



PENA

JUSTA

**Plano Nacional para o Enfrentamento
do Estado de Coisas Inconstitucional
nas Prisões Brasileiras**

Arguição de Descumprimento de
Preceito Fundamental 347

**SUMÁRIO
EXECUTIVO**

APOIO



**FAZENDO
JUSTIÇA**



SECRETARIA NACIONAL
DE POLÍTICAS PENAIS



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros

Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos

José Edinaldo Rocha Rotondano

Mônica Autran Machado Nobre

Alexandre Teixeira Cunha

Renata Gil de Alcantara Videira

Daniela Pereira Madeira

Guilherme Guimarães Feliciano

Pablo Coutinho Barreto

João Paulo Schoucair

Daiane Nogueira de Lira

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretária-Geral

Adriana Alves dos Santos Cruz

Secretário de Estratégia e Projetos

Gabriel da Silveira Matos

Diretor-Geral

Johaness Eck

EXPEDIENTE

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Giselly Siqueira

Coordenador de Múltiplos Meios

Jônathas Seixas de Oliveira

Diagramação

Bernardo da Rosa Costa

Laura Monteiro

Revisão

Carmem Meneses e Caroline Zanetti

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF

Supervisor

Conselheiro José Edivaldo Rocha Rotondano

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juizes Auxiliares da Presidência

Edinaldo César Santos Junior

João Felipe Menezes Lopes

Jônatas Andrade

Diretora Executiva

Renata Chiarinelli Laurino

Diretora Técnica

Carolina Castelo Branco Cooper

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministro

Ricardo Lewandowski

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Secretário

André Albuquerque Garcia

Grupo de trabalho

Mayesse Silva Parizi (Coordenação)

Adriana Lourenço Pessoa Vessoni

Antonio Carlos Paula Martins

Carlos Diego Peixoto de Souza

Cleober Pires Silveira

Flávia Joenck da Silva

Gabriel de Barcelos Conceição Silva

Gilberto Cardoso da Silva

Giovana Pereira de Paiva Leite

João Vitor Elpidio Ferreira

Juciane Prado Lourenço da Silva

Lícia Ferreira Fontenele

Lício Joaquim da Silva Rêgo

Luana Gomes Pedrosa

Luiz Fernando Chaves da Motta

Mayra Costa Ribeiro

Paula Cristina da Silva Godoy

Sandro Abel Souza Barradas

Simone Schuck da Silva

Stephane Silva de Araujo

Susana Inês de Almeida e Silva

Thiago Hiraki Utida

Vinícius Barbosa Graciano de Sousa

**Ministério dos Direitos Humanos
e da Cidadania**

Ministra

Macaé Maria Evaristo dos Santos

Secretaria-Executiva

Secretária-Executiva

Janine Mello dos Santos

**Secretaria Nacional de Promoção e
Defesa dos Direitos Humanos**

Secretário

Bruno Renato Nascimento Teixeira

Grupo de Trabalho

Bruna Martins Costa

Felipe Iraldo de Oliveira Biasoli

Gabriela Grupp

Gustavo Fontana Pedrollo

Marcella Freire de Oliveira Garcia

Roberto Rocha Coelho Pires

Advocacia-Geral da União

Advogado-Geral da União

Jorge Messias

**Adjunto do Advogado-Geral da União e
Advogado-Geral da União Substituto**

Flavio José Roman

Adjunto do Advogado-Geral da União

Junior Divino Fideles

Adjunto do Advogado-Geral da União

Paulo Ronaldo Ceo de Carvalho

Secretaria-Geral de Contencioso

Secretária-Geral de Contencioso

Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda

Secretária-Adjunta de Contencioso

Andrea de Quadros Dantas

Chefe de Gabinete

Fernanda Pereira Costa Silva

Advogado da União

Felipe Viégas

**PNUD BRASIL – Programa das Nações
Unidas para o Desenvolvimento**

Representante-Residente

Claudio Providas

Representante-Residente Adjunto

Elisa Calcaterra

**Representante-Residente Assistente e
Coordenadora da Área Programática**

Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança

Andrea Bolzon

Coordenadora-Geral (equipe técnica)

Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica)

Talles Andrade de Souza

**Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas
Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro**

Membros

André Albuquerque Garcia

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Ficha técnica do Plano Nacional

Revisão Técnica

Amanda Pacheco Santos
Carolina Castelo Branco Cooper
Ednilson Couto de Jesus Junior
Felipe Athayde Lins de Melo
Giane Silvestre
Juliana Tonche
Kênia Rodrigues Mattos
Lídia Cristina Silva Barbosa
Luciana da Luz Silva
Luisa Bertrami D'Angelo
Mayesse Silva Parizi
Michele Duarte Silva
Natália Caruso Ribeiro
Nataly Pereira Costa
Pedro Henrique Mourthé de Araújo Costa
Renata Chiarinelli Laurino
Simone Schuck da Silva
Valdirene Daufemback
Victor Martins Pimenta
Vinícius Assis Couto
Vitor Stegemann Dieter
Vivian Delácio Coelho

Elaboração

Alexander Cambraia N. Vaz
Amanda Pacheco Santos
Carolina Castelo Branco Cooper
Caroline Xavier Tassara
Daiane Bushey
Débora Neto Zampier
Ednilson Couto de Jesus Junior
Fabiana de Lima Leite
Felipe Athayde Lins de Melo
Francine Machado de Paula
Giane Silvestre
Gustavo Carvalho Bernardes
Janaína Camelo Homerin
Juliana Tonche
Karoline Silveira de Souza
Kênia Rodrigues Mattos
Liana Lisboa Correia
Lidia Cristina Silva Barbosa
Lidiani Fadel Bueno
Lucas Pereira de Miranda
Luciana da Luz Silva
Luisa Bertrami D'Angelo
Mayesse Silva Parizi
Michele Duarte Silva
Natália Caruso Ribeiro
Nataly Pereira Costa
Pedro Henrique Mourthé de Araújo Costa

Pollyanna Bezerra Lima Alves
Raissa Carla Belintani de Souza
Renata Chiarinelli Laurino
Rita de Cássia dos Santos
Simone Schuck da Silva
Talles Andrade de Souza
Valdirene Daufemback
Vinícius Assis Couto
Vitor Stegemann Dieter
Vivian Delácio Coelho

Colaboração

Alessandra Amâncio
Alexandra Luciana Costa
Alexandre Padula Jannuzzi
André Zanetic
Andréa Vaz de Souza Perdigão
Ane Ferrari Ramos Cajado
Bruna Nowak
Bruno Muller Silva
Camila Curado Pietrobelli
Caroline da Silva Modesto
Carolini Carvalho Oliveira
Edinaldo César Santos Junior
Isabela Rocha Tsuji Cunha
Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães
Izabella Lacerda Pimenta
Flávia Cristina Piovesan
Gabriel da Silveira Matos
Jamilé dos Santos Carvalho
João Felipe Menezes Lopes
Jônatas dos Santos Andrade
Josiane do Carmo Silva
Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda
Juliana Linhares Aguiar
Kátia Herminia Martins Lazarano Roncada
Larissa Lima de Matos
Luis Pereira dos Santos
Manuela Abath Valença
Márcio Barrim Bandeira
Mário Henrique Ditticio
Melina Machado Miranda
Nayara Teixeira Magalhães
Natália Faria Resende Castro
Natália Vilar Pinto Ribeiro
Priscila Coelho
Salomão Rodrigues da Silva Neto
Sidney Arruda
Wesley Oliveira Cavalcante
Zuleica Garcia de Araújo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS	8
1.1 O que é a ADPF 347?	8
1.2 Desafios Estruturais da Prisão no Brasil	11
1.3 Estratégias Nacionais Relacionadas ao Sistema Prisional	13
1.3.1 Comissões Parlamentares de Inquérito: Legislativo – 1976, 1993, 2007, 2015	14
1.3.2 Plano Diretor do Sistema Penitenciário: Executivo – 2008 a 2012	14
1.3.3 Mutirões Carcerários: Judiciário – 2008	15
1.3.4 Acordo de Cooperação para Melhoria do Sistema Prisional: Interinstitucional – 2011 a 2013	15
1.3.5 Projeto BRA 14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil	16
1.3.6 Decisão Cautelar da ADPF 347: Judiciário – 2015	16
1.3.7 Projeto BRA 18/019 – Fazendo Justiça e Planos Executivos Estaduais: Judiciário – 2019 até o momento presente	16
1.3.8 Criação da Secretaria Nacional de Políticas Penais – 2023 até o momento presente	17
2 METODOLOGIA E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL	18
2.1 Bases Principiológicas do Plano Nacional	18
2.2 Impactos Imprescindíveis	20
2.3 Bases Legais do Plano Nacional	20
2.4 Bases Metodológicas do Plano Nacional	20
2.5 Processo de Construção do Plano Nacional	21

2.6	Diferenciais do Plano Nacional	23
2.7	Perspectivas para a Construção dos Planos Estaduais e do Plano Distrital	24
3	PLANO NACIONAL: DIMENSÃO ESTRUTURANTE, EIXOS DE ATUAÇÃO E PROBLEMAS	26
3.1	Dimensão Estruturante	26
3.2	Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional	26
3.3	Eixo 2: Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional	28
3.4	Eixo 3: Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social	32
3.5	Eixo 4: Políticas para não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional	34
3.6	Mapa Mental — Eixos de Atuação e Problemas	37
4	INDICADORES, GOVERNANÇA E MONITORAMENTO	39
4.1	Indicadores para Governança e Monitoramento do Plano Nacional	39
4.2	Governança: Estado e Sociedade Civil	41
4.3	Estratégias de Monitoramento	43
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46

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.

Neste sentido, seguindo o prazo estabelecido pelo STF na referida decisão, entre os meses de janeiro e outubro de 2024, equipes do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) e da Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senappen/MJSP) trabalharam de forma integrada e colaborativa na construção do Plano Nacional denominado Pena Justa.

Este Sumário Executivo apresenta de forma concisa o histórico deste processo e os principais aspectos do Plano Nacional. O texto foi estruturado em quatro capítulos organizados da seguinte forma: o primeiro capítulo discorre brevemente sobre a ADPF 347 e os desafios estruturais do sistema penal brasileiro. Descreve, ainda, as mobilizações e estratégias já empreendidas em prol de seu aperfeiçoamento. O segundo capítulo sistematiza as bases principiológicas, legais e metodológicas do Pena Justa, os impactos imprescindíveis que devem ser alcançados com a sua implementação e as etapas que culminaram na sua elaboração. Ademais, apresenta perspectivas para a construção dos Planos Estaduais e Distrital. O terceiro capítulo aborda a dimensão estruturante do enfrentamento do racismo institucional e os eixos, problemas e ações mitigadoras que constituem o Plano Nacional e a sua Matriz de Implementação. O quarto e último capítulo detalha os principais indicadores do Plano, as instâncias de governança e as estratégias de monitoramento da sua implementação. Por fim, são apresentadas as considerações finais que encerram este Sumário Executivo.

1 A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NAS PRISÕES BRASILEIRAS

O Estado de Coisas Inconstitucional é um instituto jurídico criado 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 decorram de falhas estruturais em políticas públicas implementadas pelo Estado, exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais.

No Brasil, o sistema prisional também não funciona como deveria. Para além do descumprimento recorrente de normas e leis em vigor no país, a ocorrência de rebeliões, mortes, denúncias de violência e maus-tratos, assim como a 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 e segurança.

A despeito desse quadro ser conhecido e discutido há décadas por diferentes instituições e setores da sociedade, o Estado brasileiro ainda não logrou construir uma política pública nacional eficaz, sustentável e que articule as diversas esferas e instâncias de poder. Nesse sentido, **o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, a partir de decisão do STF na ADPF 347, representa um marco para novas formas de incidência do Estado pautadas em evidências, compromissos significativos e planejamento para resultados sustentáveis.**

1.1 O QUE É A ADPF 347?

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

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 as cautelares e reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

No mérito, julgado em **outubro de 2023**, a Corte consolidou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional 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 Estado de Coisas Inconstitucional 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 pública¹.

