAR que se notifique acerca de la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones al Presidente de la República; a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes;** a los presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; al Fiscal General de la Nación; a los gobernadores y los alcaldes; a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; y a los personeros municipales...”. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm> Acesso em: 4 abr. 2026.

oportunidade, chegou-se à conclusão de que o referido plano nacional, a ser produzido em 6 meses, deveria ser submetido à homologação do Plenário do STF.

Diante disso, em 27.09.2024, a União protocolou o plano Pena Justa, elaborado em colaboração com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça – DMF/CNJ, pedindo a homologação do plano. No dia 11.10.2024, foi apresentada uma versão atualizada do plano, com pequenas alterações nos indicadores de avaliação e monitoramento.

Em linhas gerais, e sobretudo diante do objeto desta pesquisa, válido mencionar os principais impactos esperados pela União com a elaboração do Pena Justa: **i)** enfrentamento do racismo institucional e o respeito à legalidade em todas as etapas de funcionamento do sistema penal; **ii)** o fortalecimento das alternativas penais e dos novos paradigmas de responsabilização em liberdade; **iii)** a reversão do processo de hiperencarceramento e a diminuição da superlotação no sistema prisional; **iv)** a modificação das estratégias de gestão e a melhoria da vida das pessoas no sistema prisional, com respeito aos seus direitos fundamentais e garantia de condições de trabalho dignas aos servidores penais; **v)** a construção de políticas públicas sustentáveis que assegurem a execução da pena dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito; e **vi)** a garantia da adequada proteção aos bens jurídicos penalmente tutelados, além da redução na influência das organizações criminosas nos estabelecimentos prisionais.

Pois bem, em Sessão virtual extraordinária (18 a 19.12.2024), o Plenário do STF aderiu ao voto do Min. Luís Roberto Barroso (designado redator para o acórdão) e homologou o plano nacional apresentado pela União.

Ao concluir pela homologação do plano, o acórdão, publicado em 07.02.2025, por votação unânime, deixou consignadas algumas ressalvas e acréscimos constantes do voto do relator. Noutras palavras: embora concordando, em linha gerais, com o Plano apresentado pela União, o Tribunal apontou ressalvas e acréscimos que deveriam fazer parte das medidas de enfrentamento à crise carcerária nacional.

Antes de tratar mais detalhadamente dos termos em que homologado o Plano Pena Justa, é de se ressaltar a sugestão feita pelo relator da causa ao Plenário do STF, no sentido da necessidade de análise do caso, a partir da seguinte sistemática, ou itinerário lógico: **i) em primeiro lugar**, deveriam ser definidos os critérios a serem utilizados para avaliar o plano em homologação; **2º) em segundo lugar**, o Tribunal deveria avaliar os termos em que confeccionado o plano propriamente

dito; e 3º) *em terceiro lugar*, a Corte deveria fixar as diretrizes para a elaboração dos subseqüentes planos estaduais.

Ainda nessa fase preliminar de estabelecimento prévio das regras de julgamento, constou da ementa da referida assentada que, ao avaliar o Plano, o STF não deveria incursionar nas minúcias da política pública desenvolvida pelos gestores públicos, limitando-se o Poder Judiciário aos seguintes aspectos: i) diagnóstico do problema; ii) objetivos e metas; iii) ações e cronograma de atuação; iv) matriz de responsabilidade; v) matriz de riscos; vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

Sendo assim, a partir da metodologia previamente estabelecida pela Corte, o Tribunal concluiu que os termos em que construído o Plano nacional para o enfrentamento do ECI do sistema carcerário brasileiro atingiram a finalidade consignada na decisão de mérito da ADPF 347, deslocando, portanto, em termos práticos, o eixo da jurisdição constitucional tradicional para um modelo de processo estrutural com monitoramento contínuo. O papel desempenhado pela Corte, com a referida deliberação, se conteve em avaliar as providências que seriam tomadas, em regime de cooperação federativa (União, Estados e DF), para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) revelado no exame do mérito da ADPF 347.

Ao validar o Plano “Pena Justa”, o Tribunal determinou, ainda, que a sua implementação ocorresse de forma imediata, impondo aos Estados e ao DF, ao mesmo tempo, o dever de apresentar, no prazo de 6 meses, planos regionais próprios, alinhados aos quatro eixos do plano nacional, bem assim com a observância de metas, indicadores, cronogramas e matriz de responsabilidades. Da mesma forma, considerou a Corte que o DMF deveria monitorar o cumprimento das diretrizes ali fixadas, remetendo relatórios semestrais ao STF para o respectivo acompanhamento.

Com relação às já mencionadas ressalvas, e aos acréscimos sugeridos ao Plano nacional, ganharam especial destaque as considerações apresentadas pelos Ministros Flávio Dino e Alexandre de Moraes, havendo o Tribunal, com relação a essas ponderações específicas, concluído pela seguinte forma: i) homologação da proposta de vedação de ingresso de pessoas com transtorno mental em hospitais de custódia, nos termos do voto do Relator; ii) não homologação da obrigação de instalação de câmeras corporais em policiais penais; e iii) não homologação da ideia de criação de uma compensação penal por condições degradantes, ou mesmo de remição ficta por ausência de trabalho e/ou estudo.

De fora parte essas questões pontuais, a leitura do inteiro teor do acórdão revela que o STF reconheceu que o Plano Pena Justa foi elaborado em processo colaborativo (União, Senappen/MJSP, DMF/CNJ, comitê interinstitucional, órgãos de controle e sociedade civil), ao longo de um ano, com 33 encontros interinstitucionais, 28 reuniões de trabalho e 5.993 propostas recebidas por consultas e audiências públicas, além de documentos institucionais, havendo sido validado pela Casa Civil.

Como resultado desse amplo debate, e tendo em vista as diretrizes fixadas por ocasião do julgamento do mérito da ADPF 347, o conteúdo do Plano restou organizado em quatro eixos, cada qual com medidas, metas e indicadores, a saber: i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e iv) políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional.

Com relação ao sistema de governança, monitoramento e resultados esperados, o Plano restou estruturado em três camadas: i) Nacional, com União e DMF/CNJ coordenando e monitorando; ii) Estadual/Distrital, com planos próprios e comitês de políticas penais e GMFs como instâncias de coordenação intersetorial; e iii) Supervisão judicial, com o STF como instância máxima para superação de impasses e medidas complementares.

Ao DMF/CNJ restou a incumbência de encaminhar relatórios semestrais ao STF sobre o cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais/distrital — com previsão de um primeiro informe em junho de 2025 —, o que permitiria o regular monitoramento das providências esperadas, com a possibilidade de ajustes incrementais característicos de processos estruturais.

Entre os impactos esperados, como referido, o acórdão destacou: a reversão do hiperencarceramento e da superlotação; o fortalecimento de alternativas penais; a melhoria das condições de vida e de trabalho dos servidores; a redução da influência de organizações criminosas; e a conformidade da execução penal com o Estado Democrático de Direito.

Ainda por ocasião da homologação da Pena Justa, o Tribunal decidiu que o plano nacional deveria contar com recursos federais e que cada Estado deveria prever, em sua provisão orçamentária, fundos suficientes para a implementação dos respectivos planos, submetendo-se à homologação do STF. Debateu-se, ainda, a importância da disponibilização dos recursos do FUNPEN, e de eventuais fontes adicionais, sem prejuízo de dotações ministeriais e estaduais,

destacando-se a responsabilidade primária de União, Estados e Distrito Federal na execução das políticas prisionais.

Ao reafirmar a lógica dos processos estruturais, o Tribunal acrescentou que a homologação do Pena Justa é um ponto de partida, sendo certo, e até esperado, que ajustes incrementais pontuais poderiam ser adotados na fase de monitoramento, inclusive mediante medidas complementares fundadas até mesmo pela regra do art. 139, IV, do CPC. Tudo isso sem contar que o STF permanece, em última análise, como instância de supervisão, acionável em caso de descumprimento e eventual necessidade de correção de rumos.

A homologação do Plano Pena Justa, em síntese, representou a segunda fase do processo estrutural inaugurado pela ADPF 347, consistente na passagem do reconhecimento do ECI para a execução de um programa nacional, acompanhado de planos estaduais, voltado à superação das graves violações dos direitos humanos dos presos. A decisão buscou reordenar, mediante amplo diálogo interinstitucional, incentivos federativos, institucionalizando a avaliação por resultados, a partir de metas e indicadores, e estabelecendo um ciclo de monitoramento sob supervisão do STF, com possibilidade de ajustes pontuais para assegurar a sua efetividade. Ao mesmo tempo, a decisão procurou delimitar o escopo da intervenção do STF, evitando a adoção de medidas controvertidas (tais como a obrigatoriedade de câmeras corporais, a compensação penal e a remição ficta), sem desfigurar o objetivo central de um Plano destinado à contenção das entradas, qualificação das vagas, gestão das saídas e não repetição do ECI³⁹.

Reconhecendo a posição do Brasil, no ranking mundial, com a terceira maior população carcerária do mundo, com cerca de 800 mil presos, majoritariamente homens negros com baixa escolaridade, o plano estabelece mais de 300 metas, a serem cumpridas até 2027, voltadas para o aprimoramento do sistema prisional brasileiro, inclusive a adoção de uma Política Antimanicomial do Poder Judiciário, por meio da Resolução nº 487 do CNJ, com relação às pessoas com transtorno mental em conflito com a lei⁴⁰.

³⁹ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Homologação em processo estrutural na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, J. em 19 dez. 2024. DJe de 07.02.2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753> Acesso em: 03 fev. 2026.

⁴⁰ Dados mais recentes apontam para uma população carcerária superior a 900 mil presos, conforme demonstrado no capítulo das perspectivas.

Dentre as ações relevantes mencionadas no plano para a melhoria das condições do sistema prisional brasileiro, podem ser referidas as seguintes medidas: a redução da superlotação, controlando o número de vagas e evitando prisões desnecessárias; a melhoria das condições básicas nos presídios, incluindo alimentação, saneamento e higiene; a ampliação de programas de trabalho e educação, garantindo melhores chances de reinserção social; a criação de Comitês de Políticas Penais em todo o país para governança e monitoramento do plano; o fomento à proteção social e assistência à saúde para egressos do sistema prisional, considerando recortes de gênero e raça; a capacitação contínua dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as especificidades dos egressos do sistema prisional; a inclusão de conteúdos sobre egressos do sistema prisional no Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS); o controle e a racionalização da porta de entrada do Sistema Penal, com a implantação de Núcleos/Centrais ou Varas de Garantias e a qualificação das audiências de custódia⁴¹.

Esse desenho normativo serve de balizamento para as reflexões a que esta pesquisa se propõe, notadamente com relação aos eventuais avanços, retrocessos e perspectivas para o sistema carcerário nacional. Para além da extrema complexidade do tema, o primeiro informe de monitoramento do Plano, referente ao primeiro semestre de 2025, encaminhado ao Supremo Tribunal Federal em 12 de agosto de 2025, demonstra que o ciclo inicial desse acompanhamento se concentrou na consolidação dos mecanismos de governança, isto é, nas providências necessárias para organizar, estruturar e colocar em funcionamento as instâncias, rotinas e instrumentos que permitirão, aí sim, a coordenação, acompanhamento e tomada de decisão ao longo de toda a execução do Pena Justa. Além disso, esse primeiro documento se ocupou da definição dos fluxos de coleta e validação de dados e na constituição da linha de base necessária para a mensuração das metas anuais previstas no plano, não abrangendo ainda efeitos materiais sobre o acesso a direitos ou sobre a redução da superlotação prisional. Providências preliminares fundamentais para que se possa avaliar adequadamente o atingimento das metas e das diretrizes fixadas pela Corte com a homologação do Pena Justa.

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ lança o Plano Pena Justa, que propõe, dentre as 300 metas para melhorar as condições do sistema prisional brasileiro, a efetivação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário (Resolução 487 do CNJ). 2025. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/cnj-lanca-o-plano-pena-justa-que-propoe-dentre-as-300-metas-para-melhorar-as-condicoes-do-sistema-prisional-brasileiro/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

Ainda com relação a esse primeiro informe, vê-se que foram avaliados 338 dos 366 indicadores previstos, sendo que, no âmbito federal, 12,4% dos 202 indicadores mensurados já estavam implementados. Dessa avaliação inicial ainda não é possível verificar impactos substanciais, uma vez que o primeiro relatório pleno de resultados (ainda não concluído por ocasião desta pesquisa) deveria ser apresentado apenas em fevereiro de 2026, quando os indicadores anuais poderiam refletir mudanças estruturais⁴². Esse primeiro ciclo, nas palavras do coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ), Juiz Luís Lanfredi, “estabelece a linha de base do plano e mostra onde já temos entregas e onde precisamos ajustar governança, prazos e apoio técnico” (BRASIL, 2025).

3. MARCO TEÓRICO

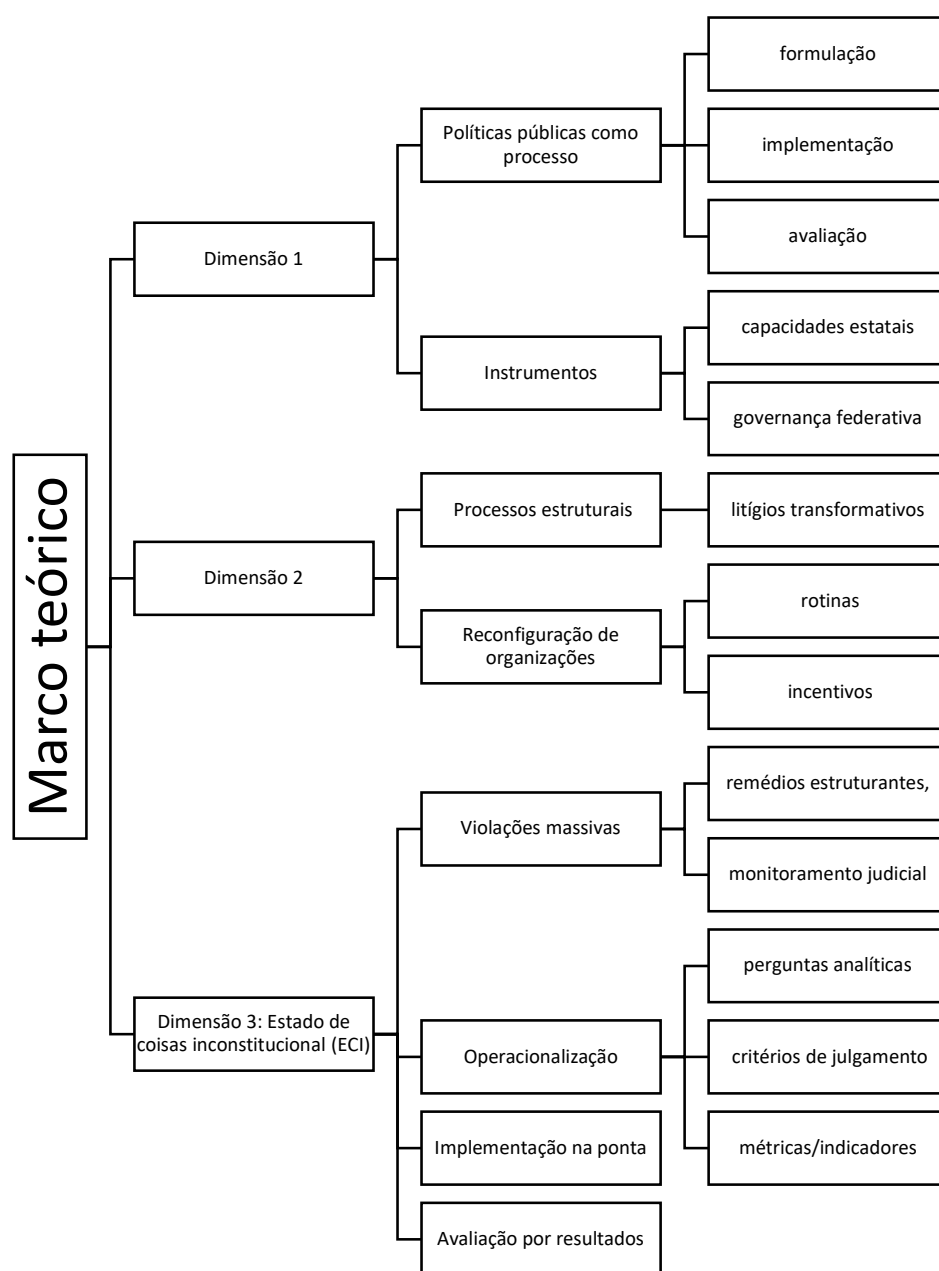
Este capítulo apresenta o marco teórico que sustenta a análise empírica e normativa desenvolvida neste trabalho. Nesse contexto, são articuladas as seguintes dimensões conceituais: as contribuições de estudos relacionados ao tema das políticas públicas para a compreensão de agendas, burocracias de implementação e avaliação por resultados; a noção de processos estruturais, empregada para compreender litígios voltados à reconfiguração de organizações e rotinas em face de falhas persistentes; e, por fim, a categoria do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), utilizada para qualificar violações massivas e reiteradas de direitos fundamentais que exigem remédios estruturantes.

Em primeiro lugar, portanto, adota-se a visão de políticas públicas como processo (formulação–implementação–avaliação), destacando a relação entre escolhas de instrumentos, capacidades estatais e governança federativa (SOUZA, 2006). Em seguida, incorpora-se a noção de processos estruturais, útil para compreender litígios transformativos que reconfiguram organizações, rotinas e incentivos diante de falhas persistentes (SABATIER, 1988). Na sequência, apresenta-se a técnica decisória que atende pelo nome de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), uma inovação no cenário jurídico brasileiro, com o julgamento da ADPF 347, que qualifica

⁴² A pesquisa levou em consideração o informe encaminhado ao STF em agosto de 2025, sem examinar a fundo o relatório a ser apresentado em fevereiro de 2026.

violações massivas de direitos e requer a adoção de remédios estruturantes acompanhados por monitoramento judicial.

Figura 2. Marco teórico do Capítulo 3



Fonte: Elaboração própria

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que seja possível refletir sobre as razões pelas quais se chegou a um verdadeiro ECI do sistema penitenciário brasileiro, é preciso compreender o sentido e o alcance do que se deva entender por política pública. O êxito da política pública que envolve o sistema carcerário depende de questões complexas (orçamento público, política criminal, segurança pública) e, entre outras questões relevantes, no caso brasileiro, uma violação generalizada de direitos humanos.

O estudo das políticas públicas constitui um campo interdisciplinar cujo objetivo central é compreender como problemas coletivos são identificados, transformados em agendas governamentais e enfrentados por meio de instrumentos estatais organizados em ciclos de formulação, implementação e avaliação. Como destaca o professor da Universidade de São Paulo, Diogo Coutinho, observar políticas públicas “por dentro” implica considerar não apenas seus desenhos formais, mas também suas dimensões empíricas — isto é, os modos efetivos pelos quais são operadas no cotidiano burocrático, com seus constrangimentos, ambiguidades e espaços de experimentação (COUTINHO, 2013).

Ainda tendo por base as ideias do referido autor (COUTINHO, 2013), compreender políticas públicas demanda, adicionalmente, enfrentar a distância ainda existente entre a prática administrativa e a reflexão jurídica sistemática sobre o tema. Os profissionais do direito frequentemente se deparam com questões jurídicas intimamente relacionadas com políticas públicas na prática — ao decidir ou implementar normas — ao mesmo tempo em que as abordam de forma limitada na academia, muitas vezes por referenciais formalistas que negligenciam aspectos funcionais, institucionais e empíricos. Daí apontar Coutinho que essa lacuna deriva de fatores como a formação jurídica tradicional, a insuficiência de métodos de pesquisa aplicados e a persistência de categorias administrativistas anacrônicas, pouco aptas a explicar ou orientar a gestão de programas governamentais contemporâneos. Assim, analisar políticas públicas no Brasil implica articular referenciais teóricos com observação empírica e com a compreensão de como o direito estrutura, condiciona e, também, limita a ação estatal.

As políticas públicas, na visão de Secchi (2014), embora sejam ideias abstratas, ganham forma por meio de mecanismos tangíveis, tais como: legislações, iniciativas programáticas, campanhas de conscientização, projetos de infraestrutura e apoios financeiros. Esses mecanismos incluem legislações que estabelecem marcos regulatórios, iniciativas programáticas que direcionam ações específicas, campanhas de conscientização para engajamento social, projetos de infraestrutura que viabilizam serviços e até mesmo apoios financeiros que garantem os recursos necessários para sua implementação. Dessa forma, as políticas públicas transcendem o plano teórico e passam a impactar diretamente a sociedade por meio de ações práticas e mensuráveis.

Nessa medida, a implementação de políticas públicas não se restringe a uma mera execução automática de diretrizes formuladas no nível central. Mais do que isso, envolve processos complexos mediados por condições organizacionais, limitações práticas e margens de discricionariedade. A política pública, na visão prática de Lipsky (1980), deve ser conformada pelas decisões cotidianas dos chamados *street-level bureaucrats*, agentes que interagem diretamente com os cidadãos e operam sob pressões como escassez de recursos, metas ambíguas e sobrecarga de trabalho, fatores que moldam substancialmente o resultado das políticas implementadas. Essas constatações revelam que a implementação da política pública depende da capacidade das burocracias de nível de rua de interpretar normas, lidar com conflitos e adotar rotinas que viabilizem a ação estatal, produzindo, assim, uma distância inevitável entre a política formulada e a política efetivamente entregue ao público.

Prosseguindo nessa revisão teórica, colhe-se em Michael Hill (2021) que a análise da implementação da política pública exige compreender a multiplicidade de atores envolvidos e a forma como suas interações moldam os resultados concretos da ação estatal. Hill destaca que a implementação não é um processo linear, mas um fenômeno interorganizacional, no qual participam gestores públicos, técnicos, entidades privadas, organizações sociais e beneficiários, todos influenciando o modo como diretrizes são traduzidas em práticas administrativas. A partir dessa perspectiva, a implementação envolve o fluxo que vai da interpretação das orientações governamentais à execução cotidiana, exigindo coordenação entre atores, capacidade de adaptação a diferentes contextos e mecanismos de responsabilização que garantam coerência entre objetivos e meios. Assim, a efetividade de uma política pública depende tanto do desenho institucional quanto das interações que ocorrem entre os agentes responsáveis por sua execução, reforçando o caráter dinâmico e relacional do processo de implementação.

Sem o objetivo de antecipar o capítulo em que se pretende refletir sobre os impactos da decisão do STF no sistema prisional, desde o reconhecimento do ECI, não há como negar que as ideias trazidas por Hill, notadamente a falta de linearidade do processo, o necessário envolvimento de atores de diferentes níveis e espaços de poder e a complexidade do próprio desenho institucional da política pública em torno do sistema penitenciário brasileiro (inserido no âmbito de uma execução penal que envolve e exige ações concretas e simultâneas dos três poderes da República), evidenciam os enormes desafios para a superação das graves violações dos direitos humanos dos presos. Noutras palavras: a avaliação da política pública direcionada ao sistema penitenciário nacional passa pela consideração de que a implementação das políticas públicas, em geral, exige compreender a multiplicidade de atores envolvidos e a forma como suas interações moldam os resultados concretos da ação estatal.

Por outro ângulo de análise, a participação social na implementação de políticas públicas no Brasil, conforme sistematizada por Pires (2011), demonstra que a democratização do acesso aos serviços públicos depende de arranjos institucionais capazes de incorporar de forma efetiva a atuação da sociedade civil no ciclo das políticas. Ao analisar a efetividade das instituições participativas, o autor evidencia que alguns mecanismos de participação social — como conselhos, conferências e demais canais de comunicação com a sociedade — podem contribuir para ampliar a transparência, fortalecer a legitimidade das decisões públicas e promover maior equidade na distribuição dos benefícios estatais, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e regionais profundas. Nessas circunstâncias, o desempenho das políticas públicas não se reduz à qualidade técnica de sua gestão, mas exige processos decisórios mais inclusivos, capazes de orientar a ação governamental para resultados que respondam de maneira mais justa e adequada às necessidades dos diferentes públicos atendidos.

Para Celina Souza (2017), a implementação de políticas públicas frequentemente ocorre em contextos marcados por fortes desigualdades sociais, econômicas e institucionais, o que afeta diretamente a capacidade do Estado de garantir direitos de forma universal. A autora demonstra que a participação de diferentes setores da sociedade, embora fundamental para ampliar a legitimidade e a responsividade das políticas, é inevitavelmente condicionada por assimetrias de poder e recursos que atravessam o próprio tecido social. Tais desigualdades estruturais influenciam quem consegue participar, como participar e com que intensidade, produzindo desafios adicionais para a construção de processos decisórios equilibrados e inclusivos. Nessas condições, a plena

realização dos direitos depende não apenas de mecanismos participativos, mas também do fortalecimento da capacidade burocrática e institucional do Estado, capaz de mitigar os efeitos dessas assimetrias sobre a implementação das políticas.

