



LANÇAMENTO DO “PENA JUSTA”:

PLANO NACIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS
INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

Ministro Luís Roberto Barroso

Brasília, 12 de fevereiro de 2025.

O Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo. São mais de 670 mil pessoas privadas de liberdade – em sua maioria, homens (94,5%) negros (70%) que não completaram sequer o ensino fundamental (54,8%)¹. As unidades prisionais brasileiras encontram-se superlotadas, repletas de violência e sem recursos para assegurar um mínimo de dignidade a essas pessoas.

Foi nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, reconheceu o chamado estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário. Foi uma decisão inovadora e de certa forma revolucionária, que introduziu no Brasil um novo tipo de processo, que é conhecido como litígio estrutural ou processo estrutural, que é um tipo de processo diferente do processo convencional, em que, após a instrução, o juiz produz uma decisão de conhecimento, encerra seu trabalho e passa para os órgãos próprios a execução daquela decisão.

O processo estrutural é um processo distinto porque ele não se destina a terminar numa decisão que encerra o papel do Poder Judiciário. O processo estrutural, que é uma novidade na vida brasileira, é um processo que se desenvolve em três etapas. Na primeira etapa, o Poder Judiciário, no caso o Supremo Tribunal Federal, identifica um problema grave e geralmente crônico e que envolve uma massiva violação de direitos fundamentais e conseqüente descumprimento da Constituição. Portanto, o primeiro momento da decisão é um diagnóstico. O segundo momento da decisão é a determinação da tomada de providências para

enfrentar aquele problema diagnosticado, geralmente pela apresentação de um plano que vá enfrentar aquela circunstância incompatível com a Constituição. E aqui é uma questão de respeito à separação de Poderes: o Supremo não elabora um plano. O Supremo determina ao órgão competente que elabore um plano. E depois uma terceira fase, subsequente à aprovação do plano, que é o monitoramento do seu cumprimento. Ao longo desse monitoramento, podem se tornar necessárias novas decisões. Portanto, há uma novidade na paisagem jurídica brasileira que é o chamado processo estrutural, inaugurado por este caso que envolve o sistema prisional brasileiro.

O Supremo então decidiu, por unanimidade, determinar ao governo federal que elaborasse um plano-base para enfrentar o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional e, na sequência, seis meses depois da publicação da decisão do Supremo, homologando este plano, que os estados também venham apresentar os seus próprios planos. Portanto, é uma intervenção importante do Poder Judiciário em parceria com o Poder Executivo da União e depois com os poderes dos estados-membros da Federação.

Esse plano determinado pelo Supremo foi elaborado em parceria pelo Conselho Nacional de Justiça, presidido por mim, e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, dirigido pelo querido ministro, ex-colega e amigo ministro Ricardo Lewandowski, e estiveram à frente da elaboração do plano dois especialistas importantes que merecem o nosso reconhecimento, que é o juiz Luiz Lanfredi e também o integrante do Ministério da Justiça, que foi o André Garcia.

É um plano ambicioso que procura enfrentar um conjunto de problemas. Primeiro deles, a superlotação e a má qualidade das vagas no âmbito do sistema prisional, em que as pessoas eram acomodadas em situações totalmente degradantes, algumas dormindo com a cabeça encostada no vaso sanitário e outras dormindo em ambientes de transporte de carga. Portanto, melhorar a qualidade das vagas. Em segundo lugar, ter um mínimo de controle da entrada no sistema para evitar o ingresso no sistema de pessoas que não precisam estar lá e, com isso, a audiência de custódia passou a ser igualmente uma contribuição importante do Supremo Tribunal Federal. Em terceiro lugar, evitar que as pessoas permaneçam

presas por mais tempo do que a sua condenação, que é evidentemente uma grave violação do seu direito. Em quarto lugar, um esforço para, impedindo a reincidência, facilitar a ressocialização dessas pessoas, pelo trabalho e pela educação. Portanto, nós estamos lidando com um plano extremamente ambicioso e numa área difícil.