No voto condutor da decisão, o ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF, pontuou 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); e 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 (arts. 1º, 5º e 144, CF).

Após reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional, a Corte determinou que “juízes e tribunais: 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; fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possível, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário”, bem como ordenou “a liberação e o não contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)”².

Por se tratar de processo estrutural, que demanda diálogo interinstitucional e social, o STF ressaltou que esses processos exigem solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo:

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADFP n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADFP n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 22 fev. 2024.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADFP n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADFP n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 22 fev. 2024.

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 privadas de liberdade, agravada por omissões e falhas estruturais – deve ser atribuída aos três poderes e alcançar o âmbito da União, dos estados e do Distrito Federal exigindo um compromisso significativo de cada ente federativo para implementar as mudanças necessárias. 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 fosse elaborado pela União em conjunto com o DMF/CNJ no prazo de até seis meses a partir da publicação da decisão, com implementação no prazo de até três anos. A decisão afirma que é necessária a participação do DMF/CNJ e da União na elaboração do Plano Nacional e define a importância de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF. Também enfatiza a necessidade de monitoramento da execução do Plano pelo DMF/CNJ, com supervisão direta pelo STF. Assim, o DMF/CNJ ficou encarregado do planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário, enquanto o governo federal ficou responsável pelo planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo.

A partir da publicação da homologação do Plano Nacional, estados e Distrito Federal terão um prazo de seis meses para elaborar seus planos, observando o diálogo com 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 estabelece que o Plano Nacional deverá contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com envolvimento de vários órgãos e entidades, bem como as seguintes diretrizes gerais:

(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 associados³.

A decisão determinou que a **competência para o monitoramento** da execução do Plano Nacional, bem como a regulamentação necessária para tal fim, será também do DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, “cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 22 fev. 2024.

de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte”⁴. Ficou definido que a competência para resolver qualquer impasse ou atos que envolvam reserva de jurisdição sobre o assunto será do STF.

Por fim, foi firmada a seguinte tese de julgamento⁵:

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.*

Logo, com base na decisão do STF no âmbito da ADPF 347, tem-se nos demais capítulos deste Sumário o detalhamento do caminho percorrido para a elaboração do Plano, que, ao partir de uma análise histórica sobre os desafios estruturais do sistema penal e resgatar as mobilizações e as estratégias já empreendidas em prol de seu aperfeiçoamento, traça um diagnóstico atual dos problemas e nele se baseia para a consequente elaboração de ações mitigadoras e medidas prioritárias para a sua superação.

1.2 DESAFIOS ESTRUTURAIS DA PRISÃO NO BRASIL

O primeiro e mais relevante fato histórico para a compreensão das questões estruturais da privação de liberdade no Brasil diz respeito ao processo de escravização de pessoas negras. A escravização consistia na retirada forçada de pessoas negras de suas terras de origem, em diferentes regiões da África, para a sua comercialização no território brasileiro. Seu objetivo foi

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 22 fev. 2024.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 22 fev. 2024.

possibilitar a exploração gratuita da mão de obra de pessoas negras, mas foi direcionada também a diferentes povos indígenas já presentes no Brasil antes do período colonial.

Na prática, o sistema colonial escravista representou, ao longo de quase quatro séculos, a objetificação e a privação total da liberdade de centenas de milhares de pessoas negras, as quais também eram submetidas, entre casa-grande, senzala e pelourinho, a todo tipo de violência física, emocional, psicológica e patrimonial. Iniciada ainda durante o período de colonização por Portugal, a escravização permaneceu mesmo após a independência do Brasil em 1822. Ao todo, o processo durou 388 anos e foi formalmente encerrado somente em 1888, com a promulgação da Lei Áurea, o que tornou o Brasil o último país das Américas a abolir o sistema escravista.

Para justificar e sustentar esse sistema como uma política de Estado necessária para a exploração colonial, teorias fundadas na pseudociência do racismo científico foram explicitamente adotadas por Portugal e, posteriormente, pelo império brasileiro. Tais teorias defendiam a inferioridade de pessoas negras e indígenas com base em diferentes argumentos, desde uma suposta ausência de alma, que impediria a sua caracterização como sujeitos de direitos, até a desqualificação de suas características físicas.

Elementos como traços fenotípicos, cor da pele, origem e manifestações religiosas e culturais das pessoas negras escravizadas foram mobilizados como diferenciações sociais em relação às pessoas brancas, consideradas o padrão universal de beleza, sabedoria, capacidade e supremacia. Desse modo, a identificação dos denominados traços negroides, como nariz e bocas mais protuberantes, cabelo crespo e pele escura, era uma estratégia de inferiorização utilizada contra as pessoas negras para justificar e promover sua sujeição ao sistema escravista. Posteriormente, a diferenciação racial dos seres humanos em termos biológicos foi rechaçada, contudo, o estigma social de uma suposta inferioridade permaneceu amplamente difundido e aplicado em múltiplos contextos da vida social de pessoas negras e indígenas no Brasil, especialmente nas ações institucionais que resultam em privação de direitos.

Dessa forma, a história brasileira da aplicação correcional da privação de liberdade está intrinsecamente relacionada às relações raciais e ao sistema escravista do período colonial. A longa duração desse sistema produziu e segue produzindo marcas profundas na estrutura socioeconômica do país, pois perpetua desigualdades orientadas pelo aspecto racial, as quais são identificadas pela marginalização de comunidades e territórios com maioria da população negra, pelo perfilamento racial e pela seletividade e vulnerabilização penal.

Práticas de racismo institucional ocorrem ainda hoje a partir da falta de acesso equitativo a oportunidades educacionais e econômicas, das disparidades presentes no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e da exponencial letalidade violenta da população negra. Por isso, o reconhecimento do impacto duradouro do processo de escravização e das desigualdades socialmente produzidas por ele é um passo fundamental para a compreensão sobre como o sistema prisional brasileiro alcança sua formação atual.

Dessa forma, o processo de escravização e o racismo institucional são questões estruturantes do sistema prisional brasileiro, tendo em vista que até os dias atuais a população negra enfrenta maior probabilidade de ser privada de liberdade, receber penas mais severas e sofrer

condições desumanas dentro dos estabelecimentos prisionais⁶. Além disso, a falta de acesso a oportunidades de reintegração social após o cumprimento da pena contribui para a perpetuação do ciclo de vulnerabilizações, encarceramento e estigmatização.

Posto isto, destacam-se, ainda, como questões estruturais que permeiam o sistema prisional compondo um quadro complexo e desafiador:

- **Violação de Direitos e Violência Institucional;**
- **Prisão como Reforço da Insegurança Social;**
- **Crime Organizado e Grupos Faccionados;**
- **Déficits de Gestão e de Indução da Política Penal;**
- **Ineficiência da Política Penal no Contexto Federativo;**
- **Gestão Incipiente da Informação da Política Penal;**
- **Desestruturação dos Modelos de Cumprimento de Pena.**

1.3 ESTRATÉGIAS NACIONAIS RELACIONADAS AO SISTEMA PRISIONAL

O caminho percorrido até a estruturação de um sistema prisional racista e calcado em permanentes e massivas violações de direitos não é uma coincidência. Os atuais desafios enfrentados pelo sistema prisional brasileiro vão além de superlotação, falta de recursos, violência e dificuldades na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. A naturalização e o fomento aos processos de violação de direitos no contexto prisional, bem como da desigualdade racial, são alguns dos principais desafios a serem superados, levando em consideração que as condições precárias e desumanas representam prejuízos para todas as pessoas envolvidas. Além disso, a falta de condições adequadas para os(as) profissionais que atuam com essa população é um elemento adicional que dificulta a melhoria das condições da privação de liberdade.

Considerando que a tentativa de melhorar o sistema prisional já foi o foco de outras estratégias nacionais em outros momentos, é fundamental recompor esse histórico, com destaque para seus objetivos, contribuições e fragilidades.

6 LOURENÇO, Luiz Claudio; VITENA, Gabrielle Simões Lima; SILVA, Marina de Macedo. Prisão provisória, racismo e seletividade penal: uma discussão a partir dos prontuários de uma unidade prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 220-239, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1367>. Acesso em: 23 jun. 2024.

1.3.1 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: LEGISLATIVO – 1976, 1993, 2007, 2015

Desde a promulgação da Constituição, já foram instaladas três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) sobre o sistema prisional: em 1993, 2007 e 2015, sendo todas instaladas pela Câmara dos Deputados. A primeira CPI sobre a temática, contudo, ocorreu ainda durante o período da ditadura militar (1976), deixando como legado as premissas orientadoras do que veio a ser consolidado em 1984 como a Lei de Execução Penal (LEP), vigente até os dias atuais. Em relação a CPI instalada em 1993, em termos de impacto das suas recomendações, destacou-se a criação do Funpen (Lei Complementar n.º 79/1994) e a adoção da Lei dos Juizados Especiais (Lei n.º 9.099/95). Já a CPI de 2007 propôs, como alternativas ao encarceramento, o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico brasileiro quanto à questão das penas e das medidas alternativas e defendeu a Justiça Restaurativa como uma forma de aplicação inovadora da Justiça Penal. Foram propostos, ainda, doze projetos de lei, entre eles, um que instituiu o Estatuto Penitenciário Nacional. Referente à CPI realizada em 2015, dentre as vinte recomendações, destaca-se a proposta de projeto de lei para instituição das audiências de custódia.

1.3.2 PLANO DIRETOR DO SISTEMA PENITENCIÁRIO: EXECUTIVO – 2008 A 2012

O Plano Diretor constituiu um marco importante para a política penal sob três aspectos. Primeiramente, apresentou comandos de operacionalização para um espectro amplo de temas, como os Conselhos da Comunidade⁷ e as pessoas egressas. Segundo, porque esses comandos permitiram a visualização de uma política nacional a ser perseguida igualmente por todas as UFs. Em terceiro lugar, devido à tentativa de vinculação dos repasses do Funpen a diretrizes nacionais, a iniciativa conferiu racionalidade aos recursos públicos e exigiu que as administrações estaduais adentrassem em problemas que não reconheciam.

Embora tenha representado um avanço, o então Departamento Penitenciário Nacional (Depen) precisava ter melhor estrutura institucional para se colocar como instância central de indução de políticas. Outro aspecto que não favoreceu a efetivação das metas foi a baixa capacidade de cobrança por parte do Depen dos compromissos estabelecidos e o baixo envolvimento dos atores do sistema de justiça e de outras pastas do Poder Executivo. Por fim, a redação das metas carecia de detalhamento, de indicadores, de definição de periodicidade de monitoramento e de clareza com relação aos responsáveis. Esse conjunto de fragilidades limitou o potencial da proposta e, em alguma medida, ainda se coloca como um desafio para o momento atual.

7 Previstos na Lei de Execução Penal, os Conselhos de Comunidade servem para ampliar a participação da sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas penais de cada localidade. Para mais informações, ver: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade**: Resolução CNJ n.º 488 de 2023 [recurso eletrônico]. Brasília, CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/manual-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

1.3.3 MUTIRÕES CARCERÁRIOS: JUDICIÁRIO – 2008

Os Mutirões Carcerários representam importante prática do Poder Judiciário para incentivar a reestruturação de atividades junto ao sistema prisional. Com início em 2008, os mutirões foram respostas ao número expressivo de reclamações e denúncias recebidas pelo CNJ que envolviam a violação de garantias constitucionais e de direitos humanos, atrasos na análise dos processos e o excesso de prazo nas prisões provisórias. Um relevante impacto da realização dos Mutirões Carcerários foi a criação do DMF/CNJ por meio da Lei n.º 12.106/2009. Nota-se que os Mutirões Carcerários permanecem necessários e úteis como prática de atuação do Poder Judiciário e que houve, nos últimos anos, a atualização de sua metodologia para incremento de sua eficiência no controle de dados e de processos. Em 2019, foi realizado projeto-piloto de um mutirão processual totalmente eletrônico no Espírito Santo, a partir do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU). Em 2023, foi inaugurado o Mutirão Processual Penal, instituído pela Portaria da Presidência CNJ n.º 170/2023.