Saindo um pouco do campo teórico, e com os olhos postos no caso em análise, vê-se que os desafios mencionados pela autora ganham um tônus de ainda maior dificuldade se levarmos em consideração que o público-alvo (digamos assim) da política pública em torno do sistema penitenciário nacional é formado por um grupo de pessoas com reduzida, ou quase inexpressiva, representatividade política. Isto é, trata-se de “de grupo vulnerável, altamente estigmatizado e desprovido de representação política (art. 5º, XLVII, XLVIII e XLIX, CF)”, conforme constou da ementa do acórdão de mérito da ADPF 347⁴³.

Daqui se segue que a formulação de políticas públicas exitosas não é uma tarefa banal ou singela, envolvendo a análise de dinâmicas institucionais complexas, nas quais a formulação, a decisão e a implementação são influenciadas, entre outros fatores, por capacidade estatal, estruturas federativas e interação entre múltiplos atores.

No Brasil, esses fatores manifestam-se de forma particularmente evidente devido à heterogeneidade administrativa entre os entes subnacionais, às assimetrias de recursos técnicos e financeiros e ao caráter incremental das ações governamentais. Assim, compreender a implementação exige reconhecer que a política pública não se esgota na elaboração de diretrizes, mas se concretiza na atuação coordenada — e muitas vezes fragmentada — das burocracias, arenas decisórias e redes de atores que moldam o processo de ação estatal.

Nesse contexto, o modelo do **ciclo de políticas públicas** sistematizado por Secchi (2014) torna-se um instrumento analítico relevante para compreender melhor e examinar o caso brasileiro. Embora o próprio autor reconheça que o ciclo não representa uma sequência linear rígida, sua divisão em fases — identificação do problema, formação da agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação — permite organizar e enxergar melhor a complexidade do processo decisório, inclusive comparando as diferentes experiências de políticas públicas. A implementação, em particular, evidencia os desafios da realidade nacional, pois é nesse estágio que se tornam mais

⁴³ BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256> Acesso em: 25 jan. 2026.

visíveis as limitações de coordenação federativa, a variação da capacidade administrativa local e a disputa entre atores públicos e privados por interpretações e prioridades. A utilidade do ciclo, na visão do autor, reside justamente na possibilidade de organizar melhor as ideias, simplificar e ordenar o fenômeno para fins analíticos, sem desconsiderar o caráter dinâmico e por vezes não linear das políticas públicas.

Noutras palavras: o modelo do ciclo de políticas públicas serve como uma ferramenta para descomplicar e estruturar as complexidades associadas a uma política pública, proporcionando um marco referencial que facilita a análise e comparação de casos diversos por parte de políticos, gestores e acadêmicos. Esse modelo teórico esboça as várias fases que compõem a formulação e execução de iniciativas governamentais. Embora o modelo cíclico seja alvo de críticas, diversos autores o utilizam como ponto de partida para análises mais complexas. Secchi (2014) propõe uma estrutura que compreende sete fases distintas (Figura 5). Essas etapas não ocorrem necessariamente em sequência rígida, podendo se sobrepor, retroalimentar-se ou serem influenciadas por fatores externos, como mudanças políticas ou crises sociais.

Figura 3. Ciclo de Formulação de Políticas Públicas



Fonte: Secchi, 2014

A identificação do problema, enquanto etapa inicial do ciclo de políticas públicas, constitui um processo fundamentalmente político, no qual condições sociais passam a ser percebidas como

situações que demandam intervenção governamental. Embora descrita em modelos analíticos como um momento preliminar e relativamente ordenado, essa fase envolve disputas interpretativas acerca do que deve ser considerado um problema público, quem é responsável por sua resolução e quais respostas estatais são legítimas. Certas dificuldades somente se tornam “problemas” quando identificadas como suscetíveis à ação humana, sendo essa conversão influenciada por percepções, interesses e narrativas construídas por atores diversos. Stone (1989) demonstra que a transformação de condições em problemas não corresponde a um movimento natural ou técnico, mas a um processo simbólico e político, no qual agentes públicos e sociais recorrem às chamadas *causal stories* para enquadrar causas, consequências e responsabilidades de modo a influenciar a agenda e o curso das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a etapa de identificação envolve disputas discursivas na arena pública, nas quais diferentes atores — burocracias, grupos de interesse, mídia e sociedade civil — mobilizam enquadramentos estratégicos para moldar a percepção coletiva sobre a relevância e a urgência de determinadas questões.

Considerando que o ciclo não se desenvolve de modo linear ou neutro, mas permeado por disputas interpretativas, ganha relevo a constatação de que os enquadramentos produzidos no início do processo condicionam ou direcionam a formulação das alternativas, a definição das prioridades governamentais e até mesmo os contornos da implementação. A forma como um problema é definido determina não apenas quais soluções serão consideradas viáveis, como também quais atores serão mobilizados, quais recursos serão acionados e quais mecanismos de coordenação serão utilizados ao longo da implementação.

Na visão de Stone (1989), a implementação de uma política pública não pode ser compreendida apenas como execução técnica de decisões previamente estabelecidas, mas como etapa influenciada por disputas, narrativas e causalidades construídas desde o momento inicial de definição do problema. Essa abordagem reforça que a distância entre formulação e resultados, tão recorrente no contexto brasileiro, decorre não apenas de limitações estruturais do Estado, mas também das narrativas e interpretações que moldam o entendimento dos problemas e orientam o desenho institucional das políticas.

Uma vez definido o problema, a próxima etapa do ciclo da política pública é a formulação de soluções, oportunidade em que diferentes alternativas são consideradas e debatidas. Na fase da formulação de soluções, passa-se à concepção e ao desenho de alternativas (*policy design*),

momento em que se articulam ideias, instituições e atores na busca de soluções factíveis. Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que a formulação é intrinsecamente política, pois envolve negociação entre múltiplos atores (burocracias, grupos de interesse, lideranças partidárias e especialistas), sob restrições institucionais e de capacidade estatal, de modo que os arranjos resultantes refletem compromissos entre critérios técnico-analíticos (eficácia, eficiência, coerência instrumental) e preferências políticas (viabilidade, aceitabilidade, custos de transação).

No caso brasileiro, como já foi referido, essa etapa de formulação deve ser considerada especialmente tormentosa, eis que condicionada por um federalismo assimétrico e pela heterogeneidade de capacidades entre os entes subnacionais. A impactar, certamente, a escolha de instrumentos (normativos, financeiros, organizacionais) e a posterior implementação. De modo que o desenho de políticas públicas precisa considerar não só a adequação técnica das alternativas, mas a capacidade de execução nos diferentes níveis federativos, sob pena de produzir desalinhamentos que repercutirão negativamente no desempenho na fase de implementação.

O sistema brasileiro de execução penal é um belo exemplo de uma política pública que depende da atuação, coordenada, de diferentes atores, diferentes poderes e dos mais variados níveis federativos. Veja-se que a Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), editada pelo Congresso Nacional, tem por finalidade efetivar os comandos contidos em uma sentença penal condenatória, emanada, no entanto, do Poder Judiciário. Efetivação de comandos condenatórios que não pode deixar de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Não é tudo. O Estado (leia-se: União, Estados e Distrito Federal) deve recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. Em outras palavras: o êxito ou o fracasso do sistema penitenciário nacional depende, a um só tempo, da atuação harmônica e coordenada dos três poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário), no âmbito federal e estadual, assim como do Poder Executivo (União e Estados) e, ainda, da própria sociedade, em regime de colaboração⁴⁴.

⁴⁴ Lei 7.210/1984: “Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Art. 2º A jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal. Parágrafo único. Esta Lei aplicar-se-á igualmente ao preso provisório e ao condenado pela Justiça Eleitoral ou Militar, quando recolhido a estabelecimento sujeito à jurisdição ordinária. Art. 3º Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei. Parágrafo único. Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política. Art. 4º O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.”

Donde a importância dos painéis do CNJ (BNMP/SEEU) e os levantamentos da SENAPPEN, que explicitam, empiricamente, como limitações de coordenação, déficit de vagas e variação da capacidade administrativa local podem condicionar e impactar resultados, exigindo ajustes no desenho e nos arranjos de governança para dar efetividade a diretrizes normativas (por exemplo, as diretrizes fixadas na Lei de Execução Penal – LEP, Lei 7.210/1984).

Ainda no tocante à fase da formulação de alternativas, consideram-se diversas abordagens para resolver o problema identificado, precedendo o momento decisivo. Esta decisão é tomada por entidades do Executivo, Legislativo, Judiciário ou por redes envolvendo a sociedade civil e o setor privado, definindo a diretriz para a ação governamental.

Na execução, as políticas decididas são postas em prática, transformando intenções em ações reais visando atenuar o problema público. Esta etapa requer a implementação de normativas e a interação entre múltiplos atores e recursos, demandando uma gestão eficiente para superar desafios técnicos, legais e organizacionais e fomentar a cooperação.

Secchi (2014) enfatiza a relevância da participação ativa dos *stakeholders* no processo de implementação, incluindo consultas públicas e colaborações com entidades civis. A implementação pode se dar incrementalmente, ajustando-se diante das limitações de recursos ou resistência encontrada. O sucesso nesta fase depende de um monitoramento e avaliação contínuos para identificar melhorias necessárias e assegurar o cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Este processo complexo requer uma compreensão detalhada do contexto e a habilidade de enfrentar incertezas e desafios.

Avançando sobre a análise do ciclo das políticas públicas, tem-se que, na fase de avaliação, o foco recai sobre os resultados produzidos pela intervenção governamental, considerando não apenas se a política alcançou seus objetivos declarados, mas se o fez de modo eficiente e com impacto relevante sobre o problema inicialmente identificado. Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que a avaliação visa compreender em que medida a política gerou mudanças mensuráveis e se tais mudanças podem ser atribuídas à ação governamental, reconhecendo que, em contextos complexos, separar os efeitos próprios da política daqueles efeitos decorrentes de fatores externos é um dos desafios mais frequentes nesse processo.

Ainda na linha dos referidos autores, a atividade avaliativa envolve igualmente o uso de indicadores e critérios comparativos que permitam julgar o desempenho da política, de modo a verificar a adequação dos instrumentos empregados, a qualidade da implementação e os resultados

observados. Além disso, a avaliação, segundo defendido, não é um exercício neutro: disputas políticas e institucionais influenciam tanto a definição dos critérios de análise quanto a interpretação dos resultados, uma vez que diferentes atores buscam enquadrar os efeitos da política de formas mais alinhadas a seus interesses.

Apesar de suas limitações, o ciclo de políticas públicas afigura-se como uma ferramenta útil para compreender os processos decisórios e operacionais no âmbito estatal. Ele permite visualizar como as ideias se transformam em políticas e como essas políticas são traduzidas em ações concretas, avaliadas e eventualmente reformuladas, em um processo contínuo de interação entre governo e sociedade.

Neste contexto, torna-se essencial uma avaliação contínua das políticas públicas para identificar deficiências e promover ajustes necessários. Pires (2011) destaca que a avaliação sistemática das políticas não apenas proporciona um feedback fundamental para os formuladores dessas deliberações políticas, como também assegura que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e alinhada com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico. A transparência nesse processo avaliativo incentiva uma maior responsabilidade dos agentes públicos e fortalece a confiança da população nas instituições públicas.

Nessa medida, a eficácia da participação popular no processo de formulação e implementação de políticas públicas é um tema central no fortalecimento da democracia. Contudo, essa participação só será efetiva se os cidadãos tiverem as ferramentas, informações claras e o conhecimento necessários para compreender a complexidade desses processos. A educação política e o acesso a informações claras e acessíveis são fundamentais para capacitar a população a intervir de maneira qualificada. Como destacado por Secchi (2014), essa capacitação não só enriquece os debates e a qualidade das decisões políticas, mas também fomenta uma sociedade mais engajada e consciente de seus direitos e deveres.

Outro aspecto indispensável é a reforma administrativa e a modernização da gestão pública. Conforme Secchi (2014), as reformas devem priorizar a flexibilidade operacional, capacitação contínua dos servidores e a incorporação de tecnologias que simplifiquem a gestão e permitam o monitoramento mais eficiente das políticas públicas. Tais iniciativas são essenciais para combater as ineficiências do sistema burocrático tradicional, ao mesmo tempo em que asseguram a entrega de serviços de qualidade à população.

Por fim, a consideração das especificidades culturais e sociais das diferentes regiões brasileiras é uma dimensão indispensável na formulação e execução de políticas públicas. Souza (2017) aponta que a sensibilidade cultural não apenas favorece a aceitação das políticas, mas também promove uma inclusão social genuína, respeitando e fortalecendo as identidades locais. Esse cuidado é fundamental para que as políticas públicas não apenas respondam às demandas econômicas, mas também contribuam para a valorização das tradições e valores das comunidades, promovendo um desenvolvimento inclusivo e respeitoso com a diversidade que caracteriza o Brasil. Essa análise reforça que políticas públicas eficazes dependem de um equilíbrio entre participação popular qualificada, coordenação intergovernamental, modernização administrativa e sensibilidade às especificidades locais. Apenas com uma abordagem integrada, participativa e culturalmente sensível é possível promover mudanças significativas e sustentáveis na sociedade brasileira.

3.2 PROCESSOS ESTRUTURAIS

O processo estrutural, conforme sistematizado por Didier Jr. e Zaneti Jr. (2024), pode ser compreendido como o conjunto de atos processuais coordenados e progressivos destinado a enfrentar um problema ou litígio estrutural, com o objetivo de transformar um estado de desconformidade estrutural em um estado de coisas ideal. Trata-se, portanto, de uma técnica processual vocacionada não apenas à solução retrospectiva de conflitos, mas sobretudo à reorganização prospectiva de estruturas institucionais ou sociais disfuncionais.

Na visão dos referidos autores, o problema estrutural caracteriza-se por uma situação de desconformidade estruturada, que não se confunde, necessariamente, com a prática de um ilícito isolado. Embora possa envolver — e frequentemente envolva — situações de ilicitude, sua especificidade reside no fato de que o desvio em relação ao estado ideal decorre de uma desorganização estrutural persistente, rompendo com padrões de normalidade institucional ou social e exigindo uma intervenção estruturante, orientada à reconfiguração do próprio sistema subjacente. Por essa razão, a resposta jurisdicional não se exaure na simples declaração de ilegalidade ou na imposição de uma prestação pontual, demandando soluções complexas, graduais e supervisionadas.

As raízes históricas do processo estrutural ressaem do Poder Judiciário norte-americano, especialmente a partir do emblemático caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954). No referido julgamento, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas, reconhecendo que a separação institucionalizada de estudantes negros e brancos violava a cláusula da igual proteção. O caso envolvia, entre outras questões, a situação de Linda Brown, uma criança negra obrigada a percorrer longas distâncias para frequentar uma escola destinada a pessoas negras, uma vez que as instituições próximas à sua residência não aceitavam estudantes não brancos⁴⁵.

Mais do que uma decisão declaratória, *Brown* inaugurou um processo de transformação institucional supervisionada, especialmente a partir do julgamento subsequente (*Brown II*, 1955), no qual a Corte passou a exigir a implementação gradual de planos de dessegregação, sob acompanhamento judicial. Essa experiência deu origem ao que a doutrina passou a denominar reforma estrutural (*structural reform*), caracterizada pela intervenção judicial contínua em sistemas institucionais complexos, com vistas à correção de injustiças estruturais e à efetivação de direitos fundamentais (FISS, 1989).

Nesse sentido, Alexandre Araújo Costa contribui ao destacar que decisões dessa natureza se desenvolvem em ambientes marcados por racionalidade limitada, incerteza e multiplicidade de atores, o que exige do julgador não apenas a aplicação de normas, mas a coordenação institucional de processos decisórios complexos, compatível com a lógica dos processos estruturais. De modo complementar, Juliano Zaiden Benvindo enfatiza que a legitimidade dessas intervenções depende do desenho procedimental adotado, especialmente da abertura ao diálogo institucional, à participação dos sujeitos afetados e à mitigação de um exercício monológico da jurisdição constitucional (COSTA; BENVINDO, 2014).

A teoria, desde então, tem sido aplicada em diferentes países para abordar questões complexas que envolvem direitos humanos e requerem mudanças sistêmicas. Na Colômbia, a Corte Constitucional utilizou esse modelo para enfrentar problemas como a superlotação prisional e o deslocamento humano devido ao conflito armado, decretando o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), que envolve a vulneração massiva de direitos fundamentais e a necessidade de adoção de

⁴⁵ ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 17 de maio de 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

medidas estruturais. Na Argentina, o caso *Mendoza* exemplifica o uso do processo estrutural na reparação de danos ambientais, com a Corte Suprema delegando a execução das medidas a tribunais inferiores e estabelecendo comitês de supervisão (NUNES, 2023).

No Brasil, como retratado neste trabalho, a ideia do reconhecimento de ECI foi utilizada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a violação massiva dos direitos fundamentais dos presos devido à precariedade do sistema carcerário. Apesar de ainda não haver legislação específica sobre o processo estrutural no Brasil, há projetos de lei em trâmite que visam regulamentar essa técnica processual, o que reflete um esforço crescente para adaptar o sistema jurídico brasileiro a esse tipo de litígio. Essa abordagem é vista como necessária para lidar com problemas complexos que exigem a intervenção de múltiplas autoridades e a implementação de políticas públicas efetivas (MAZZIERO; STAFFEN, 2025).

Nesse contexto, não há como negar que o processo estrutural ostenta características próprias, embora não essenciais, como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. A multipolaridade refere-se à presença de múltiplas partes interessadas ou afetadas no processo, que podem ter interesses diversos ou conflitantes, diferindo do litígio tradicional que geralmente envolve apenas duas partes principais. A coletividade significa que o processo não trata apenas de interesses individuais, mas abrange questões que afetam um grupo grande de pessoas ou até a sociedade como um todo, lidando frequentemente com direitos e interesses difusos ou coletivos. A complexidade, por sua vez, relaciona-se à natureza intrincada do problema estrutural, que pode envolver múltiplas camadas de questões jurídicas, sociais, econômicas ou técnicas, exigindo abordagens multidisciplinares para a sua resolução (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2020).

A reunião das concepções de problema e estrutura leva à conclusão de que o problema estrutural é uma situação que desarmoniza o todo, gerando um quadro de crise que demanda intervenção para superar a crise estrutural. O problema estrutural pode ser visto em um sentido amplo e restrito. Em sentido amplo, problemas estruturais são aqueles sociais, infraestruturais, tecnológicos e econômicos que afetam a sociedade (VITORELLI, 2018).

Com efeito, são problemas estruturais aqueles ligados à distribuição de terras, péssima distribuição de renda, tanto pessoal como regional, o baixo investimento em ciência e tecnologia, educação, entre outros. Em sentido restrito, problemas estruturais resultam de uma inadequação à organização daquilo a que se referem. Tanto pode ser um problema estrutural em um sistema

educacional, como de uma unidade hospitalar, ou ainda de uma empresa privada, do meio ambiente degradado etc.

Cabe mencionar que, geralmente, são problemas que permanecem se repetindo, enraizados na estrutura de um ente público ou privado, na adoção de condutas sociais, na violência social, entre outros. Enfim, são problemas que se apresentam de múltiplas formas, interligadas e enredadas, compostos de uma cadeia sucessiva de fatos ou de eventos dinâmicos, cujos resultados geram um estado de coisas em desconformidade.

Edilson Vitorelli (2018) considera que um litígio estrutural ocorre devido à forma como uma estrutura burocrática, seja ela pública ou privada e com grande impacto social, opera. Em suas palavras, trata-se de “uma técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos.” (VITORELLI, 2018, p. 30).

Os processos estruturais se caracterizam pela necessidade de intervenção do Judiciário para promover mudanças em sistemas ou instituições. Diferentemente dos litígios tradicionais, que focam em resolver disputas específicas entre partes, os processos estruturais buscam remediar falhas sistêmicas e institucionais que afetam grupos inteiros ou a sociedade como um todo. Eles geralmente envolvem a supervisão judicial prolongada para garantir que as reformas implementadas sejam eficazes ao longo do tempo (BOCHENEK, 2022).

No caso da ADPF 347, por exemplo, a participação de entidades como o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), na condição de *amicus curiae*, foi fundamental para fornecer ao tribunal uma visão das condições prisionais e das necessidades de reforma. Essa colaboração interinstitucional, embora não seja exclusiva prerrogativa de um processo estrutural, é uma característica importante dos processos estruturais, que buscam soluções sustentáveis para problemas complexos.

Mencione-se, ainda, a existência de análises empíricas e normativas sobre a ADPF 347 como caso paradigmático de decisão estrutural, enfatizando impactos sobre a separação de poderes, a necessidade de desenho procedimental escalonado e a centralidade do monitoramento por indicadores para evitar decisões simbólicas e assegurar mudanças organizacionais efetivas (MAGALHÃES, 2019).

Por outro lado, a abordagem estrutural deve dialogar com a teoria do transconstitucionalismo, especialmente em contextos de violação massiva de direitos humanos, em

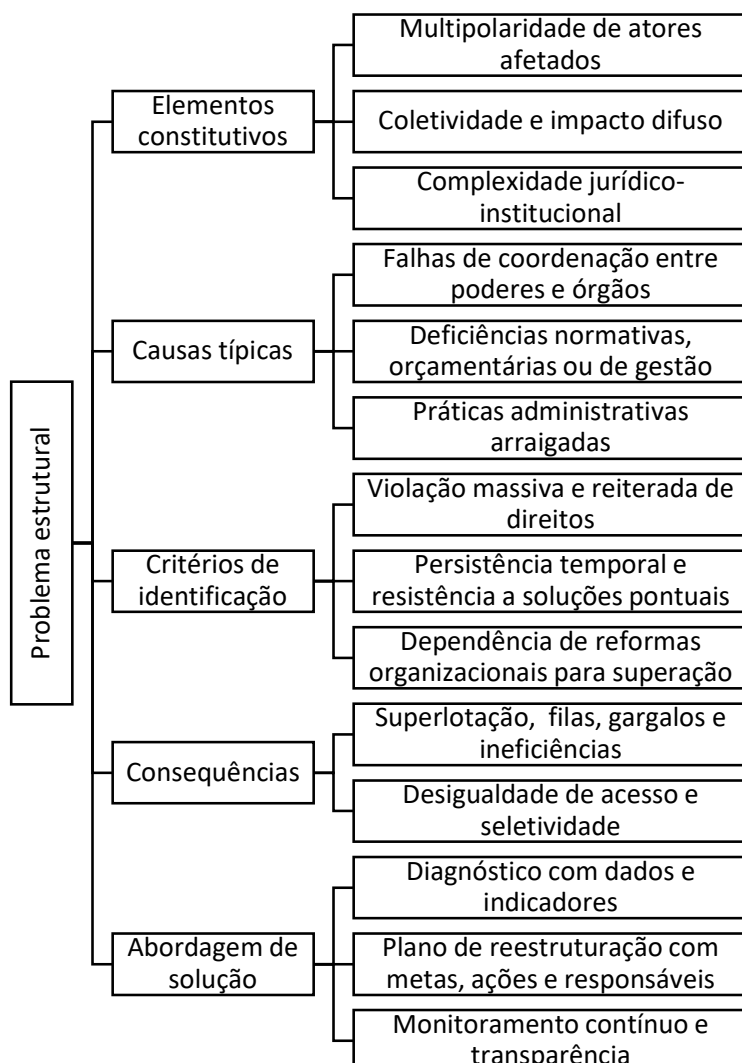
que padrões internacionais e decisões de cortes estrangeiras operam como parâmetros de interpretação e desenho de remédios estruturais. Nessa medida, Marcelo Neves propõe compreender a circulação de normas e razões entre ordens jurídicas como condição para superar falhas institucionais persistentes (NEVES, 2014).

Em termos de arranjos institucionais, iniciativas do Conselho Nacional de Justiça que tratam de acesso à justiça e litigância estratégica registram a participação de professores da UnB, como Cristiano Paixão, em projetos editoriais e de pesquisa, reforçando a conexão entre o desenho processual, direitos fundamentais e governança colaborativa necessária para litígios de alta complexidade (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022)⁴⁶.

A figura a seguir sintetiza o que se deva entender por problema estrutural: um estado de desconformidade do sistema que não se reduz a atos ilícitos individuais, mas decorre de falhas de coordenação, déficits normativos, limitações orçamentárias e práticas administrativas arraigadas. São destacados os elementos constitutivos do problema estrutural, tais como a multipolaridade de atores, a dimensão coletiva e a complexidade jurídico-institucional, os critérios de identificação, a violação massiva e reiterada de direitos, a persistência temporal e a resistência a soluções pontuais, além das distinções úteis entre desconformidade sistêmica e casos individuais.

Figura 4. Problema estrutural

⁴⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Democratizando o acesso à justiça: 2022**. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/534/1/Democratizando_acesso_justica_2022_V2_0102_2022.pdf Acesso em: 30 mar. 2026.



Fonte: Elaboração própria

Por fim, pesquisas mais recentes estabelecem um vínculo funcional entre o processo estrutural e a necessidade de um enfoque de governança baseada em evidências, defendendo que soluções estruturais dependem de planejamento por resultados, indicadores verificáveis e transparência ativa, com publicação periódica de relatórios e abertura de dados, elementos indispensáveis para evitar o risco de “captura procedimental” e para sustentar legitimidade democrática em reformas impostas judicialmente (MAGALHÃES, 2019).

