



**PENA**

**JUSTA**

**Plano Nacional para o Enfrentamento  
do Estado de Coisas Inconstitucional  
nas Prisões Brasileiras – Arguição  
de Descumprimento de Preceito  
Fundamental 347**

# SUMÁRIO EXECUTIVO

---

**Versão Consulta Pública  
abril de 2024**

APOIO



**FAZENDO  
JUSTIÇA**



**SENAPPEN**  
Secretaria Nacional de Políticas Penais

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA



**CNJ** CONSELHO  
NACIONAL  
DE JUSTIÇA

## SUMÁRIO

Apresentação.....	4
1. O estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras.....	7
1.1 A ADPF 347.....	7
2. Processo de construção do Pena Justa.....	13
2.1 Bases principiológicas.....	13
2.2 Etapas de elaboração do plano.....	19
3. Pena Justa: eixos e problemas.....	23
Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Penal.....	23
Eixo 2: Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional.....	24
Eixo 3: Processos de Saída da Prisão e da Inserção Social.....	26
Eixo 4: Políticas para Não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional.....	27
Considerações finais.....	31
Anexo: matriz de ações.....	32



# APRESENTAÇÃO

## APRESENTAÇÃO

Em decisão recente e inédita no país, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu um estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras. Diante de um contexto marcado por sistemática violação de direitos, determinou-se a execução de um Plano Nacional e de Planos Estaduais e Distrital a fim de reverter este quadro em definitivo.

A decisão de mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347 estabelece que é hora de transformar o sistema penal considerando toda sua complexidade. Além do superencarceramento, o uso desmedido da privação de liberdade levou a condições insalubres nas prisões, fortalecimento das facções criminosas, exacerbamento das desigualdades sociais, entre tantos outros impactos que, apesar de atingirem parcela específica da população, ultrapassam os muros das prisões e reverberam em toda a sociedade brasileira.

Deste modo, este sumário executivo foi elaborado com o objetivo de fornecer subsídios para que todos(as) os(as) interlocutores(as) interessados(as) em enfrentar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro possam, a partir desta sugestão de ponto de partida para o diálogo, participar do processo de construção do Plano Nacional, intitulado Pena Justa. O referido documento traduz, de maneira sintética, os principais aspectos de uma proposta que busca sanar as deficiências do sistema penal brasileiro de maneira significativa, inovadora e tomando por base as lições aprendidas nas experiências prévias e cuidando para que o cenário que levou ao atual momento de crise não se repita.

Destacamos, a seguir, o que entendemos como premissas importantes para a construção do Pena Justa e que serão aprofundadas neste sumário executivo. Neste processo buscamos:

1. Elaborar um plano com conteúdo e metodologia inovadores, de modo a fornecer uma abordagem inédita para resolver os desafios enfrentados pelo sistema penitenciário sem incorrer nos erros que esbarramos no passado;
2. Propor estratégias que articulem os diversos problemas de uma maneira lógica e abrangendo todas as etapas do ciclo de criminalização e de responsabilização penal;
3. Elaborar o plano a partir de um esforço coletivo, contando com a participação ativa de diversos atores, a fim de garantir uma abordagem inclusiva e abrangente para lidar com os problemas do sistema carcerário;
4. Firmar compromisso e produzir diálogos entre os poderes, em suas diferentes esferas, para ter sucesso na indução de políticas estruturantes, buscando resultados conjuntos e responsabilização coletiva;
5. Focar na efetividade das ações propostas, com acompanhamento contínuo de sua implementação e resultados, por meio do monitoramento baseado em evidências e dados fidedignos;
6. Reconhecer a necessidade de enfrentar a violência e negligência estrutural no cárcere com ações concretas, pois seu impacto vai além das pessoas apenadas, afetando toda a sociedade;
7. Construir soluções viáveis para aqueles(as) marcados(as) por violências e vulnerabilidades para além do controle e do confinamento, para gerar novas oportunidades e trajetórias que rompam os ciclos de violência e vínculos criminais;

8. Alinhar-nos aos padrões internacionais e parâmetros definidos em tratados internacionais e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos;
9. Trazer transparência aos investimentos, uso de recursos e governança para alcance de resultados e garantia de segurança e bem-estar social.

Assim, o processo de construção do Pena Justa emerge de premissas que constituem verdadeiro desafio para refundar um sistema marcado, em geral, por políticas imediatistas e com pouca atenção a resultados para toda a população brasileira – sobretudo em um país onde o sistema penal tem aguçado problemas decorrentes da nossa desigualdade social, como o racismo estrutural, as disparidades de gênero, dentre outras interseccionalidades. O Pena Justa representa um momento histórico, uma janela de oportunidade para realinhar os pressupostos sob os quais a prisão tem se baseado no contexto brasileiro e enfrentar esses obstáculos de maneira definitiva. Para isso, temos alguns desafios à frente.

As políticas penais, de um modo geral, apresentam dificuldades em seguir o círculo virtuoso da política pública, dada a complexidade de envolver atores institucionais com distintas responsabilidades, aspectos do pacto federativo que impõem desafios para governança, além da centralidade em respostas penais de cunho meramente repressivo e pouco interesse numa intervenção que busque efetiva reinserção social. Tendo estes aspectos em vista, este documento busca ser um instrumento para iniciar o debate, cuja participação deve envolver não apenas os atores estatais de toda ordem, mas toda a sociedade.

No primeiro capítulo, detalhamos o contexto do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras e a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. No segundo capítulo, apresentamos os princípios basilares que acreditamos serem essenciais para uma refundação do sistema penal – seguindo as orientações gerais propostas pela decisão do STF, bem como detalhamos a metodologia adotada para a construção coletiva do plano. No capítulo três, expomos o cerne das propostas do Pena Justa organizadas em torno de uma matriz geral que identifica 4 (quatro) eixos de atuação, cada qual com problemas que devem ser enfrentados e suas respectivas ações mitigadoras. Acreditamos que é neste capítulo que devem confluir os esforços coletivos para implementar as urgentes e necessárias mudanças que o sistema penitenciário exige. Trata-se de pontos sensíveis onde a atenção deve recair para garantir melhor atuação e monitoramento do poder público sobre o problema do enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário. Finalmente, apresentamos algumas considerações finais que encerram este sumário executivo.



**O ESTADO DE  
COISAS  
INCONSTITUCIONAL  
NAS PRISÕES  
BRASILEIRAS**

# 1. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

O sistema prisional brasileiro não atende aos fins estabelecidos pela Lei de Execução Penal (LEP) do país, ou seja, não se limita ao cumprimento efetivo das disposições da decisão criminal e não viabiliza condições para a harmônica reintegração social da pessoa custodiada. Para além do descumprimento recorrente de normas e leis em vigor no país, a ocorrência de mortes, denúncias de violência e maus-tratos, assim como ligação com facções e com o crime organizado, agravam o estado de crise. Adicionalmente, o tema é frequentemente instrumentalizado por interesses políticos, suscitando debates que não raro se afastam da busca por justiça, segurança e reintegração social.

A despeito desse quadro ser conhecido e discutido há décadas por diferentes atores institucionais e setores da sociedade, o Estado brasileiro ainda não logrou construir uma política pública penal eficaz, sustentável e que articule de maneira adequada as diversas esferas e instâncias de poder.

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é um instituto jurídico decisório que foi desenvolvido pela primeira vez pela Corte Constitucional da Colômbia no âmbito da decisão SU-559, proferida em 6 de novembro de 1997. A sua finalidade é reconhecer e enfrentar situações de violações graves e sistemáticas dos direitos fundamentais que possuam causas de natureza estrutural, ou seja, que decorram de falhas estruturais em políticas públicas adotadas pelo Estado, exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais.

Nesse sentido, **o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 representa um marco para a construção de uma nova forma de incidência do Estado pautada no respeito às previsões constitucionais, em evidências e planejamento para alcance de resultados.**

Além de detalhar o entendimento do STF na ADPF 347, este capítulo expõe um diagnóstico inicial dos principais problemas que o Pena Justa visa superar.

## 1.1 A ADPF 347

A ADPF 347 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) pleiteando o reconhecimento e declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro, bem como a determinação de medidas para a melhoria das condições carcerárias e a redução do superencarceramento.

**Em 2015**, o STF entendeu que a intervenção judicial era legítima por se tratar de um litígio estrutural e em razão da omissão estatal frente à situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Assim, deferiu cautelares e reconheceu o ECI do sistema prisional brasileiro.

No mérito, julgado em **outubro de 2023**, a Corte consolidou o reconhecimento do ECI diante da violação generalizada de direitos fundamentais, da dignidade e da integridade física e

psíquica das pessoas sob custódia nas prisões do país, reconhecendo a “falência estrutural de políticas públicas” voltadas a essa população.

Para o Tribunal, o ECI manifesta-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; (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; e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido. Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.*

No voto condutor da decisão, o ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF, esclareceu que há duas ordens de razões para a intervenção na matéria: a) a competência da Corte em 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); b) o grave impacto sobre a segurança pública que o descontrole do sistema prisional produz, sendo responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral (Art. 1º, 5º e 144, CF).

Após reconhecer o ECI, a Corte determinou, desde 2015, que “juízes e tribunais: a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão; b) fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possíveis, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário”, bem como ordenou “a liberação e o não contingenciamento dos recursos do Funpen”.

Por se tratar de processo estrutural, que demanda diálogo interinstitucional e ampla participação social, o STF ressaltou que a superação do problema posto exige 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.

A Corte entendeu que a responsabilidade pelo estágio atual do sistema prisional - de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais das pessoas presas, agravado por omissões e falhas estruturais – deve ser atribuída aos Três Poderes e alcançar o âmbito da União, dos estados e do Distrito Federal. Como consequência, determinou a “**elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital** para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar a sua implementação”.