1.3.4 ACORDO DE COOPERAÇÃO PARA MELHORIA DO SISTEMA PRISIONAL: INTERINSTITUCIONAL – 2011 A 2013

O Acordo de Cooperação n.º 17/2011 – Melhoria do Sistema Penitenciário Brasileiro e Redução do Déficit Prisional – foi assinado na ambiência do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário liderado pelo governo federal⁸. O acordo tinha por objetivo apoiar as UFs na redução do déficit de vagas e no aperfeiçoamento do sistema prisional. O esforço de discussão e alinhamento entre as instituições envolvidas trouxe um salto de qualidade nas soluções propostas para as questões estruturais. Embora o trabalho de implementação não tenha sido realizado de forma conjunta, boa parte das propostas foram executadas por órgãos específicos. Como exemplos, têm-se a instituição do Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape), o financiamento das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs) e a retomada em várias edições da Força Nacional da Defensoria Pública. Além disso, o combate à revista vexatória ganhou força nos estados e no debate público, com regimentos e procedimentos estaduais revistos. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), ambas de 2014, também foram elaboradas, pactuadas e publicadas a partir da construção do Acordo de Cooperação, assim como o Projeto Identidade Cidadã liderado pela Senappen (2014 a 2016) e posteriormente a Ação Nacional de Identificação Civil e Documentação coordenada pelo CNJ (2019 até o momento). Pode-se entender como uma fragilidade do Acordo de Cooperação a falta de uma instância de monitoramento com competência para cobrança dos órgãos responsáveis. No entanto, o esforço concentrado de debate e alinhamento interinstitucional colaborou, por si só, para o pro-

8 O Programa Nacional de onde se originou o Acordo de Cooperação Interinstitucional dedicou-se majoritariamente ao investimento e à construção de estabelecimentos prisionais, não se caracterizando como uma estratégia mais ampla de enfrentamento a problemas estruturais.

cesso de implantação de parte das propostas elaboradas, inclusive para além do tempo em que o Acordo esteve ativo publicamente.

1.3.5 PROJETO BRA 14/011 – FORTALECIMENTO DA GESTÃO PRISIONAL NO BRASIL

No período de 2014 a 2018, o Depen realizou, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Projeto de Cooperação BRA/14/011 – Fortalecimento da Gestão Prisional no Brasil. As consultorias contratadas para o Projeto desenvolveram produtos que apresentaram bases conceituais e estruturantes, fundamentadas em experiências nacionais e internacionais, para uma nova abordagem das políticas penais no Brasil, o que incluiu a elaboração de proposta de Modelo de Gestão da Política Prisional, das Alternativas Penais e para a Monitoração Eletrônica de Pessoas, proposta de Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, dentre outras. A parceria entre Depen e PNUD representou um marco na adoção de uma nova gramática na política penal brasileira.

1.3.6 DECISÃO CAUTELAR DA ADPF 347: JUDICIÁRIO – 2015

A primeira etapa do julgamento da ADPF 347 foi concluída em setembro de 2015, quando o STF analisou em sede cautelar oito pedidos e, por maioria e nos termos do voto do relator, ministro Marco Aurélio de Mello, concedeu dois, determinando: i) a juízes, juízas e tribunais que realizassem audiências de custódia em até 90 dias, garantindo o comparecimento da pessoa presa perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão; e ii) à União que liberasse o saldo acumulado do Funpen para ser utilizado conforme sua finalidade, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos. A partir desse marco, no biênio seguinte, testemunhou-se a consolidação das audiências de custódia e o aumento considerável do montante liberado de recursos do Funpen. Verificou-se, contudo, que as medidas da decisão cautelar, por si só, não foram aptas a reverter o estado de inconstitucionalidade das prisões brasileiras. Para colocar as prisões em correspondência com as expectativas da Constituição Federal, as soluções a serem implantadas precisam abarcar todo o ciclo da responsabilização penal, considerando o reposicionamento de servidores(as) e das políticas, além de uma nova forma de envolver os entes federados e a sociedade na problemática.

1.3.7 PROJETO BRA 18/019 – FAZENDO JUSTIÇA E PLANOS EXECUTIVOS ESTADUAIS: JUDICIÁRIO – 2019 ATÉ O MOMENTO PRESENTE

O Programa Fazendo Justiça é uma estratégia coordenada pelo Poder Judiciário, por meio do DMF/CNJ. Inicia-se em 2019, por meio de parceria com o PNUD Brasil após importantes aportes financeiros do MJSP para ações específicas. Depois de tratativas iniciais e definição de projetos conjuntos entre os principais parceiros, com intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, firmou-se o Projeto BRA/18/019, objetivando o fortalecimento do monitoramento e da fiscalização do sistema prisional e socioeducativo. As ações do Programa são direcionadas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e dos serviços de porta de entrada, garantia da regularidade no cumprimento das decisões judiciais nas medidas penais e na qualificação da inclusão social na porta de saída.

O Fazendo Justiça, contudo, tem caráter temporário, o que representa um desafio na incorporação das práticas e de conhecimento pelos atores relevantes com vistas à sustentabilidade das ações em curso. Nesse sentido, é importante que as políticas fomentadas e as novas tecnologias sociais disponibilizadas sejam institucionalizadas pelos órgãos responsáveis, o que exige mudanças e aumento de capacidades institucionais que podem levar tempo.

1.3.8 CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS – 2023 ATÉ O MOMENTO PRESENTE

Por força do Decreto n.º 11.348/2023, o Depen foi transformado na Senappen, focada no planejamento e na coordenação das políticas nacionais de serviços penais. Longe de constituir uma alteração meramente formal, a mudança implicou no redimensionamento de serviços e ações que abrangem todo o ciclo de criminalização terciária. Ou seja, a transformação pretendeu incluir como objeto das políticas penais as ações voltadas às incidências na porta de entrada e na porta de saída do sistema penal. Assim, a modificação estabeleceu a adoção da pena privativa de liberdade como medida excepcional e possibilidade mais gravosa de punição, tal qual previsto pela norma constitucional.

A criação da Senappen configura importante marco para o avanço das políticas penais e para a profissionalização de serviços e carreiras dedicados a essas políticas, uma vez que passa a representar a preocupação do Estado brasileiro com o ciclo completo da responsabilização e da execução penal, com estrutura institucional voltada à formulação e à coordenação de políticas que vão além da tradicional e hegemônica resposta do encarceramento.

2 METODOLOGIA E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL

Este capítulo é dedicado ao processo de construção do Plano Nacional, a começar pelas bases principiológicas, legais e metodológicas, que são os fundamentos norteadores na elaboração do referido documento. Na sequência, serão discutidas as etapas do desenvolvimento do Plano, com destaque para as instituições responsáveis pela iniciativa; os diálogos interinstitucionais e com a sociedade civil; e as estratégias para elaboração consecutiva dos Planos Estaduais e do Plano Distrital. Nesse sentido, cabe destacar que os **objetivos do Plano Nacional** são:

- **o controle da superlotação carcerária;**
- **a melhoria da qualidade das vagas e dos serviços a elas associados;**
- **a redução de entradas indevidas, sobretudo para crimes de menor gravidade;**
- **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.**

2.1 BASES PRINCIPIOLÓGICAS DO PLANO NACIONAL

Direitos Humanos e Justiça Racial

- Garantia da Dignidade Humana e Respeito aos Direitos Fundamentais;
- Reconhecimento das Interseccionalidades e da Vulnerabilização Penal;
- Firme Compromisso na Prevenção e no Combate à Tortura e aos Maus-Tratos;
- Propósito da Segurança Cidadã.

Da Gestão Pública

- Legalidade;
- Impessoalidade;
- Moralidade;
- Publicidade;
- Eficiência;
- Participação Social;
- *Compliance*;
- Proteção de Dados Pessoais;
- Construção Dialógica.

Dos Ambientes de Privação de Liberdade

- Princípio da Normalidade;
- Princípio da Redução de Danos;
- Princípio da Integração, da Intersetorialidade e da Interinstitucionalidade;
- Princípio da Proteção;
- Individualização da Pena e Singularização do Atendimento.

Parâmetros Ambientais, Sociais e de Governança (ESG) e dos 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. Em relação aos ODS, este Plano Nacional está alinhado de forma mais direta ao Objetivo 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Em razão de seu caráter abrangente, tangenciando diversos temas relativos a pessoas e ao desenvolvimento, o Plano também possui interface com metas dos objetivos 1 (Erradicação da Pobreza), 4 (Educação de Qualidade), 5 (Igualdade de Gênero), 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), 10 (Redução das Desigualdades) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação). Em paralelo, a implementação de critérios de ESG relacionados ao sistema prisional torna-se abordagem crucial para promover a sustentabilidade e a responsabilidade social no âmbito da justiça.

2.2 IMPACTOS IMPRESCINDÍVEIS

O Plano Nacional apresenta um conjunto de ações que visam modificar positivamente a vida das pessoas assujeitadas pelo sistema penal, portanto, considerada a base principiológica e os objetivos pretendidos, desde já se faz necessária a apresentação dos impactos imprescindíveis que se espera alcançar com a execução das ações e medidas propostas:

- **Fortalecer as alternativas penais e os novos paradigmas de responsabilização em liberdade;**
- **Reverter o processo de hiperencarceramento e diminuir a superlotação no sistema prisional;**
- **Modificar positivamente as estratégias de gestão e a vida das pessoas no sistema prisional;**
- **Construir políticas públicas sustentáveis;**
- **Repercussão positiva para a vida em sociedade.**

2.3 BASES LEGAIS DO PLANO NACIONAL

A elaboração deste Plano Nacional fundamenta-se em bases legais que delineiam os princípios, as diretrizes e as normativas para a transformação e o aprimoramento do sistema prisional, setor essencial para a ordem jurídica do país. Em linhas gerais, as bases normativas que sustentam esse esforço são: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, leis, decretos, portarias, resoluções, recomendações, notas técnicas e diplomas normativos internacionais atinentes ao tema, os quais podem ser consultados na versão integral do Plano Nacional.

2.4 BASES METODOLÓGICAS DO PLANO NACIONAL

Teoria da Mudança

Essa teoria busca explicar as relações de causa e efeito que levam a resultados específicos e visa fornecer estrutura lógica para entender como intervenções ou ações podem influenciar e promover mudanças desejadas. Parte-se da premissa de que a mudança não ocorre de forma aleatória, mas é resultado de uma série de fatores inter-relacionados e frequentemente intencionais. Esses fatores podem ser categorizados em diversas dimensões, incluindo fatores individuais, sociais, culturais, econômicos e políticos.

Marco Lógico

Trata-se de uma metodologia precisa, utilizada para verificar a consistência lógica do que se pretende fazer, de modo que fique absolutamente claro em que medida os principais problemas estruturantes, que caracterizam o sistema prisional brasileiro, delineados no âmbito da ADPF 347, serão enfrentados. Busca-se, ainda, entender como estarão articulados a recursos, insumos, ações mitigadoras, produtos, metas e processos que serão despendidos e realizados, de forma transparente, e poderão ser tomados como diretamente responsáveis por produzir o que se vislumbra como resultado e como impacto.

2.5 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL

Diálogos para Construção do Plano Nacional

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, dialógica e flexível. Neste sentido, aqui serão apresentadas as etapas de construção do Plano Nacional, que foram pensadas de forma a permitir diálogos interinstitucionais e a ampla participação da sociedade civil, reconhecendo-se, entretanto, as limitações existentes, devido ao prazo de seis meses para elaboração do Plano, conforme imposto pela decisão.