E muitas pessoas perguntam, por vezes motivadas por um certo grau de incompreensão, porque que o Poder Judiciário está interferindo nessa matéria. Aqui há duas razões simples de justificar o papel do Poder Judiciário. A primeira delas é que o sistema prisional envolve uma dramática violação dos direitos fundamentais dessas pessoas que não são bichos, são seres humanos como todos nós, que foram condenadas a passarem um determinado período em privação de liberdade para a proteção da sociedade, que pode ser muito importante em muitos contextos. Elas não foram condenadas a comer comida estragada, elas não foram condenadas a sofrer violências físicas, elas não foram condenadas a sofrer violências sexuais, elas não foram condenadas a conviver com todo o tipo de doença contagiosa. Seria uma extrema perversidade do Estado, embora isso povoe algumas mentes ainda pelo mundo afora, achar que essas pessoas devem ser atiradas no lixo do sistema prisional. São pessoas que não perderam a sua dignidade, apenas perderam a sua liberdade. E as pessoas nessa vida precisam muitas vezes ser mais compreendidas quando menos parecem merecer. E, portanto, é o papel do Estado, em nome da Constituição, assegurar a integridade física e moral dessas pessoas. É o que determina a Constituição. E quem não acha isso bom não deve acusar o Supremo. No fundo, não gosta é da Constituição.

Mas há uma segunda razão pela qual o Supremo precisa intervir nessa matéria. É que é essencial para uma boa política de segurança pública o Estado brasileiro reassumir o controle do sistema prisional por duas razões. A primeira é que existem hoje no sistema penitenciário mais de 70 facções, tal como monitorado pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, e as pessoas que ingressam neste sistema, se o Estado for omissivo e não acolhê-las com o mínimo de dignidade, elas são acolhidas pelas facções e, portanto, o sistema penitenciário vive um fator de alimentação das organizações criminosas no país. Nós temos que evitar isso,

controlando o sistema penitenciário. A segunda razão é que boa parte das pessoas que estão no sistema penitenciário vão sair do sistema penitenciário, elas cumprem um, dois, três, cinco, dez anos de pena e depois voltam para a sociedade, e se nós não zelarmos para que elas voltem melhores do que entraram, nós vamos permitir que elas voltem mais danosas para a sociedade, mais perigosas para a sociedade do que eram quando ali entraram.

De modo que não adianta lidar com esse problema com raiva ou com absoluta falta de empatia, na crença de que cada um ou os seus jamais vão passar por essa situação. A falta de empatia é a incapacidade de se colocar no lugar do outro pela crença de que a gente jamais vai passar por aquilo. Portanto o que nós estamos tentando fazer aqui é um exercício de empatia, não com ingenuidade, não com despreço à situação das vítimas e não para oferecer mordomias inaceitáveis para essas pessoas, apenas para dar condições mínimas de dignidade para que elas não saiam de lá piores do que ingressaram. Portanto, o Plano Pena Justa, que é esse que nós estamos hoje apresentando, tem a pretensão de ser uma virada de chave nessa trajetória disfuncional do sistema prisional brasileiro. É um plano que tem mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027 e é um esforço de o Estado retomar o controle e o protagonismo dentro do sistema prisional brasileiro. E é uma retomada de controle de protagonismo fundado em dois grandes pilares, trabalho e educação.

Portanto, oferecer condições mínimas de habitabilidade e, conjuntamente com isso, oferecer a oportunidade de trabalho e a oportunidade de acesso à educação. Junto com esse plano está sendo lançado o programa Emprega 347, que tem a ambição de transformar as unidades prisionais em unidades de produção. E, portanto, um esforço para fazer que o maior número possível, a quase totalidade dos presos, possam ter uma atividade produtiva, possam ter algum tipo de trabalho. E é por essa razão que nós estamos assinando hoje um acordo com o Ministério dos Transportes, com a Agência Nacional de Transportes, com o Departamento Nacional de Infraestrutura e com a Infra S.A.. O Ministério dos Transportes, aqui representado pelo doutor Jorge Santoro, para que os presos possam trabalhar nos grandes programas de infraestrutura, no âmbito do Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC), e trabalhar em projetos de construção de estradas, construção de rodovias e construção de ferrovias e, portanto, dando oportunidade a essas pessoas de servirem o país e receberem um salário. Inclusive, para equacionar esse novo tipo de relação de trabalho, estamos também fazendo uma parceria com a Justiça do Trabalho para encontrarmos a fórmula adequada de ter o regime jurídico desses novos trabalhadores, que são internos do sistema prisional e vão prestar serviços à sociedade recebendo por isso, porque evidentemente o trabalho escravo não é aceitável.