Daqui se segue que a experiência recente do Supremo Tribunal Federal em processos estruturais indica que a efetividade dessas demandas não decorre exclusivamente da prolação de

decisões judiciais, mas da capacidade de induzir transformações concretas nas políticas públicas envolvidas. De modo que a adoção de estratégias dialógicas e consensuais, com participação dos órgãos executivos responsáveis e respeito às suas competências técnicas e limitações institucionais, tem se mostrado mais promissora do que a imposição unilateral de comandos judiciais.

Conforme defendido por Anthair Edgard de Azevedo Valente e Gonçalves (2025), em dissertação de mestrado no âmbito da Universidade de Brasília, a qual investigou a atuação da Defensoria Pública em Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal, a complexidade e o policentrismo caracterizadores dos litígios estruturais inviabilizam a utilização da lógica bipolar tradicional dos processos judiciais. Situações em que o julgador pode, inclusive, “se distanciar das opções jurídicas apresentadas pelo autor ou pelo réu caso identifique que nenhuma delas representa a melhor solução para o problema”. Com o que surge uma liberdade de propositura de alternativas ou imposição de condições ao acolhimento de alguma das teses, inclusive com a ampliação de sua atuação para além de simplesmente optar pelo juízo binário de procedência ou improcedência do pedido.

Na mesma linha (VARELLA; CASIMIRO; MELLO; NAVARRO, 2025), casos analisados revelam limites relevantes à implementação das decisões estruturais, especialmente em razão da fragilidade institucional dos órgãos incumbidos de sua execução, marcada por restrições orçamentárias, déficits de pessoal e insuficiência de estrutura administrativa. Tais desafios reforçam a importância do monitoramento contínuo e do emprego de técnicas processuais adaptativas — como audiências de contextualização, matrizes de responsabilidade e risco, bem como indicadores de acompanhamento e avaliação —, que contribuem para a legitimidade democrática da atuação judicial e para o aprimoramento da efetividade das políticas públicas em contextos de violações estruturais de direitos fundamentais.

3.3 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL (ECI)

A vulneração de direitos fundamentais que afeta uma grande quantidade de pessoas exige a adoção de medidas pelo Judiciário, em colaboração com os demais poderes, para enfrentar essas lesões e superar a situação de vulnerabilidade. O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) está associado à ideia de falha estrutural, considerando que diversos ramos do poder público

falharam na concretização e efetivação dos direitos fundamentais de uma determinada população (CAMPOS, 2016).

Não se trata aqui de retomar o debate sobre a força normativa da constituição (HESSE, 1991), pois já está claro que essa força normativa dificilmente se materializa na realidade (DIAS; SÁ, 2020). Os instrumentos jurídicos existentes não são suficientemente coercitivos para transformar a realidade social. Assim, o reconhecimento formal de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) se apresenta como o primeiro passo, ou o melhor remédio jurídico, para resolver violações massivas de direitos fundamentais, pois está em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Esse conceito preserva a democracia e garante que a população tenha voz em questões que afetem a desigualdade social e os objetivos da república, conforme descrito no art. 3º da Carta Magna (MACHADO, 2020).

Jardim (2018) ensina que o Estado de Coisas Inconstitucionais é uma construção da Suprema Corte da Colômbia, originada de uma ação de tutela SU-5594, de 6 de novembro de 1997. Nesse caso, verificou-se que em alguns municípios de Bolívar havia omissões que resultavam em uma situação contrária ao que era prescrito na Constituição colombiana, existindo “direitos fundamentais sem nome” que são desdobramentos da dignidade da pessoa humana. Esses direitos abrangem diversos aspectos inerentes ao ser humano e não poderiam ser objeto de precariedade ou de falta de ações ativas para a proteção das pessoas, conforme sintetizado por Ariza (2013).

O Tribunal Constitucional colombiano estabeleceu declarações para identificar direitos exigíveis através dos tribunais, principalmente por meio de ações de tutela, adotando uma abordagem não formal à definição dos direitos fundamentais. Jardim (2018) também destaca que o conceito de Estado de Coisas Inconstitucionais (ECI) iniciou-se com um tema relacionado ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Magistério, que tratava sobre o não recebimento de benefícios previdenciários.

Esses benefícios foram arrecadados e aplicados em outros setores, e a “não inscrição no fundo previdenciário” violava direitos como vida, saúde, segurança social e trabalho. A Corte não se limitou a averiguar os casos específicos apresentados, mas também investigou o cerne da questão, identificando que o desrespeito a esses direitos era reiterado e afetava uma grande parcela da população da área da educação. Nesse contexto, a omissão do poder executivo foi verificada à

luz da Constituição, resultando na falta de satisfação dos direitos, em decorrência de uma “desordenada e irracional política”⁴⁷.

Esse foi o primeiro caso de reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucionais na Colômbia, onde se verificou uma violação massiva e reiterada dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais. Schinemann (2016) afirma que o Estado de Coisas Inconstitucionais é um mecanismo jurídico criado pela Corte Constitucional da Colômbia para prolatar uma sentença declarativa em que se caracterizam determinadas situações contrárias à Constituição, violando de maneira massiva, generalizada e persistente os direitos fundamentais e os princípios que regem a Constituição.

Jardim (2018) informa, ainda, que o surgimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) está associado a um antagonismo persistente entre o projeto normativo consagrado na Constituição colombiana e a sua efetiva concretização no plano social, o que permitiu, ao longo de um processo histórico, a conformação dessa técnica decisória pela Corte Constitucional da Colômbia. O autor assinala que tal construção não se deu de forma isolada, mas em diálogo com experiências estrangeiras de enfrentamento de falhas estruturais do poder público, especialmente a tradição norte-americana inaugurada por decisões como *Brown v. Board of Education of Topeka*, conforme já foi referido neste trabalho. Nesse sentido, o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) não constitui uma inovação absolutamente inédita, mas integra uma tendência mais ampla do constitucionalismo contemporâneo de identificar problemas sistêmicos e estruturar respostas jurisdicionais capazes de induzir a superação de violações reiteradas de direitos fundamentais.

Na experiência colombiana, o ECI consolidou-se em decisões paradigmáticas sobre prisões e deslocamento forçado interno, com ênfase na formulação de ordens estruturais, metas verificáveis e monitoramento contínuo pelo tribunal, a exemplo das Sentenças T-153 de 1998, T-025 de 2004 e T-388 de 2013, frequentemente citadas como precedentes de governança judicial de reformas complexas (Corte Constitucional de Colombia, 1998; 2004; 2013⁴⁸).

No Brasil, tendo como uma das suas principais inspirações a experiência colombiana, o Supremo Tribunal Federal identificou um verdadeiro ECI no sistema carcerário nacional, desde o julgamento da medida cautelar nos autos da ADPF 347/DF, em 2015, estabelecendo diretrizes para

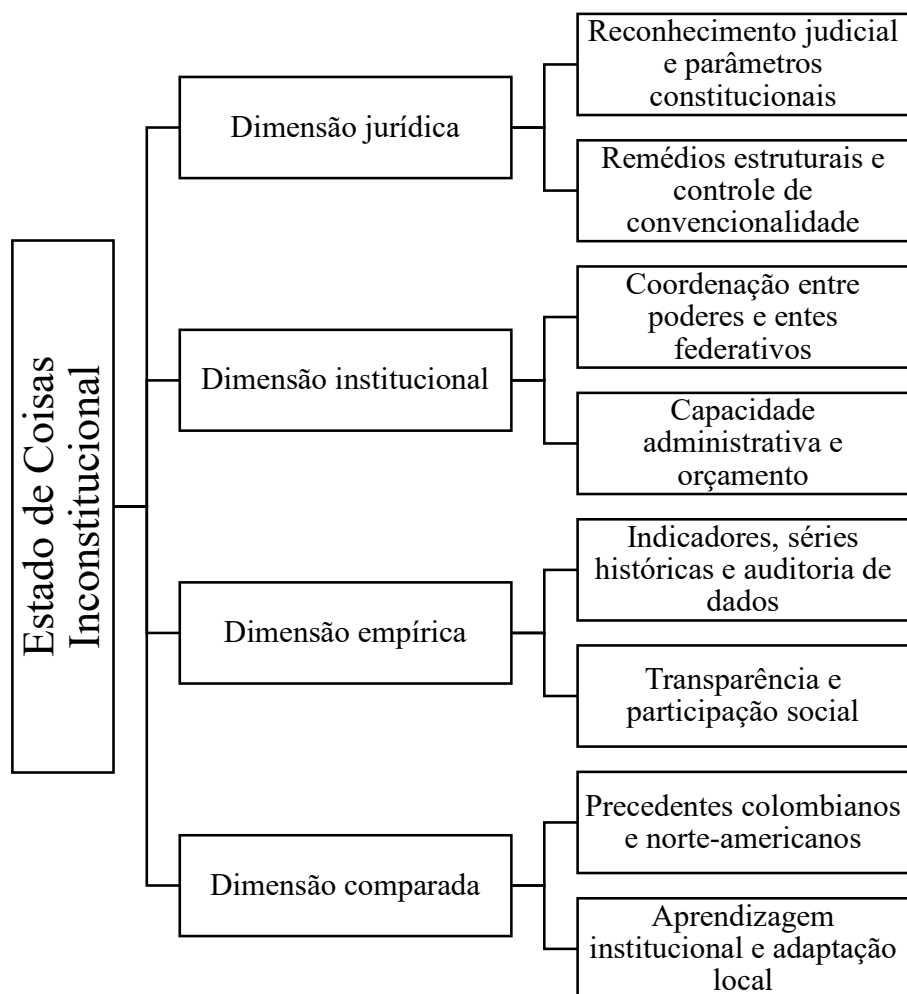
⁴⁷ COLÔMBIA. *Corte Constitucional. Sentencia SU-559 de 1997*. Bogotá, 06.11.1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm> Acesso em: 13 mar. 2026.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador-jurisprudencia> Acesso em: 14 mar. 2026.

a atuação interinstitucional e a abertura de um ciclo de remédios estruturais que combinam planejamento por resultados, coordenação federativa e transparência, conforme desenvolvido neste estudo.

A figura a seguir organiza o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) em quatro dimensões analíticas articuladas. Na dimensão jurídica, enfatiza-se o reconhecimento judicial e os parâmetros constitucionais, com emprego de remédios estruturais e controle de convencionalidade. Na dimensão institucional, destaca-se a necessidade de coordenação entre poderes e entes federativos, bem como a necessidade de capacidade administrativa e suporte orçamentário para a execução das medidas. A dimensão empírica reúne a produção e a auditoria de dados em séries históricas, com transparência e participação social como condições para monitoramento e correções de rota. Por fim, a dimensão comparada situa os precedentes colombianos e norte-americanos como referências para aprendizagem institucional e adaptação local, reforçando que a superação do quadro depende de desenho procedimental, indicadores verificáveis e governança interinstitucional contínua.

Figura 5. Estado de coisas inconstitucional



Fonte: Elaboração própria

Antes de concluir a análise deste tópico específico, válido mencionar a apresentação, pelo Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), do Projeto de Lei n. 736/2015 com o objetivo de regulamentar o ECI no ordenamento jurídico nacional. Em sua justificativa, o Senador caracterizou o ECI como “uma criação judicial preocupante, especialmente por conta da usurpação das competências dos demais poderes, Executivo e Legislativo, bem como por representar o ativismo judicial do STF”. Como forma de criar limites ao poder do STF, foi sugerida a inserção do Compromisso Significativo, desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul, conceituado como a “ponte para a construção de uma solução pactuada, participativa entre os poderes políticos e os atingidos pela violação de direitos, sob a fiscalização do Judiciário” (MAGALHÃES, 2019).

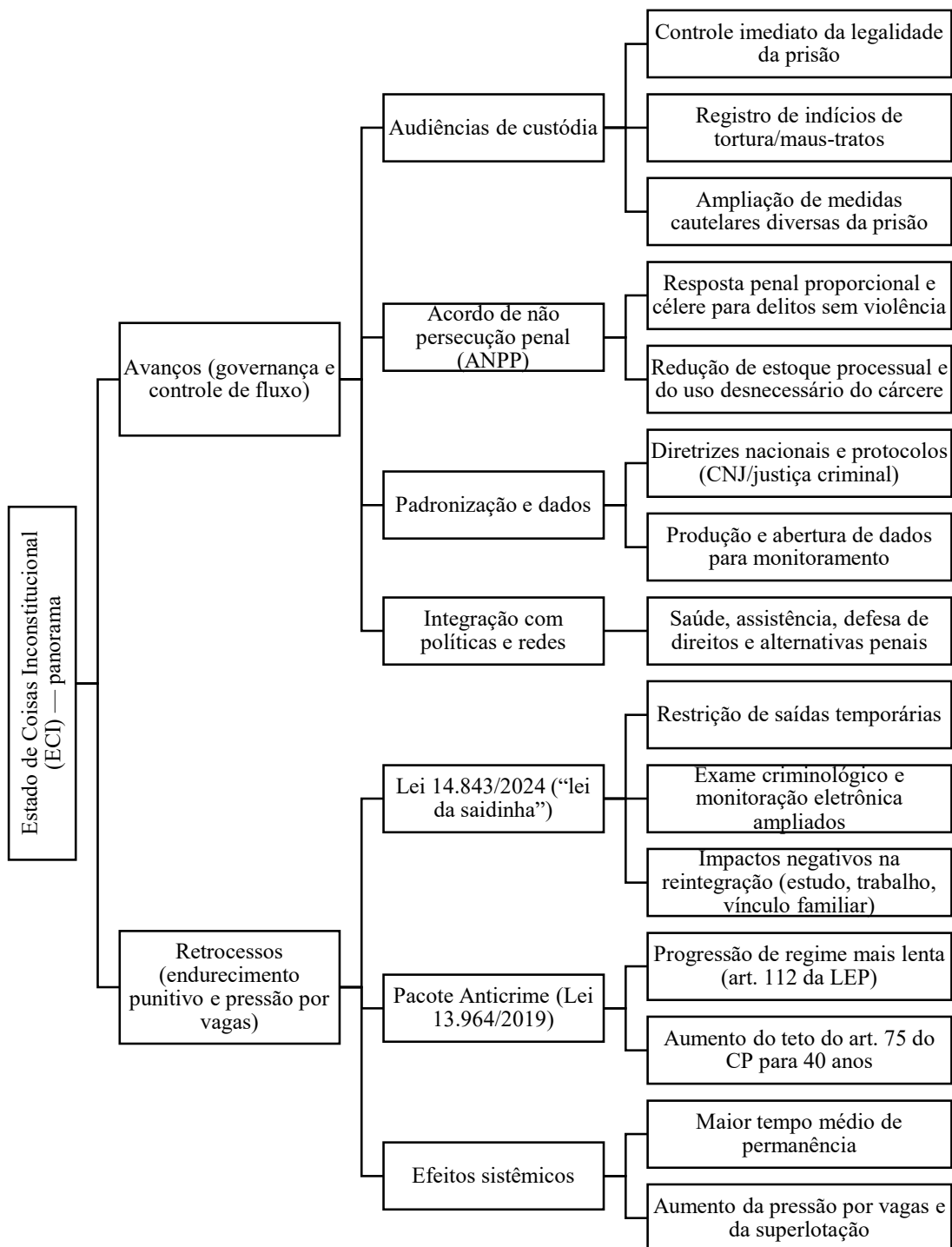
A página oficial do Senado da República, no entanto, informa que a proposta restou arquivada por não ter sido aprovada no curso do respectivo processo legislativo⁴⁹.

4. AVANÇOS, RETROCESSOS E PERSPECTIVAS DO ECI

Este capítulo examina a trajetória recente do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) reconhecido no sistema prisional brasileiro, identificando entregas institucionais, entraves normativos e tendências que condicionam a efetividade de medidas estruturantes. A análise leva em consideração as dimensões conceituais relacionadas às políticas públicas, ao processo estrutural e ao ECI, privilegiando evidências documentais, séries oficiais e pesquisas acadêmicas com foco em governança, implementação e *accountability*.

Figura 6. Arcabouço teórico do capítulo 4

⁴⁹ Cf. página oficial do Senado Federal. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pls-736-2015> Acesso em: 30 mar. 2026.



Fonte: Elaboração própria

4.1 AVANÇOS

O tópico dos avanços observados no curso dessa trajetória de enfrentamento ao ECI do sistema carcerário brasileiro deve passar, preliminarmente, por uma breve retrospectiva dos chamados instrumentos de justiça penal negociada. Instrumentos que, de um modo geral, têm o condão de diminuir o número de pessoas inseridas no sistema carcerário nacional e até mesmo o número de processos penais submetidos a exame do Poder Judiciário nacional.

A Justiça Consensual, inclusive no âmbito penal, representa um novo modelo de resposta ao delito, sendo frequentemente referida como uma mudança de paradigma (BARBUGIANI; CILIÃO, 2020). Durante muito tempo, a prevalência da cultura do litígio e da adversidade entre o Ministério Público e a defesa dificultou a possibilidade de resolução consensual da lide penal. Com a ampliação da Justiça Consensual, observa-se uma mudança cultural que deve priorizar a busca pelo consenso em detrimento dos métodos tradicionais de resolução do litígio e do conflito (VIANA, 2019).

O ordenamento jurídico brasileiro não ficou alheio à tendência mundial de criação de alternativas ao processo penal, com o objetivo de otimizar a Justiça Criminal, notadamente pela introdução de mecanismos que reforçam a ideia de Justiça Penal Consensual, de que é exemplo o acordo de não persecução (SCHAUN; SILVA, 2020). Nesse contexto, busca-se traçar um panorama histórico da expansão da Justiça Consensual no Brasil, evidenciando como as tendências internacionais foram adaptadas ao sistema jurídico brasileiro, culminando na criação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), considerado o mais expressivo exemplo do paradigma híbrido da Justiça Penal no Brasil (BARBUGIANI; CILIÃO, 2020).

Vários fatores contribuíram para a adoção da Justiça Consensual no Brasil. Embora razões globais, como o aumento da litigiosidade e a necessidade de maior eficiência, sejam relevantes, o sistema brasileiro apresentou peculiaridades que moldaram sua versão de Justiça Consensual. Entre os instrumentos consensuais incorporados no âmbito processual penal, destacam-se a Transação Penal e a Suspensão Condicional do Processo, instituídas pela Lei nº 9.099/1995; o Parcelamento do Débito Tributário, previsto no artigo 83, § 2º, da Lei nº 9.340/1996; o Acordo de Leniência, regulamentado pelo artigo 87 da Lei nº 12.529/2011; e a Colaboração Premiada, prevista na Lei nº 12.850/2013 (BARBUGIANI; CILIÃO, 2020). Cada um desses mecanismos desempenhou papel

relevante na mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal, ampliando os espaços de consenso no sistema penal.

Um dos primeiros instrumentos que exprimem esse verdadeiro movimento de mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal foi o instituto da Transação Penal. Esse instituto, pode-se dizer, surgiu com inspiração no artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, sendo posteriormente regulamentado pelo artigo 76 da Lei nº 9.099/1995, que instituiu os Juizados Especiais. A Lei nº 9.099/1995, influenciada pelos institutos norte-americanos do *plea bargain* e do *nolo contendere*, introduziu pelo menos duas medidas despenalizadoras: a Transação Penal e a Suspensão Condicional do Processo (VIANA, 2019). A Transação Penal envolve um acordo entre o órgão acusador e o autor do fato, no qual se estipula a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, evitando a instauração da ação penal e as discussões sobre culpa e litígio. A suspensão condicional do processo, a seu turno, abre ao denunciado a possibilidade de cumprir determinadas obrigações estabelecidas pelo órgão acusatório como condição para uma futura extinção da punibilidade (BARBUGIANI; CILIÃO, 2020).

Outro marco relevante, e mais recente, foi a criação do instituto da Colaboração Premiada pela Lei nº 12.850/2013. Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do HC 127.483, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, em 4 de fevereiro de 2016, a Colaboração Premiada “é um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificadamente expressamente pela lei como ‘meio de obtenção de prova’, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal...”⁵⁰

A expansão da Justiça Penal Consensual no Brasil atende a demandas sociais por eficiência no sistema de justiça criminal e reflete uma mudança de paradigma alinhada ao movimento internacional, mas com características próprias. Essa mudança foi expressamente mencionada nas justificativas da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 127.483/PR**, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 27.08.2015. DJe de 04.02.2016, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10199666> Acesso em: 14 mar. 2026.

estabeleceu uma versão primitiva do ANPP, buscando superar o paradigma de uma “investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa”⁵¹.

Para além da consolidação e do aperfeiçoamento dos instrumentos de justiça penal negociada, como alternativas ao cárcere, a padronização de rotinas e a produção de dados gerenciais para um melhor monitoramento do sistema prisional como um todo também devem ser considerados notáveis avanços para a superação do ECI. Com a homologação do Plano Pena Justa no plano federativo, houve a consolidação de diretrizes nacionais, além de protocolos sobre vulnerabilidades e integração com redes de saúde, assistência e defesa de direitos. Esses movimentos, certamente, não eliminam o crescimento do encarceramento, mas qualificam a governança do fluxo e criam condições para aferição pública de resultados, o que é requisito dos remédios estruturais em litígios complexos (CNJ, 2025; CNMP, 2024; BENVINDO, 2016).

Nesse contexto, entre os avanços identificados desde 2015, e tendo em vista as limitações desta pesquisa, ganharam especial destaque na superação do ECI as audiências de custódia e o instituto do acordo de não persecução penal, instrumentos que serão examinados de modo pormenorizado nos tópicos seguintes.

4.1.1 AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

Decisões judiciais ganharam destaque na aplicação da audiência de custódia como fase processual própria, antes mesmo do deferimento da medida cautelar na ADPF 347 e da introdução formal desse instituto no código de processo penal brasileiro, em 2019⁵². Tais iniciativas são merecedoras de exaltação pela aplicação concreta do controle de convencionalidade a que se submete nossa legislação nacional (PAIVA, 2018).

⁵¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 187, de 7 de agosto de 2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-2-verso-compilada.pdf> Acesso em: 14 mar. 2026.

⁵² CPP: “Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, **o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público**, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente: [...]” Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019.

Pode-se dizer que a audiência de custódia configura instrumento recente apenas na realidade prática e operacional dos tribunais, na medida em que, sob a ótica normativa, sua concepção se verificou décadas atrás. A finalidade a que se destina a audiência de custódia (apresentar o prisioneiro à autoridade judiciária) tem previsão no art. 9º, item 3, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no art. 7º, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que foram editados, respectivamente, em 1966 e 1969 (PACELLI; FISCHER, 2019).

Em 1992, tais documentos foram internalizados no ordenamento jurídico brasileiro (Decretos 592 e 678/1992), quando, então, passou a existir no direito pátrio a obrigação geral de condução do preso, sem demora, à presença da autoridade judiciária. Vale destacar que os tratados internacionais em comento asseguram ao preso uma garantia processual em maior escala do que a prevista no art. 5º, LXII, da Constituição da República e no art. 306, caput e § 1º, do Código de Processo Penal, que contemplam tão somente a comunicação imediata da prisão à autoridade judiciária competente, não exigindo a apresentação do custodiado para audiência (LIMA, 2014).

Todavia, não há, e não havia, em absoluto, incompatibilidade entre os diplomas normativos em análise, mas sim uma relação de complementariedade. Isso porque num sistema jurídico destinado à proteção dos direitos e garantias fundamentais, nada mais coerente do que a promoção do diálogo das fontes, como exigido pelo art. 5º, § 2º, da Constituição da República⁵³, com a aplicação do princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo.

Para evitar a utilização de normas que estabeleçam menor proteção ao ser humano, consolidou-se, no Direito Internacional, o chamado princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo. De acordo com tal princípio, nenhuma norma de direitos humanos pode ser invocada para limitar, de qualquer modo, o exercício de qualquer direito ou liberdade, já reconhecida por outra norma internacional ou nacional. Assim, caso haja dúvida na interpretação de qual norma deve reger determinado caso, impõe-se que seja utilizada a norma mais favorável ao indivíduo, quer seja tal norma de origem internacional ou mesmo nacional (Lima, 2014, p. 78).

Na mesma linha, confira-se o posicionamento da jurisprudência:

Hermenêutica e direitos humanos: a norma mais favorável como critério que deve reger a interpretação do poder judiciário. Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado

⁵³ “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

no Art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica (STF – 2ª T. – HC 96772/SP – Rel. Min. Celso de Mello – j. em 09.06.2009).

Conforme já se verificou, apesar da longevidade da previsão normativa insculpida nos pactos internacionais de direitos humanos devidamente internalizados, dotada, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), de força suprallegal, bem como de precedentes de Cortes Internacionais de Direitos Humanos que reforçavam a sua obrigatoriedade, a garantia processual da audiência de custódia não vinha sendo observada no Brasil até os últimos anos (FILHO, 2016).

Na tentativa de mudar esse cenário, foi proposto o PLS 544/2011, que buscou “alterar o § 1º do art. 306 do Código de Processo Penal para dispor que no prazo máximo de vinte e quatro horas após a realização da prisão, o preso deverá ser conduzido à presença do juiz competente, juntamente com o auto de prisão em flagrante, acompanhado das oitivas colhidas e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública” (LIMA, 2014).