Diálogos com a União e com o Sistema de Justiça

Considerando que a elaboração do Plano Nacional coube ao DMF/CNJ e à União, foi fundamental construir estratégias que permitissem o diálogo entre estes atores. A partir de sua *expertise* na matéria, incumbiu-se ao primeiro o planejamento e monitoramento das medidas que envolvem a atuação do Poder Judiciário, ao passo em que à União, como ente federativo, coube o planejamento das medidas pertinentes às instâncias do governo federal. Na União, o MJSP, por intermédio da Senappen, foi indicado como órgão responsável pela elaboração do Plano.

Contudo, para além da atuação do MJSP, foi necessária a articulação e pactuação com outros órgãos do Poder Executivo que são centrais para a efetivação do Plano, a fim de garantir que suas diretrizes e ações sejam convergentes com seus objetivos centrais. Para tanto, foram realizados diálogos com representantes dos seguintes órgãos: Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Além disso, foi feita a interlocução com outros ministérios que também puderam colaborar para o sucesso do Plano. São eles: o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério das Mulheres (MMulheres), o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério dos Esportes (MESP) e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMPE), o Ministério das Cidades (MCID), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), além do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS) da Presidência da República, do Conselho Nacional de

Política Criminal e Penitenciário (CNPCCP) e do Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej). Ademais, também foram realizadas importantes tratativas junto à Casa Civil da Presidência da República e Advocacia Geral da União (AGU).

No que diz respeito ao Poder Judiciário, foi feita uma articulação entre DMF/CNJ, GMFs e Tribunais de Justiça para a promoção de um encontro, ocorrido em 17 de abril de 2024, no qual participaram cerca de 130 juízes(as) dos GMFs. Na ocasião, o DMF/CNJ apresentou aos magistrados e às magistradas a proposta inicial do Plano Nacional, seus eixos de ação, bem como tratou da importância da formação dos Comitês de Políticas Penais no âmbito das Unidades da Federação⁹. Já uma segunda rodada de diálogos contemplou órgãos e entidades representativos do Ministério Público, das Defensorias Públicas estaduais e da União, da Advocacia, além do Judiciário. Assim, foram ouvidas e incorporadas ao Plano as contribuições vindas das seguintes entidades: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege), Defensoria Pública da União (DPU), Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep), Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais (Anadef) e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Diálogos com a Sociedade Civil

No que concerne à submissão do Plano Nacional ao debate público com a sociedade civil, foram realizadas duas atividades principais: uma consulta pública e uma audiência pública. Tal demanda constava do voto condutor do ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 347:

uma vez elaborada a versão do Plano, a proposta é que, com razoabilidade e sem procrastinação excessiva, ele seja levado a um debate público mínimo, com consulta e participação das múltiplas entidades que hoje em dia se dedicam ao estudo desse tema da questão carcerária, para que seja uma construção coletiva com os aportes, com os saberes dos diferentes setores¹⁰.

A consulta pública foi concluída com a participação de 1.805 pessoas e entidades e um total de 5.205 sugestões para o enfrentamento das condições inconstitucionais no sistema

9 Os Comitês de Políticas Penais são caracterizados como grupos interinstitucionais e intersetoriais articulados e aptos a atuar nas diversas temáticas relacionadas às políticas penais. Além disso, se configuram como instâncias estratégicas de governança dos Planos Estaduais e Distrital da ADPF 347. Para mais informações, ver: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Comitês de políticas penais**: guia prático para implantação. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/comites-de-politicas-penais-final-digital.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347/DF** (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF n. 347 MC/DF. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. DJ. 9/9/2015). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 ago. 2024.

prisional brasileiro. Já na audiência pública, ocorrida em Brasília nos dias 29 e 30 de abril de 2024, foram ouvidas sete pessoas físicas e 45 entidades, resultando em um total de 417 contribuições. Em dois dias de evento, estiveram presentes 535 participantes, presenciais e *on-line*.

2.6 DIFERENCIAIS DO PLANO NACIONAL

Tendo em vista o arranjo do Plano Nacional, resultado de uma decisão judicial em processo que esteve em debate pela sociedade e em análise pelo STF por quase 10 anos, bem como derivado de estruturas e aprendizados das iniciativas nacionais anteriores de diferentes âmbitos, é possível afirmar que o Plano Nacional e os Planos Estaduais e Distrital serão o movimento de intervenção pela garantia de direitos no sistema prisional mais amplo e mais bem investido de força de cumprimento que o país já experimentou. Além dessa conjuntura única, é significativo enfatizar os seguintes diferenciais dessa proposta:

- Referencial de propostas e ações com base estruturante e transversal a partir de uma perspectiva racializada, ou seja, todo o Plano levará em consideração o marcador da desigualdade racial como cerne das problemáticas prisionais. Além disso, outros marcadores sociais da diferença serão considerados e de maneira interseccional como: questões de gênero e sexualidade, atenção às pessoas LGBTQIA+, idosas, migrantes, com deficiência, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, entre outros;
- Proposições com participação social, por meio de ferramentas que possibilitaram a participação ativa de organizações, entidades, coletivos e pessoas físicas na construção de propostas para o Plano;
- Indução nacional com processo de elaboração coletiva, com capilaridade em todas as Unidades da Federação;
- Parte de visão mais ampla com relação ao problema em tela, contemplando desde a porta de entrada até a porta de saída do sistema penal, abarcando, com isso, todo o ciclo de criminalização terciária;
- Alinhamento articulado entre CNJ e MJSP e demais instituições estratégicas que integram o Sistema de Justiça Criminal, tais como CNMP, Condege, OAB, CNPCP e, com ministérios que atuam com políticas públicas com destinatários na política penal, a exemplo do MDHC, MEC, MS e MDS;
- Atuação de órgãos institucionais especializados assumindo responsabilidades de indução, implementação, articulação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional e Planos Estaduais e Distrital, a saber: DMF/CNJ e Senappen/MJSP em âmbito nacional; GMF/TJ e Secretarias Estaduais e Distrital de Administração Prisional e/ou órgãos correlatos em âmbito estadual/distrital;

- Articulação e diálogo com sociedade civil, instituições e profissionais com especialização no campo das políticas públicas penais;
- Articulação entre sistema de justiça e Poder Executivo (União, estados e municípios) visando fortalecer e estruturar a incidência das políticas públicas de proteção social no campo das políticas penais;
- Articulação e atuação intersetorial, com indução da participação de órgãos de outras áreas de atuação, como saúde, cultura, assistência social, entre outros;
- Alinhamento com os Tratados Internacionais e as melhores práticas de gestão;
- Apoio técnico especializado por meio de parceria com o PNUD Brasil, oportunizando a atuação de profissionais com especialização em gestão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas penais, com incidência na esfera nacional e nas estaduais/distrital;
- Estruturação de estratégias de governança e coordenação entre as instituições competentes, na esfera nacional e nas esferas estaduais/distrital, garantindo a participação social;
- Estruturação de políticas de não repetição, em consonância com os preceitos e diretrizes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos;
- Estabelecimento de ferramentas de gestão, indicadores e painéis de monitoramento garantindo a publicidade e transparência dos investimentos, das atividades implementadas, entregas e resultados realizados.

2.7 PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E DO PLANO DISTRITAL

Para orientar a elaboração dos Planos Estaduais e Distrital, o DMF e a Senappen devem produzir um documento orientador da elaboração e implementação dos Planos Estaduais e Distrital. De forma aproximada ao que foi realizado no âmbito nacional, recomenda-se a constituição ou a manutenção do Comitê de Políticas Penais como a instância estadual de governança responsável por todo o processo de elaboração, implementação e monitoramento dos Planos Estaduais e do Plano Distrital.

Destaca-se que, entre as competências previstas do Comitê de Políticas Penais, poderão estar o planejamento e a organização da consulta e da audiência públicas como importantes etapas locais de participação social e de contribuição para o aprimoramento das ações, medidas e indicadores que também deverão compor os Planos Estaduais e Distrital. Considerando as especificidades e a contribuição de cada uma das Unidades da Federação para a superação

do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, o Comitê de Políticas Penais, além de contribuir para o processo de elaboração do Plano Estadual ou Distrital, poderá atuar para garantir o monitoramento da execução das ações previstas. Desse modo, o Comitê se constituirá como a instância estadual responsável por acompanhar periodicamente a execução do Plano, articulando soluções, tratando obstáculos e apoiando o DMF em eventuais audiências de supervisão ou visitas de monitoramento. Essa instância também terá a atribuição de emitir informe anual ao DMF, conforme parâmetros estabelecidos previamente, a fim de relatar o andamento do respectivo Plano Estadual.

3 PLANO NACIONAL: DIMENSÃO ESTRUTURANTE, EIXOS DE ATUAÇÃO E PROBLEMAS

Este capítulo trata das propostas para superar o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, por meio da **Matriz de Implementação** (eixos e problemas), que organiza a forma de entender os desafios que precisam ser enfrentados – no sentido mais amplo possível.

3.1 DIMENSÃO ESTRUTURANTE

O Plano Nacional aborda o **racismo como dimensão estruturante do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro** e destaca que sua superação perpassa, necessariamente, pela promoção da equidade racial no acesso aos direitos fundamentais e na qualificação da atuação das instituições responsáveis pela execução das práticas judiciais e das políticas penais.

Em razão da trajetória histórica do Brasil, a desigualdade racial estabelece diferentes critérios de acesso aos direitos fundamentais e humanos a pessoas negras e a pessoas brancas. Não por acaso, a decisão de mérito da ADPF 347 reconhece que o Estado de Coisas Inconstitucional das prisões brasileiras está intrinsecamente ligado ao racismo institucional. Desse modo, o Plano Nacional reconhece que as pessoas submetidas ao Sistema de Justiça Criminal e às condições degradantes do sistema prisional do país são, em sua expressiva maioria, pessoas negras e em situação de precariedade econômica. A partir desta leitura, um dos princípios do Plano Nacional, e que o distingue de outras iniciativas, é a inclusão da **dimensão estruturante do enfrentamento do racismo institucional**, que orienta as ações previstas às necessidades específicas da população negra e de suas interseccionalidades, conforme será detalhado a seguir.

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

Problema 1 Superlotação Carcerária e Sobrerrepresentação da População Negra

A superlotação é fator catalisador das condições degradantes e da violência nos estabelecimentos prisionais. Mesmo com a redução nos últimos anos, a quantidade de pessoas em prisão

provisória no Brasil representava cerca de 27,18% da população carcerária em dezembro de 2023 (Sisdepen)¹¹. Esse dado indica que a prisão ainda é uma medida cautelar muito aplicada, em detrimento de outras medidas alternativas ao cárcere, conforme determina a legislação brasileira.

De forma geral, o índice de aprisionamento mantém-se ao longo dos anos¹². Esse problema é agravado pela **seletividade penal**, que alcança as populações negras e mais atingidas pela desigualdade social e racial, algo constatado a partir do perfil das pessoas presas em flagrante levadas à audiência de custódia¹³. Ademais, a população negra encarcerada corresponde a 62,4% da população prisional geral (Sisdepen, 2023), ao passo que, na população geral, a população negra corresponde a 55,5% do total (Censo 2022), evidenciando assim, o cenário de múltipla vulnerabilização e de racismo institucional.

Diante deste cenário é urgente **regularizar as situações processuais penais das pessoas privadas de liberdade**, a fim de garantir a liberdade a pessoas que já cumpriram sua pena e/ou que o regime de cumprimento está adequado. Também é fundamental controlar e racionalizar a porta de entrada do sistema penal, a partir, entre outras medidas, da **qualificação da audiência de custódia**.