Em relação aos presídios femininos e para as mulheres, estamos fazendo uma parceria com o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte para acolher, em programas de trabalho e unidades de produção, as mulheres internas no sistema penitenciário. O passo seguinte desse nosso plano é a elaboração, por todos os estados da Federação, dos planos que vão desenvolver esse plano geral da União porque a maior parte dos presídios do país é administrada pelos estados e não pelo governo federal. De modo que os estados têm que ter um papel decisivo nessa matéria, conservando a sua autonomia mas seguindo as linhas mestras desse plano, que é um plano nacional e não apenas um plano federal com o qual nós pretendemos produzir uma transformação profunda como disse no sistema penitenciário nacional. E porque não há política pública que possa funcionar sem o monitoramento adequado, nós também estamos firmando parceria com a com a Controladoria-Geral da União (CGU), aqui representada pelo ministro Vinícius Carvalho, para monitorar a execução desse plano.

Todo plano, toda política pública precisa de monitoramento. Se não tiver monitoramento, você não tem como saber se ela está funcionando, para nós investirmos mais energia no que vai bem e, eventualmente, reformarmos o que não esteja indo bem. Política pública que não é monitorada, a gente não sabe se funciona. Eu gosto sempre de lembrar um episódio que ocorreu em uma cidade medieval italiana em que havia uma infestação de ratos. Para enfrentar a infestação de ratos, a municipalidade passou a pagar um dinheiro para quem entregasse um rato morto. Um ano depois eles foram monitorar para ver se havia reduzido expressivamente a quantidade de ratos e havia aumentado de maneira muito

significativa porque a população passou a criar rato para vender para o governo. Portanto, se você não monitorar a política pública, você não tem como saber se está funcionando. Portanto esse é um plano que nós pretendemos monitorar, não é um plano teórico, não é um conjunto de ideias abstratas, ela tem um conjunto de medidas concretas, a começar das mais elementares. Quando tudo começou, eu me reuni com o Luiz Lanfredi, que dirige o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema, e disse para ele que considerava um elemento importante da dignidade da pessoa humana, sobretudo nos estados mais frios da Federação, que houvesse, pelo menos, água quente nos presídios. E ele me olhou com ar cético e disse – “ministro, primeiro é preciso ter água”. Portanto, nós tivemos que começar mais lá atrás ainda do que imaginávamos. É um quadro muito ruim que nós hoje estamos iniciando o processo de transformação.

Já há alguns lugares em que esse processo está em desenvolvimento. Eu, na segunda-feira, estive com o conselheiro Rotondano em Barreiras (BA), visitando um presídio e lançando um projeto de educação dos presos e de acesso à cultura, com a distribuição de livros e com uma roda literária, um momento extremamente importante. E como disse, não adianta a gente querer reintegrar essas pessoas se elas forem tratadas com raiva, com desprezo, com absoluto despreço. A gente precisa ter a compreensão de que, pelo bem da sociedade, se for apenas pelo bem que a gente deve ter no tratamento das pessoas, é preciso dar a elas condições de se reintegrarem à sociedade. Portanto, é para isso que nós estamos reunidos aqui, para o lançamento desse plano e esse esforço difícilíssimo de mudar um estado de coisas inconstitucional, de mudar um estado de coisas de profunda indignidade, de mudar um estado de coisas que faz o país ficar pior. E, portanto, é um esforço muito difícil. Ninguém pode garantir com, certeza absoluta, que tudo vai funcionar, mas nós estamos empenhados em fazer com que ele funcione. Esse não é um dos problemas na vida que a gente resolve, porque ele é um problema em toda parte do mundo, mas é um tipo de problema que a gente faz ficar menos grave, menos lesivo à sociedade. E é esse o nosso compromisso, é esse o nosso esforço, e eu queria agradecer a todos os que participaram, das dezenas de audiências públicas e das milhares de sugestões que vieram e que muitas foram acolhidas. Como disse,

é tudo muito difícil, as coisas às vezes na vida são muito difíceis quando a gente quer muito, está determinado a fazer, se a gente não se empenhar muito elas são simplesmente impossíveis, de modo que esse é o meu sentimento, fazer o melhor que a gente pode, porque na vida o máximo que a gente pode fazer é cumprir bem o próprio papel, sem a garantia muitas vezes de que a gente vá conseguir, mas o nosso papel é cumprir bem as missões que a vida nos dá. E, na frase boa do Amir Klink, na vida o maior frágil é não partir. Muito obrigado.