O panorama começou, de fato, a mudar a partir de 2013, quando alguns julgados dos Tribunais brasileiros passaram a sinalizar, na análise de casos concretos, a necessidade de implementação da audiência de custódia. Em seguida, com apoio do Conselho Nacional de Justiça, alguns Tribunais editaram atos normativos internos disciplinando a realização da audiência de custódia, tendo o STF avalizado a constitucionalidade dessa regulamentação (GIACOMOLLI, 2014).

A esse propósito, válido mencionar decisão do magistrado José Henrique Rodrigues Torres, Juiz de Direito Titular da 1ª Vara do Júri da Comarca de Campinas/SP, no ano de 2014, em sede de audiência de custódia, nos autos do processo n. 0006926-58.2014.8.26.0114179. Tal circunstância chamou a atenção do mundo jurídico (FILIPPO, 2015). Convicto de que “não inventou nada”, trechos dessa memorável manifestação encontram-se a seguir replicados:

[...] Já realizo as audiências de custódia há aproximadamente dois anos. Faço constar de todos os mandados de prisão que, nos termos do art. 7º, 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, o réu, ao ser preso, dever ser apresentado, sem demora, ao juízo expedidor da ordem ou ao juízo da comarca onde for realizada a prisão, para a realização da audiência de custódia [...] houve um caso de homonímia. Um homem foi preso e, ao ser realizada a audiência de custódia, foi possível verificar que ele e o réu tinham o mesmo nome. O homem preso por equívoco foi colocado em liberdade imediatamente; se a audiência de custódia não tivesse sido realizada, esse homem teria ficado preso por muito tempo, injustamente. Em outro processo, suspenso há vários anos com fundamento no art.

366 do CPP, aconteceu o seguinte: a prisão preventiva estava decretada, o réu foi preso em outro estado da federação, comunicada a prisão, solicitei a realização da audiência de custódia. Nessa audiência, ficou constado que o réu morava há alguns anos na cidade onde ocorreu a prisão e, também que era casado, tinha filhos e trabalhava com registro em carteira, na referida cidade. Assim, com base nessas informações, convicto de que a prisão preventiva era desnecessária, revoguei a prisão e o processo prosseguiu, mas ao réu foi garantido o direito de acompanhar o processo em liberdade. Há inúmeros outros exemplos⁵⁴.

No entanto, o ponto de partida para a efetividade empírica da audiência de custódia no Brasil, de forma organizada e global, foi o Provimento Conjunto 03, de 22 de janeiro de 2015, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a participação do Ministério da Justiça, além da aquiescência da Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público (PAIVA, 2018).

Não obstante a limitação cognitiva da audiência de custódia, que não se presta para uma verdadeira produção de provas a respeito da ocorrência do crime e da participação do preso no ato alegadamente criminoso (art. 8º, inc. VIII e § 1º da Resolução 213/2015 do CNJ), trata-se de instrumento que se consolidou, notadamente a partir da medida cautelar na ADPF 347, como um dos principais mecanismos de controle imediato da legalidade e da necessidade da prisão em flagrante, com dupla finalidade: conter o uso excessivo da prisão provisória e dar visibilidade a indícios de tortura e maus-tratos no momento da captura.

A avaliação de uma década de prática revela ganhos institucionais relevantes, mas também limitações estruturais que variam por território e cultura organizacional dos órgãos de justiça. No plano dos resultados, balanços nacionais do CNJ apontam distribuição de decisões que combinam prisão preventiva e medidas cautelares alternativas, além do registro sistemático de suspeitas de violência, permitindo o acompanhamento público de tendências e a comparação entre tribunais. Esses elementos dialogam com a lógica de governança por resultados exigida em políticas estruturais e são essenciais para metas de controle da porta de entrada previstas no Plano Pena Justa (CNJ, 2025).

Dados recentes reforçam que o desempenho das audiências de custódia depende de fatores para além do desenho normativo. A apresentação editorial do dossiê “10 anos de audiências de

⁵⁴ A decisão não se encontra disponível em inteiro teor em repositórios públicos de jurisprudência, por se tratar de pronunciamento de primeira instância proferido em audiência de custódia, anterior à Resolução CNJ nº 213/2015. A fundamentação jurídica foi publicizada por meio de entrevistas concedidas pelo magistrado ao Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>

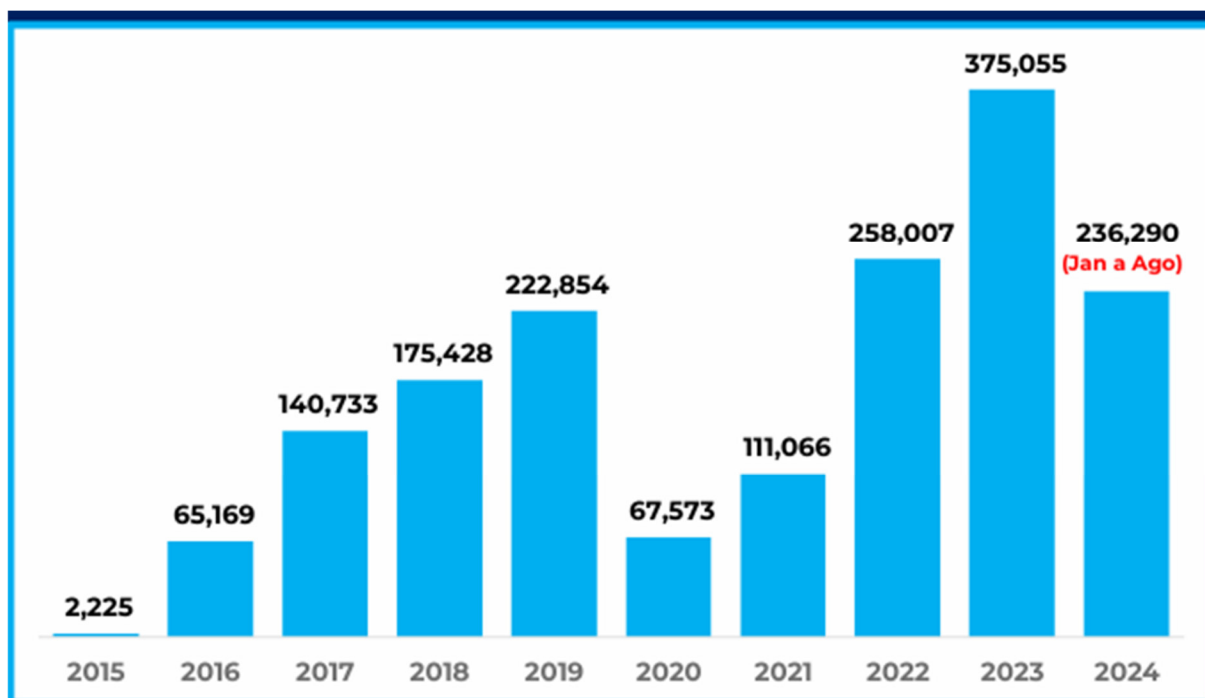
custódia no Brasil”, publicada na Revista de Estudos Empíricos em Direito, sintetiza três eixos analíticos que iluminam a prática cotidiana: perfil social dos custodiados e de seus familiares, violência e tortura, além da discricionariedade judicial e arranjos institucionais. As pesquisas reunidas indicam que a audiência de custódia, embora concebida como instrumento garantista, pode reproduzir hierarquias de classe, raça e gênero, inclusive por meio de linguagem estigmatizante e de rotinas que invisibilizam familiares e redes de apoio, fenômeno que amplia os efeitos sociais da punição para além da pessoa custodiada (JESUS; TOLEDO; BANDEIRA, 2025).

Ao mesmo tempo, o dossiê evidencia limites na produção e abertura de dados sobre violência policial e maus-tratos, com sub-registro e divergências de preenchimento que dificultam inferências causais robustas sobre a real capacidade de prevenir a violência institucional, recomendando padronização de formulários, campos obrigatórios e integração com serviços de saúde e ouvidorias (JESUS; TOLEDO; BANDEIRA, 2025).

Do ponto de vista das decisões, os dados apontam variações territoriais significativas na proporção de prisões preventivas e de liberdades com cautelares, sugerindo que a calibragem do risco e a disponibilidade de alternativas penais influenciam diretamente o desfecho da audiência. Como agenda de aperfeiçoamento, os estudos recomendam critérios decisórios baseados em evidências, avaliação de risco proporcional, garantia de apresentação tempestiva, qualificação da escuta e protocolos de registro e encaminhamento de relatos de violência, com transparência ativa de dados e auditoria periódica. Esses pontos são coerentes com a abordagem de processos estruturais, na medida em que tratam de rotinas, incentivos e capacidades administrativas, e não apenas de enunciados normativos, e servem como ponte para o monitoramento do Plano Pena Justa no eixo de controle da entrada e regulação de vagas (JESUS; TOLEDO; BANDEIRA, 2025; CNJ, 2025).

O gráfico mostra a evolução anual das audiências de custódia no Brasil e evidencia três movimentos bem nítidos. Primeiro, uma fase de expansão e consolidação entre 2015 e 2019: de 2.225 (2015) para 65.169 (2016), 140.733 (2017), 175.428 (2018) e 222.854 (2019). Essa trajetória é compatível com a institucionalização do procedimento e a ampliação da cobertura de registro nos tribunais.

Figura 7. Evolução anual das audiências de custódia no Brasil



Fonte: SISTAC/CNJ Período da consulta: jan/2015 a ago/2024⁵⁵

Em seguida, com a pandemia pela Covid-19, observou-se uma queda brusca dos números em 2020 (67.573), seguida de retomada em 2021 (111.066). A oscilação decorre de restrições operacionais no período mais agudo da pandemia e de adaptações graduais de fluxo e registro no ano seguinte.

Por fim, vê-se a aceleração recente: 258.007 em 2022 e pico em 2023 (375.055). O patamar elevado indica maior capilaridade do instituto e melhor aferição administrativa dos casos que chegam à custódia. O valor de 2024 (236.290) está marcado como “jan a ago”, portanto é um dado parcial; não devendo, portanto, ser comparado diretamente com anos fechados.

Em termos de implicações, a curva de crescimento e consolidação das audiências de custódia indica o seu potencial de centralidade como filtro de legalidade e proporcionalidade na porta de entrada do sistema penal, sobretudo após 2021. Trata-se, portanto, de um indiscutível avanço para o efetivo controle da porta de entrada e, conseqüentemente, para o enfrentamento do ECI do sistema penitenciário. Prova disso é que, segundo dados divulgados pelo CNJ, em 24 de

⁵⁵ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/boletim-audiencias-de-custodia-n-3-05-11-2024-1.pdf> Acesso em: 14 mar. 2026.

fevereiro de 2025, “a série histórica dos últimos 10 anos indica que, em 59% dos casos, foi mantida a prisão preventiva, enquanto a liberdade foi concedida em 41% dos casos, e a prisão domiciliar em 0,3% dos casos...” O que significa dizer que a média nacional de soltura é de 4 em cada 10 presos⁵⁶.

4.1.2 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A previsão legal do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) na Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, não representou um ineditismo no ordenamento jurídico brasileiro. Antes de sua incorporação pela lei, como referido neste capítulo, havia mecanismos formais e até informais, ou sem previsão legal, que flexibilizavam a obrigatoriedade da ação penal, buscando reduzir o encarceramento em massa (SCHAUN; SILVA, 2020).

Além disso, o próprio ANPP, em moldes muito similares aos atuais, já havia sido previsto no artigo 18 da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que substituiu a Resolução nº 13/2006 com o objetivo de regulamentar as investigações criminais conduzidas pelo Ministério Público.

A Resolução nº 181/2017 trouxe mudanças significativas na tramitação do Procedimento Investigatório Criminal (PIC), de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido por membros do Ministério Público. Esse procedimento é utilizado para apurar infrações penais de natureza pública e fundamentar eventual propositura da ação penal (Viana, 2019, p. 350).

A edição da Resolução nº 181/2017 pelo CNMP teve como objetivos principais aprimorar as investigações realizadas pelo Ministério Público, promover maior celeridade e eficiência e desburocratizar o procedimento⁵⁷. Além disso, buscou-se fortalecer os princípios acusatórios e proteger os direitos fundamentais dos investigados, promovendo uma desjudicialização dos conflitos penais (SILVA, 2021). Nesse contexto, o ANPP surgiu como um instrumento

⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de custódia completam 10 anos com dados inéditos**. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencias-de-custodia-completam-10-anos-com-dados-ineditos/#:~:text=Audi%C3%A2ncias%20de%20cust%C3%B3dia%20completam%2010%20anos%20com%20dados%20in%C3%A9ditos%20%2D%20Portal%20CNJ> Acesso em: 14 mar. 2026.

⁵⁷ Em 2015, o STF, com base na Teoria dos Poderes Implícitos, reconheceu a validade do PIC (Procedimento Investigatório Criminal), desde que fossem respeitados os direitos e garantias fundamentais do investigado, como as prerrogativas dos advogados e a reserva constitucional de jurisdição (STF, RE 593.727/MG, 2015).

despenalizador, próprio de uma ideia de Justiça Penal Negociada (ARAÚJO, 2024), para suprir a lacuna legislativa existente, evitando a persecução penal desnecessária e fortalecendo a ideia de que o Direito Penal deve ser aplicado como *ultima ratio*.

A criação do ANPP, conforme estabelecido na Resolução nº 181/2017, gerou intensos debates sobre sua constitucionalidade, especialmente no que diz respeito à discricionariedade ministerial na proposição de acordos. O artigo 18 da resolução foi questionado em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5790 e ADI 5793). Na ADI 5790, alegava-se que a norma usurpava a competência jurisdicional, ao permitir que o Ministério Público pudesse dispor do poder-dever de ajuizamento da ação penal pública,

(...) violando o princípio da indisponibilidade da ação penal pública. Já na ADI 5793, sustentava-se que o CNMP teria extrapolado seu poder regulamentar ao legislar sobre matéria penal e processual penal, competência privativa da União prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (BARBUGIANI; CILIÃO, 2020, p. 130).

Em resposta às críticas, o CNMP reformou o artigo 18 por meio da Resolução nº 183/2018, aprimorando sua redação e restringindo suas hipóteses de cabimento. Contudo, a controvérsia em torno da legalidade do ANPP persistiu até a edição da Lei nº 13.964/2019, que incorporou o instituto ao Código de Processo Penal (CPP), por meio do artigo 28-A, aparando arestas e garantindo sua conformidade com o princípio da reserva legal⁵⁸.

O Pacote Anticrime foi promulgado com o objetivo de aprimorar o combate à criminalidade organizada e aos crimes violentos, além de ampliar as hipóteses de justiça consensual no Brasil. O projeto de lei que originou a Lei nº 13.964/2019 tinha como um de seus propósitos oficiais legalizar o ANPP, que já era utilizado pelo Ministério Público como medida para desafogar o sistema criminal e otimizar a atuação do Poder Judiciário (PACELLI, 2021). A redação do artigo 28-A aproxima-se da versão atualizada do artigo 18 da Resolução nº 181/2017, mas apresenta diferenças importantes, como a ampliação das hipóteses de cabimento e o afastamento de certos requisitos impeditivos à celebração do acordo.

Com a introdução do ANPP na legislação, foi resolvido o problema da violação ao princípio da legalidade, visto que o instituto passou a ser disciplinado em lei, respeitando a reserva legal prevista na Constituição Federal. Ademais, a incorporação do ANPP ao

⁵⁸ Tais circunstâncias conduziram à perda superveniente do objeto das referidas ações diretas de inconstitucionalidade, no tocante à constitucionalidade do ANPP.

CPP limitou a discricionabilidade do Ministério Público, exigindo que os acordos fossem submetidos à homologação judicial, assegurando maior controle e transparência no processo (Schaun; Silva, 2020, p. 101).

A regulamentação do ANPP no Brasil consolidou sua posição como um dos mais importantes instrumentos de justiça consensual no sistema penal, refletindo uma tendência global de flexibilização da obrigatoriedade da ação penal. Ao mesmo tempo, buscou promover a eficiência do sistema criminal, contribuindo para a redução do encarceramento em massa e para a valorização do papel das vítimas no processo penal. Assim, o ANPP representa uma inovação normativa que busca equilibrar os interesses da sociedade e os direitos fundamentais dos investigados.

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) possui objetivos bem delineados, que refletem sua importância no sistema de justiça penal brasileiro. Dentre as suas principais características, destacam-se a celeridade processual, a economia de recursos judiciais e o fortalecimento da atuação resolutiva do órgão ministerial público. Esses elementos permitem que o ANPP contribua significativamente para a eficiência da justiça, ao mesmo tempo em que respeita os direitos fundamentais dos investigados.

Considerando que um dos principais objetivos do ANPP é a celeridade processual, buscando evitar a morosidade da justiça e o prolongamento desnecessário de litígios penais, tem-se que a celebração do ajuste ocorre antes da instauração da ação penal, permitindo a resolução do litígio no âmbito extraprocessual, com menor impacto no tempo de submissão do investigado ao sistema de justiça. De acordo com Cunha (2020, p. 127), “o ANPP evita a judicialização desnecessária de litígios penais, ao propor condições que, uma vez cumpridas, extinguem a punibilidade sem a necessidade de uma sentença condenatória”.

Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a importância da celeridade processual no julgamento do Habeas Corpus nº 194.677. Na oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes destacou que o ANPP evita o prolongamento desnecessário de litígios e promove uma justiça mais ágil, com foco na eficiência administrativa e na proteção dos direitos do investigado (STF, HC 194.677, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, 11.05.2021).

Além disso, Mendonça (2020) observa que a celeridade promovida pelo ANPP não apenas beneficia o sistema judiciário ao reduzir a sobrecarga de processos, mas também protege o investigado dos efeitos estigmatizantes de uma longa tramitação penal. Assim, o instituto atende a

uma necessidade de modernização da justiça criminal, alinhando-se a tendências internacionais que priorizam soluções extrajudiciais em conflitos de menor gravidade.

Outro fundamento essencial do ANPP é a economia de recursos judiciais, considerando os altos custos envolvidos na tramitação de processos criminais tradicionais. Mendonça (2020) explica que a instauração e condução de um processo penal requerem significativo investimento de recursos humanos e financeiros, não apenas por parte do Estado, mas também dos investigados, que enfrentam custos elevados com defesa técnica e demais despesas processuais.

A jurisprudência reforça esse entendimento. No julgamento do Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 130.587, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ressaltou que o ANPP reduz os custos operacionais do sistema de justiça, ao resolver litígios de forma consensual e eficiente (STJ, AgRg no RHC 130.587, Rel. Min. Felix Fischer, 5ª T., 17.11.2020).

Schaun e Silva (2020) argumentam que a economia gerada pelo ANPP é fundamental para a racionalização dos recursos públicos, permitindo que o Estado concentre esforços em casos de maior relevância penal. Esses autores destacam que, ao prevenir o ingresso desnecessário de novos processos no sistema judicial, o ANPP contribui para o descongestionamento dos tribunais e para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional.

O ANPP também promove o fortalecimento do papel negociador do Ministério Público, conferindo maior protagonismo ao órgão acusador na condução de soluções consensuais. Como titular da ação penal pública, o Ministério Público desempenha papel central na proposta e celebração do acordo, analisando as peculiaridades de cada caso para verificar a suficiência das condições pactuadas para a reprovação e prevenção do crime (STJ, AgRg no REsp 1.948.350/RS, Rel. Min. Jesuíno Rissato, 5ª T., 09.11.2021).

Schaun e Silva (2020, p. 107) apontam que,

o ANPP consolida o Ministério Público como um ator central na administração da justiça consensual, ao equilibrar sua função acusatória com a possibilidade de celebrar acordos que atendam aos interesses do sistema penal e da sociedade. Essa dualidade de papéis fortalece a eficiência e a credibilidade do sistema, ao mesmo tempo em que promove uma abordagem mais equilibrada e menos punitivista no direito penal.

Embora o Ministério Público tenha discricionariedade na propositura do ANPP, essa faculdade deve ser exercida de forma fundamentada, em respeito aos direitos fundamentais do investigado e à necessidade de transparência no processo penal. Dito de outra forma: em boa verdade, não há qualquer discricionariedade ampla na atuação do Ministério Público, tratando-se a

oferta de proposta de ANPP de um poder-dever, proporcional e compatível com a infração imputada (LUCCESI; OLIVEIRA, 2023). Uma atuação, portanto, que deve estar contida nos lindes da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88⁵⁹).

Para Aury Lopes Júnior (2020), a liberdade de atuação do Ministério Público deve ser harmonizada com o direito público subjetivo do investigado. Assim, ao órgão ministerial cabe apenas verificar o cumprimento dos requisitos legais e negociar as condições do acordo, podendo propor cumulativa ou alternativamente medidas como reparação do dano, pagamento de prestação pecuniária e prestação de serviços à comunidade. Contudo, na visão do referido autor, não é atribuição do Ministério Público decidir sobre a admissibilidade ou não do ANPP.

Por outro lado, o § 14 do art. 28-A do CPP prevê a possibilidade de revisão da negativa de proposta de ANPP, com remessa dos autos ao órgão superior do Ministério Público, garantindo maior controle sobre as decisões do *parquet* sem comprometer sua autonomia funcional. Essa sistemática foi reforçada pelo STJ no julgamento do Recurso ordinário em Habeas Corpus nº 161.251, ao estabelecer que a análise judicial deve respeitar os limites de competência e discricionariedade atribuídos ao Ministério Público (STJ, RHC 161.251, Rel. Min. Ribeiro Dantas, 5ª T., 10.05.2022).

Prosseguindo na análise das principais características do ANPP, tem-se que o primeiro requisito para a sua celebração está relacionado à inexistência de razões para o arquivamento dos autos. Conforme apontado por Mendonça (2020), “o ANPP serve como alternativa à denúncia, e não ao arquivamento”, sendo imprescindível que a investigação tenha apresentado elementos suficientes para a configuração da justa causa, elemento essencial para o legítimo exercício da ação penal. Na linha do entendimento consagrado por Afrânio Silva Jardim (1999), no sentido de que “a existência de um suporte probatório mínimo daquilo que está narrado na denúncia ou queixa é uma das condições para o regular exercício do direito de ação penal condenatória. Esta prova mínima deve abranger a conduta típica, sua ilicitude e culpabilidade”.

⁵⁹ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Nesse sentido, o ANPP não pode ser utilizado de maneira indiscriminada ou para pressionar investigados a aceitarem acordos sem suporte probatório mínimo. A jurisprudência reflete essa preocupação. No julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 656.789/RS, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reiterou que a existência de justa causa é “condição essencial para a celebração do acordo, protegendo o investigado de acordos injustos ou arbitrários” (STJ, AgRg no HC 656.789, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª T., 20.04.2021).

Por outro ângulo de análise, a confissão do investigado, exigida pelo artigo 28-A do CPP, é um dos aspectos mais polêmicos do ANPP. De acordo com Mendonça (2020),

essa confissão não implica um reconhecimento pleno de culpa, mas sim uma admissão de caráter moral e circunstancial, suficiente para subsidiar a celebração do acordo. A confissão, nesse contexto, tem finalidade preventiva, evitando que indivíduos inocentes aceitem acordos apenas para se livrarem da persecução penal.

Originalmente, a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) exigia que a confissão fosse formal e circunstanciada, o que incluía a indicação de provas do cometimento do delito. Posteriormente, a Resolução nº 183/2018 flexibilizou essa exigência, dispensando a necessidade de comprovação do delito. Na redação final do artigo 28-A, prevaleceu a expressão “circunstancialmente”, interpretada de maneira divergente pela doutrina. Alguns autores, como Mendonça (2020), sustentam que a confissão deve ser detalhada, mencionando tempo, lugar e modo do crime.

A jurisprudência do STJ também aborda a relação entre confissão e requisitos para o ANPP. No Habeas Corpus nº 822.947-GO, a Corte cidadã decidiu que, em casos de aplicação de minorantes como o tráfico privilegiado, a confissão feita para o acordo deve ser considerada na avaliação da viabilidade do ANPP, mesmo que a descrição inicial dos fatos na denúncia seja imperfeita (STJ, HC 822.947, Rel. Min. Ribeiro Dantas, 5ª T., j. 27.06.2023).

A confissão, prevista no artigo 28-A do Código de Processo Penal (CPP), também tem gerado debates sobre sua finalidade, efeitos jurídicos e a possibilidade de sua utilização como prova em situações de não homologação ou rescisão do acordo.

Caso o acordo não seja homologado, tem-se entendido que a confissão do investigado e as informações fornecidas não podem ser utilizadas pelos agentes públicos, sendo consideradas elementos ilegítimos para ingressar nos autos. Veja-se que, com relação ao acordo de Colaboração Premiada, regulado pela Lei nº 12.850/2013, há vedação expressa do uso de provas

autoincriminatórias produzidas pelo colaborador em seu desfavor, caso o acordo não seja homologado judicialmente em razão de retratação (art. 4º, § 10, da Lei nº 12.850/2013⁶⁰).