Riscos: tendência histórica da proposição de novas vagas por meio da construção de estabelecimentos prisionais como principal resposta. Experiências passadas comprovam que essa não é uma saída eficaz para o problema. Considerando a dimensão estruturante do racismo no ciclo penal, há o risco de que medidas para redução da população carcerária atinjam desproporcionalmente as pessoas brancas, podendo, inclusive, ampliar a sobrerrepresentação da população negra na população prisional.

Oportunidades: reconhecimento de diversos setores da sociedade de que a situação das prisões demanda respostas objetivas do Estado. Aumento da percepção de que o que ocorre no cárcere impacta de forma cada vez mais direta a vida extramuros, ao mesmo tempo em que se multiplicam notícias sobre rebeliões, massacres, corrupção, atuação de organizações criminosas, cooptação para facções e incremento de diversas formas de violência.

11 A percentagem considera o total de pessoas privadas de liberdade somente em celas físicas. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário (SISDEPEN)**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 22 fev. 2024.

12 Em 2020, houve mudança na apresentação de dados referentes ao total da população prisional pelo Poder Executivo, separando pessoas em celas físicas e em prisão domiciliar. Conferir em: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen). **Relatórios analíticos**. Brasil. 2005 a 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-antiores>. Acesso em: 19 jun. 2024.

13 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

Problema 2 Uso Excessivo da Privação de Liberdade

O crescimento da população prisional é resultado de vários fatores, entre eles, o recrudescimento do aparato repressivo. Soma-se, ainda, a baixa aceitação das alternativas penais por determinados(as) profissionais que, podendo fazer uso do instituto, seguem escolhendo a prisão como resposta preferencial. Segundo dados extraídos do Painel do SEEU – que não inclui os processos de execução penal do TJSP – entre os 1,4 milhão de processos de execução penal ativos, há apenas 21,5% das pessoas sentenciadas cumprindo penas alternativas.

Conforme pode ser visto no perfil da população carcerária brasileira, o encarceramento é frequentemente adotado diante do problema das drogas, que reflete política de combate e repressão em detrimento da abordagem sob a perspectiva da saúde pública, que demanda a implementação de políticas redutoras de danos. **A adoção de uma política de drogas centrada na repressão em vez da prevenção e do tratamento é uma das causas do aumento exponencial do encarceramento feminino** nos últimos anos, em especial de mulheres negras atingidas pela desigualdade social. A taxa de aprisionamento feminino, que em 2000 era de 5,60, chegou ao patamar de 27,38 em 2023 (Sisdepen). Assim, a qualificação da porta de entrada do sistema prisional pauta-se pela necessidade de nova pactuação federativa e integral do sistema de justiça pela redução do encarceramento e pela racionalização da adoção do uso excessivo da prisão. Isso exige a construção de novas culturas institucionais, inclusive entre magistrados(as). Algumas das ações mitigadoras indicadas para sanar este problema são a ampliação qualificada da adoção de medidas diversas da prisão, a garantia do acesso à justiça e à ampla defesa e o redirecionamento da política de drogas para ações de saúde e proteção social em detrimento de práticas criminalizantes.

Riscos: ampliação da malha punitiva, isto é, manter o alto uso do encarceramento como principal medida punitiva e somar a ela o uso das alternativas penais contra pessoas que, em outras circunstâncias, não seriam punidas penalmente. Trata-se do risco do uso excessivo da monitoração eletrônica e da prisão domiciliar menos como alternativas ao encarceramento e mais como novo catálogo de formas de punição.

Oportunidades: uso das alternativas penais com o fim de eliminar o uso desnecessário do encarceramento. Aqui, alternativas penais possuem papeleducativo que pode incentivar, apoiar e aprimorar o envolvimento da sociedade civil no planejamento, no acompanhamento e na execução penal. Nesse sentido, este eixo também nos convida a pensar o fortalecimento da Defensoria Pública e da advocacia no papel de defesa criminal como forma de construção de uma sociedade mais justa e de contribuição para a justiça.

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

Além da superlotação, o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro também é identificado pela precariedade dos estabelecimentos prisionais, marcada por históricas situações de tortura e de tratamentos desumanos, cruéis e degradantes e pelo déficit no

fornecimento de bens e serviços essenciais à existência das pessoas privadas de liberdade e ao trabalho dos(as) servidores(as) e demais profissionais penais.

Problema 1 Inadequação da Arquitetura Prisional

A inadequação da arquitetura prisional no Brasil compromete a saúde, a segurança e a re-integração social das pessoas privadas de liberdade e passa por questões estruturais básicas, como: a falta de acesso à água potável, saneamento básico e esgoto, que são problemas recorrentes; e a falta de espaços adequados para educação e serviços de saúde, o que inclui a falta de salas de aula, bibliotecas e laboratórios para a educação, bem como a falta de consultórios médicos, salas de parto e equipamentos para atendimento médico. A ausência desses espaços e serviços compromete a capacidade do sistema prisional de oferecer condições mínimas para a saúde e o bem-estar das pessoas privadas de liberdade, causando consequências negativas para a saúde e a segurança dos(as) pacientes e dos(as) trabalhadores(as) do sistema prisional.

Entre as medidas que podem mitigar o problema, é crucial considerar as necessidades específicas de grupos socialmente vulnerabilizados, com foco na questão de gênero; assegurar a classificação de ingresso e a reclassificação de permanência das pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais de forma individualizada e singularizada, combatendo qualquer forma de segregação racial ou distinção de acesso a espaços físicos com base em aspectos étnico-raciais. É necessária ainda a reforma dos espaços de privação de liberdade com olhar para a habitabilidade.

Riscos: alterar os critérios arquitetônicos das unidades pode fomentar novas flexibilizações normativas que venham a caminhar em direção oposta a uma arquitetura prisional que considera a ambiência e a circulação necessárias para a garantia de direitos e das condições de habitabilidade. Ademais, para superar o Estado de Coisas Inconstitucional, a arquitetura prisional não pode ser baseada em ampliação dos espaços de confinamento, mas adequar os espaços às necessidades das pessoas privadas de liberdade e dos(as) profissionais penais.

Oportunidades: favorecer o acesso a políticas sociais, uma vez que, além de garantir direitos fundamentais, possibilita melhor articulação intersetorial para a estruturação e oferta de serviços nos estabelecimentos prisionais.

Problema 2 Baixa Oferta e Má Qualidade dos Serviços Prestados nas Prisões

Um problema chave é a falta de acesso a políticas de cidadania dentro de estabelecimentos prisionais. Isso abrange as políticas de educação, cultura, trabalho, assistência social e saúde, além da assistência religiosa, material e jurídica, legalmente estabelecidas como direitos das pessoas em privação de liberdade. **O nível de violência no interior dos cárceres está relacionado à lotação prisional**¹⁴; à existência e aplicação de procedimentos de segurança e contro-

14 Nesse sentido, ver: GAES, Gerald G.; MCGUIRE, William J. Prison violence: the contribution of crowding versus other determinants of prison assault rates. **Journal of research in crime and delinquency**, v. 22, n. 1, p. 41-65, 1985. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/prison-violence-contribution-crowding-versus-other-determinants>. Acesso em: 24 jun. 2024.

le¹⁵ e à oferta de programas de reintegração e treinamento para pessoas privadas de liberdade¹⁶. Em outras palavras, para que se **reduza consideravelmente a violência no interior dos presídios brasileiros, é imprescindível a efetivação das assistências previstas na LEP.**

Além da falta de acesso a serviços de saúde, a má qualidade da alimentação é central para a precariedade da vida intramuros, segundo documentado em diversas ocasiões¹⁷. Sobre o acesso ao trabalho, apesar de a maioria dos estabelecimentos prisionais possuírem módulos de oficina, o número de vagas disponíveis atende apenas 7% da população privada de liberdade. Em relação à oferta de educação, menos de 20% das pessoas privadas de liberdade participam de atividades educacionais, considerando desde a alfabetização ao ensino superior (Sispdepen, 2024).

Quanto à prestação da assistência jurídica, registram-se deficiências na maioria dos estabelecimentos prisionais, com falta de espaços adequados para o atendimento jurídico, além de irregularidade no acesso à informação processual. Soma-se a isso a insuficiência de recursos da Defensoria Pública em muitos estados. A assistência religiosa, por sua vez, deveria ser prestada com liberdade de culto, permitindo-se a participação nos serviços organizados nos estabelecimentos penais aos que assim desejarem.

Riscos: baixa integração interinstitucional entre as secretarias de políticas sociais, de saúde, educacionais e de trabalho com a secretaria responsável pela administração penitenciária, dificultando o acesso a essas políticas nos espaços de privação de liberdade e atribuindo todas as responsabilidades sociais sobre os gestores dos estabelecimentos.

Oportunidades: aplicação do conjunto normativo já produzido sobre cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, a exemplo da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e da Resolução CNJ n.º 487/2023, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário¹⁸, entre outras. Quanto ao trabalho e à educação, a aceitação social e a vontade política para implementação de ações nessas esferas são facilitadas pela percepção popular de que são assistências importantes e essenciais a serem ofertadas nos ambientes de privação de liberdade.

15 Nesse sentido, ver: USEEM, Bert; KIMBALL, Peter. **States of siege: US prison riots, 1971-1986.** Oxford: Oxford University Press, 1991; ADAMS, Robert. **Prison Riots in Britain and the USA.** Londres: Springer, 2016.

16 Nesse sentido, ver: LIEBLING, Alison; ARNOLD, Helen. **Prisons and their moral performance: a study of values, quality, and prison life.** Oxford University Press, 2004. Conferir também SPARKS, J. Richard; BOTTOMS, Anthony E. Legitimacy and order in prisons. **The British Journal of Sociology**, London, v. 46, n. 1, p. 45-62, 1965. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/591622>. Acesso em: 24 jun. 2024.

17 Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de inspeções:** estabelecimentos prisionais do estado de Pernambuco. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/relatorio-de-inspecoes-tjpe-mar-co-2022.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

18 Conforme determinação do Supremo Tribunal Federal na decisão de homologação do plano Pena Justa, as ações previstas relacionadas à Resolução CNJ nº 487/2023 só serão exigíveis, no âmbito do plano Pena Justa, após o julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário.

Problema 3 Tortura, Tratamentos Desumanos, Cruéis e Degradantes às Pessoas Privadas de Liberdade

Relatórios de representantes da Corte IDH, da Associação de Prevenção e Combate à Tortura (APT)¹⁹ e outros organismos internacionais jogam luz sobre as **mazelas vivenciadas nas prisões brasileiras**. Essas visitas, que se somam a apontamentos de relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)²⁰, resultaram em recomendações ao Estado brasileiro que, em sua maioria, não foram adequadamente respondidas. Além das recomendações, é importante ressaltar as **condenações do país perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)** relacionadas ao sistema prisional. Em seu relatório anual de 2022²¹ a Corte destacou o papel dos órgãos judiciais quanto às políticas de segurança e seu papel no que diz respeito ao **quadro de impunidade que caracteriza a violência institucional no país**.

Riscos: resistência institucional à transparência de dados e, sobretudo, quanto à definição desses fatos. Uma questão-chave é que violações de direitos que já estão institucionalizadas e naturalizadas sofram oposição institucional e social, uma vez que já foram naturalizadas como pressupostos das condições de vida no cárcere. No que diz respeito às inspeções judiciais, deve se considerar a resistência dos(as) servidores(as) da justiça em efetivamente fiscalizar as unidades prisionais.

Oportunidades: desnaturalizar as condições carcerárias e as formas de tratamento penal que são desumanas, cruéis e degradantes. A fiscalização e a atuação contra a tortura permitem discutir, no âmbito institucional e social, o que se almeja com o encarceramento e a punição em um Estado Democrático de Direito.

