
Reflexões sobre a Lei de Execução Penal: a questão penitenciária não é um problema “em si”

Reflections on the Penal Execution Law: the prison issue is not a problem “in itself”

Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Professora e pesquisadora colaboradora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Subprocuradora-Geral da República aposentada, exerceu, no Ministério Público Federal, funções de destaque, entre as quais Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Corregedora-Geral, Ouvidora-Geral e Vice-Procuradora-Geral da República.

Resumo: O artigo trata da Lei n. 7.210, de 1984 (Lei da Execução Penal) que concretizou o objetivo, declarado na sua Exposição de Motivos, de retirar a execução penal da pena privativa de liberdade do hiato de legalidade, escancarada pelo Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, instituída em 1975, para apurar a situação penitenciária do País. Passadas quatro décadas de vigência da lei, buscou-se verificar, mediante análise de documentos oficiais, doutrina e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal, se o objetivo constituiu solução eficaz. Valendo-se de uma abordagem interdisciplinar chegou-se à conclusão de que o objetivo foi alcançado apenas do ponto de vista formal. Do ponto de vista material, de um lado, a ilegalidade permanece como regra, em reconfigurações constantes da ideologia punitivista. De outro lado, não alcançado um arranjo federativo e institucional eficiente e permanente para o financiamento e distribuição das competências legislativa e administrativa entre União, estados e municípios, bem como judiciária federal e estadual.

Palavras-chave: Execução Penal; política penitenciária; estado de coisas inconstitucional; ideologia punitivista, financiamento e gestão do sistema prisional.

Abstract: This article discusses Law No. 7,210 of 1984 (the Penal Execution Law), which fulfilled the stated objective in its Explanatory Memorandum of removing the execution of prison sentences from the legal loophole, a situation exposed by the Report of the Parliamentary Inquiry Commission of the Chamber of Deputies, established in 1975 to investigate the country's prison situation. Four decades after the law came into effect, this study sought to verify, through analysis of official documents, doctrine, and decisions of the of the Inter-American Court of Human Rights and the Supreme Federal Court, whether the objective constituted an effective solution. Using an interdisciplinary approach, it was concluded that the objective was achieved only from a formal point of view. From a material point of view, on the one hand, illegality remains the rule, in constant reconfigurations of the punitive ideology. On the other hand, an efficient and permanent federative and institutional arrangement for the financing and distribution of legislative and administrative powers between the Union, states and municipalities, as well as federal and state judicial powers, has not been achieved.

Keywords: Criminal enforcement; prison policy; unconstitutional state of affairs; punitive ideology; financing and management of the prison system.

Sumário. Introdução. 1 A política penitenciária brasileira nas décadas de 1940 a 1990. 1.1 A Lei n. 3.274, de 1957. 1.2 A CPI de 1975-1976. 1.3 A Lei n. 6.416, de 1977. 1.4 A Lei de Execução Penal, de 1984. 1.5 A CPI de 1993. 2 A política penitenciária brasileira nas décadas de 2000 a 2020. 2.1 A CPI de 2007-2008. 2.2 A CPI de 2015. 2.3 A ADPF 347/DF. 3 Reflexões. 4 Conclusão. Referências.

Submissão: 24/02/2026

Aceite: 19/03/2026

Introdução

O X Congresso da Comissão Internacional Penal e Penitenciária, realizado em 1930, na cidade de Praga, reconheceu que, na execução da sanção penal, havia implicações de ordem jurídica, relacionadas com o Direito Penal, mas com importantes diferenças de objeto e de método, portanto, um ramo autônomo do direito. Três anos depois, no III Congresso da Associação Internacional de Direito Penal formulou-se o conceito de que o Direito Penitenciário “consiste num conjunto de normas legislativas que regulam as relações entre o Estado e o condenado desde que a sentença penal condenatória legitima a execução, até que dita execução se finde, no mais amplo sentido da palavra”. Isso não impediu que a sugestão de codificação se referisse ao Direito Penal Executivo ou Direito das Execuções Penais (Miotto, 1970, p. 93-95).

De 1946 a 1988, os textos constitucionais atribuíam à União a competência para legislar sobre “normas gerais de regime penitenciário”. A Constituição de 1988 deixou de utilizar essa expressão e atribuiu à União, Estados e Distrito Federal, a competência para legislar concorrentemente sobre “direito penitenciário”. Em 1984, a Lei de Execução Penal, cujo conteúdo transpunha normas gerais, encontrou justificativa na competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

O artigo utiliza o termo “política penitenciária” para designar a ação do Estado regulada pelo direito penitenciário, o

qual abrange as relações entre o Estado e o condenado, decorrentes da aplicação de sanções penais, em sentido amplo, não restrito a penas privativas de liberdade. Trata da Lei n. 7.210, de 2024, primeira e única lei de execução penal no Brasil.

Passadas quatro décadas de vigência da lei, buscou-se verificar, mediante análise de documentos oficiais, relatórios de Comissões Parlamentários de Inquérito, decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal, se a lei tem sido eficaz, como instrumento da política penitenciária, para alcançar o objetivo da harmônica integração social do condenado.

O artigo propõe uma periodização da política penitenciária brasileira em dois conjuntos de décadas, pois elas permitem ao leitor e à leitora se situar cronologicamente e relacionar a política penitenciária a macro transformações políticas, sociais e econômicas da sociedade brasileira, relação que não foi aprofundada devido às limitações de extensão impostas pelas diretrizes editoriais. No interior dos períodos, são destacadas leis, comissões parlamentares de inquérito e o julgamento, pelo STF, de uma ação de processo estrutural coletivo, representativos dos embates sobre política criminal e penitenciária no Brasil, ainda não resolvidos a contento.

1 A política penitenciária brasileira nas décadas de 1940 a 1990

O ponto de partida para estas reflexões é a tese de Dirceu

Franco Ferreira, defendida em 2022, em que “examina as transformações ocorridas no âmbito da punição prisional entre 1940 e 1961 nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, com foco tanto nas teorias e representações relativas à prisão quanto em suas práticas cotidianas”. Os marcos temporais correspondem à edição do Código Penal de 1940, ainda vigente, embora com profundas alterações, especialmente a partir de 1984, e à “grande rebelião do Presídio do Estado da Guanabara, que encerrou um ciclo de insurgências prisionais inédito no país”¹.

O autor buscou responder a duas perguntas: em que medida as relações estabelecidas dentro do cárcere, bem como as numerosas rebeliões e fugas de presos, alimentaram o imaginário sobre os presos e o modo de puni-los? De que modo esse imaginário ilumina os projetos, as políticas prisionais e as práticas adotadas nas prisões. Respondeu-as “sob a perspectiva da economia política da pena², considerando os impactos do nacional desenvolvimentismo na urbanização e na demografia nos dois maiores aglomerados urbanos”, à época. Concluiu que as propostas formuladas pelos poderes públicos para superar os impasses do aumento da população prisional e da degeneração dos espaços de reclusão privilegiaram as ideias de contenção em prejuízo dos modelos correcionais.

Como ver-se-á no desenvolvimento do artigo, apesar das

1 Ocorrida nos dias 25 e 26/12/1961. O noticiário da época é objeto de análise, às f. 370-408 da tese.

2 Economia política da pena é uma abordagem teórica que faz análise do sistema penal relacionando punição com estruturas econômicas e sociais.

reconfigurações do contexto e da conjuntura permanece o embate ideológico sobre as funções da pena.