Quanto ao Plano Nacional, o STF determinou que seja elaborado pela União em conjunto 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) no prazo de até seis meses a partir da publicação da decisão, com implementação no prazo de até três

anos. **O DMF/CNJ fica encarregado do planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário, enquanto a União é responsável pelo planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo.**

O Plano Nacional deverá ser submetido ao debate público e à homologação pelo STF. A partir da publicação da decisão de homologação, estados e Distrito Federal tem um prazo de seis meses para elaborar os planos, observando o diálogo com o DMF/CNJ, União, instituições e órgãos competentes da sociedade civil. Os planos estaduais e distrital também devem ser levados à homologação pelo STF, com implementação em até três anos.

A decisão determinou que a competência para o monitoramento da execução do Plano Nacional, bem como a regulamentação necessária para tal fim, será do DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, “cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte.”

Ficou definido que a competência será do STF para resolver qualquer impasse ou atos que envolvam reserva de jurisdição sobre o assunto.

Por fim, foi firmada a seguinte tese de julgamento:

*1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.*

*2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos.*

*3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.*

Na decisão, foram ainda determinadas diretrizes gerais e específicas para a elaboração do Plano Nacional. Como diretrizes gerais, o plano deve observar o marco lógico de uma política pública estruturada, com envolvimento de vários órgãos e entidades. Os seguintes pontos também devem ser considerados, conforme a decisão: “(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.”

Já como diretrizes específicas, a decisão determina que o Plano Nacional deve observar o seguinte:

1. *Quanto à preservação da dignidade do preso*: os presos devem ser tratados com dignidade e humanidade, de forma que favoreça seu retorno à sociedade em melhores condições físicas e psíquicas e o motive a viver de acordo com o Direito. É ilegítimo o agravamento da pena por meio de más condições de encarceramento.

2. *Quanto aos direitos mínimos dos presos*: os presos devem ter acesso a alojamento com espaço e ventilação compatíveis com a respectiva lotação; à alimentação adequada, à água potável, à higiene, ao banho em temperatura condicente com o clima, às medidas de saúde necessárias a seu bem-estar, à educação, ao trabalho, à capacitação e orientação profissionais e à assistência social e religiosa. Devem-se buscar políticas públicas que superem de forma definitiva o problema.

3. *Quanto ao tratamento dispensado a grupos vulneráveis*: presos com necessidades especiais como jovens, mulheres, mulheres acompanhadas de crianças, população LGBTQIA+, pessoas com deficiência, indígenas e idosos devem receber tratamento diferenciado, de modo a buscar minimizar as vulnerabilidades particulares que agravam a experiência no cárcere.

4. *Quanto à separação entre os presos*: devem-se separar presos de baixa e de alta periculosidade e/ou ligados a facções criminosas, bem como presos provisórios e presos definitivamente condenados; [...] deve-se oferecer acolhimento separado e diferenciado para presas mulheres grávidas, em especial quando próximas do parto, lactantes e com crianças pequenas.

5. *Quanto ao pessoal que atende aos presos*: deve-se assegurar quantitativo de servidores proporcional ao número de presos de cada unidade prisional, garantindo-lhes estabilidade, assim como capacitação periódica e contínua em direitos humanos e tratamento dos presos. Os servidores alocados em unidades prisionais femininas devem ser do gênero feminino.

6. *Quanto ao direito do preso à informação e transparência*: quando da entrada no presídio, os presos devem ser informados a respeito de todos os seus direitos, devendo-se disponibilizar sistema interno e anonimizado de reclamações e de pleitos por melhores condições. Deve-se garantir o devido processo legal em caso de sanções disciplinares e assegurar o acesso à assistência jurídica nas respectivas unidades, bem como o acompanhamento pelo detento de seu processo criminal e de execução penal.

7. *Combate à tortura e aos maus-tratos*: as ocorrências de tortura, maus-tratos, lesões, crimes sexuais e mortes nas prisões devem ser investigadas e ensejar a punição dos agressores. As condições de cumprimento de pena

devem ser objeto de monitoramento independente por parte de experts e de organizações da sociedade civil.

8. *Reformulação de políticas públicas em matéria penal e prisional*: as medidas e penas adotadas pela justiça criminal, desde a prisão até seu relaxamento, devem ser objeto de reflexão crítica, a fim de reduzir o encarceramento desnecessário. É importante incentivar medidas de prevenção e redução do crime, bem como capacitar juízes e serventuários da justiça, de modo a não encaminharem autores de pequenos delitos para o sistema.

9. *Sistema de coleta de dados*: deve-se implantar sistema de coleta de dados que permita o acompanhamento cuidadoso e padronizado da execução da pena em todas as unidades do sistema, de forma a orientar a reformulação de políticas públicas racionais, humanas e com adequada relação de custo-benefício, bem como a fim de possibilitar as progressões e os benefícios devidos. Tal acompanhamento demanda, ainda, a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos [...].

10. *Investimento em ressocialização*: a perspectiva de ressocialização deve guiar a interpretação e a decisão acerca das medidas a serem adotadas. A educação, o trabalho, a orientação profissional e a assistência social e religiosa devem ser abordadas com tal preocupação. Deve-se cuidar da ampla reabilitação do preso, a fim de assegurar seu retorno em boas condições à sociedade.

A construção de um Plano Nacional que envolva o Poder Executivo e o Poder Judiciário no enfrentamento dessa situação, na forma determinada pelo STF, representa um importante passo na elaboração de políticas públicas que considerem o ciclo penal completo e que sejam interinstitucionais, baseadas em evidências científicas e técnicas e monitoráveis. Por esses motivos, **o Pena Justa representa uma oportunidade única para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras.**



# **PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PENA JUSTA**

## 2. PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PENA JUSTA

O voto condutor do ministro Luís Roberto Barroso no julgamento de mérito da ADPF 347 faz um diagnóstico do sistema prisional em três eixos, que serão abordados no próximo Capítulo. Após essa delimitação, o Ministro apresenta os objetivos do Plano Nacional:

- i. o controle da superlotação carcerária;
- ii. a melhoria da qualidade das vagas e dos serviços a elas associados;
- iii. a redução de entradas indevidas, sobretudo para crimes de menor gravidade; e
- iv. o aumento das saídas devidas e respectivas progressões de regime, de forma a assegurar o retorno ao convívio em sociedade e a segurança da última.

Com relação aos fundamentos, estabelece que o plano deve se basear nos preceitos da Constituição de 1988, além de considerar os pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como as Regras de Nelson Mandela, Regras de Bangkok e Regras de Havana, entre outros.

A partir desses objetivos e fundamentos gerais expressos no voto condutor, este capítulo é dedicado a apresentar as bases principiológicas norteadoras da construção do Pena Justa, bem como a metodologia de seu processo de elaboração, cujas etapas estão sendo desenvolvidas de maneira dialógica. Tais etapas visam fortalecer os diálogos interinstitucionais e a participação da sociedade civil na elaboração coletiva das melhores estratégias de atuação. Todas as contribuições recebidas ao longo do processo darão subsídios para a consolidação de uma versão final do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras - Pena Justa.

### 2.1 BASES PRINCIPIOLÓGICAS

As bases principiológica que norteiam a construção do Pena Justa giram em torno de quatro temas: (1) direitos humanos, (2) gestão pública, (3) ambientes de privação de liberdade e (4) parâmetros de *environment, social and governance* (ESG) e dos *objetivos de desenvolvimento sustentável* (ODS). Quando aplicados ao sistema carcerário, estas bases ganham uma dimensão concreta e se desdobram em diversos princípios que devem estar refletidos na estruturação do Plano Nacional para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional.

#### DOS DIREITOS HUMANOS

- **Garantia da dignidade humana e respeito aos direitos fundamentais**

A reflexão sobre direitos humanos é crucial no âmbito da política penal, uma vez que as prisões têm histórico de violação de direitos e da dignidade humana. Definidos, de forma bastante sucinta, como “um conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar a vida do ser humano baseada em liberdade, igualdade e na dignidade”, a valoração basilar dos direitos humanos reside na ideia de dignidade da pessoa humana; a qual, por seu turno, reflete a singularidade de cada indivíduo. Tendo em

vista o cenário atual, corrobora-se a compreensão de que no Brasil o não atendimento aos preceitos legais de direitos humanos na política prisional apresenta inúmeras facetas relacionadas às questões culturais, econômicas, jurídicas e políticas, apresentando uma complexidade que evidencia a demanda por ações setoriais integradas.

- **Reconhecimento e ações contra o racismo estrutural e as vulnerabilidades interseccionais**

Um dos princípios deste plano, e que o distingue de outras iniciativas prévias, é que as propostas devem ser necessariamente norteadas pela perspectiva racial. O processo de construção de um Plano Nacional, em todas as suas etapas, deve constantemente passar pelo reconhecimento das disparidades raciais no contexto brasileiro, conforme o afirma o voto condutor da ADPF 347, nos seguintes termos “há uma criminalização racializada da pobreza que se agrava nas prisões”. Nesta linha, o sistema prisional expressa e reproduz as desigualdades sociais e sistemas de opressões que interagem de maneira interseccional, alicerçadas em processos de criminalização. Por isso, ações voltadas às populações socialmente vulnerabilizadas, tais como mulheres, indígenas, povos e comunidades tradicionais, quilombolas, migrantes, pessoas com deficiência, pessoas com doenças crônicas, pessoas idosas, população LGBTQIA+, entre outras, devem ser observadas de forma transversal em todos os eixos do Pena Justa.

- **Firme compromisso na prevenção e combate à tortura e maus-tratos**

A Constituição Federal é direta e firme ao dispor, na previsão dos direitos fundamentais, por ela protegidos em seu Artigo 5º, inciso III, que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante e, no inciso XLIII, que a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, por ele respondendo mandantes, executores(as) e quem, podendo evitá-los, se omitirem. A questão é especialmente sensível no sistema penal, desde o momento inicial de realização da prisão até o seu cumprimento nas instituições de privação de liberdade. São inúmeros os relatórios e diagnósticos que evidenciam a existência de graves violações de direitos humanos nas prisões brasileiras.

- **Propósito da segurança cidadã e dinâmica**

A violência e a criminalidade têm se tornado uma preocupação constante para a população brasileira, e de forma mais intensa nas últimas décadas, configurando-se em um campo de decisão política complexo e desafiador. O aumento da percepção de insegurança e a manutenção de elevados índices de criminalidade colocam em destaque o debate sobre a efetividade das políticas de segurança e suas interlocuções com a política penal. Nesse sentido, aponta-se para a necessidade de reconsiderar os pressupostos da segurança cidadã no campo das políticas penais e ressalta-se a importância da segurança dinâmica como parâmetro de gestão dos ambientes prisionais.

## DA GESTÃO PÚBLICA

- **Legalidade**

O princípio da legalidade estrita, segundo o qual à Administração Pública somente é permitido realizar o que a lei autoriza, é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Para grande parte da doutrina brasileira, o princípio da legalidade precisa ser entendido como “princípio da juridicidade”, ou seja, as leis precisam também ser interpretadas à luz dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais. Isso implica que, no Direito Penal, a Administração Pública deve garantir a compatibilidade das práticas penalizantes com a Constituição Federal.

- **Impessoalidade**

Para a doutrina, o princípio da impessoalidade possui diferentes acepções, sendo uma delas caracterizada pela garantia das pessoas administradas a um tratamento isonômico, sem discriminações ou privilégios, com foco no interesse coletivo. Segundo acórdão da ADPF 347, as pessoas privadas de liberdade no Brasil - seja de forma definitiva, seja por meio de prisão provisória -, estão submetidas a um contexto de inércia e/ou omissão estatal na proteção e promoção dos seus direitos fundamentais. Em aplicação prática dos termos do princípio da impessoalidade, promover condições para um tratamento igualitário, conforme previsão constitucional e obedecendo as disposições da legislação brasileira, é um dos pilares centrais deste plano.

- **Moralidade**

A moralidade é um princípio que visa preservar um conjunto de regras para a boa administração previstas na lei ou reconhecidamente desenvolvidas nas condutas internas da Administração Pública. Esse princípio pactua a necessidade de que, cotidianamente, a Administração Pública não se pautar apenas pela lei, mas também pelos princípios éticos gerais da boa-fé, lealdade, razoabilidade e probidade.

- **Publicidade**

Em linhas gerais, o princípio da publicidade impõe a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Um dos seus objetivos é viabilizar à sociedade o controle dos atos administrativos, cuja execução deve ser regida pela transparência. O Pena Justa, baseado neste preceito da gestão pública, prevê um conjunto de ações para ampliar a publicidade dos atos administrativos e do funcionamento dos serviços penais. Estimula ainda o fomento à produção de dados confiáveis sobre a população carcerária no Brasil, entendendo a relevância de tais informações para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas ao melhor interesse coletivo e individual.

- **Eficiência**

Além de previsto no caput do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da eficiência também foi elencado no caput do Artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo federal). O referido preceito apresenta dois aspectos: (i) em relação ao método de atuação de agentes públicos, de quem se espera o melhor

desempenho possível das atribuições, com o objetivo de alcançar os resultados mais qualificados; e (ii) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o intuito de lograr os melhores êxitos na prestação do serviço público.

- **Compliance**

A expressão compliance, utilizada no campo das organizações, seja da administração pública ou do mundo corporativo, se refere ao ato de cumprir. Esse preceito é fundamental para o Pena Justa que busca promover uma série de ações dentro de parâmetros legais e éticos, e que se norteia por bases principiológicas sólidas com relação aos direitos humanos fundamentais, com relação à gestão pública, dentre outros, além da observância aos marcos legais e demais normas jurídicas cabíveis.

- **Proteção de dados pessoais**

A proteção de dados pessoais assume papel crucial nas ações delineadas pelo Plano Nacional ao se reconhecer a sensibilidade intrínseca das informações individuais no contexto prisional. O plano busca estabelecer medidas para garantir o direito fundamental à proteção de dados pessoais, em consonância com o inciso LXXIX, do Artigo 5º, da Constituição Federal. A incorporação de práticas eficientes de gestão de dados não apenas respeita os direitos fundamentais dos indivíduos no âmbito prisional, mas também fortalece a transparência e a responsabilidade dos entes e das instituições envolvidas. Nesse sentido, o Pena Justa adota mecanismos rigorosos de proteção de dados pessoais alinhados à Lei nº 13.709/2018, contribuindo para a construção da confiança dos cidadãos no processo de transformação do sistema prisional.

- **Construção dialógica entre atores envolvidos**

A decisão de mérito da ADPF estabelece a necessidade de um diálogo interinstitucional e social na construção de um Plano Nacional para o enfrentamento do problema a que se propõe. O voto do ministro Luís Roberto Barroso cita atores da União, do Poder Judiciário e da sociedade civil como participantes desse processo, em âmbito nacional e em âmbito local quando trata dos planos estaduais. Nesse sentido, um dos objetivos do Pena Justa é estabelecer e fomentar espaços de participação e diálogo entre esses atores, bem como buscar soluções que comprometam uma variedade de agentes. Isso se deve, especialmente, à natureza estruturante dos problemas afetos ao sistema penal e que se refletem, diretamente, em questões sociais e institucionais que alcançam os poderes constituídos.

- **Participação Social**

A participação social constitui elemento fundamental do ciclo de políticas públicas em uma sociedade democrática e plural, em especial naquelas com formações sociais marcadas por tamanha diversidade e desigualdade como é o caso do Brasil. Prevista no parágrafo único do artigo 193 da Constituição Federal, à função estatal de planejamento das políticas sociais, deve-se assegurar, na forma da lei, “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. As políticas penais, compreendidas como um espaço de intersecção com outras políticas públicas, são um campo historicamente marcado

pelas violações de direitos que deram origem ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Por este motivo, faz-se imperativo avançar nos institutos de promoção e fortalecimento dos órgãos de participação e controle social, como os Conselhos da Comunidade, Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, movimentos sociais, redes e coletivos de pessoas egressas, familiares de pessoas privadas de liberdade, entre diversas outras organizações.

## DOS AMBIENTES DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

- **Princípio da normalidade**

A vida na prisão deve, tanto quanto possível, assemelhar-se à vida fora da prisão. Isso significa que o espaço físico, as atividades, as relações sociais e outros aspectos devem guardar correspondência com o que é praticado na vida em liberdade. Ou seja, rotinas básicas de convivência e de alimentação, ritos sociais, datas festivas, uso da linguagem e da comunicação, entre outros, precisam ser garantidos institucionalmente pela administração prisional para que a pessoa presa não perca as referências sociais e nem as habilidades cognitivas e comportamentais que permitem o desempenho esperado de membros de uma comunidade.

- **Princípio da redução de danos**

O isolamento das pessoas em estabelecimentos prisionais acarreta, entre outros desdobramentos, na interrupção de carreiras profissionais, impossibilidade de convivência com crianças, fragilização financeira da família, exposição da pessoa presa a um ambiente estranho e geralmente violento e precário, e construção de uma relação de dependência com o Estado que é responsável pela custódia das pessoas privadas de liberdade. É importante que a administração prisional procure reduzir as consequências danosas do aprisionamento, buscando neutralizá-las com medidas adaptadas ou compensatórias, e nunca ampliar prejuízos que não são objetos da pena.

- **Princípio da integração, intersetorialidade e interinstitucionalidade**

O exercício do princípio da integração inclui as responsabilidades de interinstitucionalidade e jurisdicionalidade da gestão prisional. Nessa linha, a interinstitucionalidade diz respeito ao compartilhamento de responsabilidades entre Estado (Executivo e Judiciário) e sociedade civil, a qual inclui o direito de realizar visitas e inspeções por meio dos órgãos de representação e o dever da gestão penal de manter a pessoa privada de liberdade próxima à família. Trata-se do sentido de leis e normas que não raro vêm sendo violadas em casos como as transferências, administrativamente decididas, sem análise dos juízos de execução. Por isso, é preciso enxergar os estabelecimentos penais como equipamentos públicos de execução das políticas penais, as quais exigem abordagem intersetorial e mecanismos de governança e execução interfederativos e interinstitucionais, permitindo ocupar esses ambientes com a presença dos órgãos e atores das políticas públicas sociais e da sociedade civil. Da mesma forma, é preciso estabelecer protocolos de gestão interna que assegurem rotinas, horários e dinâmicas de

movimentação voltados para a garantia dos parâmetros de oferta e execução das diversas assistências legalmente estabelecidas.

- **Princípio da proteção**

As pessoas privadas de liberdade devem estar a salvo de qualquer forma de negligência, exploração, violência e tratamento cruel, desumano ou degradante. O Estado deve prever meios de garantir a segurança e a dignidade de pessoas sob sua custódia, mantendo ambientes salubres, profissionais capacitados e com perfil adequado à função, rotinas que considerem as necessidades humanas e procedimentos que impeçam que pessoas presas sejam ameaçadas, violentadas, exploradas financeira, física ou sexualmente.

- **Individualização da pena e plano de singularização**

A LEP adota o princípio da individualização como um elemento fundamental para a inclusão social das pessoas privadas de liberdade. A individualização da pena, conforme proposto pela LEP e pelas melhores práticas de inclusão social, e os métodos de singularização, têm como princípio o reconhecimento das individualidades que caracterizam cada pessoa, bem como o reconhecimento de suas trajetórias em termos de integração e vínculos sociais, permitindo identificar as demandas de cada sujeito e favorecer o estabelecimento de laços com esferas de sociabilidade que lhes permita construir projetos de vida para o período posterior à privação de liberdade.

## **DOS PARÂMETROS DE ESG E DOS ODS**

No início dos anos 2000, emergiu um paradigma inovador no mundo dos investimentos e práticas organizacionais conhecido como ESG (environment, social and governance), representando critérios ambientais, sociais e de governança. Seguindo a filosofia da promoção da sustentabilidade, em setembro de 2015, líderes mundiais firmaram um compromisso global visando construir um mundo mais equitativo, sustentável e resiliente, onde países, empresas e indivíduos atuem de maneira colaborativa: a Agenda 2030 das Nações Unidas, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS e os critérios ESG estão interconectados e podem influenciar políticas públicas de maneira significativa, pois ambos compartilham o objetivo de promover a sustentabilidade e o bem-estar global. No contexto brasileiro, envolvendo políticas penais, o alcance dos ODS é um processo complexo e desafiador, refletindo diretamente em metas que busquem promover a justiça, erradicação da pobreza, a promoção da saúde, a igualdade de gênero e a redução das desigualdades. A superlotação carcerária, a violência policial, a falta de acesso à justiça para grupos vulneráveis e a desigualdade no sistema judiciário são aspectos que precisam ser enfrentados para alcançar um sistema penal mais justo e alinhado aos ODS.

## 2.2 ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PLANO

O ministro Luís Roberto Barroso consignou em seu voto que a solução para os litígios estruturais do sistema penal envolve a reformulação de políticas públicas, demandando uma solução bifásica e dialógica.

Bifásica, porque inclui uma fase decisória propriamente dita, na qual se reconhece o estado de desconformidade constitucional e a indicação dos fins a serem buscados. E de uma segunda etapa, com o detalhamento das medidas por meio do Plano Nacional, homologação e monitoramento da execução judicial.

Dialógica, uma vez que para a segunda etapa é necessária a participação do Poder Executivo, dos responsáveis pela política prisional, inclusive servidores e servidoras, dos representantes das demais instituições do Sistema de Justiça, dos especialistas, da comunidade e eventualmente das autoridades legislativas, promovendo-se assim um diálogo interinstitucional e social que legitime a intervenção judicial em matéria de política pública penal.

Dessa forma, visamos aqui apresentar as etapas de construção do Pena Justa. Estas etapas foram pensadas de forma a permitir diálogos interinstitucionais e a ampla participação da sociedade civil, mas reconhecendo tanto a necessidade de uma construção dialógica e participativa quanto as limitações existentes devido ao prazo de seis meses para elaboração do plano, como imposto pela decisão.

A seguir, a imagem apresenta as etapas de elaboração do Pena Justa, que se inicia com o alinhamento entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e se encerra com a entrega do Plano ao Supremo Tribunal Federal.

Etapas de construção do Plano	<b>Alinhamentos institucionais</b>	1. Alinhamento CNJ e MJSP 2. Reuniões Interinstitucionais
	<b>Insumos</b>	3. Reuniões Técnicas 4. Reuniões com Especialistas 5. Diálogos com o SIDH
	<b>Debate Público</b>	6. Consulta Pública 7. Audiência Pública
	<b>Detalhamento Técnico</b>	8. Oficinas de Engajamento.
	<b>Apresentação do Plano</b>	9. Diálogos com o STF 10. Entrega do Plano ao STF

## DETALHAMENTO DAS ETAPAS

- I. **ALINHAMENTO ENTRE OS PODERES JUDICIÁRIO E EXECUTIVO – CNJ E MJSP:** primeira grande etapa de articulação entre as instituições/órgãos responsáveis pela elaboração do Plano Nacional; União (Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Políticas Penais – MJSP/SENAPPEN) e Judiciário (Conselho Nacional de Justiça/Departamento de Monitoramento e Fiscalização dos Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – CNJ/DMF) para formação de instância de governança do Pena Justa em âmbito federal, de modo a favorecer a atuação conjunta durante todo o processo de elaboração, implementação e monitoramento do plano.
- II. **REUNIÕES INTERINSTITUCIONAIS:** articulação entre as diferentes instituições e órgãos que precisam se envolver na elaboração do Pena Justa, tendo em vista a magnitude dos problemas e os objetivos e estratégias propostos para endereçá-los. Nesta etapa, DMF/CNJ e SENAPPEN/MJSP iniciaram diálogos com outros Ministérios, representações nacionais do Sistema de Justiça e Órgãos Nacionais de Controle, recebendo indicações de gestores(as) e técnicos(as) com capacidade decisória para participação nas próximas etapas de elaboração do plano.
- III. **REUNIÕES TÉCNICAS:** momentos de discussão e delineamento de propostas que passarão a compor a Matriz de Implementação do Pena Justa. Nesta etapa, os atores interinstitucionais indicados na etapa anterior contribuem para a elaboração dos eixos, problemas e ações mitigadoras contidas na Matriz. Ao final dessas reuniões, serão incorporadas ao plano todas as propostas consensuadas.
- IV. **REUNIÕES COM ESPECIALISTAS:** experts nas diferentes temáticas contempladas no Pena Justa serão convidados(as) pelo DMF/CNJ e SENAPPEN/MJSP para avaliarem e contribuir com propostas, incluindo o conteúdo proposto em sua Matriz de Implementação.
- V. **DIÁLOGOS COM REPRESENTANTES DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH):** a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos também serão convidados pelo DMF/CNJ e SENAPPEN/MJ a analisar e apresentar contribuições para a elaboração do Pena Justa.
- VI. **CONSULTA PÚBLICA:** visa assegurar a participação do maior número possível de pessoas interessadas, compatibilizando-a com os limites temporais impostos pela decisão. A Consulta ficará disponível conforme período informado no site do CNJ e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Após esse prazo, as contribuições serão

sistematizadas, analisadas e a partir dos resultados da avaliação incorporadas ou não ao Pena Justa.

- VII. **AUDIÊNCIA PÚBLICA:** busca subsidiar a elaboração do Pena Justa a partir do diálogo com diversos setores da sociedade que enfrentam a temática, bem como assegurar a participação do maior número possível de pessoas interessadas. Ocorrerá em Brasília, sendo precedida por Edital de Convocação. A Audiência contará com a participação de entidades e pessoas com representatividade e atuação na área penal, conforme critérios dispostos no Edital e que tenham sido selecionadas após inscrição prévia.
  
- VIII. **OFICINAS DE ENGAJAMENTO:** os representantes dos órgãos e instituições que participaram da etapa das Reuniões Técnicas serão convidados(as) a debater e apresentar contribuições mais detalhadas no âmbito das medidas, metas e indicadores propostos para a composição da Matriz de Implementação do Pena Justa.
  
- IX. **DIÁLOGOS COM SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:** momento de apresentação e discussão do Pena Justa e de sua Matriz de Implementação junto ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos e aos Gabinetes dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
  
- X. **ENTREGA DO PLANO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:** apresentação ao STF do Plano Nacional da ADPF nº 347 para análise e homologação. Esta etapa está prevista para ocorrer em julho de 2024, mês no qual se encerra o prazo de seis meses estabelecido na decisão para a elaboração do plano em âmbito federal.

Por fim, em relação aos Planos Estaduais e Distrital cabe destacar que a decisão da ADPF estabelece que serão elaborados pelas Unidades da Federação, em respeito à sua autonomia, mas em observância às diretrizes do Plano Nacional e em diálogo com o CNJ, União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao estabelecido no Plano Nacional. Desse modo, a partir do marco decisório, a **construção de cada Plano Estadual tem início após a discussão e homologação do Plano Nacional pelo Supremo Tribunal Federal.**



# **PENA JUSTA: EIXOS E PROBLEMAS**

### 3. PENA JUSTA: EIXOS E PROBLEMAS

Os Eixos de atuação do Pena Justa foram diretamente extraídos do julgamento da ADPF 347, por meio do qual o STF indicou questões relevantes que afetam o sistema prisional. Foram elaborados, portanto, considerando os sucessivos estágios do ciclo penal, quais sejam: **Eixo 1** - Controle da entrada e das vagas do sistema prisional; **Eixo 2** - Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; **Eixo 3** - Processos de saída da prisão e da inserção social.

Considerou-se, ainda, imprescindível a definição de ações voltadas à reparação e não repetição, que passaram a compor um quarto eixo: **Eixo 4** - Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional.

Por fim, dada a importância de um olhar voltado às populações negra e LGBTIA+, de migrantes, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, mulheres, pessoas em situação de rua, pessoas idosas, pessoas com deficiência e vivendo com HIV e outras doenças infectocontagiosas ou crônicas em privação de liberdade, o plano reconhece a situação de vulnerabilidade acrescida destes grupos. Para tanto, os Eixos de atuação buscam contemplar a experiência da privação de liberdade dessas pessoas dentro das suas ações e medidas planejadas.

De forma a favorecer sua compreensão, explica-se que o Pena Justa contém a seguinte estrutura de implementação, que chamamos de **Matriz do Plano: Eixo > Problema > Ação Mitigadora > Medida**. Contudo, cabe destacar que os itens presentes na Matriz estão em processo contínuo de construção dialógica, avançando por uma série de etapas a serem cumpridas para a consolidação final do Pena Justa, conforme apresentado no capítulo 2. Desse modo, a versão da Matriz que está sendo compartilhada contém propostas já incluídas a partir da finalização das etapas anteriores de construção do plano, mas ainda está sujeita a novas alterações que virão dos próximos passos.

#### EIXO 1: CONTROLE DA ENTRADA E DAS VAGAS DO SISTEMA PRISIONAL

Segundo os dados disponíveis, o Brasil tem a terceira maior população mundial de pessoas privadas de liberdade, e entre os países que divulgam estatísticas de monitoração eletrônica, apresenta um dos maiores contingentes. O crescimento do número de pessoas presas em três décadas, em descompasso com o crescimento da população em geral, revela a dimensão do problema. Assim, atuar para a reversão do estado de coisas inconstitucional nas prisões requer um olhar direcionado à porta de entrada do sistema penal, com especial atenção à superlotação que resulta do uso desmedido da pena privativa de liberdade.

##### **Problema: Superlotação Carcerária**

As causas da superlotação carcerária no Brasil são multifatoriais; dentre elas, a inadequação de investimentos, obstáculos legislativos e uso excessivo da prisão, passando pela lentidão na tramitação de ações criminais e da execução penal. A superlotação, por sua vez, é fator catalisador de condições degradantes e situações de violência, na medida em que um

estabelecimento superlotado não está apto a garantir às pessoas nele inseridas os direitos previstos na legislação penal, configurando verdadeiro desvio de execução.

Para enfrentar este problema, indica-se como possíveis ações mitigadoras: a necessidade de qualificar e recalcular as vagas do sistema prisional, obedecendo a ocupação máxima taxativa e adequando aos regimes de cumprimento de pena e a regularização das situações processuais penais.

### **Problema: Uso Excessivo da Pena Privativa de Liberdade**

A adoção hegemônica do modelo punitivo para resolução de problemas sociais e o uso excessivo da pena de prisão e da prisão cautelar é questão que não só agrava a superlotação carcerária, como também traz outras consequências sociais. Soma-se ao quadro, ainda, a baixa aceitação das alternativas penais por determinados atores que, podendo fazer uso do instituto, seguem escolhendo a prisão como resposta preferencial, mesmo após a adoção das Regras de Tóquio, que consolidam princípios internacionais para a promoção e estímulo à aplicação de medidas não encarceradoras.

Assim, a qualificação da porta de entrada do sistema penal pauta-se pela necessidade de uma nova pactuação federativa e integral do sistema de justiça pela redução do encarceramento e pela racionalização na adoção do uso da prisão, o que passa pela construção de novas culturas institucionais. Algumas das ações mitigadoras indicadas para sanar este problema são controlar e racionalizar a porta de entrada do sistema penal; ampliar a adoção de medidas substitutivas da prisão, garantir acesso à justiça e ampla defesa, dentre outras possibilidades de ações.

## **EIXO 2: QUALIDADE DA AMBIÊNCIA, DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DA ESTRUTURA PRISIONAL**

Além da superlotação, o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional do Brasil também é identificado pela má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais, que integram o mínimo necessário para um adequado cumprimento da pena, sobretudo da pena privativa de liberdade. Propomos endereçar esta questão a partir do enfrentamento de quatro problemas.

### **Problema: Inadequação da Arquitetura Prisional**

A arquitetura prisional é um importante instrumento de organização social, de gestão das políticas públicas e de garantia da dignidade humana nos espaços de privação de liberdade. A partir de um olhar histórico, verifica-se que a construção de novas unidades é norteadada pela lógica da segregação, em detrimento da criação de espaços mais propícios à reintegração social. Desta forma, para melhor compreender as condições impostas às pessoas privadas de liberdade, é importante observar a arquitetura prisional do sistema brasileiro.

No Brasil, cabe ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais, em âmbito federal ou estadual, como previsto na Lei nº 7.210/84, artigo 64, Inciso VI. Foram editadas resoluções nesse sentido em diversas ocasiões, mas ainda que tenham se constituído em

importantes iniciativas, não foram suficientes para superar os desafios colocados pela nossa estrutura prisional.

O Pena Justa tem, portanto, papel fundamental nesse quesito a fim de garantir saúde, conforto térmico e os demais direitos previstos na Constituição Federal e na Lei de Execução Penal, por meio de políticas de cidadania e de garantia da dignidade. Trata-se de qualificar a habitabilidade das prisões considerando acesso à água potável, iluminação e ventilação, esgoto, condições de higiene e limpeza, segurança e salubridade, vestuário, área de ocupação e alvará de funcionamento e da vigilância sanitária.

Além de enfrentar estes desafios, deve haver adequações dos espaços considerando ainda: as necessidades dos profissionais; a garantia de oferta de serviços; a realização de atendimentos; ajustes em atenção a grupos especialmente vulnerabilizados; a classificação de ingresso e reclassificação de permanência das pessoas privadas de liberdade com foco na singularização e individualização. Algumas ações mitigadoras desse problema sugeridas são: aprimorar os espaços físicos dos estabelecimentos prisionais com vista a oferta dos serviços e ao exercício profissional e qualificar a habitabilidade das prisões considerando acesso à água potável, iluminação e ventilação, esgoto, condições de higiene e limpeza, segurança e salubridade, entre outros.

### **Problema: Baixa Oferta e Má Qualidade dos Serviços Prestados nas Prisões**

A inadequada estrutura física das prisões vem acompanhada de outro problema: a precariedade com a qual são oferecidos os serviços públicos nos espaços de privação de liberdade. Falta acesso a políticas de cidadania dentro de unidades prisionais enquanto estratégias públicas de garantia de direitos que devem ser assegurados a toda a população, inclusive àquela privada de liberdade, e que abrangem as políticas de educação, cultura, trabalho, assistência social e saúde, além das assistências religiosa, material e jurídica, legalmente estabelecidas como direitos das pessoas em privação de liberdade.

Para endereçar esse problema, propõem-se como ações mitigadoras: instituir medidas para a segurança alimentar e nutricional; ampliar e qualificar a oferta e o acesso ao trabalho, renda e remição de pena; ampliar e qualificar a oferta e acesso a práticas educacionais; implantar estratégias de promoção de saúde mental dos servidores prisionais, dentre outras possibilidades.

### **Problema: Tratamentos Desumanos, Cruéis e Degradantes às Pessoas Privadas de Liberdade**

Há pelo menos 20 anos os estabelecimentos prisionais no Brasil encontram-se na agenda de debates internacionais sobre o tema. Desde 2001, visitas de relatores especiais das Nações Unidas, representantes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), da Associação de Prevenção e Combate à Tortura (APT) e outros organismos internacionais têm trazido à tona as mazelas vivenciadas cotidianamente nas prisões brasileiras. A adoção de medidas de prevenção de maus-tratos e outros tratamentos desumanos, cruéis e degradantes torna-se fundamental para um país com esse histórico. Para este problema, propõe-se ações mitigadoras como a desnaturalização da morte na prisão por meio da mudança da abordagem, fluxos e responsabilização; qualificação das inspeções judiciais nos estabelecimentos prisionais, dentre outras.

### **Problema: Falta de Transparência e de Canais Efetivos para Denúncias dos Problemas Prisionais**

O sistema prisional brasileiro é marcado pela invisibilidade de seus problemas no cenário social mais amplo. Assim, há um desafio relacionado à transparência da política pública penal que por ora tem privilegiado a perspectiva de resolutividade de problemas pela administração penitenciária, sem que necessariamente para conseguir isso haja adequada atenção e alinhamento ao estado democrático de direito e seu sistema de freios e contrapesos.

É notável o desenvolvimento de canais oficiais de denúncias e reclamações. Entretanto, é fundamental fortalecer e ampliar a fiscalização por meio de inspeções pelos órgãos da execução penal, entidades de direitos humanos e de outros órgãos e grupos de controle externo para garantir a devida escuta dos problemas, averiguação de irregularidades e recolhimento de sugestões das pessoas que vivem e trabalham na prisão. As visitas precisam ainda de melhor preparação, nas técnicas de abordagens, registros e, principalmente, acompanhamento das recomendações ou providências solicitadas às autoridades responsáveis. Ademais, é preciso garantir que a participação das pessoas privadas de liberdade nessa fiscalização não será acompanhada de represálias de qualquer sorte. Deste modo, assegurar a fiscalização e a participação dos órgãos de controle social, organizações sociais e de proteção aos direitos humanos nas instâncias de monitoramento da política penal, bem como assegurar a criação de ouvidorias estaduais próprias dos serviços penais são possíveis ações mitigadoras para este complexo problema.

## **EIXO 3: PROCESSOS DE SAÍDA DA PRISÃO E DA INSERÇÃO SOCIAL**

A reflexão sobre a realidade do sistema prisional brasileiro e de todas as mazelas que o levaram ao estado de coisas inconstitucional nos conduzem às políticas públicas voltadas ao processo de desinstitucionalização das pessoas privadas de liberdade. Nessa linha, não apenas o processo de inserção social está em desconformidade constitucional, mas o próprio processo de saída formal precisa ser endereçado, pois há uma permanência de pessoas privadas de liberdade por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido. Os dois problemas deste eixo abordam os complexos desafios relacionados aos processos de saída e inserção social.

### **Problema: Processos de Saída da Prisão sem Estratégias de Inserção Social**

A atenção às pessoas que adquirem o direito à liberdade, esteja ela vinculada ou não ao cumprimento de condicionalidades judiciais, está diretamente relacionada à garantia do acesso a direitos fundamentais, principalmente tratando-se de pessoas em situação de vulnerabilidade social. O público egresso do sistema prisional apresenta características específicas, oriundas dos marcadores sociais e estigmas que evidenciam uma realidade de dupla exclusão: a exclusão social decorrente do aprisionamento e a exclusão do acesso a direitos. O problema de processos de saída da prisão sem estratégias de inserção social pode ser abordado a partir das seguintes propostas de ações mitigadoras: qualificação dos procedimentos de soltura em estabelecimento prisionais, consolidação da Política Nacional

de Atenção às Pessoas Egressas do sistema prisional (PNAPE), garantia da integração das pessoas egressas ao mercado de trabalho formal, dentre outros.

### **Problema: Irregularidades e Gestão Insuficiente dos Processos de Execução Penal**

Um fator que dificulta sobremaneira os processos de entrada e saída do sistema prisional é a insuficiência da gestão processual, que muitas vezes se reflete em morosidade para avaliação dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Ao longo de toda execução penal, devem ser observadas a racionalidade, a legalidade, a proporcionalidade e a individualização da pena, de forma que graves violações aos direitos humanos dentro das prisões não podem ser desconsideradas. Algumas possibilidades de como o Plano poderá trabalhar para sanar este problema são as ações voltadas à qualificação da execução penal por meio do SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado).

## **EIXO 4: POLÍTICAS DE NÃO REPETIÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL**

Neste eixo, abordamos a necessidade premente de enfrentar o problema das graves violações de direitos no sistema prisional brasileiro de modo que ele não se repita. Isso envolve uma abordagem abrangente, que inclua a promoção da equidade racial, a modernização do financiamento e gestão prisional, o realinhamento da cultura dos atores públicos a fim de priorizar a reinserção social, o respeito aos precedentes judiciais e normativas e a implementação de medidas de responsabilização e reparação para os danos causados aos detentos. Essas políticas visam não apenas readequar o sistema prisional de maneira alinhada aos preceitos constitucionais, mas também prevenir a repetição do contexto que levou ao estado de coisas inconstitucional no futuro.

### **Problema: Baixa Institucionalização do Enfrentamento ao Racismo no Ciclo Penal**

A decisão de mérito da ADPF 347 reconhece que a desconformidade constitucional está intrinsecamente ligada ao racismo estrutural, uma vez que as pessoas em privação de liberdade, e, portanto, àquelas submetidas às condições degradantes no âmbito do sistema prisional no Brasil, são, em sua maioria, pessoas negras, jovens e empobrecidas. Desta forma, é necessária uma série de ações que sejam direcionadas à reversão do racismo institucional, bem como atenção às suas interseccionalidades. Alguns exemplos de propostas de ações mitigadoras apresentadas são: normatizar políticas institucionais de promoção à equidade racial no ciclo penal; qualificar a coleta de dados sobre o perfil e as condições sociais das pessoas privadas de liberdade e egressas, com respeito às suas especificidades e em observância às interseccionalidades, dentre outras ações possíveis.

### **Problema: Políticas Penais e Orçamentos Frágeis**

O sistema penal está à margem das prioridades nas políticas públicas brasileiras. Um dos efeitos desse cenário é a ausência de arranjos consolidados na engrenagem estatal aptos a permitirem a participação e controle social de forma efetiva, além da precarização de ferramentas para subsidiar a tomada de decisão fundada em evidências, assim como escassez e falta de transparência na produção e divulgação de dados. Construir políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional também passa pela análise de dados

confiáveis sobre o sistema prisional, tanto para o desenvolvimento de políticas públicas, quanto para a fiscalização, por parte da sociedade, das medidas implementadas e do orçamento empregado.

Possíveis ações para sanar esse problema são: fomentar a produção de dados confiáveis e padronizados nacionalmente sobre a população carcerária e os processos de custódia e execução pena; modernizar a arquitetura de gestão do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN); ampliar as fontes de financiamento voltadas às políticas penais, dentre outras ações.

### **Problema: Desalinhamento dos Servidores Penais e do Sistema de Justiça com as Estratégias de Inserção Social**

A atuação na seara criminal, entre servidores(as) penais e do sistema de justiça, deve ter como norte os objetivos da reinserção social do público privado de liberdade. Para isso deve haver um trabalho de realinhamento junto a estes atores que enderece esses conhecimentos específicos, bem como os aproxime para agirem em conjunto e de maneira acertada.

Agravam a questão a carência de capacitações específicas; currículos de formação inicial inadequados para servidores e servidoras penais; perfis de ingressos na carreira incompatíveis com as demandas do sistema prisional. Outro grupo essencial para a reversão do estado de coisas inconstitucional são profissionais que atuam no sistema de justiça, que hoje ainda estão distantes das dinâmicas presentes no ambiente prisional e das pessoas que respondem a uma medida de responsabilização penal. A superação deste problema pode ser pensada a partir de algumas ações mitigadoras como adequar o perfil de ingresso e formação dos servidores penais do sistema prisional com vistas a competências, habilidades e conhecimentos para custódia e inclusão social; aproximar servidores do sistema de justiça da complexidade e nuances do processo penal e de execução penal a partir da visão do jurisdicionado, apenas para mencionar algumas possibilidades.

### **Problema: Desrespeito aos Precedentes dos Tribunais Superiores e Normativas do CNJ**

O respeito aos precedentes jurisprudenciais e súmulas é matéria disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando previsão normativa no Código de Processo Penal, no seu Artigo 315, parágrafo 2. Esse dispositivo legal estabelece que uma decisão judicial não é considerada fundamentada se deixa de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte. Igualmente dispõe que a invocação de precedente ou enunciado de súmula deve vir acompanhada dos seus fundamentos determinantes e demonstração de que o caso sob julgamento se ajusta a eles.

O voto condutor da ADPF 347 destacou a inobservância da jurisprudência do STF pelas demais instâncias, o que enseja a entrada ou a permanência desnecessária de pessoas no sistema prisional. Enumerou, nesse sentido, diversos precedentes do STF relacionados ao regime penitenciário ou penas mais gravosas, ao regime aplicável a crimes hediondos e ao princípio da insignificância, pontuando que “a observância de tais precedentes evitaria um número considerável de prisões desnecessárias, desobstruindo o sistema e reduzindo custos”. A solução para endereçar este problema passa por fortalecer a cultura de respeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e às normativas do CNJ, assegurando a difusão do conhecimento e o monitoramento.

**Problema: Necessidade de Medidas de Responsabilização e Reparação Públicas da Questão Prisional no Brasil**

O estado de coisas inconstitucional, que, em muitos dos seus aspectos, traduz-se em condições degradantes e desumanas de cumprimento de pena, traz consigo o desafio de como reparar os danos pessoais das pessoas custodiadas nessas situações. Algumas decisões em âmbito internacional asseveram a necessidade de respostas imediatas aos problemas de violações dos direitos das pessoas presas no Brasil. Assim, a compensação penal é uma forma de reparação em que há contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões.

Sob outro aspecto, as pessoas privadas de liberdade no país estão sujeitas a estigmas sociais que invisibilizam suas histórias e sofrimentos perante a sociedade, pelo qual torna necessário o registro e a publicização da história da punição no Brasil, na esteira dos movimentos pelo resgate da memória de eventos traumáticos. Propomos, nessa esteira, ações para enfrentar este problema visando a redução e reparação dos danos causados a pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes, e o registro e publicização da história da punição no Brasil.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras marca um momento histórico e, ao mesmo tempo, desafia-nos a repensar profundamente o sistema penal do país. O Plano Nacional Pena Justa surge como oportunidade de resposta a essa necessidade premente, buscando não apenas corrigir as deficiências do sistema penal, mas também prevenir a repetição de violações constitucionais no futuro.

Certamente enfrentamos obstáculos significativos neste processo, incluindo a complexidade das políticas penais, a necessidade de superar respostas imediatistas e promover efetiva reinserção social, além da garantia de ampla participação da sociedade civil no debate e implementação das ações propostas. Mas as possibilidades de avanço, nesse momento em que esforços dos diversos atores envolvidos convergem na busca por soluções efetivas, são muito promissoras.

Este sumário executivo oferece um ponto de partida para esse debate urgente e necessário, delineando o contexto do estado de coisas inconstitucional, os princípios basilares para a reformulação do sistema penal, a metodologia para a construção coletiva do Pena Justa e as propostas específicas organizadas em torno dos quatro eixos de atuação. Agora, cabe a todos(as) os(as) interessados(as) - do setor público, privado e sociedade civil - unir esforços para implementar essas transformações.

Convidamos, portanto, o(a) leitor(a) a enxergar este sumário executivo como um documento vivo, que sofrerá alterações a partir das contribuições advindas do diálogo construído em cada etapa deste processo descrito acima. Ao longo das reuniões com atores do sistema de justiça, oficinas de engajamento com técnicos, da consulta pública e da audiência pública o Plano receberá novos subsídios. Será objeto de intenso debate e reflexão para que surja como produto dos esforços coletivos e consiga alcançar seu grande objetivo: a superação definitiva do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras.



# **ANEXO: MATRIZ DE AÇÕES**

EIXO	PROBLEMA	AÇÃO MITIGADORA	MEDIDA
Eixo 1 - Controle da entrada e das vagas do sistema prisional	Superlotação carcerária	Qualificar e recalcular as vagas do sistema prisional, obedecendo a ocupação máxima taxativa e adequando aos regimes de cumprimento de pena	Nacionalizar as Centrais de Regulação de Vagas
		Regularizar as situações processuais penais	Implantar mutirões nacionais regulares para avaliação das situações processuais penais Qualificar indicadores de produtividade do Judiciário de modo a aprimorar o cumprimento dos prazos processuais
		Controlar e racionalizar a porta de entrada do Sistema Penal	Qualificar audiência de custódia de modo a garantir o comparecimento presencial das pessoas privadas de liberdade perante a autoridade judicial em até 24 horas após o momento da prisão Implantar Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada Supervisionar a aplicação da prisão preventiva Adotar a Política de Justiça Restaurativa como modalidade de resolução de conflitos Qualificar a Política de Alternativas Penais para redução do encarceramento de pessoas Qualificar e racionalizar o uso da monitoração eletrônica de pessoas Fortalecer a atuação das Defensorias Públicas na defesa criminal
	Uso excessivo da pena privativa de liberdade	Ampliar a adoção de medidas substitutivas da prisão	Reduzir o fluxo de entrada no sistema prisional para crimes relacionados à Lei de Drogas
	Garantir acesso à justiça e ampla defesa	Fortalecer as alternativas penais e favorecer, posteriormente à Audiência de Custódia, a inclusão das pessoas nas políticas socioassistenciais, considerando critérios de prioridade	
	Redirecionar a política de drogas para ações de cuidado	Revisar processos de mulheres privadas de liberdade com base em crimes patrimoniais e de drogas	
	Priorizar a responsabilização via alternativas penais e a promoção de ações de proteção social para crimes patrimoniais	Adotar protocolos para casos de mulheres acusadas de crimes patrimoniais ou de drogas considerando formas alternativas de responsabilização e especificidades de gênero	
	Rever e racionalizar o ingresso de mulheres no sistema penal por crimes patrimoniais e de drogas		

<b>Eixo 2 - Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional</b>	<b>Inadequação da arquitetura prisional</b>	Aprimorar os espaços físicos dos estabelecimentos prisionais com vista à oferta dos serviços e ao exercício profissional	Adotar parâmetros estruturais para a atuação dos profissionais, oferecimento de serviços e realização de atendimentos		
			Adotar parâmetros estruturais com atenção a grupos socialmente vulnerabilizados		
			Estabelecer parâmetros atualizados de classificação de ingresso e reclassificação de permanência das pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais, com foco na singularização e individualização		
		Qualificar a habitabilidade das prisões considerando no mínimo: acesso à água potável; iluminação e ventilação; esgoto; condições de higiene e limpeza; segurança e salubridade; vestuário; área de ocupação; alvará de funcionamento e da vigilância sanitária	Estabelecer um padrão mínimo nacional de assistência material uniforme nos serviços prisionais		
	<b>Baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões</b>	Instituir medidas para segurança alimentar e nutricional nas prisões		Instituir Ação Nacional de Habitabilidade com parâmetros de avaliação, incidência para melhoria, monitoramento e emissão de alvarás e licenças para funcionamento	
				Instituir e implementar Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Sistema Prisional	
				Fomentar arranjos produtivos locais na prisão com mão de obra de pessoas privadas de liberdade visando ampliar a qualidade alimentar e nutricional e a empregabilidade	
				Revisar contratos firmados pelas UFs para alimentação de pessoas privadas de liberdade com vista à qualificação da elaboração e embalagem dos alimentos, transporte, horários e quantidades de refeições	
		Ofertar atenção básica à saúde e fluxos de atendimento para média e alta complexidade			Integrar o Programa de Aquisição de Alimentos às compras para alimentação das pessoas privadas de liberdade
					Ampliar o alcance das ações de prevenção e tratamento de ISTs, HIV/AIDS, hanseníase, hepatites virais, tuberculose e outros agravos de saúde endêmicos
			Implantar e qualificar a PNAISP, considerando todas as premissas da política de atendimento da prevenção e atenção, bem como com recorte específico para as diferentes populações		
			Criar e implementar protocolo especial de atendimento às mulheres grávidas, em período pós-parto e de amamentação, que levem em consideração sua especial condição de vulnerabilidade		
			Adotar procedimentos específicos de atenção integral à saúde de povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais que levem em consideração sua especial condição de vulnerabilidade		

		Garantir o direito ao tratamento hormonal e sua continuidade durante a privação de liberdade para a população LGBTQI
		Retomar e fortalecer a PNAME
		Fortalecer a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Negra
		Garantir o acesso da população privada de liberdade a ações referentes à dignidade menstrual
		Impulsionar a efetivação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário
	Ampliar e qualificar a oferta e o acesso ao trabalho, renda e remição de pena	Regularizar as cotas legais da PNAT
		Normatizar os instrumentos e métodos de implantação de oficinas de trabalho em unidades prisionais
		Ampliar a oferta pública de trabalho e qualificação profissional em unidades prisionais
		Implementar ações por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador para a promoção de acesso ao emprego e a renda às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional
		Estabelecer parâmetros para que o trabalho doméstico de pessoas em prisão domiciliar, em regime aberto, em qualquer regime com monitoração eletrônica seja passível de remição de pena
	Ampliar e qualificar a oferta e o acesso às práticas educacionais	Garantir o acesso à Política Nacional de Educação às pessoas privadas de liberdade
		Efetivar no Sistema Prisional as ações do Pacto pela Erradicação do Analfabetismo
		Ofertar ações de profissionalização, com a participação da rede de proteção social, incluída a articulação com o Sistema S e outras instituições
		Ampliar o acesso à educação escolar, com remição de pena
		Ampliar o acesso à educação não-escolar, com remição de pena
Aprimorar fluxos de cálculo de remição da pena por práticas de educação escolar e não-escolar		
Implantar os Planos Nacionais de Fomento à Leitura, de Fomento à Cultura e de Fomento ao Esporte e Lazer		
Garantir a oferta da Política Nacional de Assistência Social no sistema prisional		

		Garantir, ampliar e qualificar a oferta e o acesso à assistência religiosa contemplando todas as matrizes	Possibilitar acesso às diversas instituições religiosas quanto à organização de atividades dentro dos estabelecimentos prisionais
			Instituir protocolos para estabelecimentos prisionais em conformidade com as normativas do CNJ e do CNPCP que tratam da temática
		Aprimorar os procedimentos da gestão prisional, como foco na prestação dos serviços, na garantia de direitos e da segurança das pessoas privadas de liberdade	Constituir os quadros multidisciplinares de servidores prisionais conforme assistências previstas na LEP e em complemento às equipes das políticas das demais pastas para atuarem conjuntamente com os profissionais nas rotinas internas e na gestão das assistências como equipe conectoras às políticas intersetoriais
			Ampliar as oportunidades de contato com a comunidade e de interação com o mundo exterior
			Garantir a qualidade dos serviços prestados nas unidades prisionais (alimentação, enxoval, acesso à água, transporte)
			Instituir protocolos para adoção de estratégias e processos de segurança dinâmica
			Universalizar o acesso à documentação civil e garantir proteção de dados
		Garantir e ampliar o acesso à justiça para população privada de liberdade	Garantir a presença e atuação da Defensoria Pública dentro de todas os estabelecimentos prisionais
			Assegurar acesso a advogado particular
			Implementar medidas para garantir que todas as informações apresentadas ao restante da população penitenciária sejam traduzidas para os idiomas dos povos indígenas, pessoas migrantes e com deficiência, especialmente aquelas relacionadas aos seus direitos, à situação do seu processo e ao tratamento médico recebido
		Implantar estratégias de promoção de saúde mental dos servidores prisionais	Implementar Observatório Nacional de Saúde dos Servidores Penitenciários
Tratamentos desumanos, cruéis e degradantes às pessoas privadas de liberdade	Adotar medidas de prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes	Implementação de fluxo de registro, apuração e responsabilização dos casos de tortura e maus-tratos noticiados nos espaços de privação de liberdade, com especial atenção a grupos vulnerabilizados, fomentando instâncias de acompanhamento contínuo	
		Garantir maior rigor na investigação e punição por crimes de tortura cometidos por agentes do estado contra a população privada de liberdade	

			Garantir ferramentas de transparência e monitoramento dos ambientes e das atividades dos profissionais nas unidades prisionais
			Adotar medidas de prevenção e revisão do confinamento solitário prolongado
			Adotar fluxos de procedimentos para responsabilização pela aplicação de sanções e castigos
			Adotar mecanismos para garantir, na implementação de penas de privação de liberdade, a preservação da identidade cultural, o respeito às práticas, usos e costumes dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais
		Desnaturalizar a morte na prisão por meio da mudança da abordagem, fluxos e responsabilização	Adotar fluxo nacional sobre registro, apuração e responsabilização de casos de mortes de pessoas privadas de liberdade
			Qualificar servidores penais, profissionais da saúde e do Sistema de Justiça, polícia civil, organizações da sociedade civil, órgãos de controle e outros envolvidos sobre fluxos de registro, apuração e responsabilização de casos de morte
Falta de transparência e de canais efetivos para denúncias dos problemas prisionais	Qualificar as inspeções judiciais nos estabelecimentos prisionais	Implantar nova metodologia de inspeção judicial com aprofundamento temático, novos instrumentos e caderno de recomendações	
		Institucionalizar, qualificar os integrantes e criar ferramentas confiáveis para monitoramento das prisões e tratamentos de denúncias	
	Assegurar a criação de ouvidorias estaduais próprias dos serviços prisionais	Legitimar a criação, o apoio, a estruturação, o fortalecimento e a autonomia das ouvidorias próprias dos serviços prisionais	
Eixo 3 - Processos de saída da prisão e de inserção social	Processos de saída da prisão sem estratégias de inserção social	Qualificar os procedimentos de soltura em estabelecimentos prisionais	Adotar protocolo de saída com métodos e procedimentos de mobilização de pessoas pré-egressas, incluindo protocolo específico para população em contexto de vulnerabilização acrescida, em consonância com as normativas do CNJ e do Poder Executivo
			Adotar protocolo de saída com métodos e procedimentos para vinculação voluntária e atenção das pessoas egressas às políticas públicas
		Consolidar a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (PNAPE)	Garantir a implementação da PNAPE mediante a adesão de estados, Distrito Federal e municípios
			Expandir e aprimorar a rede de Escritórios Sociais e outros serviços especializados de atenção às pessoas egressas, em consonância com Resolução CNJ nº 307/2019 e Decreto nº 11.843/2023
			Fomentar a participação social na PNAPE

		Garantir a possibilidade de integração das pessoas egressas ao mercado de trabalho formal	Fomentar a contratação formal de pessoas egressas por empresas por meio de incentivo, parceria ou convênio com o poder público
			Instituir parceria junto ao SINE para implementação da PNAT
		Adotar estratégia de atenção psicossocial, jurídica e outras para pessoas em livramento condicional, regime aberto e prisão domiciliar	Estabelecer parâmetros para adoção da extinção de pena de multa em caso de hipossuficiência visando a reabilitação jurídica das pessoas que cumpriram pena
			Integrar e facilitar o atendimento às pessoas em livramento condicional, regime aberto e prisão domiciliar
	Irregularidades e Gestão Insuficiente dos Processos de Execução Penal	Qualificar execução penal por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)	Aperfeiçoar o sistema para garantir a adoção de regras e campos que apoiem a implantação deste Plano Nacional
			Nacionalizar o SEEU com condições adequadas de infraestrutura
			Qualificar as informações que tramitam no SEEU
			Qualificar ferramentas de publicização de informações da execução penal do SEEU
			Ampliar o uso do SEEU para os serviços penais
			Qualificar a gestão dos juízes e servidores sobre o SEEU
Eixo 4 - Políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional	Baixa institucionalização do enfrentamento ao Racismo no ciclo penal	Normatizar Políticas Institucionais de Promoção à Equidade Racial no âmbito do ciclo penal	Implantação da Política Nacional de Promoção à Equidade Racial e combate ao racismo na justiça criminal
			Implantação da Política Nacional de Promoção à Equidade Racial e combate ao racismo nos Serviços Penais no âmbito do Poder Executivo Federal
			Implantação de Políticas Estaduais de Promoção à Equidade Racial e combate ao racismo nos Serviços Penais no âmbito das demais unidades da federação
		Qualificar a coleta de dados sobre o perfil e as condições sociais das pessoas privadas de liberdade e egressas, com respeito às suas especificidades, em observância às interseccionalidades	Aprimorar os instrumentais de coleta de dados, tais como sistemas eletrônicos, fichas e outros
			Analisar o perfil e condições sociais da pessoa privada de liberdade, a partir da interseccionalidades
		Compreender e potencializar ações de justiça racial para o combate ao racismo no âmbito das instituições	Mapear iniciativas das instituições acerca das ações desenvolvidas no ciclo penal completo, a partir da perspectiva do combate ao racismo e de promoção da Justiça Racial
			Sensibilizar as instituições que atuam no campo penal sobre a necessidade de realizarem ações que visem mitigar o Racismo Institucional

			Fortalecer e ampliar as iniciativas de promoção à equidade racial no âmbito das instituições
		Garantir atenção específica ao Racismo Institucional	Possibilitar o acompanhamento dos dados de processos de responsabilização dos crimes raciais praticados por agentes públicos em todo o ciclo penal
			Adequar procedimentos para a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade em respeito à equidade racial e interseccionalidades
			Responsabilizar agentes públicos que pratiquem discriminação racial, de acordo com a legislação vigente
			Combate ao racismo em perspectiva interinstitucional
	Garantir superação do tratamento desigual durante o ciclo penal orientado pelo aspecto racial		
	Políticas penais e orçamentos frágeis	Criar mecanismo de planejamento e transparência que permita à sociedade, por meio das organizações sociais, academia e outros segmentos, indicar e fiscalizar as prioridades nas políticas e a destinação do orçamento	Normatizar e internalizar institucionalmente um mecanismo de transparência e participação social do planejamento e execução da Política Penal
			Disponibilizar informações sobre todas as linhas de investimento e de execução de recursos utilizados nas políticas penais (armamentos letais e menos letais, equipamentos de segurança, construções, entre outros)
			Criar mecanismo para que representantes e lideranças dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais participem ativamente na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que afetem a privação da liberdade dos membros de suas comunidades
		Fomentar a produção de dados confiáveis e padronizados nacionalmente sobre a população carcerária e os processos de custódia e execução penal	Rever metodologias de levantamentos nacionais governamentais buscando o alinhamento de conceitos e métodos, com incentivo à qualidade do preenchimento
Adotar referências comuns para os diferentes levantamentos nacionais e aprimorar as produções das informações			
		Adaptar os sistemas de coleta de dados para incluir informações relacionadas a grupos socialmente vulnerabilizados	

		Modernizar a arquitetura de gestão do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	Apoiar e monitorar a execução dos repasses com recursos do FUNPEN aos estados
			Criar mecanismos e instrumentos para modernização e aprimoramento do FUNPEN
			Organizar previsões obrigatórias de destinação do FUNPEN considerando despesas específicas para as políticas não privativas de liberdade
			Organizar previsões obrigatórias de destinação do FUNPEN considerando despesas específicas para enfrentamento das violações às pessoas privadas de liberdade
		Recompor o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	Apresentar proposta legislativa para recompor os valores repassados dos recursos arrecadados com as loterias esportivas e federais reduzidos pela Lei nº 13.756/2018
			Melhorar fluxos e controlar a captação de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais
		Ampliar as fontes de financiamento voltadas às políticas penais	Fortalecer e qualificar os serviços penais por meio de Fundos Municipais de Serviços Penais
			Fortalecer a sustentabilidade dos serviços penais
		Fomentar a criação e estruturação de órgãos gestores específicos para a administração e sustentabilidade das políticas penais nos estados e Distrito Federal	Promover a criação ou estruturação de órgãos gestores autônomos e independentes e carreiras próprias para administração das políticas e serviços penais nos estados e Distrito Federal
			Estruturar orçamento e financiamento das políticas
			Estabelecer parâmetros atualizados de classificação de ingresso e reclassificação de permanência das pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais, com foco na singularização/individualização
		Adequar as políticas penais às previsões normativas e orientações provenientes de organismos internacionais aos quais o Brasil é vinculado	
<b>Desalinhamento dos servidores penais e do sistema de justiça com as estratégias de inserção social</b>	Aprimorar os processos de formação inicial e continuada dos servidores penais, em consonância com competências funcionais	Fortalecer as escolas de serviços penais	
		Criar a Academia Nacional de Serviços Penais	
	Adequar o perfil de ingresso e formação dos servidores penais do sistema prisional com vistas a competências, habilidades e conhecimentos para custódia e inclusão social	Revisar perfis profissiográficos das carreiras penais e publicar uma referência nacional com foco na custódia e inclusão social	
		Revisar matrizes curriculares de formação inicial e continuada dos servidores penais e publicar uma referência nacional com foco na custódia e na inclusão social	

		Aproximar servidores do Sistema de Justiça da complexidade e nuances do processo penal e de execução penal a partir da visão do jurisdicionado	Estabelecer programa permanente de formação de promotores(as) e procuradores(as) e profissionais do Ministério Público com relação aos serviços de todo o ciclo penal e foco em políticas não privativas de liberdade e nas vivências com as pessoas jurisdicionadas, seus familiares e com os estabelecimentos de cumprimento de pena
			Estabelecer programa permanente de formação de magistrados e profissionais da justiça criminal com relação aos serviços de todo o ciclo penal e foco em políticas não privativas de liberdade e nas vivências com as pessoas jurisdicionadas, seus familiares e com os estabelecimentos de cumprimento de pena
			Estabelecer capacitação inicial e continuada vinculante para servidores do Sistema de Justiça, advogados e servidores penais com base no conteúdo do Plano, incluindo Justiça Restaurativa e políticas não privativas de liberdade
			Elaborar e implementar cursos de capacitação sobre direitos humanos e atenção a grupos vulnerabilizados na formação inicial e continuada para servidores penais, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública
		Revisar a matriz curricular do curso de Direito	
	<b>Desrespeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e às normativas do Conselho Nacional de Justiça</b>	Fortalecer a cultura de respeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e às normativas do Conselho Nacional de Justiça, assegurando a difusão do conhecimento e o monitoramento	Implantação de programa comunicação e difusão do conhecimento sobre as decisões paradigma dos Tribunais Superiores
			Aprimorar indicadores de produtividade de atuação judiciária, considerando o ciclo penal
			Monitoramento e incidência para o cumprimento dos precedentes dos Tribunais Superiores e as normativas do CNJ
			Estabelecer calendário de mutirões para revisão periódica dos processos para efetivo cumprimento dos precedentes dos Tribunais Superiores e normativas do CNJ
	<b>Necessidade de medidas de responsabilização e reparação públicas da questão prisional no Brasil</b>	Reduzir e reparar os danos causados a pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes	Formalizar o compromisso do Estado brasileiro com a reparação e a não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional
Elaborar e implantar plano de compensação para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes			
Elaborar e implantar plano de reparação considerando oferta de serviços de apoio, de assistências diversas, de proteção, de recursos pecuniários e entre outras possibilidades			
Registrar e publicizar a história da punição no Brasil		Cumprir as determinações de organismos internacionais que condenam o estado brasileiro por violações de direitos humanos no contexto de privação de liberdade	

Colocar na agenda nacional a criação de centros históricos, memoriais, eventos, campanhas sobre a história da punição no sistema prisional e hospitais de custódia, massacres nos estabelecimentos prisionais, desaparecimentos forçados quando da privação de liberdade e seus impactos e entrelaçamentos com as questões raciais, sociais, econômicas