Problema 4 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 desafio relacionado à transparência das políticas públicas penais, que, por ora, tem privilegiado a perspectiva de resolutividade de problemas pela administração penitenciária, sem atenção adequada e alinhamento ao Estado Democrático de Direito e seu sistema de freios e contrapesos. Desse modo, é fundamental fortalecer e ampliar a fiscalização pelos órgãos da execução penal, entidades de direitos humanos e outros órgãos e instituições de controle externo. Também é preciso garantir que a participação das pessoas privadas de

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Association for the Prevention of Torture. **Evaluation report – final version: reducing the risk of torture and ill-treatment in Brazil, Madagascar and Thailand through the effective implementation of safeguards during the first hours of detention (2017-2021)**. 2021. Disponível em: https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/Executive%20Summary_External%20Evaluation.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

20 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatórios**. Brasília: MDHC, [2023]. Disponível em: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios>. Acesso em: 21 jun. 2024.

21 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual (2022)**. Brasília: MDH, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/RelatorioAnual20172018.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

liberdade nessa fiscalização não será acompanhada de represálias de qualquer sorte e avançar no aperfeiçoamento institucional de Conselhos da Comunidade, ouvidorias e corregedorias voltadas às políticas penais.

Riscos: canais não presenciais para a denúncia de irregularidades não podem suprimir o direito da pessoa privada de liberdade de ter acesso a uma autoridade externa isenta, que possa encaminhar suas demandas. A dificuldade em garantir a integridade física, moral e psicológica das vítimas é outra fragilidade que apresenta risco para ações que busquem ampliar os canais de denúncia.

Oportunidades: apoiar e fortalecer a atuação dos Conselhos da Comunidade, especialmente com a edição da Resolução CNJ n.º 488/2023, que institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade.

Problema 5 Desvalorização dos(as) Servidores(as) Penais

A ausência de **programas de segurança no trabalho e atenção à saúde do(a) servidor(a), sobretudo à saúde mental**, é grave. Além disso, faltam protocolos e canais seguros para a prevenção e a denúncia de assédios e discriminação no ambiente profissional. No contexto atual do sistema prisional, também é recorrente a seleção de perfis de ingresso na carreira que, por vezes, são incompatíveis com o processo de responsabilização penal e os objetivos da reintegração social. Observa-se a carência de capacitações específicas e continuadas e de currículos de formação inicial adequados às demandas do cotidiano de trabalho em instituições de privação de liberdade. Agravam a questão a incipiente regulamentação da carreira da Polícia Penal e a falta de regulamentação das carreiras multidisciplinares de servidores(as) penais que atuam tanto dentro das unidades prisionais quanto nos serviços diversos da prisão.

Riscos: preponderância de viés punitivista na regulamentação da Polícia Penal em detrimento das especificidades profissionais condizentes com os parâmetros da LEP e reduzida capacidade das Escolas de Serviços Penais para a oferta de cursos de formação inicial e continuada adequados.

Oportunidades: promover a institucionalização das demais carreiras e a revisão e a disseminação de Matriz Curricular Nacional para formação de servidores(as), em consonância com as diretrizes deste Plano.

3.4 EIXO 3: PROCESSOS DE SAÍDA DA PRISÃO E DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro, é também preciso implementar políticas públicas específicas voltadas para o processo de saída da prisão, garantindo os direitos das pessoas egressas e a inserção social.

Problema 1 Processos de Saída da Prisão sem Estratégias de Reintegração Social

O público egresso do sistema prisional apresenta características específicas, oriundas de **marcadores sociais** que evidenciam realidade de dupla exclusão: a exclusão social decorrente do aprisionamento e a exclusão do acesso a direitos. Dessa forma, o problema de processos de saída da prisão sem estratégias de reintegração social pode ser abordado a partir das seguintes perspectivas: qualificação dos procedimentos de soltura em unidades prisionais; consolidação da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (PNAPE), com a qualificação dos equipamentos e serviços especializados de atenção às pessoas egressas, como os Escritórios Sociais; integração do(a) egresso(a) ao mercado de trabalho, com foco na qualificação profissional da pessoa egressa; ampliação do acesso das pessoas egressas à rede de educação e integração à rede de assistência social, entre outras ações.

Riscos: ausência de articulações efetivas entre os Poderes, principalmente o Executivo e o Judiciário, para implementação qualificada de políticas voltadas para a promoção da cidadania das pessoas egressas do sistema prisional. Necessidade de previsão de orçamento próprio por parte dos entes federativos, impossibilitando que direitos previstos sejam garantidos.

Oportunidades: novo cenário de normatização da PNAPE, de financiamento pelo governo federal de equipamentos para atendimento desse público e o incentivo à criação dos Escritórios Sociais.

Problema 2 Irregularidades e Gestão Insuficiente dos Processos de Execução Penal

Fator que dificulta sobremaneira os processos de 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.

Os sistemas dedicados às políticas penais ainda apresentam, em maior ou menor grau, deficiências no tocante à gestão e à análise dos dados disponíveis. Mesmo que unificada a execução penal por meio do SEEU, que se encontra em elevado nível de implantação e presente em quase todos os tribunais do país — com exceção do TJSP —, são necessárias novas fases de aperfeiçoamento para contemplar necessidades específicas da execução, além de ampliação para atender todas as Unidades da Federação.

Outro gargalo são as varas de execução penal, que muitas vezes estão sobrecarregadas e contam com quantidade de servidores(as) insuficiente. Nesse sentido, e em cumprimento da determinação do STF na decisão da ADPF 347, o Plano prevê a realização de estudo para regularização da criação do número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de pessoas privadas de liberdade, a ser realizado pelo CNJ, além da qualificação dessas varas.

Riscos: preocupação constante de manutenção de estruturas de tecnologia da informação para evoluir e sustentar os sistemas. Para um contingente grande de processos na fase do conhecimento e da execução penal, como é o caso do Brasil, é imenso o ganho do processo digital, mas, ao mesmo tempo, requerem-se recursos permanentes para garantir e manter seu bom funcionamento.

Oportunidades: deve ganhar destaque o trabalho das corregedorias, bem como de mecanismos de participação e controle social e estratégias como mutirões processuais, que passam a ser facilitadas a partir dos sistemas eletrônicos, em especial o SEEU e o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0).

3.5 EIXO 4: POLÍTICAS PARA NÃO REPETIÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL

É premente a necessidade de se enfrentarem as graves violações de direitos no sistema prisional brasileiro, de modo que não mais se repitam. Isso envolve abordagem abrangente que deve incluir a justiça racial, a modernização do financiamento e da gestão prisional, o realinhamento da atuação do sistema de justiça e a implementação de medidas de responsabilização.

Problema 1 Baixa Institucionalização do Enfrentamento ao Racismo no Ciclo Penal

O racismo institucional, como estrutura de reprodução da desigualdade de grupos racialmente subjugados, opera na manifestação, na manutenção e na reprodução da organização do Estado, suas instituições e políticas públicas. Os estabelecimentos prisionais, como parte do ciclo penal, também são espaços de reprodução do racismo em múltiplas dimensões, dos procedimentos cotidianos à violência física. Além disso, a concepção brasileira de que há no país uma democracia racial torna mais difícil a averiguação e constatação do racismo, principalmente nas ações individuais. Enfrentar a escassez de práticas de combate ao racismo significa fomentar iniciativas institucionais que promovem conscientização acerca da desigualdade racial brasileira, ao longo de todo o ciclo penal, ou seja, realizar ações que permitam, desde os(as) operadores(as) da justiça e segurança pública à população atendida, conscientizar sobre a reprodução do racismo na sociedade brasileira e sobre sua centralidade na atuação policial e judicial, bem como sobre a necessidade de sua superação. Além de medidas de formação e capacitação, o Plano visa normatizar políticas institucionais de combate ao racismo na justiça criminal e nos serviços penais no âmbito dos Poderes Judiciário e Executivo, bem como mapear iniciativas existentes de combate ao racismo no ciclo penal. Nos Comitês de Políticas Penais, órgãos interinstitucionais que atuam na fiscalização e no aprimoramento dessas políticas a nível local, prevê-se a instituição de câmaras técnicas de justiça racial.

Riscos: negação do impacto do racismo institucional nas práticas do sistema penal e resistência de agentes públicos quanto ao desenvolvimento de ações e medidas específicas para seu enfrentamento em todo o ciclo penal.

Oportunidades: ampliação de conteúdos e metodologias fundamentais em direitos humanos e na temática racial nos cursos de formação inicial e continuada destinados a profissionais dos Sistemas de Justiça Criminal, Penal e de Segurança Pública. Possibilidade de responsabilização de agentes públicos atuantes no Sistema Penal que pratiquem discriminação racial, de acordo com a legislação vigente.

Problema 2 Fragilidade das Políticas Penais, Orçamentos e Informações

O Sistema Penal está à margem das prioridades das políticas públicas brasileiras. Um dos efeitos desse cenário é a ausência de arranjos consolidados na engrenagem estatal aptos a permitirem a participação e o 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 na divulgação de dados. A fragilização do orçamento público afeta a eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional, pois a falta de recursos adequados para a gestão e a manutenção dos estabelecimentos prisionais leva a consequências materiais e humanas, comprometendo, também, princípios da administração pública como o da transparência e da participação e controle social.

Diante da finalidade legal do Funpen, conclui-se que a queda na sua arrecadação é obstáculo para a execução das políticas e assistências necessárias ao sistema prisional, representando verdadeira medida de esvaziamento dos recursos a ele destinados. Por último, a fragilidade das políticas penais também se expressa pela **falta de alinhamento às previsões normativas, orientações e decisões provenientes de organismos internacionais de proteção de Direitos Humanos aos quais o Brasil é vinculado**. Nesse sentido, o Plano propõe medidas para o cumprimento das determinações destes organismos internacionais.

Riscos: burocratização de canais e modelos de participação social pode retardar processos de gestão pública. Afastamento da participação de grupos com menor grau de institucionalização, como grupos de familiares e de pessoas próximas a presos e presas, seja por falta de institucionalização, seja por preconceito social. Disputas políticas em relação às fontes orçamentárias e empenho dos recursos do Funpen para aquisição de armas de fogo e armamentos químicos sob a justificativa de que seriam imprescindíveis para a segurança dos estabelecimentos penais.

Oportunidades: investimento na produção de dados confiáveis sobre a população carcerária, com referências comuns entre diferentes órgãos. Retomadadas instâncias de participação social em todas as áreas do governo, o que amplia a demanda por informação e favorece a valorização da cultura de dados na Política Penal, de modo a permitir o controle externo pela sociedade civil. Alterações legislativas benéficas e melhor dirigidas quanto à destinação dos recursos do Funpen e disposição do Judiciário para se engajar na regularização da arrecadação das multas judiciais, aumentando uma das fontes de recurso do Funpen. Por fim, a adequação das políticas penais às previsões normativas, orientações e decisões internacionais as quais o Brasil é vinculado.

Problema 3 Desrespeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e normativas do Conselho Nacional de Justiça

A prática indica que o respeito aos precedentes dos tribunais superiores e atos normativos emitidos pelo CNJ demanda maior adesão da magistratura. No voto condutor da ADPF 347, o ministro Luís Roberto Barroso 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 não observância de precedentes das cortes superiores em matéria penal custa caro ao poder público na medida em que mantém privadas de liberdade pessoas que muitas vezes não deveriam passar pelo cárcere. O respeito aos precedentes judiciais também reverbera sobre o fortalecimento do sistema progressivo da pena. Nesse sentido, fortalecer o respeito aos precedentes dos tribunais superiores permite fortalecer o sistema progressivo da pena, na medida em que permite o uso adequado dos regimes semiaberto e aberto.

Os atos normativos editados pelo CNJ têm força vinculante após a publicação no Diário da Justiça e portal, segundo determina o parágrafo 5º do art. 102 do seu Regimento Interno. A Suprema Corte também já firmou entendimento segundo o qual os atos normativos do CNJ são constituídos de força legal (STF, Rcl 60445 AgR, DJe 31/08/2023) e devem, portanto, ser incluídos na problemática gerada pela inobservância dos precedentes legais. Portanto, a solução para endereçar este problema passa também por fortalecer os mecanismos de monitoramento do cumprimento das normativas do CNJ.