Ademais, a Orientação Conjunta nº 1/2018 do Ministério Público Federal reforça essa vedação, determinando que, na ausência de homologação, as informações e provas apresentadas devem ser arquivadas ou destruídas, com garantia de confidencialidade (MENDES, 2020). Essa regra, além de proteger o investigado, busca evitar o abuso de poder por parte do órgão ministerial e resguardar o equilíbrio processual.

Uma questão que suscita grande controvérsia é se a confissão pode ser utilizada como prova acusatória em situações de rescisão do ANPP, quando o acordo, já homologado, é posteriormente descumprido pelo investigado. Uma corrente doutrinária entende que, devido ao silêncio da lei, seria possível o aproveitamento da confissão como prova na ação penal subsequente, sob o argumento de que sua função seria estimular o cumprimento dos termos do acordo (SCHAUN; SILVA, 2020). No entanto, essa posição encontra resistência.

Outra corrente, amplamente defendida por Mendonça (2020), argumenta que a confissão feita no contexto do ANPP não pode ser utilizada como prova, mesmo em casos de descumprimento do acordo. Isso porque, no momento da confissão, inexistia processo penal em curso, e tal confissão não é produzida sob contraditório judicial, o que contraria o artigo 155 do CPP, que dispõe que o juiz não pode fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos durante a investigação.

A vedação ao uso da confissão também se fundamenta no princípio da vedação ao *venire contra factum proprium* (vedação ao comportamento contraditório), que é aplicável a todos os ramos do Direito (SANTOS, 2019). Permitir que uma confissão obtida em um contexto estritamente consensual seja utilizada para fundamentar uma ação penal pública violaria a boa-fé e a segurança jurídica, desestimulando os investigados a cooperarem nos acordos.

Conclui-se que a confissão realizada para fins de celebração do ANPP deve ser considerada apenas como uma condição essencial para sua celebração, e não como um elemento probatório em desfavor do investigado. O uso dessa confissão em um processo penal subsequente, seja em casos

⁶⁰ Lei 12.850/2013 – “Art. 4º [...] § 10. As partes podem retratar-se da proposta, caso em que as provas autoincriminatórias produzidas pelo colaborador não poderão ser utilizadas exclusivamente em seu desfavor.”

de não homologação ou rescisão do acordo, comprometeria a integridade do instituto e violaria direitos fundamentais.

Além disso, é imprescindível que eventuais compartilhamentos dessa confissão com outras esferas administrativas ou órgãos públicos, como a Receita Federal, sejam limitados ou modulados consensualmente, de forma a proteger os interesses do investigado (MENDONÇA, 2020). Ao impor essas limitações, o ANPP preserva sua natureza consensual e evita que se transforme em um instrumento de coerção.

A produção acadêmica da Universidade de Brasília vem contribuindo para o debate sobre os limites e o desenho institucional do ANPP. Pesquisa de mestrado aponta para a inadequação de uma “confissão-condição” como requisito absoluto para negociar, por tensionar a presunção de inocência e potencializar riscos de violação à garantia constitucional contra a não autoincriminação caso o acordo não se formalize, recomendando salvaguardas procedimentais e padrões de motivação (GOMES JÚNIOR, 2023).

Outro requisito essencial do ANPP é que a pena mínima prevista para o delito seja inferior a quatro anos. De acordo com Cunha (2020), a aferição da pena mínima deve considerar as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto, conforme a literalidade do § 1º do artigo 28-A do CPP. Esse entendimento foi reforçado no julgamento dos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1.635.787/SP, no qual o STJ determinou que “as causas modificadoras da pena mínima devem ser descritas na denúncia, não sendo consideradas apenas na fase de sentença condenatória” (STJ, EDcl no AgRg no AgRg no AREsp 1.635.787/SP, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª T., j. 04.08.2020).

Em casos de concurso de crimes, a jurisprudência do STJ adota o entendimento de que o somatório das penas mínimas deve ser utilizado para verificar a viabilidade do acordo, seguindo o mesmo raciocínio aplicado à suspensão condicional do processo, conforme a Súmula nº 243 do STJ e a Súmula nº 723 do STF (STJ, EDcl no REsp 1.853.351/RO, Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª T., 25.08.2020).

De outra parte, o ANPP deve ser necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Essa análise é feita pelo Ministério Público, que, como titular da ação penal, avalia as circunstâncias do caso concreto para decidir sobre a viabilidade do acordo. Conforme Mendonça (2020), “essa avaliação deve ser criteriosa, evitando tanto a banalização quanto a aplicação arbitrária do instituto”.

Finalmente, contextualizando-se os avanços trazidos pelo ANPP do ponto de vista de políticas públicas estruturais, tema central desta dissertação, não há como negar que esse importante instrumento de justiça penal negociada dialoga com o eixo de redução de litígios e de uso do cárcere, pois tem a força de deslocar casos de baixa gravidade para soluções negociadas com monitoramento, pondo fim ao litígio penal de forma célere.

No entanto, para que esse potencial do ANPP se converta em resultados sistêmicos mensuráveis, tem-se recomendado: i) padronização nacional mínima de critérios de cabimento e de cláusulas, com espaço para adaptações locais justificadas; ii) transparência ativa de dados agregados, incluindo número de propostas, recusas fundamentadas, taxas de homologação, descumprimento e conversão em denúncia; iii) controle revisional com prazos e métricas; iv) cautelas sobre a confissão como requisito, evitando “coerções indiretas” e efeitos adversos caso o acordo não se concretize; v) integração com audiências de custódia e alternativas penais, para que o ANPP seja parte de uma política coerente de porta de entrada e de respostas proporcionais (GOMES JÚNIOR, 2023; LINS, 2024; CNMP, 2024; STJ, 2024).

Para que se tenha uma pequena dimensão do potencial impacto da utilização efetiva do ANPP como instrumento de uma eficiente política pública criminal, válido mencionar os dados levantados em pesquisa de mestrado profissional em direito no âmbito da Universidade de Brasília, envolvendo os acordos de não persecução penal entabulados com pessoas investigadas pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião dos atos antidemocráticos do 8 de janeiro de 2023 (GOMES, 2025).

No referido estudo, ficou demonstrado que os acordos eram concluídos, com a pacificação do conflito social, em cerca de 10 meses, enquanto o tempo médio de tramitação de ações penais na fase de conhecimento do primeiro grau é de, aproximadamente, 2 anos e 7 meses. Noutros termos: a adoção e implementação do ANPP representou um ganho de quase 70% do tempo geralmente gasto pela justiça para o julgamento de um caso penal em primeiro grau de jurisdição, valendo-se da justiça contenciosa tradicional. A não deixar nenhuma dúvida sobre a eficiência do instituto na promoção de uma resposta estatal mais ágil e efetiva, sem o agravamento da crise carcerária, em prestígio aos princípios da razoável duração do processo, da garantia do acesso à justiça, redução de gastos públicos e aumento da eficiência do sistema judiciário. Em síntese, portanto, o estudo destacou os seguintes avanços proporcionados com a implementação do ANPP

nos casos relacionados ao 8 de janeiro de 2023: a) celeridade e economia processual; b) transformação social e justiça restaurativa e c) efetividade e isonomia territorial.

Não é tudo. No julgamento do HC 185.913, Rel. Min. Gilmar Mendes, em que se discutiu sobre a possibilidade de aplicação retroativa do ANPP para casos penais em curso por ocasião da edição da Lei n. 13.964/2019, o Min. Luís Roberto Barroso teceu considerações acerca do potencial impacto da decisão plenária sobre os processos em curso em todo o país, conforme estudo elaborado pelo CNJ. Ao fazê-lo, informou à Corte que seriam afetados pela decisão, aproximadamente, 1.700.000 processos, a saber: i) 1.573.923, em primeiro grau de jurisdição; ii) 101.000, em segundo grau de jurisdição; e iii) 20.000, em tribunais superiores. Oportunidade em que lançou a seguinte consideração, ao final acompanhada pela maioria dos Ministros da Corte:

“...Vejam, portanto, prezados Colegas, que, do total de cerca de 1.700.000, aproximadamente 1.600.000 estão no primeiro grau de jurisdição, ou seja, aguardando sentença de primeiro grau. Essa é uma breve síntese dos dados. Acho que esses números, de certa forma, confirmam o Ministro Gilmar, Relator. **Eu penso, e com a vênia de quem pensa diferentemente, o acerto da decisão. Esses [1.573.923]⁶¹ processos em primeiro grau exigiriam um trabalho de produzir uma sentença. Agora, eles exigirão o trabalho de verificar o cabimento, ou não, de um acordo de não persecução penal, com um detalhe que me pareceu muito importante numa conta de padaria que fiz rapidamente: se 30% dos acordos forem celebrados, nós estaríamos reduzindo o ingresso no sistema de 510 mil pessoas.** Portanto, é um número muito relevante, e acho que a decisão atende bem as demandas da justiça...”⁶²

Circunstâncias que não deixam nenhuma dúvida com relação ao avanço da política pública encarnada na possibilidade de formalização de um acordo de não persecução penal, no que diz respeito aos seus claros impactos positivos para a mitigação do ECI.

⁶¹ No original, constou 1.000.573.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 185.913/DF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18.09.2024, DJe 19.11.2024, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=TP&docID=782290785>. Acesso em: 30 mar. 2026.

4.2 RETROCESSOS

Este tópico examina mudanças normativas e institucionais que, no período posterior ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), tendem a aumentar tempos de permanência em regimes mais gravosos, reduzir mecanismos de reintegração e pressionar a ocupação carcerária. Em especial, analisam-se a Lei n. 14.843/2024, que restringe a saída temporária, amplia hipóteses de monitoração eletrônica e revaloriza o exame criminológico, e o chamado Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019), que elevou percentuais de progressão do art. 112 da LEP e fixou o novo teto de 40 anos no art. 75 do Código Penal.

Tais medidas apresentam um claro potencial de incidir sobre as “portas” do sistema: na entrada, reduzindo filtros que evitariam o cárcere; no cumprimento, alongando o tempo de encarceramento nos regimes fechado e semiaberto; na saída, restringindo vínculos familiares, estudo e trabalho, elementos centrais à redução de reincidência. A avaliação crítica, adiante, combina leitura dos dispositivos legais com evidências empíricas e recomenda acompanhamento por indicadores de tempo até progressão, taxa de indeferimentos e motivos, ocupação por regime, oferta educacional e laboral, uso de exame criminológico e resultados de monitoração eletrônica, de modo a aferir o impacto agregado dessas reformas sobre a persistência do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

4.2.1 A LEI Nº 14.843/2024 (“LEI DA SAIDINHA”)

A Lei n. 14.843/2024 alterou a Lei de Execução Penal para: i) restringir a saída temporária; ii) prever monitoração eletrônica em hipóteses específicas; e iii) reforçar a possibilidade de exame criminológico para progressão, mediante fundamentação (Brasil, 2024). O processo legislativo incluiu veto presidencial parcial na sanção de 11.4.2024, com manutenção, naquele momento, da visita familiar. Todavia, o Congresso Nacional derrubou parte do veto, posteriormente, resultando em restrições mais amplas na redação final, conforme os registros de publicação original, veto e promulgação de vetos (Câmara dos Deputados, 2024). A Advocacia-Geral da União, em agosto de 2024, levou a matéria ao STF, arguindo inconstitucionalidades parciais ligadas à vedação de saídas

com finalidade de convívio familiar e de reintegração social (AGU, 2024). Refiro-me, no ponto, à ADI 7.663, da relatoria do Min. Edson Fachin⁶³.

No plano material, a lei endureceu o art. 122 da LEP⁶⁴ ao vedar saída temporária e trabalho externo sem vigilância direta a condenados por crimes hediondos ou cometidos com violência ou grave ameaça contra pessoa, e ao restringir hipóteses de saída para finalidades educacionais e de reintegração (Câmara dos Deputados, 2024). A alteração contrária, em linha de princípio, diretrizes de política penal que, historicamente, vinculam a saída temporária à progressividade do regime e à manutenção de vínculos sociais, de modo a facilitar a transição para o regime aberto e o retorno ao convívio comunitário.

No entanto, estudos sinalizam que medidas que restringem oportunidades de estudo, trabalho e contato familiar tendem a piorar disciplina interna, aumentar tensões e reduzir a eficácia de trajetórias de reinserção (ANDRADE, 2015). Ademais, a supressão generalizada de saídas – sobretudo para visita familiar e atividades que concorram para o retorno social – parece conflitar com a finalidade ressocializadora da execução e com princípios constitucionais de proporcionalidade e individualização da pena (IBCCRIM, 2024; CORRÊA, 2024). Há, ainda, a preocupação de compatibilizar o novo regime com a vedação de retroatividade da lei penal mais gravosa, tema objeto de intensos debates na doutrina e na jurisprudência, à luz do art. 5º, XL, da

⁶³ Até a conclusão deste texto, a ADI 7663 ainda não havia sido julgada pela STF.

⁶⁴ Lei 7.210/1984 –

“Art. 122. Os condenados que cumprem pena em regime semi-aberto poderão obter autorização para saída temporária do estabelecimento, sem vigilância direta, nos seguintes casos:

~~I – visita à família;~~ [\(Revogado pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)

II - frequência a curso supletivo profissionalizante, bem como de instrução do 2º grau ou superior, na Comarca do Juízo da Execução;

~~III – participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social.~~ [\(Revogado pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)

III - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)

~~Parágrafo único. A ausência de vigilância direta não impede a utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado, quando assim determinar o juiz da execução.~~ [\(Incluído pela Lei nº 12.258, de 2010\)](#)

§ 1º A ausência de vigilância direta não impede a utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado, quando assim determinar o juiz da execução. [\(Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

~~§ 2º Não terá direito à saída temporária a que se refere o caput deste artigo o condenado que cumpre pena por praticar crime hediondo com resultado morte.~~ [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

§ 2º Não terá direito à saída temporária de que trata o caput deste artigo ou a trabalho externo sem vigilância direta o condenado que cumpre pena por praticar crime hediondo ou com violência ou grave ameaça contra pessoa. [\(Redação dada pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)

§ 3º Quando se tratar de frequência a curso profissionalizante ou de instrução de ensino médio ou superior, o tempo de saída será o necessário para o cumprimento das atividades discentes. [\(Incluído pela Lei nº 14.843, de 2024\)](#)”

Constituição (STJ. 6ª Turma. HC 932.864-SC, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 10/9/2024 (Info 827)⁶⁵.

A inserção da monitoração eletrônica e a revalorização do exame criminológico, por sua vez, demandam cautela empírica. Pesquisas publicadas na UnB sobre monitoração eletrônica destacam que a expansão do monitoramento não produziu, em séries históricas, redução proporcional do encarceramento, mas sim um acúmulo de controles simultâneos e estigmas que podem dificultar a reinserção (MARCOLLA, 2024; MARCOLLA, 2025). Assim, a adoção de tornozeleira eletrônica como condição padrão para saídas ou progressões deve se fazer acompanhada da análise criteriosa dos pressupostos da necessidade, adequação e proporcionalidade, com avaliação individualizada e metas de desencarceramento.

O quadro comparativo a seguir sistematiza as principais alterações introduzidas pela Lei n. 14.843/2024 no art. 122 da Lei de Execução Penal, contrapondo a disciplina anterior às novas restrições de saída temporária, à ampliação do uso de monitoração eletrônica e ao reforço do exame criminológico, bem como os efeitos práticos esperados dessas mudanças. A organização em colunas permite identificar, de forma rápida, o antes e o depois, os impactos sobre o regime semiaberto e os pontos de controle recomendados para fundamentação, proporcionalidade e transparência de dados. As referências indicadas em cada linha remetem às fontes normativas e analíticas consultadas, incluindo o texto legal e seu histórico de veto e promulgação no portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a notícia da AGU sobre a judicialização no STF e estudos técnico-acadêmicos que discutem reintegração social e monitoração eletrônica, de modo a orientar a avaliação crítica e o monitoramento alinhado às metas do Plano Pena Justa.

Quadro 1. Lei 14.843/2024 – Quadro comparativo (art. 122 da LEP): antes/depois

Dispositivo/tema	Antes (redação/entendimento)	Depois da Lei 14.843/2024	Efeito prático
Art. 122 LEP – Finalidades e hipóteses de saída temporária	Saída temporária vinculada à progressividade do regime; finalidades de visita à família, frequência a curso e atividades de reintegração, com avaliação individualizada e sem	Restrições ampliadas às hipóteses; vedação para condenados por crimes hediondos ou cometidos com violência ou grave ameaça; limitação de saídas e de trabalho externo sem	Menor uso de saídas educativas e de visita familiar, com maior tempo de encarceramento; risco de impacto negativo na manutenção de vínculos e na transição para o aberto;

⁶⁵ No mesmo sentido, vide o Tema 1381 da Repercussão Geral do STF: “Aplicação da Lei nº 14.843/2024, sobre saída temporária e trabalho externo do apenado, na execução de pena por crimes praticados antes de sua vigência.” (RE 1.532.446-RG, Rel. Min. Nunes Marques).

	monitoração eletrônica automática.	vigilância direta em determinadas situações.	necessidade de fundamentação concreta nas negativas.
Monitoração eletrônica como permitida de um modo geral	Não havia obrigatoriedade; aplicação pontual conforme necessidade e adequação, sem presunção automática.	Previsão ampliada de monitoração eletrônica como condição para concessão de benefícios em hipóteses específicas.	Aumento de camadas de controle; recomendada aplicação proporcional e individualizada, avaliação de custo-efetividade e mitigação de estigma.
Art. 112 LEP – Exame criminológico para progressão	Excepcional, condicionado à fundamentação específica e à utilidade para aferição do requisito subjetivo.	Reforço da exigibilidade do exame criminológico, com maior ênfase em hipóteses de progressão.	Risco de atrasos na progressão e de burocratização; necessidade de laudos tecnicamente idôneos e prazos.
Linha do tempo legislativa (veto e derrubada)	Sanção com veto parcial preservando visita familiar na versão inicial promulgada.	Derrubada parcial de vetos pelo Congresso, ampliando restrições; promulgação subsequente dos vetos derrubados.	Redação final com maior restrição de direitos.
Irretroatividade e aplicação no tempo	Regra constitucional de irretroatividade da lei penal mais gravosa.	Debate sobre alcance às execuções em curso e fatos pretéritos; necessidade de controle de constitucionalidade.	Segurança jurídica e uniformização de entendimentos nas cortes.
Evidências de reintegração social (educação, trabalho, vínculos)	Modelos de execução voltados à progressividade e à manutenção de vínculos sociais.	Restrições às saídas que podem reduzir estudo, trabalho e convívio familiar.	Risco de efeitos contraproducentes sobre disciplina e reinserção, com impacto negativo ao sistema carcerário.

Fonte: Elaboração própria

4.2.2 PACOTE ANTICRIME

A Lei n. 13.964/2019, embora tenha promovido o avanço do ANPP, por outro lado reconfigurou a arquitetura da execução penal e do direito penal material com efeitos cumulativos, e negativos, sobre permanência média no cárcere e ocupação por regime. Além de elevar o teto de cumprimento de pena no art. 75 do Código Penal para 40 anos, a reforma substituiu o modelo relativamente simples de progressão do art. 112 da LEP por uma matriz escalonada que combina natureza do delito, resultado morte e reincidência específica ou genérica (BRASIL, 2019; BRASIL, 1940).

Na prática, a passagem para patamares objetivos superiores faz com que parcelas significativas do cumprimento se concentrem em regimes mais gravosos, sobretudo quando não há contrapartida em expansão de alternativas penais, vagas qualificadas de trabalho e educação e

governança ativa de fluxos de entrada e saída. Esse tipo de endurecimento, sem medidas de compensação, tende a prolongar tempos de permanência, pressionar a ocupação, intensificar gargalos de progressão e tensionar os fundamentos do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) (CNJ, 2025; SENAPPEN/CNPCP, 2024; MJSP, 2024).

4.2.2.1 MAIS TEMPO PARA A PROGRESSÃO DE REGIME

O art. 112 da LEP⁶⁶ passou a prever percentuais mínimos diferenciados para progressão, distribuídos em degraus como 16%, 20%, 25%, 30%, 40%, 50%, 60% e 70%, a depender do tipo

⁶⁶ Lei 7.210/1984

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos: [\(Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - 16% (dezesseis por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - 20% (vinte por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - 25% (vinte e cinco por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido com violência à pessoa ou grave ameaça; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - 30% (trinta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido com violência à pessoa ou grave ameaça; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - 40% (quarenta por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - 70% (setenta por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário; [\(Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

VI - 50% (cinquenta por cento) da pena, se o apenado for: [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - 75% (setenta e cinco por cento) da pena, se o apenado for: [\(Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

a) condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, se for primário, vedado o livramento condicional; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

b) ~~condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; ou~~ [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

b) condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa ultraviolenta estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado, vedado o livramento condicional; [\(Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

c) condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

d) condenado pela prática de feminicídio, se for primário, vedado o livramento condicional; [\(Incluído pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

VI-A - 55% (cinquenta e cinco por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de feminicídio, se for primário, vedado o livramento condicional; [\(Incluído pela Lei nº 14.994, de 2024\)](#)

VI-A - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

VII - 60% (sessenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - 80% (oitenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado; [\(Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026\)](#)

VIII - 70% (setenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

penal, da ocorrência de resultado morte e da qualidade da reincidência. Notas técnicas sistematizam esse “mapa de patamares” e discutem situações controversas, como a definição e o alcance da reincidência específica, as combinações de delitos na soma de penas e a interação com requisitos subjetivos, inclusive a eventual exigência de exame criminológico, que deve ser fundamentada e não automática (MPPR, 2020; MPPR, 2021; BRASIL, 2019)⁶⁷.

Em 2021, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema 1.084, uniformizou critérios para hipóteses de reincidência genérica, reduzindo divergências entre tribunais e exigindo motivação individualizada para fixação do patamar pertinente, o que melhora a previsibilidade, mas não elimina o impacto agregado do novo desenho sobre o tempo de encarceramento (STJ, 2021).

Do ponto de vista de gestão, o efeito do escalonamento aparece em quatro frentes: i) aumento do tempo mínimo em regime fechado ou semiaberto antes de alcançar regimes menos gravosos; ii) maior sensibilidade das rotinas de cálculo a falhas documentais e atrasos periciais, que podem alongar indevidamente a permanência; iii) crescimento do contencioso intertemporal e de execução, com impactos na carga de trabalho das varas e defensorias; iv) necessidade de dados confiáveis e tempestivos para medir tempos até a progressão, taxas de indeferimento e razões de negativa. Diretrizes recentes incentivam que, para além do cumprimento estrito dos percentuais, os órgãos integrantes do sistema de justiça incorporem metas operacionais de redução de tempo morto processual, aumentem transparência ativa de séries por unidade prisional e implantem auditorias amostrais dos cálculos (CNJ, 2025; MJSP, 2024).

Para a tormentosa tarefa de avaliar empiricamente os impactos produzidos pela referida alteração legislativa, especialmente no contexto do ECI, seria recomendável a instituição de um painel mínimo de indicadores estruturais e decisórios.

Tal painel deveria contemplar, por exemplo, os seguintes indicadores: (i) o tempo médio decorrido até a progressão de regime, segundo as diferentes frações legais aplicáveis e a natureza do delito; (ii) a taxa de indeferimento dos pedidos de progressão, com discriminação dos

VIII - 85% (oitenta e cinco por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional. ([Redação dada pela Lei nº 15.358, de 2026](#))”

⁶⁷ Em 25.03.2026, sobreveio a Lei n. 15.358/2026 (Marco Legal do Combate ao Crime Organizado), que tornou ainda mais severos os percentuais mínimos para a progressão de regime, reforçando a linha de argumentação contida nesta dissertação.

fundamentos decisórios empregados; (iii) a distribuição da população em execução penal segundo a reincidência genérica e específica; (iv) os estoques e fluxos de pessoas privadas de liberdade por regime, acompanhados das correspondentes taxas de ocupação das unidades prisionais; (v) a oferta institucional e a adesão efetiva a atividades de estudo e trabalho; (vi) o volume e a duração das exigências judiciais de exame criminológico; e (vii) indicadores de litigiosidade no âmbito da execução penal, notadamente a interposição de recursos, a impetração de habeas corpus e a instauração de incidentes de cálculo e cumprimento de pena.

A publicização desses indicadores permitiria a formulação de um diagnóstico com relação aos impactos, de um modo geral, da reforma legislativa de 2019 (Pacote Anticrime), às práticas decisórias observadas na execução penal e aos níveis de ocupação sistêmica do sistema prisional, contribuindo para uma avaliação mais efetiva dos objetivos traçados pelo STF para a superação das ilegalidades estruturais (CNJ, 2025; CNJ, 2025; MJSP, 2024).

4.2.2.2 ALTERAÇÃO DO ART. 75 DO CÓDIGO PENAL PARA 40 ANOS

A elevação do teto do art. 75 do Código Penal (40 anos), majorando o limite máximo do tempo de privação de liberdade, independentemente do somatório de penas em caso de pluralidade de condenações (BRASIL, 2019; BRASIL, 1940), tende a aumentar o período de permanência em regimes mais gravosos, reduzindo mecanismos de reintegração e pressionando a ocupação carcerária. O impacto direto recai sobre perfis de múltiplos delitos graves, para os quais o teto anterior funcionava como trava num patamar mais baixo.

Embora o novo limitador não altere o cálculo dos marcos de progressão, ele amplia o horizonte máximo de cumprimento e, em conjunto com a matriz do art. 112 da LEP, pode estender a permanência em regimes fechado e semiaberto em casos de alta gravidade. Em se tratando de uma política pública com impacto direto no sistema carcerário nacional, seria desejável que tal alteração legislativa se fizesse acompanhada de um alentado planejamento prospectivo de vagas por regime, da ampliação de oferta educacional e laboral intramuros e de mecanismos de portas de saída que fossem capazes de neutralizar a tendência de “empilhamento” de pessoas nos regimes intermediários, sob pena de perpetuar ocupação acima da capacidade e de comprometer a finalidade ressocializadora (SENAPPEN/CNPCP, 2024; CNJ, 2025).

Seja como for, implementada a política pública, é recomendável ao menos que se avaliem os seus impactos no contexto do declarado ECI, e à luz das metas do Plano Pena Justa, com a instituição do painel mínimo de indicadores referido no tópico anterior (tempo médio até a progressão por patamar legal e por natureza de delito; taxa de indeferimento e motivos; distribuição por reincidência específica e genérica; estoques e fluxos por regime com taxa de ocupação; oferta e adesão a estudo e trabalho; volume e duração de exigência de exame criminológico; litigiosidade de execução). Indicadores que permitiriam uma aferição mais realista e adequada sobre o ECI do sistema carcerário (CNJ, 2025; CNJ, 2025; MJSP, 2024).

Na linha do que tem sido preconizado por Salo de Carvalho, os projetos de lei que versem sobre matéria penal precisam passar por um “Estudo Prévio de Impacto Político-Criminal”, que não apenas vincularia o projeto à necessidade de investigação das consequências da nova lei no âmbito da administração da Justiça Criminal (esferas Judiciais e Executivas), como também exigiria a correspondente exposição da dotação orçamentária destinada para a sua implementação. Afinal, em se tratando de lei que crie tipos penais ou aumente o rigor punitivo, seria imprescindível, para a aprovação do projeto, no mínimo, a devida “Exposição de Motivos que apresentasse o número estimado de novos processos criminais que seriam levados a julgamento pelo Judiciário, o número de novas vagas necessárias nos estabelecimentos penais, bem como o volume e a origem dos recursos para efetiva implementação da lei. Se a opção político-criminal dos Poderes Públicos é o aumento das penas e o recrudescimento das formas de execução, que esta escolha imponha deveres e implique responsabilidades⁶⁸”.

4.3 PERSPECTIVAS

4.3.1 DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE A CURVA EVOLUTIVA DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA DESDE 2015

⁶⁸ CARVALHO, Salo. “Em Defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal”. Boletim IBCCRIM, Ano 16, nº 193, Dezembro de 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/369687056_Em_Defesa_da_Lei_de_Responsabilidade_Politico-Criminal Acessado em: 09.03.2025.

Dados fornecidos pelo SISDEPEN demonstram que, há mais de duas décadas, a população carcerária do Brasil excede consistentemente a quantidade de vagas disponíveis no sistema prisional (BRASIL, 2024). Embora o ano de 2020 tenha apresentado uma aparente redução no número total de pessoas submetidas ao sistema prisional, tal constatação refletiu apenas a exclusão dos reeducandos em situação de prisão domiciliar do cálculo total de pessoas encarceradas (CAESAR; VELASCO; REIS, 2020).

Tal com consignado no julgamento da ADPF 347, a superlotação carcerária caracteriza problema estrutural persistente no sistema penitenciário brasileiro, especialmente relacionado ao déficit histórico de vagas. Dados oficiais indicam a magnitude desse cenário. Segundo o monitoramento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024), responsável pela fiscalização da execução penal no âmbito do Poder Judiciário, o sistema prisional brasileiro apresentava, em 2024, um déficit superior a 160 mil vagas, revelando a manutenção de níveis críticos de superlotação nas unidades de custódia.

Paralelamente, informações consolidadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), indicam que, no primeiro semestre de 2024, a população prisional superava de forma significativa a capacidade formal das unidades existentes. De acordo com o Relatório de Informações Penais (Relipen), elaborado com base nos dados administrativos fornecidos pelos entes federativos ao Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), o déficit de vagas ultrapassava 170 mil lugares, considerando exclusivamente as celas físicas oficialmente registradas⁶⁹.

A seu turno, a SENAPPEN, órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo federal, ostenta atribuição para formular, coordenar e fomentar a política penitenciária nacional, incluindo o financiamento de obras de construção, ampliação e modernização de unidades prisionais, sobretudo por meio dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Entre as diretrizes dessa política, destacam-se a padronização de projetos arquitetônicos, a racionalização dos custos de implantação de unidades prisionais e o incentivo à adoção de modelos alternativos de execução penal, como a expansão de estabelecimentos que operam segundo o método da

⁶⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais – Relipen: primeiro semestre de 2024**. Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen>>. Acesso em: 21 mar. 2026.

Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), frequentemente associados a estratégias de humanização da pena e reintegração social.

As diferenças observadas entre os dados divulgados pelo CNJ e pela SENAPPEN decorrem das distintas funções institucionais e das diferentes metodologias utilizadas para a coleta e análise dos dados manejados por cada órgão. O CNJ, no exercício de sua função constitucional de controle e fiscalização do sistema de justiça, utiliza dados provenientes de inspeções judiciais, informações processuais e registros vinculados à execução penal, com enfoque na verificação das condições de custódia e no respeito aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Já a SENAPPEN consolida informações de natureza administrativa, prestadas pelas administrações penitenciárias estaduais e federais por meio do SISDEPEN, considerando parâmetros técnicos relativos à capacidade formal declarada das unidades, à infraestrutura disponível e às vagas oficialmente reconhecidas⁷⁰.

Seja como for, o fato é que, embora os números apresentados por cada órgão possam sofrer algum grau de variação em razão dessas diferenças metodológicas, ambos os levantamentos convergem para um diagnóstico comum: a insuficiência crônica de vagas constitui um dos principais entraves estruturais à efetividade da política penitenciária brasileira, com impactos diretos sobre a legalidade da execução penal, a gestão do sistema e a formulação de alternativas ao encarceramento em massa.

Não fosse o bastante, análise da série histórica consolidada evidencia uma trajetória de crescimento consistente do encarceramento no Brasil, a saber:

Quadro 2. Série histórica do consistente encarceramento no Brasil.

ANO	POPULAÇÃO PRISIONAL
2014	622.202
2016	722.120
2018	744.216
2020	811.707
2024	909.067

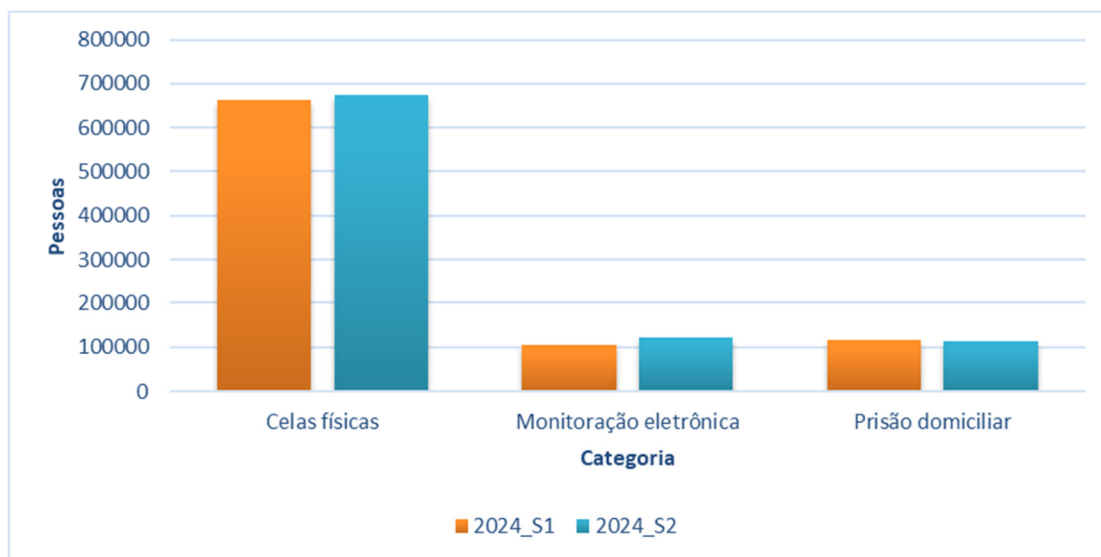
⁷⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN): metodologia e bases de dados*. Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 21 mar. 2026.

Esses pontos de referência correspondem aos dados harmonizados pelo World Prison Brief (WPB), base internacional comparativa construída a partir de informações oficiais fornecidas pelas autoridades penitenciárias nacionais, e constituem os registros mais estáveis disponíveis para análises longitudinais e comparadas. Em 31 de dezembro de 2024, o WPB registrou 909.067 pessoas sob custódia penal, correspondente a uma taxa de 416 presos por 100 mil habitantes, 23,6% de presos provisórios e nível de ocupação de 135,6%, indicadores que evidenciam a persistência estrutural da superlotação e os desafios de governança do sistema penitenciário brasileiro⁷¹.

Há, no entanto, a necessidade de se distinguir entre pessoas que ocupam vagas intramuros (presas em celas físicas) e pessoas que cumprem pena fora do cárcere. Conforme os dados primários do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), consolidados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), no primeiro semestre de 2024 o sistema contava com 663.906 pessoas presas em celas físicas, 105.104 em monitoração eletrônica e 115.117 em prisão domiciliar (BRASIL, 2024). Já no segundo semestre de 2024, o total agregado alcançou 909.067 pessoas, resultante da soma de 674.016 custodiados em celas físicas, 122.102 em monitoração eletrônica e 112.949 em prisão domiciliar (BRASIL, 2025). Essa desagregação evidencia que oscilações no contingente total de pessoas sob custódia penal podem decorrer de alterações no uso de medidas alternativas à prisão intramuros — como monitoração eletrônica e prisão domiciliar — e não exclusivamente de variações na demanda por vagas físicas no sistema penitenciário.

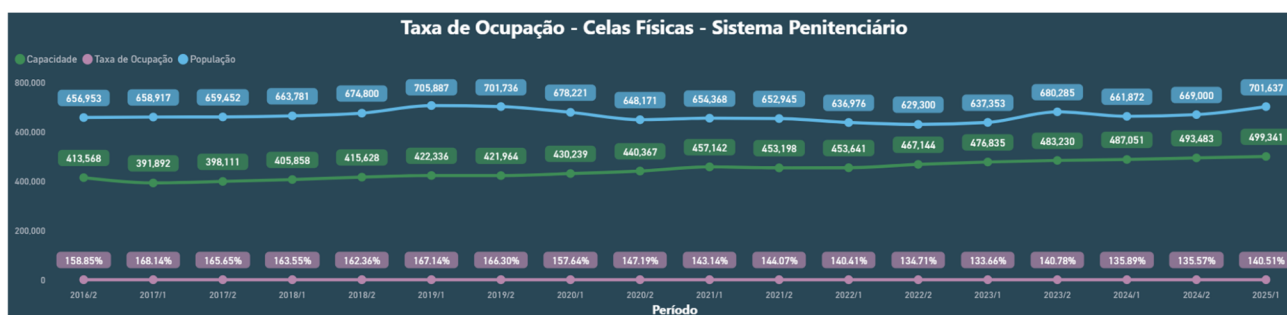
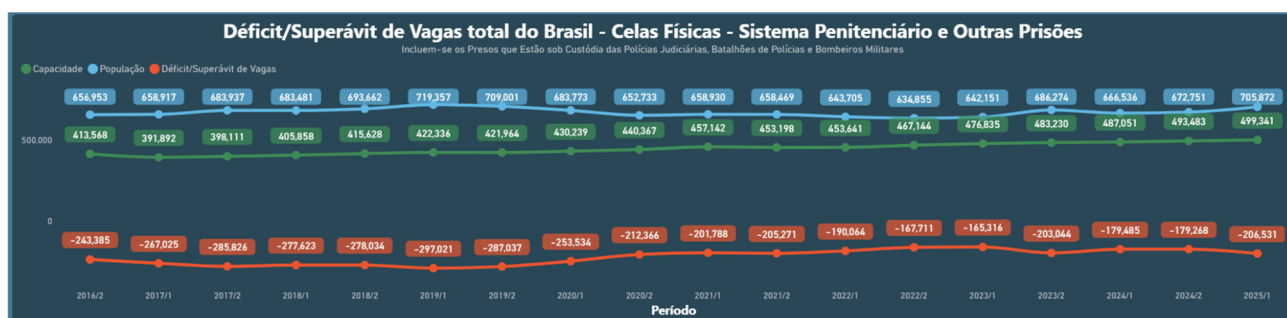
Figura 8. Encarceramento no Brasil em 2024

⁷¹ INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. *World Prison Brief – Brazil*. London: Birkbeck, University of London, 2024. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 21 mar. 2026.



Fonte: Elaboração própria

Os gráficos abaixo, com os números atualizados até março de 2026, extraído da ferramenta de coleta de dados do Sistema Penitenciário Brasileiro, exibidos pelo SISDEPEN no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), demonstram com maior clareza o persistente déficit de vagas no sistema prisional, em valores absolutos e percentuais:



Fonte: Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN)⁷²

Em perspectiva, portanto, a análise da evolução recente do encarceramento, mesmo após a proclamação do ECI do sistema carcerário nacional, indica que reformas legislativas que ampliam os requisitos temporais para progressão de regime e restringem mecanismos de flexibilização do cumprimento da pena tendem a exercer pressão sobre os estoques prisionais, caso não sejam acompanhadas por políticas compensatórias de gestão da entrada, da permanência e da saída do sistema.

Conforme referido no capítulo anterior, desde a proclamação do ECI, houve deliberações legislativas com potencial impacto no sistema carcerário brasileiro, algumas com a grande possibilidade de aumento no déficit prisional. É o caso, por exemplo, da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou substancialmente o art. 112 da Lei de Execução Penal, instituindo percentuais mais elevados e diferenciados para a progressão de regime, conforme a natureza do delito e a reincidência, contribuindo para o alongamento do tempo de permanência em regimes mais gravosos. No mesmo ritmo, a Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024, ao restringir o benefício da saída temporária — inclusive nas hipóteses anteriormente destinadas à visita familiar — e ao reforçar exigências para a progressão de regime, introduziu novos entraves à dinâmica de ressocialização, com potenciais efeitos sobre a taxa de ocupação das unidades prisionais.

Tais deliberações políticas parecem contrariar todo o esforço institucional, notadamente a partir da ADPF 347, no sentido da necessidade de mitigação da superlotação carcerária a partir de um arranjo integrado de políticas públicas com olhos voltados na “porta de entrada”, no tratamento carcerário “intramuros” e na “porta de saída”. Veja-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao estruturar, em parceria com o Poder Executivo, o Plano Nacional Pena Justa, homologado pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, passou a defender explicitamente a adoção de mecanismos permanentes de controle da ocupação prisional, inclusive com fundamento no princípio da ocupação taxativa — “uma vaga,

⁷²Disponível

em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazmUxMjNjZmEtOWM0Mi00MWRmLWJjMDAtMDdkY2U1ZGJhZGFiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection55b173a0001e0b25c9d5> Acesso em: 30 mar. 2026.

uma pessoa” —, voltados à prevenção da reprodução do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário brasileiro (CNJ, 2025).

Nesse sentido, Laíla de Oliveira Cunha Nunes (2023) menciona que a central de regulação de vagas (CNJ, 2022) deve ser um instrumento de gestão fundamentado no princípio da taxatividade ou *numerus clausus* e destinado a regular o equilíbrio da ocupação carcerária, visando à manutenção das prisões dentro de sua capacidade máxima. De modo que a central de regulação de vagas traria uma economia bastante substancial de recursos aos cofres públicos dos Estados, uma vez que eliminaria o déficit de vagas sem a necessidade de empenhar custos adicionais destinados à criação e manutenção de novas ocupações.

Por outro lado, ainda no campo das perspectivas quanto aos mecanismos de controle à evolução da curva carcerária, na ADPF 347 foram estabelecidos eixos estratégicos de atuação, entre os quais a ampliação das alternativas penais e das audiências de custódia (porta de entrada), o fortalecimento da oferta de trabalho e educação no interior das unidades (qualificação intramuros) e a gestão ativa das progressões, livramentos e políticas de reintegração social (porta de saída).

Nesse sentido, o Guia Metodológico do CNJ para a Política Permanente de Controle da Ocupação Prisional detalha esse modelo de governança ao recomendar o monitoramento sistemático de indicadores como: tempo médio até a progressão de regime; taxas de indeferimento e seus fundamentos; distribuição de vagas por regime; oferta educacional e laboral; e níveis de ocupação por unidade federativa e por estabelecimento prisional (CNJ, 2025).

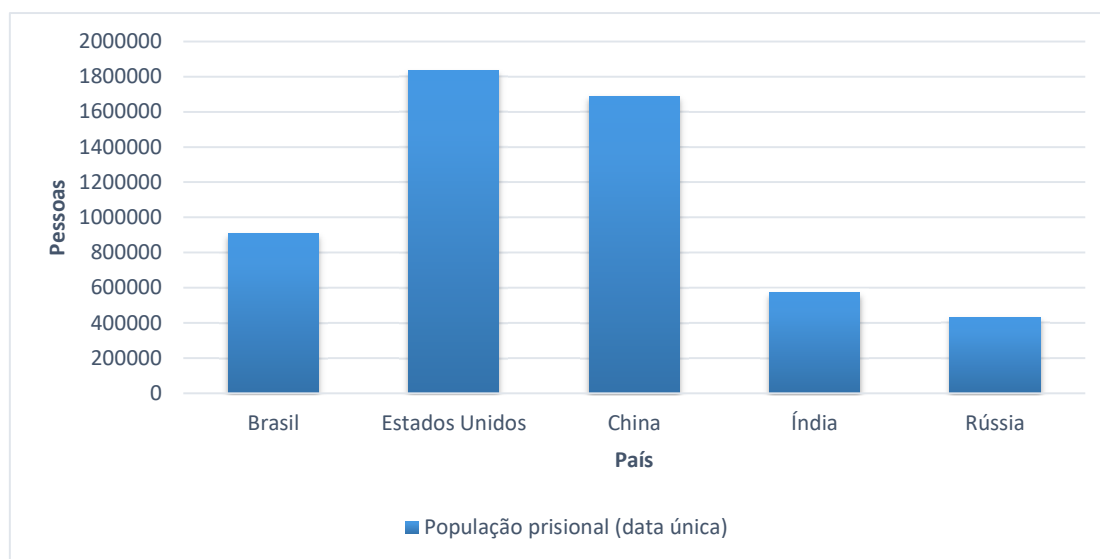
Os informes de monitoramento do Plano Pena Justa, por sua vez, reforçam a necessidade de que tais indicadores sejam acompanhados em séries históricas padronizadas e disponibilizados em regime de transparência ativa, de modo a permitir a avaliação consistente de avanços e retrocessos na implementação das políticas penais⁷³. Elementos que se afiguram como essenciais para a definição de metas realistas de redução da superlotação e para a aferição da efetividade das medidas adotadas.

Ainda no plano das perspectivas, não se deve perder de vista a posição do Brasil no plano internacional, conforme dados extraídos do World Prison Brief (WPB), já mencionado. Tais dados apresentam, em números absolutos, os países com os maiores contingentes de pessoas sob custódia

⁷³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Primeiro Informe Nacional de Monitoramento do Plano Pena Justa*. Brasília: CNJ, 2025.

penal, evidenciando que o Brasil perde apenas para países como os Estados Unidos da América e a China, situando-se à frente de países como Índia e Rússia. Segundo a base adotada, o Brasil registra pouco mais de 900 mil pessoas privadas de liberdade, enquanto os Estados Unidos superam 1,8 milhão e a China se aproxima de 1,7 milhão. A leitura desses dados exige, contudo, cautela metodológica: no caso norte-americano, o World Prison Brief agrega, além das prisões estaduais e federais, as chamadas “local jails”, o que eleva significativamente o total quando comparado a bases que consideram apenas “prisons”. Tal circunstância reforça a necessidade de explicitar, em análises comparativas, a fonte e o escopo dos dados utilizados, sob pena de comprometer a validade das conclusões internacionais⁷⁴.

Figura 9. Países com maior quantidade de pessoas encarceradas



Fonte: Elaboração própria

Os dados consolidados permitem afirmar que a tendência de crescimento do encarceramento no período recente, no Brasil, não é episódica, mas sustentada por fatores

⁷⁴ INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. *World Prison Brief – Brazil*. London: Birkbeck, University of London, 2024. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 21 mar. 2026.

normativos e organizacionais que aumentam o tempo de permanência nos regimes mais gravosos e produzem pressão contínua sobre a ocupação.

De outra parte, no julgamento do mérito da ADPF 347, o Plenário do STF deixou consignado que a aprovação do plano a ser apresentado pela União deveria preencher os seguintes requisitos ou condições: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

Ao examinar o Plano Pena Justa, o Tribunal considerou atendidas as condições anteriormente fixadas pela Corte, homologando o referido plano pela seguinte forma:

“[...] 5. Avaliação do plano Pena Justa. O plano contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação, além dos outros elementos enunciados acima. Seu conteúdo está estruturado em quatro eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional.

6. As ações e metas previstas em cada um dos eixos atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito, a saber: “(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime”. Além disso, o documento cumpre os requisitos exigidos pelo critério de razoabilidade. Para todas as suas medidas, são indicados objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Por essas razões, o plano deve ser homologado.

7. Embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes de sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Considerando as preocupações externadas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o plano deve ser homologado com as ressalvas e acréscimos constantes do voto.

8. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais.

9. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital...”⁷⁵

A homologação do Plano Pena Justa no âmbito da ADPF 347 pode ser compreendida como a transição do reconhecimento judicial do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) para uma fase de organização institucional da resposta estatal, marcada pela tentativa de estruturar mecanismos de coordenação, planejamento e monitoramento. Em consonância com a lógica dos processos estruturais, o Plano não encerra o conflito constitucional identificado, mas inaugura um ciclo prolongado de implementação, avaliação e ajustes incrementais, sob supervisão judicial contínua (BRASIL, STF, 2015; BRASIL, STF, 2024).

O Plano não se apresenta como solução autossuficiente para a superação das violações estruturais do sistema prisional, mas como instrumento de governança, destinado a mitigar déficits históricos de coordenação federativa, padronização de práticas e transparência. Seu valor institucional reside menos no conteúdo isolado de cada medida e mais na tentativa de articular, em um mesmo arranjo, decisões judiciais, políticas administrativas e mecanismos de controle orientados a resultados, conforme delineado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (CNJ; MJSP, 2025).

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347 - HomologProcEstrutural**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 19 dez. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753> Acesso em: 22 mar. 2026.

A adoção explícita da lógica de governança por resultados aproxima o Plano Pena Justa das abordagens contemporâneas de gestão pública, baseadas em metas, indicadores e monitoramento contínuo. No contexto do controle estrutural, contudo, essa racionalidade assume contornos próprios: não se trata de subordinar direitos fundamentais à eficiência administrativa, mas de criar parâmetros empíricos mínimos que permitam avaliar se as políticas públicas estão, de fato, reduzindo a intensidade das violações reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2015; CNJ; MJSP, 2025).

O desenho do Plano parte da premissa — corroborada pelos dados empíricos analisados nesta pesquisa — de que a superlotação e as condições degradantes de custódia não podem ser enfrentadas exclusivamente por intervenções intramuros. Ao estruturar-se em eixos que abrangem controle da entrada no sistema, gestão da ocupação, condições de custódia e processos de saída e reintegração social, o Plano incorpora a compreensão de que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) depende de intervenções sinérgicas ao longo de todo o ciclo penal, conforme explicitado em sua matriz de problemas, ações e metas (CNJ; MJSP, 2025).

Nesse contexto, algumas boas práticas já observáveis merecem destaque como evidências iniciais da utilidade da governança por resultados. A consolidação nacional das audiências de custódia, com monitoramento de decisões e padronização mínima de procedimentos, constitui exemplo de política capaz de reduzir entradas desnecessárias no sistema prisional e aprimorar os filtros de legalidade e proporcionalidade da prisão cautelar (BRASIL, STF, 2015; CNJ, 2024). De modo semelhante, a implantação de centrais de regulação de vagas em determinados estados representa avanço relevante na gestão da ocupação prisional, ao permitir maior racionalidade na distribuição de pessoas privadas de liberdade e maior transparência sobre capacidade instalada e déficit de vagas (CNJ; MJSP, 2025).

Também se destacam como boas práticas a expansão das alternativas penais e dos instrumentos negociais, como o acordo de não persecução penal, bem como experiências de mutirões carcerários e painéis de monitoramento da execução penal, que possibilitam a identificação de atrasos indevidos na concessão de progressões de regime e benefícios legais. No campo das portas de saída, o fortalecimento dos Escritórios Sociais e de políticas voltadas a egressos sinaliza o reconhecimento institucional de que a reintegração social constitui dimensão indispensável para evitar a reprodução do ciclo de encarceramento (CNJ; MJSP, 2025).

O monitoramento periódico e a transparência ativa dos dados associados a essas práticas ampliam o controle social e conferem maior legitimidade democrática ao processo estrutural. A abertura das informações à sociedade civil, à academia e aos órgãos do sistema de justiça contribui para mitigar críticas relativas ao déficit de *accountability* das decisões estruturais. Ainda assim, a efetividade desse modelo depende da qualidade, da padronização e da regularidade das informações produzidas, sob pena de o monitoramento converter-se em instrumento meramente formal, sem capacidade real de indução de mudanças (CNJ, 2025).

Em síntese, o Plano Pena Justa materializa uma tentativa relevante de traduzir o reconhecimento judicial do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) em um arranjo institucional orientado a resultados, compatível com a metodologia dos processos estruturais. As boas práticas identificadas indicam capacidade de indução de mudanças incrementais e de racionalização do sistema de justiça. Todavia, como evidenciado ao longo desta dissertação, a consolidação desses avanços permanece condicionada à convergência normativa, orçamentária e política entre os poderes, bem como à contenção de contrafluxos legislativos e administrativos que tendem a neutralizar parte dos resultados esperados (BRASIL, STF, 2024; CNJ; MJSP, 2025).

À luz da experiência inicial de implementação, o fortalecimento do Plano Pena Justa recomenda: (i) a consolidação de um painel público nacional mínimo, com séries semestrais padronizadas por unidade federativa, permitindo comparabilidade e avaliação longitudinal; (ii) a vinculação mais explícita entre metas do Plano e impactos normativos supervenientes, de modo a evidenciar efeitos de contrafluxo legislativo sobre o estoque prisional; (iii) o aprimoramento de mecanismos de responsabilização institucional diferenciada, capazes de distinguir entraves estruturais de inércia administrativa; e (iv) a ampliação da participação qualificada da sociedade civil e da academia no monitoramento, não apenas como instâncias de controle, mas também de produção crítica de diagnósticos e propostas de ajuste (CNJ; MJSP, 2025; BRASIL, STF, 2024).

4.3.2 UM RECORTE ATUAL DA REALIDADE – A EXPERIÊNCIA DE RONDÔNIA

A petição inicial da ADPF 347, protocolada ainda no ano de 2015, descreveu as prisões brasileiras como “verdadeiros infernos dantescos, com celas superlotadas, imundas e insalubres,

proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos...”. Para tanto, intitulou o primeiro capítulo de “Inferno: o sistema prisional, a Constituição e o Papel do STF”.

Passados mais de 10 anos do explícito reconhecimento do ECI, e dos notáveis esforços empreendidos em várias frentes de trabalho, a dura realidade é que, de maneira geral, ainda persiste o quadro geral, no Brasil, das graves violações dos direitos humanos que se tentou remover desde 2015.

Apenas para tentar ilustrar este tópico, e sem a pretensão de provocar qualquer ideia conclusiva a partir de uma reduzida amostra, válido mencionar as impressões gerais colhidas, no período de julho de 2025 até fevereiro deste ano de 2026, por ocasião de inspeções realizadas por este pesquisador, no exercício de atribuições institucionais perante o Ministério Público do Estado de Rondônia, em unidades prisionais localizadas no Estado de Rondônia⁷⁶.

Tal como consignado no título desta pesquisa, com relação ao panorama nacional do sistema carcerário, é possível falar em importantes avanços e persistentes desafios a serem enfrentados na superação do ECI no âmbito do Estado analisado neste tópico. Antes de detalhar as principais características e condições gerais verificadas nas unidades prisionais visitadas, importante ressaltar a posição ocupada pelo estado de Rondônia em relação aos demais estados da federação.

Conforme referido nesta pesquisa, os dados levantados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, no primeiro semestre de 2025, informam que o Brasil contava um total de 941.752 pessoas em cumprimento de pena, das quais 705.872 estariam encarceradas em celas físicas. O estado de Rondônia, a seu turno, embora ocupe a 23ª posição no ranking dos estados mais populosos do Brasil⁷⁷, em matéria de população prisional sobe 6 posições para alcançar o 17º lugar no ranking nacional dos estados com o maior número de presos em cumprimento de pena, conforme revelado nos quadros abaixo:

Quadro 3. Ranking dos estados mais populosos x Ranking dos Estados com maior população carcerária.

⁷⁶ Conforme Resolução n. 277 do CNMP, 12.12.2023.

⁷⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2023/06/28/censo-2022-brasil-tem-203-milhoes-de-habitantes-47-milhoes-a-menos-que-estimativa-do-ibge.ghtml#2> Acesso em: 2 abr. 2026.

	RANKING DOS ESTADOS MAIS POPULOSOS	
1º	SÃO PAULO	44.420.459
2º	MINAS GERAIS	20.538.718
3º	RIO DE JANEIRO	16.054.524
4º	BAHIA	14.136.417
5º	PARANÁ	11.443.208
6º	RIO GRANDE DO SUL	10.880.506
7º	PERNAMBUCO	9.058.155
8º	CEARÁ	8.791.688
9º	PARÁ	8.116.132
10º	SANTA CATARINA	7.609.601
11º	GOIÁS	7.055.228
12º	MARANHÃO	6.775.152
13º	PARAÍBA	3.974.495
14º	AMAZONAS	3.941.175
15º	ESPÍRITO SANTO	3.833.486
16º	MATO GROSSO	3.658.813
17º	RIO GRANDE DO NORTE	3.302.406
18º	PIAUÍ	3.269.200
19º	ALAGOAS	3.127.511
20º	DISTRITO FEDERAL	2.817.068
21º	MATO GROSSO DO SUL	2.756.700
22º	SERGIPE	2.209.558
23º	RONDÔNIA	1.581.016
24º	TOCANTINS	1.511.459
25º	ACRE	830.026
26º	AMAPÁ	733.508
27º	RORAIMA	636.303

Posição ▾	RANKING DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA POR ESTADOS ▾	TOTAL ▾	% ▾
Total	BRASIL	941.752	100%
1º	SÃO PAULO	215.446	23%
2º	PARANÁ	107.188	11%
3º	MINAS GERAIS	81.145	9%
4º	RIO DE JANEIRO	74.921	8%
5º	RIO GRANDE DO SUL	50.021	5%
6º	CEARÁ	40.094	4%
7º	PERNAMBUCO	39.600	4%
8º	SANTA CATARINA	32.846	3%
9º	GOIÁS	30.213	3%
10º	DISTRITO FEDERAL	28.618	3%
11º	ESPÍRITO SANTO	26.455	3%
12º	MATO GROSSO DO SUL	25.006	3%
13º	MATO GROSSO	20.979	2%
14º	PARÁ	19.996	2%
15º	BAHIA	18.227	2%
16º	PARAÍBA	16.736	2%
17º	RONDÔNIA	15.592	2%
18º	ALAGOAS	14.455	2%
19º	MARANHÃ	14.079	1%
20º	RIO GRANDE DO NORTE	14.018	1%
21º	AMAZONAS	13.624	1%
22º	PIAUÍ	9.123	1%
23º	ACRE	8.455	1%
24º	SERGIPE	7.654	1%
25º	AMAPÁ	6.843	1%
26º	TOCANTINS	5.278	1%
27º	RORAIMA	5.140	1%

Os dados da SENAPPEN também confirmam a curva ascendente da população carcerária no estado de Rondônia. Estado que possuía, no segundo semestre de 2016, um total de 11.881 presos, sendo certo que, no primeiro semestre de 2025, esse montante saltou para um total de 15.592 pessoas em cumprimento de pena, das quais 7.603 encarceradas em celas físicas e 7.989 em prisão domiciliar. Ponto importante a ser ressaltado é que, em Rondônia, assim como nos estados do Paraná, Amazonas e Alagoas, há mais presos em prisão domiciliar do que presos em celas físicas, conforme verificado no quadro abaixo:

Posição	RANKING DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA POR ESTADOS	TOTAL	CELAS FÍSIC	DOMICILI	%
Total	BRASIL	941.752	705.872	235.880	100%
1º	SÃO PAULO	215.446	214.688	758	23%
2º	PARANÁ	107.188	41.771	65.417	11%
3º	MINAS GERAIS	81.145	72.211	8.934	9%
4º	RIO DE JANEIRO	74.921	46.482	28.439	8%
5º	RIO GRANDE DO SUL	50.021	38.586	11.435	5%
6º	CEARÁ	40.094	23.931	16.163	4%
7º	PERNAMBUCO	39.600	29.869	9.731	4%
8º	SANTA CATARINA	32.846	29.002	3.844	3%
9º	GOIÁS	30.213	18.706	11.507	3%
10º	DISTRITO FEDERAL	28.618	16.505	12.113	3%
11º	ESPÍRITO SANTO	26.455	25.055	1.400	3%
12º	MATO GROSSO DO SUL	25.006	17.694	7.312	3%
13º	MATO GROSSO	20.979	14.860	6.119	2%
14º	PARÁ	19.996	16.354	3.642	2%
15º	BAHIA	18.227	15.754	2.473	2%
16º	PARAÍBA	16.736	13.300	3.436	2%
17º	RONDÔNIA	15.592	7.603	7.989	2%
18º	ALAGOAS	14.455	5.574	8.881	2%
19º	MARANHÃ	14.079	12.590	1.489	1%
20º	RIO GRANDE DO NORTE	14.018	7.931	6.087	1%
21º	AMAZONAS	13.624	6.793	6.831	1%
22º	PIAUÍ	9.123	7.803	1.320	1%
23º	ACRE	8.455	5.559	2.896	1%
24º	SERGIPE	7.654	6.074	1.580	1%
25º	AMAPÁ	6.843	3.812	3.031	1%
26º	TOCANTINS	5.278	4.156	1.122	1%
27º	RORAIMA	5.140	3.209	1.931	1%

Feitos esses breves registros, merecem consideração as impressões colhidas durante visitas institucionais, entre os meses de julho de 2025 a fevereiro de 2026, aos seguintes estabelecimentos prisionais: i) Método ACUDA – Porto Velho; ii) APAC – Ji-Paraná; e iii) Cadeia Pública de Costa Marques/RO, fronteira com a Bolívia⁷⁸.

Método ACUDA – o reconhecimento do ECI na ADPF 347 evidenciou a insuficiência de respostas episódicas e reforçou a necessidade de políticas estruturais, voltadas à transformação das causas sistêmicas das violações no sistema prisional. Nesse contexto, o Método ACUDA, desenvolvido pela Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e Egresso, com atuação contínua no Estado de Rondônia desde 2001, apresenta-se como experiência relevante de política

⁷⁸ O SENAPPEN, fonte principal dos dados aqui apresentados, informa que, em Costa Marques, no primeiro semestre de 2025, havia 157 presos em celas físicas. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYjcwNTRhMjUtNjBkZS00YmFILWlxZTAOTU3OTJINGQyOTg0IiwidC16ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTQiOGRhNmJmZThlMSJ9> Acesso em: 02.04.2026.

pública não estatal, estruturada a partir da articulação entre sociedade civil e Poder Público, especialmente Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo estadual⁷⁹.

A metodologia adotada pela ACUDA é fundada em três pilares — espiritualidade, educação e assistência — e se concretiza por meio de atividades laborais, cursos profissionalizantes, acompanhamento psicossocial e projetos culturais, aplicados a pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional. Dados oficiais do Governo do Estado de Rondônia indicam que mais de 3.000 apenados já foram diretamente atendidos pelas ações da entidade ao longo de sua trajetória, com impactos relevantes na ampliação de oportunidades de qualificação, geração de renda e fortalecimento de vínculos sociais, elementos frequentemente associados à redução da reincidência criminal⁸⁰.

Sob a ótica da ADPF 347, experiências como o Método ACUDA, embora não substituam o dever estatal de enfrentar problemas como superlotação, déficit de vagas e precariedade material, contribuem, a partir de uma parceria com a sociedade civil, para a mitigação dos efeitos mais graves do encarceramento e para a preservação da dignidade da pessoa presa. Projetos específicos de alcance coletivo, como o espetáculo teatral “Bizarrus”, desenvolvido em parceria com o Tribunal de Justiça de Rondônia e que já alcançou mais de 100 mil espectadores, ampliam o impacto social da iniciativa ao promover debate público sobre o cárcere e estimular estratégias de reintegração social para além dos muros prisionais⁸¹.

APAC – Ji-Paraná (RO) – a experiência da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) de Ji-Paraná/RO destaca-se como iniciativa institucionalizada de execução

⁷⁹ ASSOCIAÇÃO CULTURAL E DE DESENVOLVIMENTO DO APENADO E EGRESSO – ACUDA. *Quem somos e metodologia institucional*. Porto Velho, RO. Disponível em: <<https://www.acudarondonia.org/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. *Inspeção CNJ: magistrados visitam projeto de ressocialização apoiado pelo TJRO*. Porto Velho, 6 fev. 2026. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/inspecao-cnj-magistrados-visitam-projeto-de-ressocializacao-apoiado-pelo-tjro>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

⁸⁰ RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. *Mais de 3 mil presos já foram atendidos pela Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e Egresso de Rondônia*. Porto Velho, 7 maio 2019. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/mais-de-3-mil-presos-ja-foram-atendidos-pela-associacao-cultural-e-de-desenvolvimento-do-apenado-e-egresso-de-rondonia/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

⁸¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Projeto de ressocialização em Rondônia é vistoriado por magistrados do CNJ durante inspeção no TJRO*. Brasília, 6 fev. 2026. Disponível em: <<https://informarondonia.com.br/2026/02/06/projeto-de-ressocializacao-em-rondonia-e-vistoriado-por-magistrados-do-cnj-durante-inspecao-no-tjro/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

SIC TV. *Ressocialização e arte: uma união que transforma*. Porto Velho, 20 set. 2025. Disponível em: <<https://www.sictv.com.br/post/ressocializa%C3%A7%C3%A3o-e-arte-uma-uni%C3%A3o-que-transforma>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

penal alternativa, implementada no Município desde meados da década de 2000 e consolidada, a partir de 2018, com a inauguração do Centro de Ressocialização Social estruturado integralmente segundo o método *apaqueano*⁸².

O Método APAC, de origem nacional, fundamenta-se na valorização da pessoa condenada e estrutura-se a partir de doze elementos centrais, entre os quais se destacam o trabalho, a educação, a disciplina, a corresponsabilização do condenado, a participação comunitária e a ausência do modelo tradicional de vigilância armada e policiamento interno. Na unidade de Ji-Paraná, estudos acadêmicos e dados oficiais apontam impactos relevantes, como redução significativa dos índices de reincidência (um dos gargalos identificados na ADPF 347), maior engajamento dos internos nas atividades educativas e laborais, além de custos operacionais inferiores aos observados no sistema prisional convencional, sem prejuízo da segurança institucional⁸³.

Sob a perspectiva da ADPF 347, tal como observado com relação ao Método ACUDA, a APAC de Ji-Paraná revela-se mais um notável avanço do Estado de Rondônia para o atingimento da lógica das políticas estruturais exigidas pelo STF, ao oferecer um modelo de execução penal que articula dignidade, responsabilização e reintegração social, mitigando os efeitos mais perversos do encarceramento em massa. Embora não se apresente como solução universal para a crise prisional, a experiência demonstra que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) depende, em alguma medida, da incorporação de modelos alternativos e humanizados, capazes de romper com a lógica exclusivamente custodial e violadora de direitos fundamentais que marca o sistema prisional tradicional brasileiro⁸⁴.

⁸² RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. *Ji-Paraná inaugura o primeiro presídio com metodologia APAC na região Norte*. Porto Velho, 20 mar. 2018. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/ji-parana-inaugura-o-primeiro-presidio-com-metodologia-apac-na-regiao-norte/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

ALVES JÚNIOR, Oscar Francisco. *APAC: alternativa na execução penal na Comarca de Ji-Paraná/RO*. Revista da EMERON, Porto Velho, v. 36, n. 1, p. 11–40, 2026.

⁸³ ALVES JÚNIOR, Oscar Francisco. *APAC: alternativa na execução penal na Comarca de Ji-Paraná/RO*. Revista da EMERON, Porto Velho, v. 36, n. 1, p. 11–40, 2026.

SILVA, Rafael Oliveira. *Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC): uma alternativa humanizada à execução penal e sua implementação no município de Ji-Paraná/RO*. JusBrasil, s. d. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/associacao-de-protecao-e-assistencia-aos-condenados-apac/667516186>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. *APAC: alternativa na execução penal na Comarca de Ji-Paraná*. Produções acadêmicas da Escola da Magistratura de Rondônia – EMERON. Disponível em: <<https://emerontjro.jus.br/producoes-academicas>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. *Extrato de dispensa e aviso de inexigibilidade de chamamento público – APAC de Ji-Paraná*. Porto Velho, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/publicacao/extrato-de>>.

Cadeia Pública de Costa Marques/RO – No dia 25 de fevereiro de 2026, em cumprimento à Resolução n. 277/2023 do CNMP, foi realizada visita institucional à Cadeia Pública de Costa Marques/RO, com o objetivo de fiscalizar as condições estruturais, administrativas e operacionais da unidade prisional⁸⁵. A inspeção abrangeu os regimes fechado e semiaberto masculinos, a ala feminina e os espaços destinados às atividades laborais, permitindo uma visão abrangente das condições de encarceramento e das práticas ressocializadoras existentes.

Na ocasião, embora tenham sido identificadas iniciativas relevantes de caráter ressocializador, também se verificou a persistência de problemas estruturais e administrativos sensíveis, reveladores das dificuldades ainda enfrentadas pelo sistema prisional estadual.

No tocante às atividades laborais, constatou-se a existência de projetos organizados e funcionalmente ativos, a exemplo do ateliê de costura mantido por mulheres privadas de liberdade, voltado à confecção de uniformes escolares para alunos da rede de ensino municipal, bem como da produção de chinelos destinados ao uso interno da unidade e à doação à comunidade local. Igualmente, a horta da unidade apresentou bom nível de organização e aproveitamento produtivo, contribuindo tanto para a alimentação interna quanto para o engajamento dos apenados em atividades de cunho educativo e ressocializador.

Por outro lado, no âmbito das condições materiais de encarceramento, foram registradas demandas coletivas relativas à qualidade da água disponibilizada, especialmente na ala feminina, onde se apurou o consumo direto de água proveniente de poço da própria unidade, com relatos de alteração de coloração em períodos chuvosos, circunstância que suscita preocupações quanto à sua potabilidade e adequação ao consumo humano.

Também se verificou ausência prolongada de profissional de Serviço Social, ocasionando entraves na operacionalização de direitos legalmente assegurados, como a remição da pena por atividades intelectuais e artesanais, além de dificuldades na manutenção do vínculo familiar, particularmente quanto à viabilização de videochamadas para internos com familiares residentes em localidades distantes.

No que se refere à estrutura física, a inspeção revelou a necessidade de melhorias e ampliação das instalações, sobretudo no regime fechado masculino, o qual se encontrava em

dispensa-e-aviso-de-inexigibilidade-de-chamamento-publico-associacao-de-protecao-e-assistencia-aos-condenados-apac-de-ji-parana/>. Acesso em: 3 abr. 2026.

⁸⁵ PA nº 2026.0012.004.09442

situação de superlotação, embora o número de colchões coincida com o número total de presos naquela unidade.

Esse cenário ainda é agravado por exigências operacionais específicas, como a necessidade de segregação de internos do regime fechado que exercem atividades laborais externas, o que acarreta a intensificação da sobrecarga estrutural. Ademais, constatou-se a inexistência de espaço adequado para visitas íntimas, o que compromete parâmetros mínimos de dignidade e ressocialização.

Por fim, no campo da segurança institucional, observou-se que medidas preventivas recentemente adotadas, com atuação do Ministério Público junto à administração penitenciária, contribuíram para a estabilização do ambiente interno, especialmente após a transferência cautelar de internos envolvidos em tentativas de recrutamento por facções criminosas, encontrando-se a unidade, no momento da visita, em condição de normalidade operacional.

Em síntese, a realidade observada na Cadeia Pública de Costa Marques (RO) revela uma convivência paradoxal entre boas práticas pontuais de ressocialização e problemas estruturais persistentes, os quais, embora não autorizem generalizações a partir de uma amostra reduzida, ilustram de modo concreto a permanência de desafios estruturais no sistema prisional, mesmo após o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal. Apenas a título ilustrativo, seguem alguns registros da inspeção.









5 CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa foi verificar, passados 10 anos do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema penitenciário brasileiro, se a solução jurídica apresentada pelo STF no curso da ADPF 347 será suficiente para superar o quadro de graves e reiteradas violações dos direitos humanos dos presos. Noutras palavras: saber se as decisões proferidas na fase cautelar, no mérito e na homologação do Plano Pena Justa foram capazes de conscientizar e mobilizar os atores responsáveis pelo balizamento de políticas públicas com impacto direto no sistema prisional brasileiro, no sentido de implementar medidas necessárias à reparação da falha estrutural.

O itinerário reconstruído demonstra que o Supremo Tribunal Federal assumiu postura de garante, fixando parâmetros estruturais como audiências de custódia, estímulo a alternativas penais, descontingenciamento e uso adequado dos recursos do FUNPEN e exigência de planos de gestão de vagas, com abertura de uma fase de implementação e monitoramento que resulta no desenho do

Plano Pena Justa. Houve, portanto, avanço institucional relevante na definição de obrigações de fazer, de coordenação interinstitucional e de transparência, o que atende, em parte, ao objetivo de orientar políticas públicas sob a ótica da dignidade e da vedação de proteção insuficiente.

Do ponto de vista empírico, identificaram-se avanços mensuráveis, como a consolidação nacional das audiências de custódia, a expansão de instrumentos negociais como o acordo de não persecução penal e o início de uma política de controle da ocupação prisional com metas e indicadores. Esses elementos sinalizam capacidade do sistema de justiça de reduzir entradas desnecessárias e aprimorar filtros de legalidade e proporcionalidade. Contudo, a curva evolutiva da população prisional e o nível de ocupação, com persistente e elevado déficit de vagas, revelam que reformas legislativas posteriores, a exemplo do Pacote Anticrime e das restrições às saídas temporárias, atuaram em sentido oposto, alongando tempos de permanência e restringindo mecanismos de reintegração. Tais movimentos neutralizam parte dos ganhos esperados e ajudam a explicar a persistência de sobrecarga por regime, confirmando que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) depende de medidas sinérgicas nas portas de entrada, dentro do cumprimento e nas portas de saída.

À luz dos objetivos específicos traçados, a pesquisa: a) reconstituiu o caso paradigmático e as razões do enquadramento estrutural; b) revisitou as bases conceituais do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), do processo estrutural e das políticas públicas; c) mapeou atos normativos e administrativos com potencial de impactar o estoque prisional; d) apresentou série histórica e decomposições recentes capazes de sustentar avaliação de avanços, retrocessos e perspectivas. O resultado é um quadro misto: há evidências de coordenação e de padronização de práticas compatíveis com a orientação constitucional, mas também há sinais de contrafluxo normativo e de insuficiência na escala e na velocidade das políticas de reintegração, o que mantém o sistema em patamar crítico.

Perspectivas de médio prazo recomendam consolidar um painel público mínimo, com séries semestrais por unidade federativa, contendo tempos até a progressão por patamar legal, taxa e fundamentos de indeferimento, distribuição por reincidência, oferta e adesão a estudo e trabalho, capacidade oficial e ocupação por regime, uso e duração de exames criminológicos e litigiosidade na execução. A adoção desse painel, de par com metas claras de redução de superlotação e com a séria execução dos eixos do Plano Pena Justa, cria condições de governança por resultados, alinhadas ao entendimento de que o processo estrutural exige monitoramento contínuo e abertura

a ajustes incrementais. Em termos de contribuição acadêmica, o estudo reafirma a utilidade do enquadramento estrutural como técnica de decisão e de implementação, ao mesmo tempo em que evidencia seus limites quando não há convergência normativa e orçamentária suficiente entre os poderes.

Como resposta final ao problema de pesquisa, conclui-se que as decisões da ADPF 347 foram necessárias e parcialmente efetivas para induzir práticas e instrumentos compatíveis com a Constituição, mas ainda insuficientes para reverter a tendência de crescimento do encarceramento e de superlotação. A efetividade plena depende de um ciclo virtuoso de políticas de alternativas penais, educação e trabalho intramuros, ampliação de portas de saída e governança de ocupação, com métricas auditáveis e participação social, sob coordenação do Judiciário e corresponsabilidade do Executivo e do Legislativo. Essa agenda, delineada no Plano Pena Justa e reforçada pela metodologia dos processos estruturais, oferece o caminho mais promissor para transformar decisões em resultados e para, em horizonte verificável, superar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **AGU pede ao STF declaração de inconstitucionalidade de parte da lei que limitou a saída temporária.** Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-pede-ao-stf-declaracao-de-inconstitucionalidade-de-parte-da-lei-que-limitou-a-saida-temporaria-de-pessoas-privadas-de-liberdade>> Acesso em 14 set. 2025.

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. **Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others** (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000). Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html> Acesso em: 12 jan. 2026.

ALBERGARIA, Pedro Soares. **Plea Bargaining: aproximação à justiça negociada nos EUA.** Coimbra: Almedina, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

ALMEIDA, Sandra Maciel; ARAUJO, Adriane Matos. **Filhos e filhas de mulheres presas e vulnerabilidade socioeducacional: um estudo de abordagem etnográfica.** VIII Encontro da ANDHEP - “Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos”, p. 356, 28 abr. 2014. Disponível em: https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2019/09/ANDHEP-2014-_-DIAS-ALVAREZ-SALLA-HIGA.pdf Acesso em: 11 jan. 2026.

ALVES JÚNIOR, Oscar Francisco. **APAC: alternativa na execução penal na Comarca de Ji-Paraná/RO.** Revista da EMERON, Porto Velho, v. 36, n. 1, p. 11–40, 2026.

ANDRADE, Carla Coelho et al. **O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais.** Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/68> Acesso em: 14 mar. 2026.

ARAUJO, Andre Luiz Silva. **Acordo de não persecução penal: finalidade e limites.** In: AKERMAN, William; MARINHO JR, Inezil Penna (Coord.). **Justiça Penal Negociada.** Brasília: Editora Sobredireito, 2024.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Verbitsky Horacio c/ s/ Habeas Corpus**, julg. 3.5.2005. Disponível em: <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf> Acesso em: 12 jan. 2026.

ARIZA, Libardo José. **The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia.** In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia.** New York: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <https://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/55905/1/Daniel%20Bonilla%20Maldonado.pdf> Acesso em: 13 mar. 2026.

ASSOCIAÇÃO CULTURAL E DE DESENVOLVIMENTO DO APENADO E EGRESSO – ACUDA. **Quem somos e metodologia institucional**. Porto Velho, RO. Disponível em: <<https://www.acudarondonia.org/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BADARÓ, Gustavo. **O ônus da prova no habeas corpus: in dubio pro libertate**. Disponível em: <http://badaroadvogados.com.br/o-onus-da-prova-no-habeas-corpus-in-dubio-pro-libertate.html>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani; CILIÃO, Ellen Crissiane de Oliveira. (2020) **O Consenso na Justiça Criminal: Expansão dos Institutos e o Advento do Acordo de Não Persecução Penal**. In: CAMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELLA, Fernanda (Orgs.). **Pacote Anticrime**. Curitiba: Escola Superior do MPPR. v. 1.

BARROSO, L. R.; MELLO, P. **Inteligência artificial: promessas, riscos e regulação. Algo de novo debaixo do sol**. *Revista Direito e Práxis*, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/84479>. Acesso em: 18 set. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Coletânea direitos humanos, controle de convencionalidade e diálogos jurisdicionais**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

BENVINDO, Juliano Zaiden. **On the limits of courts' capacity to promote social change**. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, p. 239–266, 2016.

BITENCOURT, Renan Campos de *et al.* **A PRÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS NAS PENITENCIÁRIAS E SEU IMPACTO NA RESSOCIALIZAÇÃO**. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, p. 10–48, 2 dez. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOCHENEK, Antônio C. **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**. *Enfam*, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/Demandas-Estruturais-e-Litigios-de-Alta-Complexidade-V_C_.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **Dignidade da pessoa humana e cidadania: Princípios fundamentais e essenciais para o acesso à Justiça**. *Âmbito Jurídico*, 1 abr. 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/dignidade-da-pessoa-humana-e-cidadania-principios-fundamentais-e-essenciais-para-o-acesso-a-justica/>>. Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (**Código Penal**) — art. 75 após a Lei n. 13.964/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. **Altera a legislação penal e processual penal (Pacote Anticrime)**, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.843, de 11 de abril de 2024 (**texto integral**). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14843-11-abril-2024-795495-publicacaooriginal-171527-pl.html>. Acesso em: 9 nov. 2025

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de Informações Penitenciárias: 17º ciclo (segundo semestre de 2024)**. Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referente-ao-segundo-semester-de-2024>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Primeiro informe nacional do Pena Justa consolida dados e apresenta resultados iniciais**. Brasília, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/primeiro-informe-nacional-do-pena-justa-consolida-dados-e-apresenta-resultados-iniciais> Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais – Relipen: primeiro semestre de 2024**. Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN): metodologia e bases de dados**. Brasília: MJSP/SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem nas ADIs 4.357 e 4.425, Rel. Mini. Luiz Fux, j. em 25.3.2015. DJe de 06.08.2018.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF, rel. Ministro Marco Aurélio, j. em 9 set. 2015, DJe de 19.02.2016.

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **Inspeção CNJ: magistrados visitam projeto de ressocialização apoiado pelo TJRO.** Porto Velho, 6 fev. 2026. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/inspecao-cnj-magistrados-visitam-projeto-de-ressocializacao-apoiado-pelo-tjro>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **APAC: alternativa na execução penal na Comarca de Ji-Paraná.** Produções acadêmicas da Escola da Magistratura de Rondônia – EMERON. Disponível em: <<https://emeron.tjro.jus.br/producoes-academicas>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. DJe de 19.12.2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256> Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347 - HomologProcEstrutural.** Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 19 dez. 2024. DJe de 07.02.2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Referendo em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347.** Distrito Federal. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio, j. em 18 mar. 2020. DJe de 1º.07.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342695017&ext=.pdf> Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Embargos declaratórios na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Distrito Federal.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: União, entre outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 1º de abril de 2024. DJe de 03.04.2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365829986&ext=.pdf> Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45 MC/DF, Tribunal Pleno. **A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas [...].** Relator: Min. Celso de Mello. Diário de

justiça, 30 abr. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: ago. 2024.

BRASIL. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 635. Rio de Janeiro**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Intdo: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. em 3 abr. 2025. DJe de 22.05.2025. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>> Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações Penais**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYjcwNTRhMjUtNjBkZS00YmFILWlXZTAOTU3OTJINGQyOTg0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTQiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ag. Reg. no R.E, com Ag. 745.745, 2a Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/12/2014**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923> Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 82.959/SP**, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23.02.2006, publicado em 01.09.2006, Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/Ayresbrittohc82959.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-SP. Prisão Civil. Depósito. Depositário infiel. Alienação Fiduciária [...]**. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 03 dez. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 580.252/MS (Tema 365)**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 6 maio 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2600961>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 592.581/RS (Tema 220)**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 13 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2637302>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASILEIRO, Leonardo. **Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional piauiense: medidas adotadas e resultados obtidos pelo Estado do Piauí após decisão proferida pelo STF na ADPF n.º 347/DF**. Master's Thesis—[S.l.]: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), 2022.

BULOS, Uadi Lammego. **Direito Constitucional ao Alcance de Todos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

CAESAR, Gabriela; VELASCO, Clara; REIS, Thiago. **Número de presos no Brasil cai, mas redução é efeito estatístico da exclusão da prisão domiciliar**. *G1 – Política*, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei n. 14.843/2024 — Publicação original e veto parcial (Mensagem n. 144/2024) e promulgação de vetos, 2024.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14843-11-abril-2024-795495-publicacaooriginal-171527-pl.html>>

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

CARVALHO, Claudiane S.; SANTOS, Lorena S.; COSTA, Alexandre Bernardino. **Sistema prisional brasileiro e a seletividade no tratamento das detentas gestantes, parturientes e lactantes.** Direito. UnB, v. 5, n. 3, p. 131–158, 2021.

CARVALHO, Salo de. “**Em Defesa da Lei de Responsabilidade Político-Criminal**”. Boletim IBCCRIM, Ano 16, nº 193, dezembro de 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/369687056_Em_Defesa_da_Lei_de_Responsabilidade_Politico-Criminal. Acesso em: 09.03.2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia SU-559 de 1997.** Bogotá, j. 06.11.1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm> Acesso em: 13 mar. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. **Sentencia T-153/1998,** Bogotá, j. 28.4.1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm> Acesso em: 12 jan. 2026.

CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de São José da Costa Rica.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiência de Custódia.** 2025. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>>. Acesso em: 9 nov. 2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Audiências de custódia completam 10 anos com dados inéditos.** 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencias-de-custodia-completam-10-anos-com-dados-ineditos/#:~:text=Audi%C3%A2ncias%20de%20cust%C3%B3dia%20completam%2010%20anos%20com%20dados%20in%C3%A9ditos%20%2D%20Portal%20CNJ> Acesso em: 14 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de regulação de vagas.** 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/02/folder-aco-es-central-regulacao-vagas-2023.pdf> Acesso em: 28 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ lança o Plano Pena Justa, que propõe, dentre as 300 metas para melhorar as condições do sistema prisional brasileiro, a efetivação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário (Resolução 487 do CNJ).** 2025. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/cnj-lanca-o-plano-pena-justa-que-propoe-dentre-as-300-metas-para-melhorar-as-condicoes-do-sistema-prisional-brasileiro/> Acesso em: 10 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ publica guia para política de controle permanente da ocupação prisional.** , jun. 2025c. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-publica-guia-para-politica-de-controle-permanente-da-ocupacao-prisional/>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Democratizando o acesso à Justiça: 2022.** Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/534/1/Democratizando_acesso_justica_2022_V2_01022022.pdf Acesso em: 30 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia Metodológico para a Política Permanente de Controle da Ocupação Prisional.** Brasília: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento do sistema carcerário brasileiro.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa: primeiro monitoramento nacional aponta avanços e desafios.** , ago. 2025d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-monitoramento-nacional-aponta-avancos-e-desafios/>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Projeto de ressocialização em Rondônia é vistoriado por magistrados do CNJ durante inspeção no TJRO.** Brasília, 6 fev. 2026. Disponível em: <<https://informarondonia.com.br/2026/02/06/projeto-de-ressocializacao-em-rondonia-e-vistoriado-por-magistrados-do-cnj-durante-inspecao-no-tjro/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027,** jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpecp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf>

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A visão do Ministério Público brasileiro sobre o sistema prisional brasileiro.** Brasília: CNMP, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 187, de 7 de agosto de 2017.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-2-verso-compilada.pdf> Acesso em: 14 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 289, de 16 de abril de 2024.** Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Abril/Resolu%C3%A7%C3%A3o_289_2024.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 63, de 1º de dezembro de 2010**. Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 1º dez. 2010.

CORRÊA, Maria Teresa Martins. **A incompatibilidade da restrição da saída temporária com o objetivo ressocializador da execução penal: análise crítica da Lei nº 14.843/2024**. Revista Delos, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/3250> Acesso em: 14 mar. 2026.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Ed. Unesp, Editora Fiocruz; 2013.

CRIMINAIS (IBCCRIM), Instituto Brasileiro de Ciências. **A inconstitucionalidade da Lei 14.843/2024**. Boletim IBCCRIM, n. 383, 2024.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime – Lei nº 13.964/2019: comentários às alterações no CP, CPP e LEP**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. **Audiências de custódia e o art. 306 do CPP: norma ainda constitucional**. Escola Paulista da Magistratura, jan. 2015. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoProcessualExecucaoPenal/25649?pagina=2> Acesso em: 14 mar. 2026.

DIAS, E.R.; SÁ, F.C.L. de. O ativismo judicial à luz do pensamento de Konrad Hesse sobre a força normativa da Constituição. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 165-179, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p165

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Volume 4. 18ª edição. São Paulo: Juspodivm, 2024.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2020.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483, 17 de maio de 1954. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/> Acesso em: 13 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Brown, et al. v. Plata, et al.**, 563 U.S. 493 (2011). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/> Acesso em: 12 jan. 2026.

EUROPA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Torreggiani and Others v. Italy**, j. 8.1.2013. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-7400%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-7400%22]}) Acesso em: 12 jan. 2026.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais - 15ª edição de 2016**. 15ª edição ed. [S.l.]: Saraiva Jur, 2016.

FISS, Owen M. **Two models of adjudication**. *University of Toronto Law Journal*, Toronto, v. 39, n. 1, p. 1–29, 1989. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf> Acesso em: 13 mar. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2024. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2025

FRIAS, Lincoln; LOPES, Nairo. **Considerações sobre o conceito de dignidade humana**. *Revista Direito GV*, v. 11, p. 649–670, dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/m85KdMFjcyJW8zSKssNkZRb/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 jan. 2026.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O Devido Processo Penal. Abordagem Conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica**. 1ª edição ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Cristina Yukiko Kusahara. **Os acordos de não persecução penal firmados em decorrência dos atos de 08 de janeiro de 2023: uma análise da efetividade da utilização do anpp como instrumento de política pública criminal**. 2025. Dissertação (Mestrado profissional em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/53757/1/CristinaYukikoKusaharaGomes_DISSERT.pdf Acesso em: 28 mar. 2026.

GOMES JÚNIOR, Ulisses Paulo Lobato. **Justiça penal negocial no direito brasileiro: a inadequação da confissão obrigatória para a celebração do acordo de não persecução penal**. 2023. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/47342> Acesso em: 14 mar. 2026.

GONÇALVES, Anthair Edgard de Azevedo Valente e. **A atuação da Defensoria Pública em processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: desafios processuais e institucionais.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

GOULART, Gabriela Alves Ferreira *et al.* **Estado de coisas inconstitucional: uma breve análise da ADPF 347.** Disponível em: <<http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/762604>>

HÄBERLE, P. (2015). Hermenêutica Constitucional – **A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição.** *Direito Público*, 11(60), 25–50. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353> Acesso em: 14 jan. 2026. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição = Die normative Kraft der Verfassung.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance.** 4. ed. London: SAGE Publications, 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **World Prison Brief – Brazil.** London: Birkbeck, University of London, 2024. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 21 mar. 2026.

JARDIM, Neymilson Carlos. **Estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro: um caminho adequado constitucionalmente na construção de direitos fundamentais.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2018.

JESUS, Maria Gorete Marques De; LOPES TOLEDO, Fabio; VILLELA DE VIANA BANDEIRA, Ana Luiza. **Apresentação: 10 anos de Audiências de Custódia no Brasil: balanço crítico e perspectivas a partir de experiências empíricas.** *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 12, 14 ago. 2025.

JORIO, Israel Domingos. **Dignidade da Pessoa Humana - Conceito, Fundamentação e Âmbito de Proteção.** Curitiba: Juruá Editora, 2016.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LIMA, R.L. **O estado de coisas inconstitucional da saúde e o necessário diálogo institucional entre as funções estatais.** *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*,

Fortaleza, v. X, n. X, p. 111-132, jul./set. 2018. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/12/ARTIGO-7.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. Volume único.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Nova Prisão Cautelar. Doutrina, Jurisprudência E Prática**. 3ª edição ed. Juspodivm, 2014.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote Anticrime: comentário à Lei 13.964/19**. Artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2020.

LINS, Maíza Viana de Gusmão Lins. **Aplicabilidade do acordo de não persecução penal: análise do entendimento dos tribunais superiores e dos órgãos revisionais do Ministério Público**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/39992> Acesso em: 14 mar. 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOBO, Thaís Machado Cieglinski. **Sistema prisional é uma das maiores violações de direitos humanos no Brasil, diz presidente do STF e do CNJ**. Portal CNJ, 27 out. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-prisional-e-uma-das-maiores-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-diz-presidente-do-stf-e-do-cnj/>>. Acesso em: 13 nov. 2024

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LUCAS, Amanda da Silva. **O estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro: ADPF 347**, 2024. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/919727>> Acesso em: 9 nov. 2025

LUCCHESI, Guilherme Brenner; OLIVEIRA, Marlus Heriberto Arns de. **Sobre a discricionariedade do Ministério Público no ANPP e o seu controle jurisdicional: uma proposta pela legalidade**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 29, n. 344, p. 26–28, 2023. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/733 Acesso em: 27 mar. 2026.

MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 7, n. 2, p. 631–664, maio 2020.

MAGALHÃES, Bruno Baía. **O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos**. Revista de Direito GV, v. 15, n. 2, p. 1–27, 2019.

MARCOLLA, Felipe. **Prisão a Céu Aberto: a Ineficácia da Monitoração Eletrônica como Alternativa ao Cárcere**. Revista RELAC (UnB), 2024.

MARCOLLA, Felipe. **Vidas marcadas: o estigma indireto produzido pela monitoração eletrônica**. Revista RELAC (UnB), 2025.

MARCONI, Iago; ANDRADE KINJYO, Allana Regina. ADPF N. 347/2015: **O DESCONTINGENCIAMENTO DO FUNPEN E O EFEITO BLACKLASH**. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Florianópolis, Brasil, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/9312> Acesso em: 13 jan. 2026.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAZZIERO, Livia Maria Bianchini; STAFFEN, Márcio Ricardo. **A adoção dos processos estruturais pelas cortes constitucionais a partir do leading case Brown v. Board of education**. *Revista Integratio*, v. 1, n. 1, p. 1–8, 22 out. 2025.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 3 jul. 2008.

MENDES, Gilmar. **A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal**. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, v. 6, 5 nov. 2013.

MENDES, Gilmar; VALE, André Rufino. **A influência do pensamento de Peter Häberle no STF**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-abr-10/pensamento-peter-haberle-jurisprudencia-supremo-tribunal-federal/> Acesso em: 14 jan. 2026.

MENDONÇA, Andrey Borges de. **Acordo de não persecução penal e o pacote anticrime** (Lei 13.964/2019). In: GONÇALVES, Antonio Baptista (Coord.). *Lei anticrime: um olhar criminológico, político-criminal, penitenciário e judicial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Pena Justa — Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras — ADPF 347**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2025.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional Pena Justa**, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>> Acesso em: 9 nov. 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Alterações do art. 112 da LEP: requisito objetivo para progressão de regime**. *Consulta n. 049/2020*, 2020. Disponível em:

<https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Consulta_n_049_-_Progressao_de_Regime_-_reincidencia_especifica.pdf>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Reincidência específica e progressão de regime: estudo sobre os percentuais do art. 112 da LEP (Lei n. 13.964/2019)**, 2021. Disponível em:

<https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/1661_Estudo_Reincidencia_Especificas_e_Progressao_de_Regime_15_12_2021.pdf> Acesso em: 9 nov. 2025

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, v. 5, pg. 291.

NASCIMENTO, Paulo Henrique. **O estado de coisas inconstitucional no Sistema Prisional Brasileiro: análise à luz da ADPF 347**, 2020. Disponível em: <<https://dspace.sti.ufcg.edu.br/handle/riufcg/17475>> Acesso em: 9 nov. 2025

NETO, Kalil Santos. **A ADPF 347 e a crise do sistema prisional brasileiro**, 2024. Disponível em: <<https://ri.unir.br/jspui/handle/123456789/5433>> Acesso em: 9 nov. 2025

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2014a.

NOVAIS, Jorge Reis. **A Dignidade da Pessoa Humana: Dignidade e Direitos Fundamentais**. 2ª edição ed. Coimbra: Almedina, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 20. ed. São Paulo: Editora Forense, 2021.

NUNES, Douglas Schauerhuber. **A crise no sistema carcerário brasileiro: do estado de coisas inconstitucional aos processos estruturais**. Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito—Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 5 dez. 2023.

NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. **A atuação do ministério público no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário de Rondônia**. 2023. Dissertação (Mestrado profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2023.

OLIVEIRA, Ciro Rosa de. **Impacto da decisão do STF na estruturação do sistema prisional brasileiro: uma análise do RE 641.320**. Interference Journal, Volume 11, p. 1308-1331. Disponível em: <https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p1308-1331> Acesso em: 11 jan. 2026.

OLIVEIRA, Guilherme Santos de. **Saída temporária: histórico, objetivo e finalidade na LEP**. Trabalho de Conclusão de Curso—[S.l.]: Universidade de Brasília, 2023.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. São Paulo: Atlas, 2021.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. 11^a ed. Atlas, 2019.

PAIVA, Caio. **Audiência de Custódia e o Processo Penal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo, SP: Kindle Editor, 2018.

PELIZ, Melissa Andrea Lins. **Jurisprudência simbólica: o estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema penitenciário brasileiro**. PhD Thesis —Brasília: Universidade de Brasília, 2025.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

RAMIDOFF, Mário Luiz; PONTAROLLI, André Luis. **Justiça restaurativa e drogas**. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 1689-1706, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2020.40259>.

RIBEIRO, Gabriell Portilho. **Judicialização direta dos direitos sociais nos sistemas de direitos humanos: análise a partir do caso Lagos del Campo vs. Peru julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6526/2903> Acesso em: 11 jan. 2026.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. **Prevenção criminal e encarceramento em massa: limites empíricos do sistema penal**. In: LEAL, César Barros (org.). *Prevenção criminal, segurança pública e administração da justiça*. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, 2006.

ROCHA, RODRIGO SILVA. **A efetivação dos direitos humanos no sistema carcerário e sua relação com o Conselho Nacional de Justiça**. 2021. Mestrado em Direito Constitucional. INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA. Brasília, 2021. Biblioteca Depositária: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3847>. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 22 abr. 2025.

RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. **Extrato de dispensa e aviso de inexigibilidade de chamamento público – APAC de Ji-Paraná**. Porto Velho, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/publicacao/extrato-de-dispensa-e-aviso-de-inexigibilidade-de-chamamento-publico-associacao-de-protecao-e-assistencia-aos-condenados-apac-de-ji-parana/>. Acesso em: 3 abr. 2026.

RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. **Ji-Paraná inaugura o primeiro presídio com metodologia APAC na região Norte**. Porto Velho, 20 mar. 2018. Disponível em:

<<https://rondonia.ro.gov.br/ji-parana-inaugura-o-primeiro-presidio-com-metodologia-apac-na-regiao-norte/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

RONDÔNIA. Governo do Estado de Rondônia. **Mais de 3 mil presos já foram atendidos pela Associação Cultural e de Desenvolvimento do Apenado e Egresso de Rondônia**. Porto Velho, 7 maio 2019. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/mais-de-3-mil-presos-ja-foram-atendidos-pela-associacao-cultural-e-de-desenvolvimento-do-apenado-e-egresso-de-rondonia/>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

SABATIER, Paul A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.

SANTOS, Marcos Paulo D. **Comentários ao Pacote Anticrime**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O caso das audiências de custódia mostra resistência ao Direito Internacional**. *Direitos Fundamentais*. Revista Consultor Jurídico, 7 ago. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-07/direitos-fundamentais-audiencia-custodia-mostra-resistencia-direito-internacional>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SCHAUN, Roberta; SILVA, William de Quadros da. **Do acordo de não-persecução penal (art. 28-A, CPP): algumas considerações iniciais**. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 15, p. 100-113, 2020.

SCHINEMANN, Caio César Bueno. **Estado de Coisas Inconstitucional e Diálogo no Supremo Tribunal Federal**. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 7, p. 117-141, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS. **Bases de dados do SISDEPEN/INFOPEN**, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjcwNTRhMjUtNjBkZS00YmFILWlXZTAAtOTU3OTJINGQyOTg0liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTQiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SIC TV. *Ressocialização e arte: uma união que transforma*. Porto Velho, 20 set. 2025. Disponível em: <<https://www.sictv.com.br/post/ressocializa%C3%A7%C3%A3o-e-arte-uma-uni%C3%A3o-que-transforma>>. Acesso em: 3 abr. 2026.

SILVA, Franklyn Roger Alves. **Os acordos de não persecução penal – uma primeira análise**. In: DUTRA, Bruna Martins Amorim; AKERMAN, William (Coord.). **Pacote anticrime: análise crítica à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia**. Revista de direito administrativo, n. 212, p. 89–94, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45. ed. São Paulo, SP: Editora Juspodivm, 2024.

SOARES, J. L. M. T. **Processos Estruturais no Sistema Processual Brasileiro**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/processos-estruturais-no-sistema-processual-brasileiro/1301560424>. Acesso em: 4 ago. 2024.

SOARES, Josemar Sidinei; LOCCHI, Maria Chiara. **O papel do indivíduo na construção da dignidade da pessoa humana/ The individual role in the construction of the human person dignity**. Revista Brasileira de Direito, v. 12, n. 1, p. 31–41, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5560638>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

STEFFENS, L. **Processo Estrutural, Cultura e Jurisdição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2021.

STONE, Deborah A. **Causal stories and the formation of policy agendas**. Political Science Quarterly, v. 104, n. 2, p. 281–300, 1989.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Poderes Judiciário e Executivo lançam programa Pena Justa**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/poderes-judiciario-e-executivo-lancam-programa-pena-justa/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Presidente do STF vota pela homologação de plano nacional sobre violação de direitos no sistema prisional**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-vota-pela-homologacao-de-plano-nacional-sobre-violacao-de-direitos-no-sistema-prisional/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF homologa Plano Pena Justa com ressalvas**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-homologa-plano-pena-justa-com-ressalvas/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. **Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília. Vol. 15, n. 1, p. 54-78, 2025.

VIANA, Gabriel Santana Vasco. **Plea bargaining à brasileira? O acordo de não persecução penal como uma medida viável de política criminal**. Boletim Científico ESMPU, v. 54, p. 347-382, 2019.

VITORELLI, E. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista do Processo, [s. l.], v. 284, p. 333–369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processos estruturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.