1.1 A Lei n. 3.274, de 1957

A legislação sobre o direito penal era de competência privativa da União na Constituição de 1937, bem como a processual. Mas o direito processual penal era estadual até 3 de outubro de 1941, quando o presidente Getúlio Vargas, usando da atribuição que lhe conferia o art. 180 da Constituição³, decretou o Código de Processo Penal (Decreto-lei n. 3.689). O Livro IV (artigos 668 e 779) regulava a execução das penas privativas de liberdade, pecuniárias e acessórias, bem como das medidas de segurança. Em 1946 entrou em vigor uma Constituição democraticamente votada pela Assembleia Nacional Constituinte. Nesse novo contexto foi editada a Lei n. 3.274, de 2 de outubro de 1957, que dispôs sobre Normas Gerais do Regime Penitenciário, em conformidade com o que estatuiu o artigo 5º, XV, *b* da Constituição Federal de 1946. Isto porque a União tinha competência para legislar sobre normas gerais de regime penitenciário e não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar (artigo 6º). Note-se que, em relação ao direito penal e processual penal a competência era exclusiva (artigo 5º, XV, *a*). E, à época, não havia o reconhecimento da autonomia

3 Art. 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União. Era o período ditatorial chamado Estado Novo, que durou de 1937 a 1945.

do direito penitenciário ou do direito da execução penal.

A Constituição de 1946 não estabeleceu nenhuma norma sobre a competência administrativa da União, dos Estados e Municípios quanto aos estabelecimentos prisionais. Os impasses hermenêuticos, porém, deviam atentar para os princípios da autonomia municipal (artigo 7º, VII, *e*) bem como o de que aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição (artigo 18 §1º).

A propósito da distribuição das competências legislativas e administrativas, Vasconcellos *et al.* (2018, p. 5-7) analisam como o “nó federativo” brasileiro impacta a política prisional. Apontam que o processo histórico colonial e imperial consagrou uma excessiva centralização dos poderes na União, que ainda predomina, mas verificam um movimento pendular entre os valores da unidade, centralização ou integração nacional e aqueles calcados nas diversidades regionais e na autonomia dos estados, de modo que veem “os arranjos federativos e as relações intergovernamentais” como uma “chave central para a superação dos tantos problemas verificados na administração da questão carcerária no país”.

Nessa perspectiva, a Lei n. 3.274, ao considerar normas gerais do regime penitenciário, as que regulam a execução das penas criminais e das medidas de segurança detentivas, em todo o território nacional, fez um movimento de centralização legislativa. São normas que dizem respeito à: (i) individualização

das penas, de modo que a cada sentenciado, conhecida a sua personalidade, corresponda o tratamento penitenciário adequado; (ii) classificação dos sentenciados, para efeito de cumprimento das penas; (iii); internação, em estabelecimentos apropriados, dos que estiverem passíveis de prisão preventiva, ou provisória; (iv) trabalho obrigatório dos sentenciados, segundo os preceitos da psicotécnica e o objetivo corretivo e educacional dos mesmos; (v) percepção de salário, conforme a espécie de trabalho executado, sua perfeição e rendimento, levado em conta, ainda o procedimento do sentenciado; (vi) formação do pecúlio penitenciário, deduzido do salário percebido no trabalho executado.; (vii) seguro contra acidentes no trabalho interno, ou externo, dos estabelecimentos penitenciários; (viii) separação dos sentenciados em estabelecimentos adequados, consoante a natureza e gravidade das penas : prisão simples, detenção ou reclusão; (ix) isolamento e tratamento, em estabelecimentos para esse fim, dos sentenciados que sofrerem ou revelarem começo, infiltração, ou contaminação, de tuberculose ou lepra; (x) separação das mulheres sentenciadas em estabelecimentos apropriados; (xi) internação, em estabelecimentos apropriados, dos menores infratores que tiverem mais de 18 anos e menos de 21; (xii) internação, em estabelecimentos adequados, dos que forem atingidos por medidas de segurança detentivas; (xiii) educação moral, intelectual, física e profissional dos sentenciados; (xiv) livramento condicional, preenchidos os requisitos enumerados nas leis penais e processuais-penais; (xv) assistência social aos

sentenciados, aos liberados condicionais, aos egressos definitivos da prisão, e às famílias deles e das vítimas⁴.

1.2 A CPI de 1975-1976

A Lei n. 3.274/1957, no entanto, não apresentou efetividade, como se pode constatar nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Penitenciário, instaurada pela Câmara dos Deputados, em 1975, cujo relatório e conclusões foram aprovados em 11 de março de 1976. A constatação é reforçada na Exposição de Motivos da Lei n. 6.416, de 1977 (Miotto, 1977).

O país vivia sob a ditadura civil-militar, à época presidida pelo general Ernesto Geisel. Seu ministro da Justiça era Armando Falcão⁵. De acordo com relator da CPI, deputado Ibrahim Abi-Ackel, membro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiava o governo, a CPI possuía como objetivo “processar o levantamento da realidade penitenciária no País” a fim de sugerir

4 Todas essas questões, anos mais tarde, foram objeto das Leis n. 7.209 e 7.210, de 1984, que alteraram a Parte Geral do Código Penal de 1940 e compuseram pela primeira vez a Lei de Execução Penal, respectivamente

5 Sob sua coordenação foi “elaborado, a pedido do Executivo, o projeto de reforma do Poder Judiciário, que incluía os anteprojetos de reforma do Código Civil, do Código de Processo Penal e da Lei das Contravenções Penais. Em 1977 foi finalmente aprovado pelo Executivo o conjunto de leis que se tornou conhecido por “Pacote de Abril”. {...} Sempre fez questão de manifestar, através de entrevistas e artigos publicados na imprensa, suas posições conservadoras, pronunciando-se contra a legalização dos partidos por ele chamados de extremistas, e criticando a desenvoltura das articulações das forças de esquerda na Nova República.

as determinações ou princípios que pudessem conduzir o Governo Federal à adoção de “medidas capazes de compatibilizar o sistema penitenciário nacional com o estágio de civilização no Brasil” (CN,1976, p. 47).

Rudnicki e Souza (2010, p. 109) afirmam que a oposição tentou priorizar a “investigação do tratamento dado aos presos políticos”, mas foi vencida pelos governistas. Assim sendo, a CPI de 1975 teve como referencial a ação educativa da pena, expressa no Código Penal de 1940. Constatou, ouvindo autoridades e fazendo visitas a penitenciárias, a superlotação carcerária, “com presos confinados sem critério de separação, ociosos, sem estudos, sem trabalho, sem qualquer assistência orientada à ressocialização, sob a vigilância de agentes despreparados”, o que constituía “fator crimínogeno, propagando a cultura do crime” (Rudnicki e Souza, 2010, p. 114).

No Relatório, o Deputado Federal Ibrahim Abi-Ackel acentuou que “[O] problema da superlotação dos estabelecimentos penais foi colocado na posição de relevo que merece, pois dele decorre, principalmente, a grande dificuldade de obter-se sucesso com a aplicação de qualquer terapia penal”, daí porque o “ponto de partida para o estabelecimento de uma política penitenciária se encontra, basicamente, na solução desse problema, com destaque para o esforço de construção de penitenciárias providas de celas individuais” (CN, 1976).

1.3 A Lei n. 6.416, de 1977

A Lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977, ao reformular o sistema de penas e o uso da prisão provisória, encaminhou

soluções para o problema da superlotação carcerária, o que lhe valeu a crítica de “lei esvazia-prisões”, consoante relata a Profa. Armida Bergamini Miotto, Secretária de Assuntos Penitenciários do Ministério da Justiça (1992, p. 91). Poder-se-ia pensar que a Lei n. 6.416 fundamentou-se na CPI de 1975, mas a Profa. Miotto conta que a origem é anterior e vem da acentuada preocupação do Ministro da Justiça Alfredo Buzaid⁶ com a questão, o qual criou no seu Gabinete uma Assessoria para Assuntos Penitenciários. Designou a referida Professora para chefiá-la e atribuiu-lhe a tarefa inicial de reexaminar o Código Penal de 1969, a fim de verificar a possibilidade de, sem desfigurar a sistemática do Código, buscar uma forma de restringir o uso da privação de liberdade como pena. Miotto (1977, p. 160-161) acrescenta que, para essa providência, certamente muito contribuiu a “Moção de Nova Friburgo” subscrita pelo 1º Encontro Nacional de Secretários de Justiça e de Presidentes de Conselhos Penitenciários, realizado 1971. A Moção, provocada pela delegação de São Paulo, focalizava o uso excessivo da privação da liberdade, quer como pena, quer como medida cautelar no processo, e tinha como objeto discutir o Anteprojeto de Código de Execuções Penais de Benjamin Moraes Filho. O trabalho de reexame foi entregue em 20 de novembro de 1971. Outra providência do Ministro foi a de determinar a construção de uma nova penitenciária em cada estado, mediante

6 No governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, de 30/10/1969 até 15/03/1974.

convênios entre a União e as Unidades Federativas⁷.

Em 15 de março de 1974, assumindo o general Ernesto Geisel a presidência da República, designou Armando Falcão como ministro da Justiça. Este deixou clara a sua preocupação com o problema penitenciário e com a situação dos convênios, criando um Grupo de Trabalho para cuidar da reforma penitenciária no País⁸.

O Grupo revisou os convênios celebrados, visando à uniformização dos serviços penitenciários, sem prejuízo das realidades e necessidades específicas de cada estado. Elaborou um conjunto de Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária e a minuta de uma lei penitenciária geral, a partir do sistema de penas do Código Penal de 1969. Como resultado do trabalho cabe apontar a criação do Conselho Nacional de Política Penitenciária (órgão normativo) e um Departamento Penitenciário Federal (órgão executivo), por meio do Decreto n. 76.387, de 2 de outubro de 1975 (Miotto, 1977, p. 163-164).

A Profa. Armida Miotto (1992, p.84), entusiástica defensora da Lei n. 6.416, afirma que era uma lei “muito flexível, porque redigida em termos muito gerais e atribuindo aos

7 Em 1974, 20 unidades da Federação tiveram seu projeto de estabelecimento provisional aprovado (Miotto, 1992, p. 57).

8 O Grupo criado pela Portaria n. 374-B, de 05/08/1974, para cuidar da reforma penitenciária no País, foi constituído pelos Prof. Alberto B. Cotrim Neto, na presidência, Des. José Danton de Oliveira, Prof. José Arthur Rios, Dr. Francisco Evandro de Paiva Onofre, Prof. Ruy Rebello Pinho, Dr. Hélio Fonseca e pela Assessora de Assuntos Penitenciários Dra. Armida Bergamini Miotto. O relatório final foi entregue em 24 de julho de 1975.

Estados, Territórios e Distrito Federal legislar supletivamente, regulamentar”. As comarcas grandes e pequenas podiam “buscar as suas próprias soluções”. Não mencionou os Municípios, mas as soluções nas comarcas implicavam arranjos institucionais com os prefeitos⁹.

Nessa altura já tramitava a CPI, presidida pelo Deputado mineiro José Bonifácio Neto. O Sr. Ministro da Justiça, em resposta a um ofício que lhe foi endereçado, encaminhou à CPI, em 23 de setembro de 1975, Aviso acompanhado de informações que, em síntese, se referem à colaboração do Ministério com as Unidades Federativas para a construção de estabelecimentos prisionais, minuta de um curso-piloto para formação do pessoal penitenciário; anteprojeto de lei de normas gerais de regime penitenciário; reestruturação de órgãos do Ministério; participação da comunidade na solução de problemas prisionais. O texto do Aviso explicitou que:

O ponto de partida para a Reforma Penitenciária é o novo posicionamento filosófico que é adotado, hoje, tanto em relação ao condenado quanto à execução da pena. Já não se pensa em mero tratamento para curar, reeducar, recuperar ou ressocializar o delinquente – posição da antiga ciência penitenciária –, mas se cogita, sobretudo, que o réu é, fundamentalmente, uma pessoa humana, tem direitos e deveres e assumir a responsabilidade pela sua conduta. Segundo, ainda, posições mais evoluídas do Direito Penitenciário, o sentenciado deve permanecer no convívio da Comunidade ou nela procurar reintegrar-se, mesmo que eventualmente precise de algum tratamento apropriado (Miotto, 1977, p. 171).

9 Arranjos que até hoje acontecem, como cessão de prédios ou de servidores.

A Exposição de Motivos da Lei n. 6.416 registra que uma das preocupações que acompanharam a elaboração do projeto foi a da superlotação das prisões, e que “foi procurada uma solução condizente com a moderna tendência de reservar as penas privativas da liberdade somente para os autores de delitos mais graves, e para aqueles condenados cujas características de personalidade assim o exigem”. Registra, ainda: “De igual modo procedeu-se quanto à prisão provisória, a ser utilizada somente quando e na medida em que for necessária aos interesses da Justiça, à segurança social e à ordem pública” (apud Miotto, 1992b, p. 91).

Do que foi relatado, conclui-se que os trabalhos da CPI não influenciaram a Lei n. 6.416, mas os trabalhos que resultaram na referida lei influenciaram o relatório da CPI. A conclusão é corroborada pela observação do Deputado Ibrahim-Ackel, subscritor do Parecer da Comissão Mista no Congresso Nacional sobre o projeto de lei que se tornou a Lei n. 6.416, de que “as conclusões da CPI coincidem, em sua quase totalidade, com as soluções encontradas pelo Grupo de Trabalho formado no Ministério da Justiça”.

1.4 A Lei de Execução Penal, de 1984

Chega-se, então, à Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu a Lei de Execução Penal. O presidente da República era o general João Batista Figueiredo. Na Exposição de Motivos n. 213, de 9 de maio de 1983, encaminhada ao presidente, o agora

Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel se reporta nos itens 39,78 e 97 ao Relatório da CPI de que foi relator para justificar a existência das normas sobre assistência, disciplina e estabelecimentos penais. Igualmente se reporta, nos itens 3 a 7, à Lei n. 3.274, para ressaltar a superação de um grande óbice que impediu o trâmite dos Anteprojetos de Código das Execuções Penais, elaborados em 1955 e em 1963, respectivamente, pelos juristas Oscar Stevenson e Roberto Lyra. Objetara-se a inconstitucionalidade da iniciativa da União para instituir uma política penal executiva nacional. Todavia, após a revisão do Anteprojeto Benjamin Moraes Filho por comissão composta pelos professores José Frederico Marques, José Salgado Martins e José Carlos Moreira Alves, na qual foi defendida a pertinência constitucional da iniciativa da União, a posição foi sustentada no Relatório da CPI.

O Ministro explica no item 7, transcrevendo trechos do Relatório da CPI:

Com efeito, se a etapa de cumprimento das penas ou medidas de segurança “não se dissocia do Direito Penal, sendo, ao contrário, o esteio central de seu sistema, não há como sustentar a ideia de um Código Penal unitário e leis de regulamentos regionais de execução penal”. Uma lei específica e abrangente atenderá “a todos os problemas relacionados com a execução penal, equacionando matérias pertinentes aos organismos administrativos, à intervenção jurisdicional e, sobretudo, ao tratamento penal em suas diversas fases e estágios, demarcando, assim, os limites penais de segurança. Retirárá em suma a execução penal do hiato de legalidade em que se encontra”.

O Anteprojeto da Lei n. 7.210, de 1984, vinha sendo discutido

desde 1980, sob a coordenação do Professor Francisco de Assis Toledo, tendo se consolidado no meio jurídico com o I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária em 1981¹⁰.

Rudnicki e Souza (2010, p.114) consideram que a LEP foi, “em teoria, ideal aos propósitos que a Comissão de 1976 visava alcançar e premonitória quanto aos direitos dos presos garantidos pela Constituição Federal de 1988”, porém, na prática, o sistema continuou com os problemas identificados na CPI.

A Profa. Armida Miotto (1992a, p. 86-87) externou críticas à LEP por ter acabado com a descentralização penitenciária e por ser rígida, “igual tanto para os Estados ricos e adiantados, como para as localidades mais pobres e atrasadas...”. Apontou, ainda, deficiências das normas relativas ao Patronato e ao Conselho da Comunidade, que perderam seu poder de iniciativa e de efetiva cooperação com os órgãos judiciários e administrativos.

Contudo, no campo jurídico sobressaíram-se as vozes de aplauso, que se ouvem até hoje, mesmo com a inefetividade da lei para assegurar os direitos básicos aos presos e manter o equilíbrio quantitativo da população prisional em relação às vagas oferecidas. É o caso, por exemplo, do Prof. Walter Nunes (2026,

10 O Anteprojeto foi elaborado por Comissão integrada pelos professores Francisco de Assis Toledo, Coordenador, René Ariel Dotti, Benjamin Moraes Filho, Miguel Reale Júnior, Rogério Lauria Tucci, Ricardo Antunes Andreucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo e Negi Calixto. A Comissão Revisora que levou a termo o Projeto, foi composta pelos professores Francisco de Assis Toledo, Coordenador, René Ariel Dotti, Jason Soares Albergaria e Ricardo Antunes Andreucci. Contou nas reuniões preliminares, com a colaboração dos professores Sergio Marcos de Moraes Pitombo e Everardo da Cunha Luna.

p. 26-28), o qual ressalta que, embora a ideia de uma legislação específica sobre a execução penal existisse no Brasil desde a década de 1930, como demonstram os anteprojetos de 1933, 1955, 1963 e 1970, ela só se concretizou em 1984, constituindo um marco jurídico relevante ao estabelecer a jurisdicionalização da execução penal e romper a tradição de tratá-la como simples atividade administrativa. Observa que a LEP compreende um plexo de normas de duas ordens: (i) normas de Direito Penitenciário, voltadas à regulamentação das relações entre o Estado-administrador e a pessoa privada de liberdade; e (ii) normas de Direito Processual Penal, que estabelecem a atuação jurisdicional na fiscalização do cumprimento da pena e no controle dos atos administrativos (*idem*).

1.5 A CPI de 1993

Em 1993, com Itamar Franco na presidência da República, em razão do *impeachment* de Collor, por escândalos de corrupção, a Câmara dos Deputados realizou a segunda CPI destinada a “investigar a situação do Sistema Penitenciário Brasileiro”¹¹. A justificativa apresentada para sua constituição foi as denúncias e os “fatos negativos que envolvem há anos o

11 Instalada em 01/06/1993 e encerrada em 16/12/1993, sob a presidência do Dep. Flávio Palmier da Veiga e relatoria do Dep. Roberto Rollemberg, ambos deputados do PMDB pelo estado do Rio de Janeiro. O Relatório foi publicado em 19 de abril de 1994 (DCN N.97, Suplemento). A análise das informações e das sugestões recebidas, as conclusões e providências recomendadas se encontram detalhadas de f. 68 a 88.

Sistema Penitenciário no País, criando inclusive elevado índice de reincidência criminal, e considerando ainda a necessidade de se debater a modernização do sistema e sua consequente equação” (CN, 1994, p.4). Entretanto, as denúncias e os fatos negativos, como o Massacre do Carandiru em que 111 presos foram mortos em uma intervenção policial, no dia 2 de outubro de 1992, para conter uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, não iriam ser objeto de apuração. A finalidade era a de “apurar e esclarecer todos os ângulos do problema [do sistema penitenciário] e oferecer subsídios aos Governos Federal e Estaduais (CN, 1994, p. 4).

Entre as autoridades ouvidas, o Ministro da Justiça Maurício Corrêa explicou inicialmente sua percepção da segurança pública como sistema de vasos comunicantes, sendo a prisão “a ponta do sistema, o qual compreende a atividade policial preventiva e a distribuição de justiça, inseridas tais atividades num contexto de justiça social”. Apontou a seguir a insuficiência das políticas públicas penais, pois “a tônica tem sido promover a segregação e o isolamento dos sentenciados”, o que gera consequências negativas, entre elas, “o endurecimento da disciplina e da segurança sem efeito sobre a escalada de violência e das rebeliões dentro do sistema penitenciário (...) ausência de um programa articulado, integrado e sistemático de intervenção no âmbito das políticas organizacionais administrativas e no da ressocialização”. Reforçou a constatação de uma realidade penitenciária sem capacidade para cumprir a sua função precípua de ressocialização e a necessidade de reformulação do sistema penal, destinando os

presídios “somente aos efetivamente perigosos” (CN, 1994, p. 12-13).

O presidente do Conselho Federal da OAB, José Roberto Batochio, criticou uma visão equivocada da sociedade brasileira, distorcida pela mídia, que enfatiza os efeitos e os requintes da violência e do crime, mas jamais investiga suas causas. E, no plano internacional, um movimento de inspiração autoritária, denominado “Lei e Ordem”, que apregoa o endurecimento da lei penal como solução para os altos índices de criminalidade. Sua conclusão foi peremptória: “a lei de execução penal não é cumprida; é uma abstração” (CN, 1994, p. 9-10).

Destaca-se, da análise do relator Dep. Roberto Rollemberg, sobre as informações recebidas no curso das audiências, seminários e visitas, que praticamente metade do número total de condenados cumpriam pena irregularmente em cadeias públicas, destinadas por lei ao recolhimento de presos provisórios; o déficit de vagas em estabelecimentos penitenciários; a grande maioria dos estabelecimentos em situações precárias; custo elevado de manutenção dos presos; significativo percentual de condenados por crimes de roubo ou furto, “reflexo da situação econômica do País”; o perfil jovem, indicador “da malignidade representada pelo desemprego e pela falta de escolarização”; a predominância de “negros e mulatos”, insinuadora da “discriminação social, à qual se liga a perversa distribuição da renda” ; “a quantidade assustadora de presos sem atividade produtiva ou trabalho fixo”; carência de funcionários, de amparo médico, de assistência jurídica; ”falência

total da preconizada tentativa de reinserção social” (CN, 1994, p. 71). As sugestões recebidas foram categorizadas conforme o objeto sobre o qual deveriam incidir, como “Código Penal”, “Lei de Execução Penal”, “Âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo”, “Poder Judiciário” (CN, 1994, p. 71-75).

O relator Dep. Roberto Rollemberg observou ser “sintomática a identidade de constatações” entre as duas Comissões, mas se propugnava na primeira a elaboração de um “diploma federal regulador da execução penal” (CN, 1976, p. 75). Revelou estar impactado pelo ponto de vista do Professor Augusto Thompson, para quem:

a questão penitenciária não tem solução “em si”, porque não se trata de um problema “em si”, mas parte integrante de outro maior: a questão criminal, com referência ao qual não desfruta de qualquer autonomia. A seu turno, a questão criminal também nada mais é que mero elemento de outro problema mais amplo, o das estruturas sociopolítico econômicas. Sem mexer nestas, coisa alguma vai alterar-se em sede criminal e, menos ainda, na área penitenciária (CN, 1994, p. 77).

Nessa perspectiva, as propostas da Comissão foram assumidamente restringidas ao que era possível a fim de humanizar a execução penal. Em síntese: (i) incremento do uso das penas restritivas de direitos; (ii) aumento do número de vagas no sistema, notadamente para presos provisórios; (iii) reaproximação entre a Polícia, o Ministério Público, o Judiciário e os estabelecimentos penais mediante a descentralização de suas atividades; (iv) valorização do aspecto ressocializador da execução penal; (v)

recomendações de medidas administrativas a cargo dos Poderes Executivos federal e estaduais bem como dos Poderes Judiciários estaduais; e projetos de alterações à LEP e à Lei n. 8.072 (CN, 1994, p. 81-88).

Na avaliação de Rudnicki e Souza (2010, p. 114-115), ainda que se possam ver reflexos da CPI, como a instituição do Fundo Penitenciário Nacional (1994) e dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (1995), a CPI de 1993 pouco acrescentou ao trabalho realizado pela CPI de 1975. No que diz respeito à violação dos direitos das pessoas presas, pode-se concordar, mas deve-se reconhecer que os temas do financiamento e da gestão dos sistemas penitenciários estaduais, da criação de penitenciárias federais, da administração das Justiças Estaduais foram uma novidade, ao lado de análises fundamentadas em dados, de possibilidades anunciadas pela tecnologia da informação e da política penitenciária associada à política de segurança pública. Ressalte-se que esta CPI debateu e afastou a ideia da privatização dos presídios.

2 A política penitenciária brasileira nas décadas de 2000 a 2020

Na noite da sexta-feira, 12 de maio de 2006, iniciou-se uma onda de atentados contra forças de segurança e alguns alvos civis no estado de São Paulo, por ordem da organização criminosa conhecida como Primeiro Comando da Capital (PCC). No dia 14, o ataque havia se espalhado pelos estados do Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Bahia. Os ataques ficaram

conhecidos como “Crimes de Maio”, tiveram grande repercussão na mídia brasileira e internacional. No estado de São Paulo, 564 pessoas foram mortas e 110 ficaram feridas, do quais 505 eram civis e 59 agentes públicos (Wikipedia).

A causa teria sido uma resposta a decisão do governo do estado de São Paulo de isolar líderes da facção com o objetivo de desmontá-la colocando-os em presídios de segurança máxima. No dia 11 de maio, 765 presos foram transferidos para Presidente Venceslau (a 620 km a oeste da cidade de São Paulo). Segundo o estudo “São Paulo sob Ataque: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional em maio de 2006”, elaborado pela Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard e pela Justiça Global, também contribuíram a corrupção no sistema carcerário e nas investigações policiais e o descaso com a execução penal no estado (Wikipedia).

2.1 A CPI de 2007-2008

Em 2007, era presidente da República Luiz Inácio da Silva e na instalação da CPI¹² Tarso Genro, o ministro da Justiça. A CPI foi presidida pelo Dep. Neucimar Fraga, do Partido da República (PR), atual Partido Liberal (PL), pelo estado do Espírito Santo, e relatada pelo Dep. Domingos Dutra do Partido dos Trabalhadores (PT) pelo estado do Maranhão.

A CPI foi criada com a finalidade de “investigar a

12 Instalada em 22/08/2007, o relatório foi aprovado em 9/07/2008.

realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal – LEP” (CN, 2009).

A CPI manteve contato com autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário Federal; promoveu audiências públicas com estudiosos, autoridades vinculadas ao tema e representantes de entidades de classe e da sociedade civil; esteve em 18 unidades da federação, diligenciando em mais de 60 unidades prisionais como delegacias de polícia, cadeias públicas, penitenciárias masculinas e femininas e colônias agrícolas. Ao mesmo tempo, promoveu audiências em todos os estados diligenciados, ouvindo autoridades das três esferas do poder público, representantes de classe e da sociedade civil, tais como sindicatos de agentes penitenciários, OAB e Pastoral Carcerária (CN, 2009, p.45 e 77). Na opinião de Ferreira (2022, p. 123) foi a CPI da Câmara dos Deputados que realizou a investigação mais ampla sobre o tema.

O Relator repete uma crença que encontramos na CPI de 1993: “O Brasil conta com excelente aparato jurídico relativo ao Direito Penitenciário”, tanto que:

Em face do pacto federativo, todos os Poderes da Nação são responsáveis pelo sistema carcerário, uma vez que a União Federal e os Estados legislam, julgam e “cuidam” da gestão dos encarcerados. Portanto, além da União Federal, através de seus poderes, os

26 Estados e o Distrito Federal possuem estrutura jurídica, política e financeira para possibilitar aos presos o tratamento estabelecido e determinado em Lei. Apesar da excelente legislação e da monumental estrutura do Estado Nacional, os presos no Brasil, em sua esmagadora maioria, recebem tratamento pior do que o concedido aos animais: como lixo humano (CN, 2009, p. 191-192).

Mas, não lhe passa despercebido que o Sistema Penitenciário Nacional possui uma estrutura complexa e, até certo ponto, contraditória e conflitante.

A legislação que define crimes, bem como a execução de penas, é de competência da União Federal, nos termos da Constituição Federal. Já a gestão do sistema penal é majoritariamente dos Estados e do Distrito Federal. Por sua vez, a segurança pública é de responsabilidade da União e dos Estados Federados, tendo a União Federal papel ativo cada vez mais amplo na formulação de políticas de segurança pública, diante do avanço da criminalidade. Nesse compartilhamento de funções e responsabilidades entre Poderes da República e dos Estados, nem sempre há harmonia no enfrentamento do combate à criminalidade e nas soluções dos graves problemas carcerários, havendo um descompasso entre o legislador que produz a lei, o julgador que condena e o gestor que cuida do preso. Com relação ao financiamento do sistema carcerário, os problemas, as lacunas e as deficiências também são complexas (CN, 2009, p. 325).

O Relatório conta com o capítulo VI intitulado “Mulheres Encarceradas: Vergonha Nacional”, o capítulo VII com análise da legislação internacional, constitucional e infraconstitucional apontando o papel do Congresso Nacional na aprovação da “legislação do pânico” e suas consequências, e o capítulo

VIII, muito detalhado, sobre “Gestão do Sistema Carcerário” abrangendo os temas da Gestão Federal, Análise Orçamentária do FNSP, Custo do Preso por Unidade Federativa, Custo da Geração e Manutenção de Vagas, Auditorias do Tribunal de Contas da União, Contas Julgadas Irregulares, Auditorias Operacionais realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU, Responsabilidade dos Agentes Públicos, Aplicação do IDH no Sistema Penitenciário, Criação de Cooperativas Estaduais, Estrutura Penitenciária Estadual, Orçamentos Estaduais, Segurança e Disciplina nos Estabelecimentos Penais, Equipamentos de Segurança, Monitoramento Eletrônico, Revistas, Pessoal, Planos Diretores do Sistema Carcerário dos Estados, as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), Arquitetura Prisional, Armas Não Letais.

No Capítulo X são definidas duas propostas principiológicas: a ampliação da aplicação das penas alternativas e a justiça restaurativa¹³ como alternativa às penas. As violações de direitos constatadas nas visitas e diligências são imputadas, em caráter geral ou específico, a pessoas e órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. São estabelecidos metas e prazos a serem cumpridos por todos os estados, pelo Distrito Federal e a União, sob pena de responsabilização. São apresentadas minutas de projetos de lei, de criação do Estatuto Penitenciário Nacional, de alteração do Código Penal, do Código de Processo Penal e da LEP, de dedutibilidade de doações ao

13 O título da proposta se refere à Justiça Reparativa, sendo provavelmente um erro de digitação, pois o conteúdo diz respeito à Justiça Restaurativa.

Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) da base de cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido, entre outros. São indicadas providências aos Ministros da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e da Educação, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CN, 2009, p. 458-581).

Vale a pena discriminar as indicações ao Ministro da Justiça para: (i) realização emergencial de mutirão jurídico nacional, para rever e dar andamento aos processos de execução penal ou de presos provisórios, pois cerca de 35% dos atuais ocupantes das prisões superlotadas já deveriam ter sido soltos. Esta situação atinge as unidades prisionais de todo o País, razão pela qual, embora também seja de responsabilidade dos estados, é mister que seja coordenado por esse Ministério; (ii) realização de Censo Penitenciário Nacional para avaliar e orientar as políticas públicas voltadas para o sistema carcerário; (iii) criação de um Cadastro Nacional de Presos, a fim de que o sistema de controle do ingresso nas prisões seja de conhecimento público, bem como a ação parlamentar; (iv) disponibilização de mapa da população carcerária e tempo de cumprimento da pena em publicação e site oficial na Internet; (v) criação dos Centros de Monitoramento e Acompanhamento de Penas Alternativas; (vi) criação das Ouvidorias Penitenciárias; (g) criação do Serviço de Inteligência Penitenciária; (vii) Programa Nacional de Assistência aos servidores penitenciários e familiares

de presos; (viii) informatização do Sistema Penitenciário; (ix) criação de Escolas de Administração Penitenciária; (x) criação de Programa de Atenção ao Egresso; (xi) piso salarial para os servidores penitenciários em todo território nacional; (xii) estender a todos os estados o Serviço Avançado de Defesa Integral à Mulher Encarcerada e à Mulher Familiar de Preso; (xiii) ampliar a iniciativa piloto do Observatório Nacional para a Mulher Encarcerada e Mulher Familiar de Preso para todos os estados da federação (CN, 2009, p. 563-565).

Um trabalho enorme, intenso e objetivo, e atuação efetiva durante a sua própria execução para fazer cessar violações de direitos. Trouxe temas novos, como os das organizações criminosas, o olhar de gênero, embora ainda se mantenha a invisibilidade dos presos indígenas, trans, travestis e de orientação sexual diversa da heteronormativa.

2.2 A CPI de 2015

A Presidência da República era ocupada por Dilma Rousseff e da Câmara dos Deputados por Eduardo Cunha. Sua criação foi requerida pelo Deputado Carlos Zarattini, do PT/SP, trazendo a justificativa a rebelião ocorrida no Complexo Prisional do Curado, em Recife, e conflitos registrados em diversas cadeias nos últimos anos. Nas suas palavras, “nunca se investiu tanto em segurança pública”, mas “persiste a intranquilidade”, diante da “ineficiência e da crescente onda de denúncias de corrupção e de instalação

de crime organizado nas prisões” (CN, 2017, p. 21). Foi deferida a criação da CPI, em 4 de março de 2015, com a “finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com ênfase nas crescentes e constantes rebeliões de presos, a superlotação dos presídios, os altos custos financeiros de manutenção destes estabelecimentos”. Seu relator foi o deputado Sérgio Brito do Partido Social Democrático (PSD) da Bahia.

Esta CPI seguiu o modelo da anterior, mas pouco se aprofundou uma vez que o prazo de 120 dias não foi prorrogado sendo “claramente insuficiente para se realizar uma análise completa e acurada dos problemas” (CN, 2017, p. 303).

A conclusão geral é de que os problemas principais são: (i) a superpopulação carcerária em todas as unidades federativas, (ii) grande percentagem de presos provisórios; (iii) a assunção do controle das unidades prisionais por facções ou grupos criminosos, que emanam ordens para a prática de crimes dentro e fora das prisões; (iv) não cumprimento da reinserção social do apenado; (v) recursos orçamentários insuficientes e ineficiência da gestão. A maioria das propostas de solução é de proposições legislativas, no total de 20, algumas resgatadas da CPI de 2007, que não haviam sido levadas em frente, recomendações e indicações de medidas administrativas. Ressalta-se, na proposições legislativas, a de projeto de lei complementar estabelecendo a transferência obrigatória mensal de 60% do Funpen federal para os fundos dos estados e do Distrito Federal, projetos de lei ordinária para implantação das audiências de custódia como

instrumento de redução da entrada de presos, bloqueio de sinais de comunicação de celulares, uso de tecnologias de controle, criação de serviço de inteligência penitenciária; incentivos e subvenções econômicas para empresas que contratem apenados ou egressos; oferta de ensino profissional e vários outros projetos direcionados a assegurar os direitos à saúde, à educação, à visita íntima, à assistência jurídica, os direitos das mulheres e de seus filhos, bem como de pessoas deficientes. No tema da gestão do sistema carcerário, além dos recursos, cabe registrar a proposição de projeto de lei para criação da carreira de agente penitenciário, classificando-a como de segurança pública e a inclusão, na LEP, dos Centros de Monitoramento e Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas.

Mencione-se ainda indicações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Ministério do Trabalho e Emprego e recomendações aos Poderes Executivos estaduais do Distrito Federal. Por fim, a reiteração de sugestão à própria Câmara para a criação de uma Subcomissão Permanente do Sistema Carcerário com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos desta e das anteriores CPIs.

O contexto político em que realizada esta CPI, prévio ao *impeachment* da presidenta da República, foi adverso para um debate sério sobre as proposições legislativas e para a implementação de medidas administrativas, que não dependiam delas. Assim, em 2016, o Brasil foi classificado como o país de terceira maior população prisional do mundo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2017) concedeu quatro medidas provisórias sobre fatos de violência carcerária e superpopulação notória em instituições penitenciárias do Brasil, de diferentes Estados e regiões: Unidade de internação socioeducativa, Complexo Penitenciário de Curado, Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Durante a supervisão das referidas medidas provisórias, constatou-se que essas circunstâncias não apenas tornavam impraticáveis os padrões mínimos indicados pela comunidade internacional para o tratamento de pessoas privadas de liberdade, mas configuravam possíveis penas cruéis, desumanas e degradantes, violadoras da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Houve informações de que estariam ocorrendo várias mortes violentas nas prisões e outras não violentas, que superavam a taxa média de mortalidade da população na faixa etária dos presos.

2.3 A ADPF 347/DF

O Partido Socialismo e Liberdade - PSOL propôs, perante o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, em 2015, indicando como requeridos a União e o Estado de São Paulo. No curso do processo que se estendeu até 2025, integraram a lide outras unidades federativas e vários *amici curiae*. O autor pleiteou, em síntese, que fosse reconhecido o “estado de coisas inconstitucional” no

âmbito do sistema penitenciário brasileiro, com a consequente adoção de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, decorrentes de ações e omissões imputadas aos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal. Em julgamento finalizado durante a Sessão Plenária de 9 de setembro de 2015, o STF deferiu, em parte, e por maioria, a medida cautelar, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator). O acórdão foi publicado em 19 de fevereiro de 2016. Sete anos após, em 4 de outubro de 2023, o mérito foi julgado procedente em parte, e o acórdão foi publicado em 19 de dezembro de 2023, com a seguinte ementa:

DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPE. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIS. NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIIS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Arguição de descumprimento de preceito por meio da qual se postula que o STF declare que o sistema prisional brasileiro configura um estado de coisas inconstitucional, ensejador de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, bem como que imponha ao Poder Público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação carcerária e ao enfrentamento da superlotação de suas instalações.

II. CONDIÇÕES CARCERÁRIAS E COMPETÊNCIA DO STF

2. Há duas ordens de razões para a intervenção do STF na matéria. Em primeiro lugar, compete ao Tribunal zelar pela observância dos direitos fundamentais previstos na Constituição, sobretudo quando se trata de grupo vulnerável, altamente estigmatizado e desprovido de representação política (art. 5º, XLVII, XLVIII e XLIX, CF). Além disso, o descontrole do sistema prisional produz grave impacto sobre a segurança pública, tendo sido responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que ope-

ram de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral (arts. 1º, 5º e 144, CF).

III. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas.

4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão.

5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

IV. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

6. O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

V. CONCORDÂNCIA PARCIAL COM O VOTO DO RELATOR

7. Adesão ao voto do relator originário quanto à procedência dos pedidos para declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e determinar que: (i) juízes e tribunais motivem a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando determinada ou mantida a prisão provisória; (ii) juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão, pelo fato de a reclusão ser sistematicamente cumprida

em condições mais severas do que as previstas em lei; (iii) juízes e tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN.

8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e monitoramento pelo STF.

VI. DIVERGÊNCIA DO VOTO DO RELATOR

9. Em sentido diverso àquele constante do voto do Relator, afirma-se: (i) a necessária participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) na elaboração do plano nacional; (ii) a procedência dos pedidos de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF; e (iii) o monitoramento da sua execução pelo DMF/CNJ, com supervisão do STF.

10. A elaboração do plano nacional de enfrentamento do problema carcerário deve ser atribuída, conjuntamente, ao DMF/CNJ e à União, ambos dotados de competência e expertise na matéria (art. 103-B, §4º, CF; Lei 12.106/2009; art. 59 da MP nº 1.154/2023; art. 64 da LEP). O DMF/CNJ deve ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário enquanto o Governo Federal deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo.

11. O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (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. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como

os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, restando ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.

VII. CONCLUSÃO

12. Pedido julgado parcialmente procedente. Tese: “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, devendo tais planos ser 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 proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Em 19 de dezembro de 2024 foi proferido o acórdão de homologação do plano Pena Justa, “com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses”. A publicação ocorreu em 7 de fevereiro de 2025. Destaca-se da ementa as razões de decidir:

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir

em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação.

4. Da mesma forma, a análise do plano de ação pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (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.

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 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 externas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o pla-

no 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 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.

No estado atual do processo, há duas questões pendentes de decisão: “(i) a avaliação sobre a adequação dos planos estaduais e distrital aos critérios fixados pelo Tribunal, para fins de homologação; e (ii) a definição de mecanismos de monitoramento da execução dos planos estadual e distrital pelo DMF/CNJ”. A decisão monocrática do Min. Luís Roberto Barroso, de 17 de outubro de 2025, - que homologa integralmente os planos dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins e, com ressalvas, os planos dos demais Estados e do Distrito Federal - se encontra pendente do referendo em Plenário.

3 Reflexões

Carolina Cutrupi Ferreira (2022), em sua pesquisa sobre a política penitenciária brasileira entre 1976 e 2018, definiu e caracterizou a atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário por meio de uma linha de tempo com eventos e ocorrências marcantes. Identificou três períodos sucessivos para analisar os arranjos político-institucionais das ações governamentais: institucionalização, disjunção e concentração.

No período da institucionalização (1976-1992), os arranjos foram organizados de modo a manter o protagonismo dos governos estaduais na gestão e na execução dos sistemas prisionais locais. O período da disjunção (1992-2008) caracterizou-se pelo predomínio de ações descoordenadas entre os atores da execução penal, seja na relação do governo federal com os estados, seja no desajuste das práticas legislativas e judiciárias, que contribuíram para o crescimento exponencial da população carcerária nos sistemas penitenciários estaduais (Ferreira, 2022, p. 116). Nesse segundo fator ela aponta medidas encarceradoras iniciadas nos anos 1990 (Lei dos Crimes Hediondos) e a Lei de Drogas (2006). A autora salienta que nos anos 1990 o Estado brasileiro criou instituições normativas e organizacionais que viabilizaram a formulação e gestão de políticas públicas, mas no caso das políticas destinadas às pessoas presas, a atuação do governo federal se limitou à realização de convênios com os governos estaduais destinados ao repasse de recursos financeiros do Funpen para construção de vagas prisionais.

Na análise de Ferreira (2022, p. 127) o período de disjunção termina em 2007 com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas), um conjunto de ações para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, conjugadas com políticas sociais e de proteção às vítimas. Inicia-se o período de concentração (2009-2018) com a pluralização dos atores, o adensamento das ações públicas e dos investimentos financeiros, que se tornaram objeto de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo e pelo sistema de justiça criminal. Mas, a partir de 2017, “eventos apontaram para o fim do período de concentração”, surgem novos problemas para as instituições. O ministério da Justiça volta a priorizar a atuação no combate à criminalidade violenta, corrupção e crime organizado. A Lei n. 13.964, de 2019, chamada de pacote anticrime aumentou de 30 para 40 anos o tempo máximo de cumprimento de penas privativas de liberdade bem como os prazos de progressão de regime. O esforço de cooperação e integração entre diversos órgãos responsáveis pelo sistema penitenciário ficou em segundo plano (Ferreira, 2022, p. 140).

A periodização de Ferreira assim como a deste artigo, corrobora a afirmação de Vasconcelos *et al.* (2018, p. 7), de que o modelo federativo brasileiro se encontra em constantes mutações e as crises derivadas das tensões entre fortalecimento regional e a instituição de um efetivo poder de coordenação por parte da União se relacionam e repercutem diretamente na execução das políticas públicas, assim como nas suas disfunções.

Nesse percurso, mesmo antes de sua institucionalização, o Sistema Penitenciário Nacional vive um estado permanente de coisas inconstitucional, de modo que é interessante observar o protagonismo do STF como coordenador de um diálogo interinstitucional com os demais poderes, definindo as direções e os limites das políticas públicas para esse sistema.

Na avaliação de Mariana Zoccal e Letícia Ferreira (2024, p. 118) o protagonismo assumido pelo STF não parece “ter sido acompanhados de um diálogo profícuo com os demais poderes”. O STF reconhece o estado de coisas inconstitucional e a necessidade de promoção dos direitos da população presa, mas o Legislativo responde com “leis de conotação mais punitivista, como é o caso das alterações promovidas pela Lei Anticrime à LEP, enrijecendo as frações de progressão de regime”. O mesmo ocorre com o Executivo, na aplicação das verbas do Funpen para construção de mais penitenciárias, e com o próprio Judiciário, ao burlar a obrigatoriedade das audiências de custódia no período pandêmico. Por outro lado,

a constatação genérica da realidade do sistema prisional nacional, por meio do rótulo da inconstitucionalidade, por mais poderoso que o termo possa ser em níveis simbólicos, não veio acompanhada de uma análise crítica sobre a estrutura do sistema e de sua existência enquanto um projeto de exclusão. As respostas trazidas pelos ministros, em favor de maior “eficiência e rigor”, do uso de tornozeleiras eletrônicas, da opção pela privatização, reforçam a aposta no encarceramento e no controle, em detrimento de projetos de desencarceramento e promoção de vias alternativas. Questionamos, assim, se esse é o caminho que nos levará ao alcance dos objetivos constitucionais enunciados em 1988 e o con-

seu fim do estado de coisas inconstitucional de nosso sistema penitenciário. Os desdobramentos da ADPF 347, importante marco na discussão do tema, são dúbios, demonstrando avanços tímidos acompanhados de retrocessos, apontando um caminho ainda longo e tortuoso de manutenção do status declarado pelo STF.

4 Conclusão

Houve quatro tentativas do Estado brasileiro, a primeira na década de 1930, de instituir um Código Penitenciário ou um Código de Execuções Penais, espelhando debates no plano internacional sobre a necessidade de conferir tratamento digno às pessoas condenadas a penas privativas de liberdade. Em 1957, uma lei estabeleceu normas gerais para a execução da pena privativa de liberdade e, em 1984, foi instituída uma lei mais completa. No entanto, a LEP não assegura condições para a harmônica integração social do condenado, seja pela crescente demanda por vagas nos estabelecimentos prisionais, gerada pela política criminal encarceradora, seja por injunções decorrentes da organização federativa e do sistema de justiça, externas à lei de execução penal. As quatro Comissões Parlamentares de Inquérito fornecem um rico material de evidências de que soluções cabais para a questão penitenciária, para a questão da criminalidade ou da segurança pública não se encontram em estruturas jurídico-formais.

Referências

- BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras: 1946*. Brasília, DF: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. V.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Resolução n. 70, de 1976: CPI — Sistema Penitenciário*. *Diário do Congresso Nacional*, ano XXXI, seção 1, suplemento ao n. 61, Brasília, DF, 4 de junho de 1976. Fac-símile Lote 10, Caixa 3.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*, ano XLIX, suplemento ao n. 57, Brasília, DF, 19 de abril de 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. Série Ação Parlamentar, n. 384.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Realidade do Sistema Carcerário Brasileiro. *CPI — sistema carcerário brasileiro: relatório final*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Série Comissões em Ação, n. 57. Recurso eletrônico.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pena Justa: matriz de implementação do Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Brasília, DF: CNJ, [2024].

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pena Justa: matriz de implementação e monitoramento do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

BRASIL. *Decreto n. 76.387, de 2 de outubro de 1975*. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D76387.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941*. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

BRASIL. *Lei n. 3.274, de 2 de outubro de 1957*. Dispõe sobre normas gerais do regime penitenciário. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13274.htm.

BRASIL. *Lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977*. Altera dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei das Contravenções Penais, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6416.htm.

BRASIL. *Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1984a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17209.htm.

BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm.

BRASIL. *Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990*. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm.

BRASIL. *Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas — Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm.

BRASIL. *Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm.

BRASIL. *Medida Provisória n. 1.154, de 1º de janeiro de 2023*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1154.htm.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria n. 374-B, de 5 de agosto de 1974*. Constitui grupo de trabalho para cuidar da reforma penitenciária no País. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 1974.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania — Pronasci*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano Pena Justa*. Brasília, DF: MJSP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mjsp/pt-br/composicao/seap/pena-justa>. Acesso em: 28 de junho de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça. *Pena Justa: Plano Nacional para o*

Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Medida cautelar. Sistema penitenciário nacional. Estado de coisas inconstitucional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 9 de setembro de 2015. Publicado no DJe em 19 de fevereiro de 2016. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Mérito. Direitos fundamentais dos presos. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 4 de outubro de 2023. Publicado no DJe em 19 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ*. Tema 698 da repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 3 de julho de 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023b. Disponível em: Recurso Extraordinário 684.612

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Homologação do Plano Nacional para superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 19 de dezembro de 2024. Publicado no DJe em 7 de fevereiro de 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Decisão monocrática. Homologação dos planos estaduais e distrital para superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Decisão de 17 de outubro de 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>.

CAIXA DE FÓSFORO - ARMANDO FALCÃO - PSP - 1961.
Centro de Memória e Informação Pessoal Yuri Victorino, 11 de fevereiro de 2026.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1967*. Brasília, DF: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. v. VI.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1969*. Brasília, DF: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. v. VIa.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.
Resolução de 13 de fevereiro de 2017. Medidas provisórias a respeito do Brasil — assuntos da Unidade de internação socioeducativa, do Complexo Penitenciário de Curado, do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. San José: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2017.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. São Paulo: IBCCRIM, 2022.

FERREIRA, Dirceu Franco. *Insurgências prisionais em São Paulo e no Rio de Janeiro (1940-1961): fugas, rebeliões e reformas em um contexto de virada punitiva*. 2022. Tese (Doutorado em História Econômica) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Acesso em: 14 de fevereiro de 2026.

JUSTIÇA GLOBAL; INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. *São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006*. Rio de Janeiro: Justiça Global; Cambridge: International Human Rights Clinic, Harvard Law School, 2011. Disponível em: <https://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2011/05/full-with-cover.pdf>.

MIOTTO, Armida Bergamini. A reforma do sistema de penas: a Lei n. 6.416, de 24 de maio de 1977: circunstâncias e fatores que influíram para a sua gênese e na sua elaboração: outras considerações. *Revista de Informação Legislativa*, v. 14, n. 54, p. 153-316, abr./jun. 1977.

MIOTTO, Armida Bergamini. A violência nas prisões. Goiânia: UFG, 1992a. 2. ed.

MIOTTO, Armida Bergamini. O direito penitenciário: importância e necessidade do seu estudo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 7, n. 28, p. 93-206, out./dez. 1970.

MIOTTO, Armida Bergamini. *Temas penitenciários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992b.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs do sistema penitenciário de 1976 e 1993. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 186, p. 107-115, abr./jun. 2010.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da (org.). *Pena justa no Rio Grande do Norte*. Natal: OWL, 2026.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; DE VITTO, Renato Campos Pinto. Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, jan./abr. 2018.

ZOCCAL, Mariana; FERREIRA, Letícia Cardoso. Quando termina o estado de coisas inconstitucional? Desdobramentos institucionais a partir do julgamento cautelar da ADPF 347. *Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal*, v. 12, n. 1/2, p. 101-120, 2024.