Riscos: dificuldade em garantir mudança de posicionamento de magistrados(as) e dos tribunais.

Oportunidades: disposição dos tribunais superiores e do CNJ de investirem em orientação e fiscalização, bem como de criar ferramentas de mais fácil acesso a todos os precedentes e normativas promulgadas.

Problema 4 Insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil

As pessoas privadas de liberdade no país estão sujeitas a estigmas que se alongam após a vivência do encarceramento. A tentativa de invisibilização desse público e do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional torna necessário **publicizar a história da punição no Brasil, na esteira dos movimentos pelo resgate da memória e verdade relacionadas a eventos traumáticos.**

Riscos: Quanto a iniciativas de reparação e memória, um fator de risco é a politização e a polarização das discussões sobre justiça criminal no Brasil, gerando resistência a mudanças.

Oportunidades: O registro e a publicização da história da punição no Brasil são uma oportunidade de resposta às demandas dos grupos historicamente vitimizados pela instrumentalização estatal da punição no Brasil. Além disso, oferecem a possibilidade de educar a sociedade, de forma mais ampla, sobre os desafios da punição e da prisão, o que pode contribuir para a não estigmatização dessa população, bem como para o amadurecimento do debate público sobre o sistema penal.

Problema 5 Afastamento dos(as) servidores(as) do Sistema de Justiça Criminal das estratégias de reintegração social de pessoas privadas de liberdade

Os profissionais do Sistema de Justiça Criminal, aqui incluídos membros(as) do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, são essenciais para a reversão do Estado de Coisas Inconstitucional. Embora sejam carreiras ainda distantes das dinâmicas cotidianas do ambiente prisional, o fruto do trabalho e das decisões destes(as) profissionais influenciam diretamente na vida das pessoas que respondem a medidas de responsabilização penal. Agravam a questão a carência de capacitações específicas; currículos de formação inicial inadequados à realidade prisional; e perfis de ingresso na carreira incompatíveis com as demandas do sistema prisional.

A superação desse problema pode ser alcançada a partir de ações como: estabelecer programas permanentes de formação de magistrados(as), promotores(as), procuradores(as), defensores(as) públicos(as) e outros(as) profissionais da justiça criminal; fomentar ações de envolvimento dos atores do sistema de justiça com as pessoas jurisdicionadas, seus familiares e com os estabelecimentos de cumprimento de pena; e revisar a matriz curricular do curso de Direito com foco nos direitos humanos.

Riscos: intervir em uma cultura institucional endógena. A grande quantidade de processos e as cobranças de produtividade quantitativa dificultam análise mais cuidadosa da situação dos(as) servidores(as).

Oportunidades: ensejo à “descoberta de caminhos e estratégias de superação dos obstáculos institucionais que muitas vezes impedem o aprimoramento de práticas arraigadas no cotidiano”²². Nesse sentido, a visibilidade da questão criminal e penal no país pode ajudar a impulsionar novas formas do fazer profissional.

3.6 MAPA MENTAL — EIXOS DE ATUAÇÃO E PROBLEMAS

Apresenta-se, agora, a visualização dos eixos de atuação do Plano Nacional e dos problemas descritos nas seções deste capítulo.

22 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Modelo de gestão da política prisional**. Caderno III: competências e práticas específicas de administração penitenciária. Brasília: CNJ, 2020. (Série Justiça Presente. Coleção Política prisional). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/FINAL_CAD_3-mgpp_eletronico.pdf Acesso em: 20 jun. 2024. p. 67

Dimensão estruturante do enfrentamento ao racismo institucional

Eixo 1 – Controle da entrada e das vagas do sistema prisional

- Superlotação carcerária e sobre-representação da população negra
- Uso excessivo da privação de liberdade

Eixo 2 – Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional

- Inadequação da arquitetura prisional
- Baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões
- Tortura, tratamentos desumanos, cruéis e degradantes às pessoas privadas de liberdade
- Falta de transparência e de canais efetivos para denúncias dos problemas prisionais
- Desvalorização dos(as) servidores(as) penais

Eixo 3 – Processos de saída da prisão e da reintegração social

- Processos de saída da prisão sem estratégias de reintegração social
- Irregularidades e gestão insuficiente dos processos de execução penal

Eixo 4 – Políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional

- Baixa institucionalização do enfrentamento ao Racismo no ciclo penal
- Fragilidade das políticas penais, orçamentos e informações
- Desrespeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e normativas do CNJ
- Insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil
- Afastamento dos(as) servidores(as) do sistema de justiça das estratégias de reintegração social de pessoas privadas de liberdade

**PLANO NACIONAL DE
ENFRENTAMENTO AO
ESTADO DE COISAS
INCONSTITUCIONAL - ADPF
347**

4 INDICADORES, GOVERNANÇA E MONITORAMENTO

A concepção de um plano de âmbito nacional não pode deixar de levar em consideração dois elementos básicos: o objeto de intervenção, detalhado nas partes iniciais deste Sumário Executivo, e o método, com um processo lógico capaz de permitir que os objetivos traçados sejam alcançados. Tendo por base esses dois elementos, objeto e método, um plano factível deve também apresentar estrutura mensurável dos resultados a serem buscados. Assim, sua operacionalização deve passar pela definição dos arranjos político-institucionais de governança e conter uma base concreta focada em elementos mensuráveis para o monitoramento – especialmente metas assentadas em indicadores.

Nesse sentido, este capítulo final busca: (i) apresentar os principais indicadores que são objeto das ações mitigadoras, medidas e metas desenhadas anteriormente; (ii) abordar as instâncias de governança necessárias para o alcance das metas propostas; e (iii) propor um modelo de monitoramento capaz de responder aos desafios de acompanhar o processo de superação do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras.

4.1 INDICADORES PARA GOVERNANÇA E MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL

Indicadores têm o condão de apresentar a direção de cumprimento das metas, conferindo, ainda, maior objetividade e transparência ao processo de monitoramento dos avanços alcançados e quanto aos desafios a serem enfrentados. Os indicadores previstos para o Plano Nacional estão **integralmente listados na sua Matriz de Implementação**. Não obstante, para ilustrar a lógica de construção, reproduz-se aqui um compilado daqueles que perpassam as principais temáticas tratadas na ADPF 347, sem que isso implique priorização ou classificação entre os problemas delimitados no Plano.

Indicadores em Destaque do Eixo 1:

- 1 taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais;
- 2 percentual das situações jurídicas modificadas durante os Mutirões Processuais Penais em relação à estimativa pré-mutirão;

- 3 percentual de Núcleos/Centrais ou Varas de Garantias implantados em relação ao planejamento estadual;
- 4 quantidade de UFs com Centrais Integradas de Alternativas Penais implantadas nas capitais;
- 5 quantidade de UFs com fluxos do Sistema de Justiça Criminal com as Redes de Atenção Psicossocial em funcionamento.

Indicadores em Destaque do Eixo 2:

- 1 projetos arquitetônicos de estabelecimentos prisionais, considerando também especificidades regionais e climáticas desenvolvidos;
- 2 quantidade de UFs com estabelecimentos prisionais cadastrados como unidades receptoras e agentes compradores de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- 3 percentual de estabelecimentos prisionais com cozinhas implantadas;
- 4 protocolo para atenção à saúde de pessoas indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais privadas de liberdade publicado;
- 5 quantidade de UFs com pecúlio penitenciário regulamentado;
- 6 percentual de servidores(as) das carreiras penais capacitados(as).

Indicadores em Destaque do Eixo 3:

- 1 percentual de estabelecimentos prisionais com protocolo de soltura implantado;
- 2 percentual de localidades sede de estabelecimento prisional com Escritórios Sociais implantados;
- 3 quantidade de UFs que formalizaram parceria com o Sistema Nacional de Emprego (SINE);
- 4 percentual de qualificação de funcionalidades do Sisdepen conforme plano de implementação.

Indicadores em Destaque do Eixo 4:

- 1** ato normativo que institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Racismo nos Serviços Penais publicado;
- 2** fluxo de informações sobre a existência de processos de responsabilização de crimes raciais praticados por agentes públicos(as) em todo o ciclo penal instituído;
- 3** relatórios de planejamento orçamentário e executivo da Senappen publicados;
- 4** resolução que institui a Política de Transparência de Dados Penais no âmbito do Poder Judiciário publicada;
- 5** normativa de previsões orçamentárias obrigatórias de destinação do Funpen, considerando despesas específicas para as políticas de atenção à pessoa egressa publicada.

Listados alguns indicadores do Plano Nacional, a seguir discorre-se sobre as instâncias de governança e as estratégias de monitoramento a serem adotadas para apoiar e acompanhar o processo de implementação do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital, bem como se os resultados e impactos esperados estão sendo alcançados.

4.2 GOVERNANÇA: ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A governança pública pode ser compreendida, de forma geral, por um conjunto de estratégias colocadas em prática para direcionar, monitorar e avaliar a ação pública, com vistas à condução qualificada de políticas e de serviços de interesse da sociedade. No âmbito do cumprimento da decisão da ADPF 347, a estruturação da governança tem por base os princípios, as diretrizes e os impactos imprescindíveis apresentados no segundo capítulo deste Sumário Executivo, destacando-se a necessidade de uma atuação cooperativa e colaborativa entre o poder público e a sociedade civil, em prol do estabelecimento de um estado de conformidade constitucional no sistema penal brasileiro.

Instância Interinstitucional de âmbito federal

A necessidade de criação de uma instância administrativa colegiada, capaz de viabilizar o cumprimento e a otimização dos mandatos de execução definidos na ADPF 347 para o CNJ e a União, impulsionaram a institucionalização do **Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro**. O comitê configura-se, desse modo, como a instância de coordenação administrativa de âmbito federal voltada para a implementação do Plano Nacional e acompanhamento dos Planos Estaduais e Distrital, nos termos da decisão proferida

pelo Plenário do STF na ADPF 347 e de acordo com as competências definidas na Portaria Conjunta MJSP/CNJ n.º 8/2024²³.

Vinculado ao Comitê está o **Núcleo de Apoio Técnico Especializado para a Implementação da Decisão da ADPF 347 (Núcleo da ADPF 347)**, que é responsável por apoiar, sob coordenação do DMF/CNJ e da Senappen/MJSP, as atividades de planejamento, execução e monitoramento do Plano Nacional e as ações de acompanhamento do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital.

Instâncias Intersetoriais de âmbito estadual e distrital

É esperado que Tribunais de Justiça, por meio dos GMFs, e Executivos Estaduais, por intermédio dos órgãos gestores das políticas penais, se articulem para construir e implantar conjuntamente seus Planos. Recomenda-se que, desde o início do processo de elaboração dos Planos Estaduais e do Plano Distrital, seja formada, em cada UF, somente uma instância colegiada, que ficará responsável pelo cumprimento articulado das funções administrativas e de implementação e monitoramento dos Planos. Para tanto, os **Comitês de Políticas Penais constituem-se como instâncias de governança no âmbito estadual e distrital** para a elaboração colaborativa, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais e do Plano Distrital vinculados à ADPF 347, constituindo-se, dessa forma, como o ponto de referência estadual/distrital.

Instância Intersetorial de âmbito nacional

O histórico de iniciativas e o processo de participação social e intersetorial para a elaboração deste Plano sinalizaram para a criação de uma segunda instância de âmbito nacional voltada para um monitoramento mais amplo do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital. A **Câmara Intersetorial de Apoio à Implementação da Decisão da ADPF 347 constituiu-se, dessa forma, como instância colegiada de âmbito nacional**, de caráter consultivo, com o objetivo de contribuir com as atuações do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional e dos Comitês de Políticas Penais por meio do acompanhamento conjunto, entre Estado e sociedade civil, da implementação das ações previstas no Plano Nacional, nos Planos Estaduais e no Plano Distrital. A coordenação da Câmara ficará sob a responsabilidade do DMF/CNJ e da Senappen/MJSP e a composição e o funcionamento serão regulamentados por meio de normativa a ser publicada após a homologação dos Planos Estaduais e do Plano Distrital.

Governança de Recursos Financeiros

Conforme mencionado ao longo do presente Plano, o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional requer a racionalização do encarceramento, investimentos em medidas alternativas, melhoria das condições carcerárias, profissionalização dos(as) operadores(as) do sistema, gerenciamento eficaz dos recursos, engajamento da sociedade civil, além do controle social e da produção e transparência de dados sobre o Sistema Penal. O Plano Nacional de En-

23 O Comitê é instituído pela Portaria Conjunta MJSP/CNJ n. 8/2024 e é composto pelo secretário nacional de Políticas Penais do MJSP, André Albuquerque Garcia, e pelo juiz auxiliar da Presidência do CNJ e coordenador do DMF, Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi.

frentamento do Estado de Coisas Inconstitucional exige, desse modo, abordagem cuidadosa em relação à gestão de recursos financeiros.

Para execução deste Plano Nacional com duração de três anos, espera-se contar com recursos já alocados nas diferentes pastas do poder público, por meio da priorização do público destinatário, além de recursos novos que serão pactuados a partir das ações acordadas. Contudo, o STF decidiu por não fixar os valores financeiros necessários, mas optou por deixar, às autoridades, a deliberação em torno de compromisso significativo com o objetivo de pactuar as metas e os indicadores necessários para superar o Estado de Coisas Inconstitucional, a fim de não restringir a autonomia do Congresso Nacional em alocar recursos escassos de maneira deliberativa e conforme as prioridades da administração pública. Cabe, portanto, sobretudo às secretarias das Unidades Federativas e aos Tribunais de Justiça, prever receita e fixar a programação de despesas na medida em que os respectivos Planos Estaduais sejam construídos, com suas especificidades.

4.3 ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

Em virtude do caráter estrutural da decisão e, por consequência, do presente Plano Nacional, escolheu-se adaptar os mecanismos de supervisão do cumprimento das medidas provisórias e das sentenças efetuadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no intuito de viabilizar a avaliação precisa do grau de cumprimento das ações, mediante o repasse de informações detalhadas sobre as providências adotadas pelos(as) diferentes agentes envolvidos(as) em sua formulação e execução. Como via de mão dupla, também é possível veicular orientações para o cumprimento e elucidar questões advindas do processo de execução das ações e medidas, assegurando apoio técnico para a máxima efetividade na implementação dos Planos, por meio, sobretudo, das Missões de Monitoramento, das Reuniões de Trabalho e do contato com o Núcleo da ADPF 347.

De forma a subsidiar a supervisão a ser realizada pela Suprema Corte, serão enviados pelo DMF/CNJ, com periodicidade semestral, Informes de Monitoramento ao STF, contemplando o cumprimento total ou parcial dos indicadores elencados na Matriz de Implementação do Plano Nacional. Os Informes de Monitoramento oferecerão ao tribunal um panorama quantitativo e qualitativo do processo de implementação da decisão da ADPF, sempre sopesando a gravidade e urgência dos diferentes indicadores em relação à superação do Estado de Coisas Inconstitucional. Os informes permitirão ao DMF/CNJ atuar como mediador entre o STF, principalmente o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (Nupec/STF), e as instâncias de governança instituídas para o acompanhamento da implementação dos Planos em âmbito federal, estadual e distrital. Espera-se, com isso, que a Corte Suprema possa oferecer seu entendimento sobre a superação dos problemas elencados neste Plano e apresentar, se necessário, decisões específicas diante de descumprimentos.

Reuniões de Acompanhamento

O Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, reunir-se-á com periodicidade ordinária mensal para discutir o estado de avanço das

metas e propor ações para o Plano Nacional e os Planos Estaduais e o Plano Distrital – podendo incluir a participação de autoridades e gestores de outros órgãos para tratar do monitoramento das metas de sua responsabilidade –, além de uma reunião a cada seis meses especificamente, visando discutir a elaboração dos Informes de Monitoramento ao STF.

Essas reuniões de acompanhamento terão como objetivos específicos, entre outros: (i) analisar os insumos sobre o cumprimento dos indicadores previstos no Plano Nacional, nos Planos Estaduais e no Plano Distrital obtidos por meio dos Reportes dos Comitês de Políticas Penais; (ii) avaliar a necessidade de requerer novas informações dos Comitês de Políticas Penais, de modo a melhor subsidiar a análise de riscos já identificados; (iii) deliberar sobre o agendamento de Missões de Monitoramento e Reuniões de Trabalho; (iv) eleger temáticas-chave que, em função de sua complexidade e relação com as ações deste Plano, mereçam especial atenção e discussão junto à Câmara Intersetorial de Apoio à Implementação da Decisão da ADPF 347; (v) propor e executar medidas que incentivem a promoção das metas, dos resultados e dos indicadores do Plano Nacional junto aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos responsáveis de todas as UFs.

Reportes dos Comitês de Políticas Penais

Como instância de monitoramento do cumprimento da decisão no âmbito da ADPF 347, o DMF/CNJ receberá Reportes de cada UF. O envio dos Reportes deverá ser realizado pelos órgãos coordenadores dos Comitês de Políticas Penais (GMF/TJ e Secretaria Estadual de Administração Penitenciária ou congênere), com periodicidade semestral e considerando as contribuições de seu Colegiado. Os Reportes serão elaborados por meio de um relatório de acompanhamento, cujo modelo será criado e disponibilizado pelo DMF/CNJ e Senappen/MJSP especialmente para coleta de informações quantitativas e qualitativas relativas ao cumprimento total ou parcial das metas e indicadores definidos nos Planos Nacional, Estaduais e no Plano Distrital.

Reportes Institucionais

Para monitorar as metas e indicadores que constam no Plano Nacional está prevista a criação de um Formulário Eletrônico Institucional específico, de modo a viabilizar o envio de informações quantitativas e qualitativas por parte de instituições como o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais, os Ministérios, os Órgãos de Controle, entre outras instituições que são imprescindíveis para o alcance das diversas metas e indicadores propostos neste Plano. Portanto, além dos Reportes produzidos pelos Comitês de Políticas Penais, estão previstos Reportes Institucionais.

Missões de Monitoramento

Como método adicional de monitoramento do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital, é prevista a atuação do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional em visitas *in loco* para acompanhamento de situações concretas relevantes à execução dos Planos, identificadas durante as Reuniões de Acompanhamento. As Missões também poderão ser solicitadas pelo STF a qualquer tempo, considerado seu papel de supervisão, e pelos Comitês de Políticas Penais mediante solicitação prévia a ser avaliada pelo Comitê.

A estratégia de visitas representa o deslocamento de equipe de monitoramento designa-

da pelo DMF/CNJ e/ou Senappen/MJSP para observação de campo e atuação interinstitucional para, entre outras finalidades, (i) ampliar a compreensão sobre o processo de implementação do Plano Estadual ou Distrital; (ii) melhor identificar riscos e dificuldades na execução de ações e medidas; (iii) verificar possíveis irregularidades na execução dos serviços penais; e (iv) pactuar intervenções locais voltadas para a efetiva execução do Plano.

Reuniões de Trabalho e Ciclos Contingenciais de Monitoramento

O monitoramento das metas do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital contempla a possibilidade de realização de Reuniões de Trabalho com as autoridades responsáveis. Em casos específicos, o Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional poderá coordenar essas reuniões com o objetivo de favorecer a articulação interinstitucional, intermediando a construção de alternativas para o enfrentamento de graves dificuldades no processo de cumprimento das metas, considerando a adoção do compromisso significativo.

Para a realização das Reuniões de Trabalho propõem-se a participação dos integrantes do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional e, se necessário, de autoridades diretamente responsáveis pelas agendas em questão. O DMF/CNJ coordenará reuniões preparatórias com a finalidade de promover uma cooperação interinstitucional voltada para a construção de um Plano de Contingência.

Após a consolidação do Plano de Contingência, serão iniciados os Ciclos de Monitoramento Contingencial. Estes Ciclos serão realizados por meio de reuniões periódicas, as quais serão coordenadas pelo DMF/CNJ.

Participação da sociedade civil

A composição dos Comitês de Políticas Penais e da Câmara Intersetorial de Apoio à Implementação da Decisão da ADPF 347 deve contemplar a participação de entidades, grupos e movimentos sociais. Nesse sentido, uma das formas de participação da sociedade civil no processo de acompanhamento da implementação do Plano Nacional, dos Planos Estaduais e do Plano Distrital encontra-se vinculada a essas instâncias.

Além disso, propõe-se a utilização de um Formulário Eletrônico para o envio diretamente ao DMF/CNJ de comunicações por parte de pessoas físicas e organizações da sociedade civil. A vantagem de utilização deste tipo de instrumento reside no fato de ampliar a extensão das manifestações para além dos representantes das instâncias de governança, tornando o processo de participação social mais robusto e o monitoramento ainda mais efetivo.

O DMF/CNJ irá recolher e organizar periodicamente o conjunto das informações recebidas que darão subsídios aos Informes necessários ao STF. A periodicidade sugerida é de seis meses, com suficiente antecedência para análise durante as Reuniões de Acompanhamento do Comitê. Além disso, a fim de contribuir com a transparência e a lisura no processo de execução do Plano, recomenda-se devolutiva à sociedade civil na forma de publicização das principais considerações por parte do DMF/CNJ em relação ao conjunto das manifestações recebidas, preservando-se a identidade das pessoas envolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento pelo STF 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 considerando toda a sua complexidade. O Plano Nacional surge como oportunidade de resposta a essa necessidade premente, buscando não apenas corrigir as deficiências do Sistema Penal, mas também promover e proteger direitos fundamentais e prevenir a repetição de violências e de violações constitucionais no futuro.

A proposta apresentada por meio deste Sumário Executivo tem como pilares a intersectorialidade, a transversalidade e a participação social. Reconhece o racismo como fator determinante para a existência do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras e tem como dimensão estruturante o enfrentamento do racismo institucional no ciclo penal.

Ao longo de dez meses de trabalho colaborativo, diversas instituições empenharam-se para promover a construção dialógica do Plano Nacional. Como marco inicial deste processo, o alinhamento entre o Poder Judiciário e o Executivo culminou na criação do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro. Esse Comitê estabeleceu-se como um espaço de governança estratégico para liderar e coordenar a elaboração do Plano Nacional.

Os diálogos institucionais com ministérios e outros órgãos públicos, instituições do sistema de justiça, associações profissionais, bem como a participação em eventos, envolveram **59 instituições** e resultaram em **33 encontros**. Além disso, a consulta e as audiências públicas realizadas possibilitaram o recebimento de milhares de propostas e sugestões de organizações da sociedade civil, pessoas – inclusive privadas de liberdade e egressas do sistema prisional – e instituições que se dedicam às questões penais e prisionais.

Em consonância com a decisão do STF e fundamentado em sólidas bases legais, principiológicas e metodológicas, o Plano Nacional e sua Matriz de Implementação são estruturados por 4 eixos, 14 problemas e apresentam um total de **50 ações mitigadoras, 141 medidas, 307 metas e 366 indicadores**, com objetivo de transformar os sistemas penal e prisional brasileiros e superar o Estado de Coisas Inconstitucional. Assim, após apresentar de maneira sintética o histórico de construção do Plano, suas bases e propostas, é essencial que todos(as) os(as) interessados(as) – do setor público, do setor privado e da sociedade civil – se mobilizem coletivamente para garantir a implementação efetiva dessas transformações.

APOIO



FAZENDO
JUSTIÇA



SECRETARIA NACIONAL
DE POLÍTICAS PENAIS



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO