

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PLANO NACIONAL PARA SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL. HOMOLOGAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Homologação de plano em processo estrutural no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No julgamento de mérito da ação, o STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou que a União, em cooperação com o DMF/CNJ, apresentasse plano nacional para a superação da crise, para fins de homologação por este Tribunal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o plano Pena Justa atende as exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento do mérito da ADPF e deve ser homologado.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *Crerios para avaliaão de planos de aão em processos estruturais.* No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em polítics públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de aão.

4. Da mesma forma, a análise do plano de aão pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

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

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

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

homologado.

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

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

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

IV. DISPOSITIVO

10. Homologação do plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses.

Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil; art. 139, IV.

Jurisprudência relevante citada: RE 684.612 (2023), Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinária, por unanimidade de votos, em 1) homologar o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinar que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinar que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinar que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital. Em relação às medidas específicas, o Tribunal, por maioria, acorda em: a) homologar a medida relativa à vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia, nos termos do voto do Ministro Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Luiz Fux e Nunes Marques; b) deixar de homologar a medida referente à obrigação de instalação de câmeras corporais em policiais penais, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), Edson Fachin, Flávio Dino, Cristiano Zanin e Cármen Lúcia; e c) deixar de homologar as medidas relativas à “compensação penal” por condições degradantes e à “remição ficta” por ausência de oferta de trabalho e estudo, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Redigirá o acórdão o Ministro Relator.

Brasília, 18 (11h00) a 18 (23h59) de dezembro de 2024.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO – Presidente e Relator

17/10/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADep
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Conforme combinamos, apresentarei um plano - processo de número 4 da pauta, ADPF 347 - minuciosamente elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Justiça. É um plano extenso, detalhado, complexo e de grande qualidade. Combinamos que eu faria uma apresentação geral do plano, colheríamos internamente eventuais sugestões e votaríamos a versão final na próxima semana.

Contrariando meu estilo, farei uma leitura minuciosa. Peço desculpas, temos aqui umas 15 páginas, mas é um plano muito importante e pretendemos que produza o impacto de transformar, de maneira profunda, o sistema prisional. Não temos a ambição de resolver esse problema. Ainda esses dias estava na Itália, com o Ministro

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Lewandowski, com autoridades penitenciárias italianas. Também na Itália, como em toda parte do mundo, o sistema prisional e seu equacionamento adequado é de grande complexidade. Estamos apresentando um plano que, uma vez homologado, será seguido da apresentação de planos por todos os estados da federação no prazo de seis meses, para conseguirmos fazer uma arrumação mínima nesta dramática situação na vida brasileira.

Já narrei aqui, mas gostaria de lembrar que, quando começamos a discutir o plano com o coordenador do DMF, o juiz estadual de São Paulo, Luís Lanfredi, disse a ele algumas coisas que me pareciam básicas. Disse: é preciso ter água quente, sabonete, escova de dente, pasta de dente e uma toalha para cada pessoa, é o mínimo de dignidade dar condições de higiene. Ao que ele me respondeu: primeiro, é preciso ter água, né, Ministro?

O quadro é mais chocante do que possa parecer à percepção leiga. Temos o dever de procurar intervir nessa estrutura, que funciona muito mal, e dar alguma dignidade a pessoas que estão privadas da liberdade, mas não dos direitos fundamentais básicos. Foram condenadas à privação de liberdade, mas não à falta de higiene, comida estragada, violência sexual, violências de todos os sentidos.

Passo, portanto, a fazer um breve relatório e, em seguida, a ler, analiticamente, esse voto, que considero muito importante.

Registro a presença aqui do Doutor Ademar Borges, um dos autores da ação. Até há pouco tempo, estava também o Professor Daniel Sarmiento, igualmente autor da ação.

17/10/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE
PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Em 04.10.2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nesta ADPF, para reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro.

2. Nesse julgamento, fixou-se prazo de seis meses para a elaboração de plano nacional, que deveria observar os objetivos e medidas estabelecidos na decisão do STF, incluindo: (i) o controle da superlotação dos presídios, a melhoria da qualidade e o aumento de vagas; (ii) o fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) o

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. Deveria, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para execução e os riscos positivos e negativos associados.

3. Em 08.07.2024, a União apresentou petição requerendo a concessão de prazo suplementar de 3 (três) meses para a entrega do plano nacional, denominado Pena Justa. A principal razão apresentada foi a necessidade de validação orçamentária no âmbito do Executivo Federal, para assegurar a efetividade das medidas previstas.

4. Em 06.08.2024, deferi prazo adicional de 30 (trinta) dias, nos seguintes termos:

“Diante da complexidade do tema e da necessidade de assegurar a viabilidade do Plano, entendo ser razoável o pedido de prorrogação apresentado pela União. No entanto, tendo em vista o extenso prazo já concedido à época do julgamento, a prorrogação por 30 dias parece ser suficiente para os ajustes finais. Considero que o objetivo da União não é rediscutir ou alterar significativamente o Pena Justa, mas apenas ajustar os detalhes orçamentários que são imprescindíveis para o seu cumprimento”.

5. Em 27.09.2024, a União protocolou o plano Pena Justa, elaborado em colaboração com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça – DMF/CNJ, para atender às determinações do julgamento de mérito da ADPF, pedindo a homologação do plano.

6. Em 11.10.2024, a União e o CNJ, em petição conjunta, apresentaram nova versão do plano, com pequenas alterações nos indicadores de avaliação e monitoramento do plano. A versão final do

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

plano foi acompanhada, ainda, da sua Matriz de Implementação e da Planilha Orçamentária da União.

7. Em 13.10.2024, o Procurador-Geral da República manifestou não ter oposição à homologação do plano nacional.

8. Em 14.10.2024, o autor também concordou com a homologação do plano, mas com complementações. O PSOL requer que seja determinada a previsão orçamentária de recursos suficientes para a implementação do Pena Justa, alegando a insuficiência dos recursos atualmente previstos no Plano. Requer também que seja reconhecida a necessidade de prévio estudo de impacto orçamentário, financeiro e social como condição formal da validade das leis que possam ampliar a população carcerária.

9. Em 14.10.2024, a DPU sugeriu ajustes e acréscimos ao Pena Justa, requisitando também que o Tribunal determine a elaboração de um plano nacional específico para o Sistema Penitenciário Federal.

10. É o relatório. **Passo a votar.**

17/10/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - No presente caso, considero relevante a manifestação do Tribunal sobre três pontos: 1) Os critérios que devem ser utilizados para avaliar o plano de ação; 2) A avaliação do plano; e 3) As diretrizes para a elaboração dos planos estaduais.

Critérios para a avaliação judicial do plano de ação.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer o que deve ser analisado para que um plano de ação seja homologado. O objetivo do processo estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação dos direitos fundamentais.

No julgamento do Recurso Extraordinário 684.612, sob minha relatoria, este Tribunal determinou que, ao intervir em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema. Em lugar disso, deve estabelecer metas e objetivos e determinar que o Executivo, responsável por desenvolver e implementar as políticas, apresente um plano de ação para solucionar o problema.

Para manter a coerência com o referido precedente, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema,

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado.

Nós estamos aqui lidando com um processo de natureza estrutural. A característica de um processo de natureza estrutural é que ele se desenrola em três fases distintas. Diferentemente de um processo tradicional, que deságua em uma decisão - seja uma decisão condenatória, seja declaratória, seja constitutiva -, o processo estrutural tem três fases. A primeira fase é uma fase de diagnóstico em que se identifica a existência de um estado de coisas incompatível com a Constituição, porque em violação maciça dos direitos fundamentais. Fase 1, constatação de uma situação inconstitucional. A fase 2 é a fase em que, com uma certa humildade jurisdicional, em vez de solucionar o problema, se determina que o Poder Executivo, eventualmente o Legislativo, mas mais comumente o Executivo, elabore um plano para o enfrentamento da situação diagnosticada. E depois a terceira fase, em que se homologa este plano e se faz o monitoramento do plano. Portanto, diferentemente do processo tradicional, o litígio estrutural tem essas três fases: diagnóstico e reconhecimento de uma situação que exige uma providência estrutural; a segunda fase, em que se determina a apresentação de um plano e se homologa esse plano; e a terceira fase, em que se monitora a execução do plano.

Por isso, essa primeira parte da decisão destaca esse ponto que estou aqui mencionando. Não é o Judiciário que está resolvendo o problema - nós determinamos que a União, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciário do CNJ, elaborasse um plano.

Com base nos referidos documentos, apresento os critérios mais importantes para avaliação judicial da razoabilidade e coerência de um plano de ação: 1) Diagnóstico do problema: o plano deve explicar e detalhar qual o problema a ser enfrentado, quais as suas causas, quais evidências são utilizadas como base para o diagnóstico e qual o histórico de atuação da Administração Pública no tema; 2) O plano deve ter a apresentação dos objetivos e metas; 3) Ações e cronograma de atuação; 4)

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

A matriz de responsabilidade: o plano precisa explicar quais os agentes públicos e privados que atuarão em sua implementação, detalhando quais órgãos e entidades serão responsáveis por cada conjunto de ações; 5) Matriz de risco: o plano precisa identificar quais os possíveis obstáculos políticos, materiais e orçamentários podem comprometer os resultados pretendidos, a previsão de recursos e depois monitoramento, avaliação e publicidade.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Barroso, Vossa Excelência me permite uma pergunta?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Claro, com muito gosto.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Claro que o voto ainda vai ser proferido, mas Vossa Excelência acabou de aludir à matriz de responsabilidade e a recursos. Eu li detalhadamente o plano e como já informei a Vossa Excelência, vou encaminhar sugestões por escrito, mas eu tenho uma dúvida até para balizar as minhas próprias sugestões quanto ao desenho federativo do plano que Vossa Excelência apresenta.

Ali há atribuições que são federais e estaduais, e eu presumo, mas queria confirmar com Vossa Excelência, que genericamente haverá previsão do concurso de recursos federais e também de recursos estaduais. Se isso está explicitado porque nós sabemos que dos 630 mil presos, mais ou menos que o Brasil tem, 800 mil cumprindo pena, já incluídos casos de penas alternativas, monitoramento etc, praticamente 99% estão nos estados. Então, eu acho que é isso.

Então, apenas essa dúvida, que eu queria perguntar. Se os recursos serão só federais, ou federais e estaduais?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Não, os recursos têm que ser estaduais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, eu queria a palavra, para que Vossa Excelência responda já em conjunto, se possível. Na verdade, nem é uma resposta, mas é uma verificação. Aparentemente, a partir da decisão do Supremo naquela questão do descontingenciamento do Funpen, houve também um esvaziamento do

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

fundo. Hoje, haveria menos de 400 milhões, acho que 200 empenhados, pelo menos foi o que me mostraram, portanto talvez não esteja havendo a reposição de maneira adequada no Funpen.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Na verdade, Ministro Gilmar, quando foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, uma das origens dos recursos foi o Fundo Penitenciário. Então houve, Ministro Barroso, e menciono porque talvez seja um item a constar, houve uma "canibalização" do Funpen para criar o Fundo Nacional. E talvez fosse o caso de voltar ao *status quo ante*.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Mas aqui virão verbas orçamentárias dos diferentes ministérios, não é nem apenas do Fundo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - E dos estados também.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Então, o Plano Nacional é com recursos federais e cada estado vai apresentar o seu plano e a sua provisão orçamentária para implementar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu até penso um pouco neste quadro confuso do noticiário sobre as *bets*, lembrando que uma das fontes de financiamento do Funpen eram as loterias gerais, loterias esportivas, eu cogitava de possibilidades nesse sentido, de que houvesse eventualmente uma contribuição.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Se elas continuarem a existir.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Fundadas as razões sob relatoria do Ministro Fux.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas era essa a preocupação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Enfim, o que nós temos neste plano são os recursos federais para o plano de âmbito federal. Cada estado agora vai apresentar o seu plano e trazê-lo à homologação com a sua proposta

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

orçamentária. Inclusive, um pouco do atraso, porque depois de elaborado o plano, a Casa Civil pediu para fazer justamente a previsão orçamentária adequada para que o plano não seja ficcional.

Então, o plano apresentado pela União foi elaborado ao longo de um ano a partir do diálogo entre diferentes atores sob a coordenação da Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça.

Para assegurar o cumprimento eficiente da decisão de mérito do Tribunal e promover uma coordenação eficaz entre as partes envolvidas, foi instituído o Comitê Interinstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, formalizado pela Portaria tal. O comitê funciona como uma instância de coordenação administrativa de âmbito federal, voltada para a implementação do Plano Nacional e acompanhamento dos planos estaduais e distrital.

O órgão teve papel de destaque na coordenação das ações, articulando a participação de diversos ministérios, além de órgãos como a Casa Civil, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União e dos estados e o Tribunal de Contas da União. Também contou com a contribuição importante de conselhos e entidades de representação, como a Associação dos Magistrados Brasileiros e a OAB, além do Grupo de Monitoramento e Fiscalização das 27 unidades federativas.

O processo de elaboração do plano Pena Justa compreendeu 33 encontros interinstitucionais - um trabalho muito árduo, e queria aqui uma vez mais cumprimentar o Juiz Luís Lanfredi que o coordenou -, 28 reuniões de trabalho e duas reuniões do comitê interinstitucional. Além do profundo diálogo interinstitucional, a construção do plano foi marcada pela participação social. O Pena Justa recebeu um total de 5.993 propostas por meio de três canais principais: consulta pública, audiência pública e documentos institucionais.

Eu pedi um voto analítico aqui porque essa foi uma experiência pioneira, não sei se diria no mundo, mas, com esse grau de detalhamento, talvez seja o plano mais abrangente e complexo que já se elaborou.

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

Na consulta pública, foram recebidas 417 contribuições, das quais 31 eram novas ações e 326 estavam contempladas. Na audiência pública, foram recebidas 371 propostas. O documento final foi validado pela Casa Civil da Presidência da República e reflete a complexidade dos problemas do sistema prisional brasileiro, bem como a maturidade de um plano discutido com dezenas de autores.

O Pena Justa está dividido em quatro eixos:

- 1) Controle da entrada e das vagas do sistema prisional;
- 2) Qualidade da ambiência dos serviços prestados e da estrutura prisional;
- 3) Processo de saída da prisão e da reintegração social;
- 4) Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional.

Cada eixo é composto por medidas, metas e indicadores de monitoramento e avaliação.

Aqui eu faço uma breve síntese das providências determinadas relativamente a cada um desses quatro eixos. Apenas lembrando que nós, quando discutimos a ADPF, mencionamos o excesso de entradas no sistema, a má qualidade das vagas e o excesso de permanência no sistema.

O plano acrescentou um item que me parece também importante, que é uma política de não repetição do estado de coisas inconstitucional, ou seja, como administrar o sistema para que o problema não volte a se repetir.

No eixo 1, que é o eixo do controle da entrada e das vagas do sistema prisional, os principais problemas encontrados foram: 1) superlotação carcerária; e 2) uso excessivo da privação de liberdade.

Mais de uma centena de medidas são previstas para o enfrentamento dessas questões, com indicadores para o conjunto de eixos. Dentre as ações previstas, destacam-se as seguintes:

- 1) Implantação de núcleos/centrais ou varas de garantias, qualificadas nas capitais e no interior, com estrutura de serviços integrados de acordo com a Resolução CNJ nº 562/24.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Portanto, estamos, aqui, falando do juízo das garantias, já determinado por este Tribunal e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça para que não haja o encarceramento desnecessário.

2) Adoção de modelo nacional de audiências de custódia nos núcleos centrais e varas de garantias de forma presencial, sempre que possível e em até 24 horas. Ampliar parâmetros e diretrizes de acordo com as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) .

3) Ampliar medidas diversas da prisão, penas alternativas, monitoração eletrônica, justiça restaurativa.

4) Ampliar acesso à defesa com fortalecimento das defensorias públicas.

5) Direcionar política de drogas para ações de saúde.

Esse é um outro ponto importante de se destacar e que foi enfrentado pelo STF na discussão sobre drogas.

Na verdade, a criminalização das drogas se deve sobretudo a uma questão de saúde pública, o malefício que elas causam à saúde. Mas a ênfase acabou recaindo predominantemente sobre a questão da segurança pública e do hiperencarceramento, mais do que o tratamento específico da questão de saúde pública. Portanto, redirecionar a política de drogas para ações de saúde, racionalizar tratamento de crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça.

No eixo 2, qualidade da ambiência dos serviços prestados e da estrutura prisional, são enfrentados cinco problemas principais:

1) A inadequação da arquitetura prisional.

2) A baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões.

Eu tenho viajado pelo país e falado com juízes de execução penal. A queixa, quase unânime, é de comida de péssima qualidade, quando não comida estragada, distribuída aos presos. É um problema que precisamos resolver. Prática de tortura e outros tratamentos degradantes, a falta de transparência para a denúncia dos problemas prisionais e a desvalorização dos servidores penais.

Dentre as ações previstas neste eixo, qualidade das prisões, ressaltam-se as seguintes:

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

a) Estabelecer parâmetros estruturais para a habitabilidade dos estabelecimentos prisionais, considerando agravos de saúde, visitas sociais com área adaptada para crianças, oferta de serviços e a realização de atendimentos singularizados, com atenção a grupos socialmente vulnerabilizados e enfoque na questão de gênero.

b) Instituir ação de habitabilidade com parâmetros de avaliação, incidência para melhoria, monitoramento e emissão de alvarás e licenças para funcionamento.

c) Ampliar e qualificar as medidas para a segurança alimentar e nutricional.

d) Emissão de alvarás de funcionamento e licença da vigilância sanitária para os estabelecimentos prisionais.

Só isso já vai ser uma revolução.

e) Ampliar oferta de trabalho, renda e remissão de pena.

f) Ampliar oferta de práticas educacionais, esporte e cultura e assistência religiosa.

Isso é muito importante: educação, esporte, cultura e assistência religiosa nos presídios.

g) Criar uma política de atenção integral à saúde com o acesso a serviços de saúde dentro dos presídios, com foco em doenças como tuberculose, HIV, doenças sexualmente transmissíveis e saúde mental.

h) Atenção às mulheres grávidas e lactantes.

No eixo 3, processo de saída da prisão e da reintegração social, os problemas principais são:

1) ausência de estratégia de reintegração social nos processos de saída da prisão e

2) gestão insuficiente e irregularidades nos processos de execução penal.

Para tratar desse eixo, destacam-se as seguintes ações previstas no plano:

a) Programas de reinserção social. Oferecer programas de educação, trabalho e assistência para egressos do sistema prisional.

b) Qualificação profissional. Criação de oficinas produtivas nas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

prisões e cursos de capacitação para presos e ex-presos.

c) Sistema eletrônico de execução unificada e melhoria no sistema de informação do Depen.

d) Qualificar a gestão das varas de execução penal.

e) Adotar protocolo de soltura com atenção específica à população vulnerabilizada.

f) Efetivar cotas legais de pessoas egressas nos contratos públicos.

g) Instituir parceria junto ao sistema nacional de emprego para a implementação da política nacional de trabalho no âmbito do sistema prisional.

Por fim, no eixo 4, políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, os problemas enfrentados são:

1) Baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo no ciclo penal.

2) Fragilidade das políticas penais.

3) Desrespeito a precedentes de tribunais superiores e normativas do CNJ.

4) Insuficiência de medidas de reparação pública.

5) Afastamento dos servidores do sistema de justiça das estratégias de reintegração social.

Nesse último eixo, destaco as seguintes ações:

a) Instituir a política nacional de enfrentamento ao racismo na justiça criminal.

b) Normatizar e internalizar institucionalmente um mecanismo de transparência e participação social do planejamento orçamentário e executivo da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

c) Organizar previsões obrigatórias de destinação do Fundo Penitenciário Nacional, considerando despesas específicas para as políticas de atenção à pessoa egressa.

Todas essas medidas são acompanhadas de objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Também são explicitados aos atores estratégicos para a implementação de cada medida, o que concretiza a atribuição de responsabilidades com vistas ao

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

seu cumprimento. No tocante à superlotação carcerária, por exemplo, mede-se a evolução da taxa de ocupação das unidades prisionais em relação à sua capacidade projetada; no tempo de prisão provisória, avalia-se o tempo médios que os presos provisórios permanecem encarcerados antes de julgamento; quanto à saúde e condições sanitárias, avaliam-se a qualidade do atendimento médico e as condições de higiene e salubridade das unidades prisionais.

É importante ressaltar que as metas e indicadores previstos neste plano não vinculam necessariamente a União e os órgãos federais. Após a homologação do Pena Justa, será apresentado o plano de trabalho detalhando a responsabilidade de todos os atores estratégicos envolvidos, o que inclui os estados e os Distrito Federal. Com base nesse documento, será possível identificar a responsabilidade de cada ator e assim exigir o cumprimento da meta do ente responsável pelo seu cumprimento.

Os impactos esperados do plano são o enfrentamento do racismo institucional e o respeito à legalidade em todas as etapas de funcionamento do sistema penal; o fortalecimento das alternativas penais e dos novos paradigmas de responsabilização em liberdade; a reversão do processo de hiperencarceramento e diminuição da superlotação no sistema; a modificação das estratégias de gestão e a melhoria da vida das pessoas no sistema prisional, com respeito aos seus direitos fundamentais e garantia de condições de trabalho dignas aos servidores penais; a construção de políticas públicas sustentáveis que assegurem a execução da pena dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito; e a garantia da adequada proteção aos bens jurídicos penalmente tutelados, além da redução na influência das organizações criminosas nos estabelecimentos prisionais, que é um outro grave problema que nós enfrentamos: o domínio das organizações criminosas no sistema prisional, de forma tal que o hiperencarceramento termina por fornecer mão de obra para essas organizações.

Considero que o Pena Justa atende aos critérios de razoabilidade fixados na primeira parte do voto que prevaleceu aqui no Supremo Tribunal Federal, servindo de referência para planos a serem elaborados

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

por gestores públicos em outras ações estruturais. A qualidade do plano se deve ao inegável esforço e colaboração da sociedade civil e de todos os atores envolvidos, especialmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça.

O esforço da União deve seguir agora na fase de implementação. É preciso que o combate ao estado de coisas inconstitucional seja tratado como uma questão de máxima prioridade para o Governo Federal e para os governos estaduais, tendo em vista a massiva violação de direitos fundamentais existente.

A União, os estados e o Distrito Federal devem utilizar os recursos financeiros e operacionais necessários para cumprir os planos que apresentam e garantir a dignidade dos que estão no sistema prisional.

A qualidade do plano não significa perfeição, tampouco garante que todas as metas serão atingidas no prazo desejado. Uma das características do processo estrutural é o experimentalismo. Na medida em que as soluções desenvolvidas são implementadas, verifica-se o êxito das medidas adotadas e determinam-se ajustes e aprimoramentos no plano, em busca de sua plena efetividade. Ao longo da fase de monitoramento, medidas complementares podem ser necessárias para garantir a sua efetividade, na forma do art. 139, IV, do Código de Processo Civil.

A homologação do Pena Justa é ponto de partida, e não de chegada. Agora deve-se iniciar a sua pronta implementação.

Caberá ao DMF do Conselho Nacional de Justiça monitorar o cumprimento das metas e indicadores do plano homologado. Semestralmente, o DMF deve encaminhar ao Supremo um relatório de monitoramento, informando os avanços e as dificuldades encontradas, além de sugerir eventuais reajustes para permitir a real superação do estado de coisas inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal segue como instância máxima de supervisão e pode ser acionado em caso de descumprimento das medidas.

E capítulo final: diretrizes para a elaboração dos planos estaduais.

Homologado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

Coisas de Inconstitucional, passamos à segunda fase: a elaboração dos planos estaduais.

No julgamento de mérito desta ADPF, o Plenário determinou que, homologado o plano nacional, estados e Distrito Federal teriam o prazo de seis meses para elaborar o seu próprio plano de ação capaz de superar o estado de coisas inconstitucional em até três anos.

Considero importante estabelecer algumas diretrizes para a construção dos planos estaduais.

Em primeiro lugar, é necessário que esses planos reflitam a estrutura e a metodologia de trabalho adotadas no Pena Justa na medida do possível e no que for pertinente aos estados, tendo como aspectos fundantes os eixos dos problemas e as ações mitigadoras identificados no plano nacional e em sua matriz de implementação. Cada unidade federativa poderá propor novas medidas e estabelecer suas respectivas metas e indicadores.

Como observou o Ministro Flávio Dino, nós temos um número diminuto de presos no Sistema Penitenciário Federal. A quase totalidade dos presos se encontra no sistema estadual. De modo que os planos estaduais serão decisivos, aqui, dentro dos parâmetros que estão sendo fixados no plano aqui submetido à homologação.

É possível estabelecer metas mais exigentes em função das especificidades da realidade de cada ente subnacional, mas não é desejável que as metas sejam mais tímidas. Os quatro eixos existentes no Pena Justa também são de reprodução obrigatória em nível estadual e distrital.

Para que a declaração do estado de coisas inconstitucional não seja uma decisão apenas simbólica, União, Estados e Distrito Federal devem considerar a transformação do sistema penitenciário um objetivo prioritário no desenvolvimento de suas políticas públicas.

As inovações propostas devem:

- 1) Estar alinhadas às bases principiológicas e legais do Plano Nacional;
- 2) Contribuir para a superação do estado de coisas inconstitucional

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

do sistema prisional em âmbito local.

Os eixos estruturantes devem seguir a metodologia apresentada no plano nacional. Para facilitar esse alinhamento, os grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, juntamente com a União e o DMF, devem orientar o processo de construção dos planos em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais.

Para tanto, o DMF-CNJ deverá enviar, em até 10 dias a partir da homologação, modelo de matriz contendo eixos, problemas, ações mitigadoras, medidas, metas e indicadores, além de orientações sobre o processo de elaboração e monitoramento dos planos, inclusive com modelo de relatório semestral para controle dos indicadores do Plano Nacional.

Os planos estaduais deverão ser construídos com ampla participação dos gestores e especialistas do sistema penitenciário, além da participação das Defensorias Públicas, do Ministério Público e de representantes da sociedade civil.

Deve haver também uma articulação entre o Poder Executivo e o Judiciário, para a criação e coordenação de comitês de políticas penais que irão contribuir para a governança, a elaboração e o monitoramento dos planos.

Os comitês são grupos interinstitucionais e intersetoriais articulados e aptos a atuar nas diversas temáticas relacionadas às políticas penais. O foco dessas políticas deve estar nas alternativas ao encarceramento, na promoção da cidadania das pessoas privadas de liberdade, na atenção especializada aos egressos do sistema e no aprimoramento das condições de trabalho de servidores penais e do sistema de justiça.

Esses comitês devem se constituir como instâncias de governança no âmbito estadual e distrital, para a elaboração colaborativa e o monitoramento dos planos estaduais e do plano distrital. Eles zelarão para que os planos reproduzam a dimensão estruturante, os eixos, problemas e ações mitigadoras que integram o plano nacional.

Os comitês deverão estar instituídos em todas as unidades federativas em até 15 dias a contar da publicação do acórdão deste

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

juízo.

Caberá aos presidentes de tribunais de justiça e aos governadores indicar, respectivamente, magistrado do grupo de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e autoridades, preferencialmente de órgão com competência para coordenar e articulações de ações intersetoriais e interinstitucionais, para coordenar as ações do Poder Judiciário e do Poder Executivo na formulação e no monitoramento do plano.

Feita a homologação do plano nacional, o Pena Justa, a partir da publicação do acórdão deste juízo, tem início a sua implementação e o prazo de 6 meses para a elaboração dos planos estaduais e distrital. Por não serem processuais, os referidos prazos correm durante o recesso judicial e as férias forenses.

Conforme a determinação do Plenário, todos os planos estaduais e distrital deverão ser apresentados ao Supremo, que irá avaliá-los e homologá-los com o suporte do DMF e do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos.

Caberá ao DMF, sob a supervisão do Supremo, o monitoramento da implementação do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, reservando-se a competência do Tribunal aos casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.

De forma a subsidiar a supervisão a ser realizada pelo Supremo, serão enviados pelo DMF, com periodicidade semestral, informes de monitoramento contemplando o cumprimento total ou parcial dos indicadores elencados na matriz de implementação do plano nacional.

A matriz inclui metas exclusivas de órgãos federais, mas sobretudo metas vinculadas aos tribunais de justiça e aos poderes executivos estaduais, distrital e municipal.

Os informes semestrais serão construídos de forma colaborativa entre os CNJ, o DMF e o Ministério da Justiça - Senappen, por meio do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional brasileiro. O primeiro informe deverá ser apresentado em junho de 2025.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Em diálogos com os GMFs e os Comitês de Políticas Penais, o DMF também enviará semestralmente informes de monitoramento sobre os planos estaduais e distrital, compilando as informações colhidas sobre os avanços e dificuldades na superação do estado de coisas inconstitucional.

Em conclusão, Senhores Ministros, eu voto aqui pela homologação do plano Pena Justa, que deve ter a sua implementação iniciada desde logo. Além disso, determino que os estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração dos seus planos de ação, que devem ser apresentados ao Supremo Tribunal Federal no prazo de seis meses.

Os planos estaduais deverão refletir os quatro eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração no que for pertinente aos estados e ao Distrito Federal. Os grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário orientarão o processo de construção dos planos em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais e o DMF.

Por fim, o DMF, como já dito, enviará semestralmente informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

Portanto, prezados Ministros, este é o plano que, como disse, foi elaborado com grande empenho, devo aqui registrar, e grande complexidade pelo CNJ, pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, obedecendo às diretrizes do Supremo Tribunal Federal.

Um plano que enfrenta os três eixos que nós determinamos: excesso de entrada, má qualidade das vagas e excesso de permanência; e mais um quarto item, que me pareceu próprio, que é evitar que o sistema, uma vez regenerado, recaia novamente num estado de coisa inconstitucional.

17/10/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. No presente caso, considero relevante a manifestação do Tribunal sobre três pontos relevantes: (i) os critérios que devem ser utilizados para avaliar o plano de ação; (ii) a avaliação do plano Pena Justa; e (iii) as diretrizes para a elaboração dos planos estaduais.

II. CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO JUDICIAL DO PLANO DE AÇÃO

2. Em primeiro lugar, é importante esclarecer o que deve ser analisado para que um plano de ação seja homologado. O objetivo do processo estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação de direitos fundamentais.

3. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria, j. em 03.07.2023), este Tribunal determinou que, ao intervir em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema. Em lugar disso, deve estabelecer metas e objetivos e determinar que o Executivo, responsável por desenvolver e implementar as políticas, apresente um plano de ação para

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

solucionar o problema.

4. Para manter coerência com o referido precedente, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo, no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema, cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado. Resta definir, então, o que deve ser considerado.

5. A Corte Constitucional da África do Sul, no julgamento do paradigmático caso *Grootboom*, fixou um bom parâmetro. Nesse caso, definiu-se que o Estado possui a obrigação constitucional de assistir indivíduos que estão em situações de crise ou em condições de vida intoleráveis. Quanto às medidas a serem adotadas pelo Estado com o fim de cumprir tal obrigação, a Corte decidiu que se deve avaliar se elas são *razoáveis*; isto é, se são capazes de implementar os direitos fundamentais progressivamente e dentro dos limites orçamentários. Não caberia analisar se cada ação prevista é a melhor possível, rediscutir suas minúcias ou alterar as alocações orçamentárias. O foco da avaliação judicial recairia na estrutura, fundamentação técnica e coerência da política.

6. Apesar de ser um bom ponto de partida, o critério da razoabilidade precisa de maior precisão. Atualmente, há textos e manuais qualificados que fornecem critérios para avaliar se um plano de ação é coerente e bem estruturado. Como exemplo internacional, cito o “*Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results*”, desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Em âmbito nacional, temos o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”, desenvolvido pelo Tribunal de Contas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

da União, e o manual “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prática de Análise *Ex Ante*”, desenvolvido pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

7. Com base nos referidos documentos, apresento os critérios mais importantes para a avaliação judicial da razoabilidade e coerência de um plano de ação:

(i) *Diagnóstico do problema*: o plano deve explicar e detalhar qual o problema a ser enfrentado, quais as suas causas, quais evidências são utilizadas como base para o diagnóstico e qual o histórico de atuação da Administração Pública no tema;

(ii) *Apresentação de objetivos e metas*: enquanto os objetivos têm caráter mais geral e amplo, as metas são realizações concretas que precisam ser delimitadas para comprovar a viabilidade do plano. As metas precisam ser específicas, viáveis, mensuráveis e possuir prazos específicos;

(iii) *Ações e cronograma de atuação*: o plano deve apresentar quais ações serão adotadas para alcançar os objetivos e as metas almejadas pela Administração Pública. É importante que exista um cronograma para a realização dessas ações e que estejam previstos os resultados concretos esperados;

(iv) *Matriz de responsabilidade*: o plano precisa explicar quais os agentes públicos e privados que atuarão em sua implementação, detalhando quais órgãos e entidades serão responsáveis por cada conjunto de ações;

(v) *Matriz de risco*: o plano precisa identificar quais os possíveis obstáculos políticos, materiais e orçamentários podem comprometer os resultados pretendidos;

(vi) *Previsão de recursos*: para que o plano seja viável, deve prever quais recursos orçamentários, humanos e tecnológicos serão utilizados em sua implementação;

(vii) *Monitoramento, avaliação e publicidade*: o plano deve apresentar mecanismo de monitoramento e avaliação de resultados. Para isso, é essencial que sejam estabelecidos indicadores qualitativos e quantitativos, que possam indicar em

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

que medida o plano foi efetivo e o que precisa ser aprimorado. É preciso também estabelecer mecanismos de transparência, dando-se publicidade aos resultados obtidos.

8. Importante ressaltar que os referidos critérios, além de constarem em documentos e guias que orientam a atividade do gestor público, também constam do anteprojeto de Lei de Processos Estruturais do Senado Federal, em seu art. 9º, §3º:

§ 3º O plano de atuação estrutural conterà:

I – diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II – metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III – indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV – cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V – definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI – metodologia e periodicidade da supervisão da implementação e da revisão das metas definidas;

VII – designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo;

IX – se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

9. Tendo como base os referidos critérios para verificar a razoabilidade do plano, passo à análise do Pena Justa.

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

III. AVALIAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA

10. O plano Pena Justa, apresentado pela União, foi elaborado ao longo de um ano, a partir do diálogo entre diferentes atores, sob a coordenação do Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senappen/MJSP) e do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ). Para assegurar o cumprimento eficiente da decisão de mérito do Tribunal e promover uma coordenação eficaz entre as partes envolvidas, foi instituído o Comitê Interinstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, formalizado pela Portaria Conjunta MJSP/CNJ nº 8/2024.

11. O Comitê funciona como a instância de coordenação administrativa de âmbito federal voltada para a implementação do plano nacional e acompanhamento dos planos estaduais e distrital. O órgão teve papel de destaque na coordenação das ações, articulando a participação de diversos Ministérios, além de órgãos como a Casa Civil, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União e dos Estados e o Tribunal de Contas da União. Também contou com a contribuição importante de conselhos e entidades de representação, como a Associação dos Magistrados Brasileiros e a OAB, além dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização das 27 unidades federativas.

12. O processo de formulação do plano Pena Justa compreendeu 33 (trinta e três) encontros interinstitucionais, 28 (vinte e oito) reuniões de trabalho e duas reuniões do Comitê Interinstitucional para o Enfrentamento do ECI. Além do profundo diálogo interinstitucional, a construção do plano foi marcada pela participação social. O Pena Justa recebeu um total de 5.993 propostas, por meio de três canais principais: consulta pública, audiência pública e documentos institucionais. Na consulta pública, foram recebidas 417 contribuições, das quais 31 eram novas ações, 326 estavam contempladas e 60 não se

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

aplicavam ao Plano. Na audiência pública, foram recebidas 371 propostas, sendo 41 novas ações, 317 desdobramentos e 11 inapropriadas para o escopo do Plano.

13. O documento final, validado pela Casa Civil da Presidência da República, reflete a complexidade dos problemas do sistema prisional brasileiro, bem como a maturidade de um plano discutido com dezenas de atores.

14. O Pena Justa está dividido em 4 eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Cada eixo é composto por medidas, metas e indicadores de monitoramento e avaliação.

15. No tocante ao Eixo 1, "*Controle da entrada e das vagas do sistema prisional*", os principais problemas encontrados são (i) a superlotação carcerária e (ii) o uso excessivo da privação de liberdade. Mais de uma centena de medidas são previstas para o enfrentamento dessas questões, com indicadores para o conjunto de eixos. Dentre as ações previstas, destacam-se as seguintes:

- a) Implantação de Núcleos/Centrais ou Varas de Garantias qualificadas nas capitais e no interior, com estrutura de serviços integrados de acordo com a Res. CNJ nº 562/24;
- b) Adoção de modelo nacional de audiências de custódia nos Núcleos/Centrais e Varas de garantias de forma presencial e em até 24 horas. Ampliar parâmetros e diretrizes, de acordo com decisões do STF; crimes para perfis específicos e saúde mental;
- c) Ampliar medidas diversas da prisão: penas alternativas, monitoração eletrônica, justiça restaurativa;
- d) Ampliar acesso à defesa, com o fortalecimento das

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Defensorias Públicas;

- e) Redirecionar política de drogas para ações de saúde;
- f) Racionalizar tratamento de crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça.

16. No Eixo 2, “Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional”, são enfrentados cinco problemas principais: (i) a inadequação da arquitetura prisional; (ii) a baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões; (iii) a prática de tortura e outros tratamentos degradantes; (iv) a falta de transparência para denúncias dos problemas prisionais; e (v) a desvalorização dos servidores penais. Dentre as ações previstas, ressaltam-se as seguintes:

- a) Estabelecer parâmetros estruturais para a habitabilidade dos estabelecimentos prisionais, considerando agravos de saúde, visitas sociais com área adaptada para crianças, oferta de serviços e a realização de atendimentos singularizados, com atenção a grupos socialmente vulnerabilizados e enfoque na questão de gênero;
- b) Instituir Ação de Habitabilidade com parâmetros de avaliação, incidência para melhoria, monitoramento e emissão de alvarás e licenças para funcionamento;
- c) Ampliar e qualificar as medidas para a segurança alimentar e nutricional;
- d) Emissão de alvarás de funcionamento e licença da vigilância sanitária para os estabelecimentos prisionais.
- e) Ampliar oferta de trabalho, renda e remissão de pena;
- f) Ampliar oferta de práticas educacionais, esporte e cultura, assistência religiosa;
- g) Criar uma política de atenção integral a saúde, com o acesso a serviços de saúde dentro dos presídios, com foco em doenças como tuberculose, HIV, ISTs e saúde mental;
- h) Atenção às Mulheres Grávidas e Lactantes: Criar protocolos de atendimento especial para mulheres grávidas ou

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

no período de amamentação.

17. No eixo 3, “*Processos de saída da prisão e da reintegração social*”, os problemas principais são (i) a ausência de estratégias de reintegração social nos processos de saída da prisão e (ii) a gestão insuficiente e as irregularidades nos processos de execução penal. Destacam-se as seguintes ações, previstas no plano:

- a) Programas de Reinserção Social: Oferecer programas de educação, trabalho e assistência para egressos do sistema prisional;
- b) Qualificação Profissional: Criação de oficinas produtivas nas prisões e cursos de capacitação para presos e ex-presos;
- c) Sistema Eletrônico de Execução Unificado e melhoria do Sistema de Informações do DEPEN;
- d) Qualificar a gestão das VEPs;
- e) Adotar protocolo de soltura com atenção específica à população vulnerabilizada;
- f) Efetivar cotas legais de pessoas egressas nos contratos públicos;
- g) Instituir parceria junto ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) para implementação da Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT).

18. No eixo 4, “*Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional*”, os problemas enfrentados são: (i) a baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo no ciclo penal; (ii) a fragilidade das políticas penais; (iii) o desrespeito aos precedentes de Tribunais Superiores e normativas do CNJ; (iv) a insuficiência de medidas de reparação pública; e (v) o afastamento dos servidores do sistema de justiça das estratégias de reintegração social. Nesse eixo, destaco as seguintes ações:

- a) Instituir a Política Nacional de Enfrentamento ao

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Racismo na justiça criminal;

b) Normatizar e internalizar institucionalmente um mecanismo de transparência e participação social do planejamento orçamentário e executivo da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN);

c) Organizar previsões obrigatórias de destinação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) considerando despesas específicas para as políticas de atenção à pessoa egressa.

19. Todas as medidas são acompanhadas de objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Também são explicitados os atores estratégicos para a implementação de cada medida, o que concretiza a atribuição de responsabilidades com vistas ao seu cumprimento. No tocante à superlotação carcerária, p. ex., mede-se a evolução da taxa de ocupação das unidades prisionais em relação a sua capacidade projetada. No tempo de prisão provisória, avalia-se o tempo médio que os presos provisórios permanecem encarcerados antes do julgamento. Quanto à saúde e condições sanitárias, avaliam-se a qualidade do atendimento médico e as condições de higiene e salubridade das unidades prisionais.

20. É importante ressaltar que as metas e indicadores previstos neste plano não vinculam, necessariamente, a União e os órgãos federais. Após a homologação do Pena Justa, será apresentado plano de trabalho, detalhando a responsabilidade de todos os atores estratégicos envolvidos, o que inclui os Estados e o Distrito Federal. Com base neste documento, será possível identificar a responsabilidade de cada ator – inclusive no que diz respeito ao financiamento de cada medida – e, assim, exigir o cumprimento da meta do ente responsável pelo seu cumprimento.

21. Os impactos esperados do plano são: o enfrentamento do racismo institucional e o respeito à legalidade em todas as etapas de funcionamento do sistema penal; o fortalecimento das alternativas penais

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

e dos novos paradigmas de responsabilização em liberdade; a reversão do processo de hiperencarceramento e diminuição da superlotação no sistema prisional; a modificação das estratégias de gestão e a melhoria da vida das pessoas no sistema prisional, com respeito aos seus direitos fundamentais e garantia de condições de trabalho dignas aos servidores penais; a construção de políticas públicas sustentáveis que assegurem a execução da pena dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito; e a garantia da adequada proteção aos bens jurídicos penalmente tutelados, além da redução na influência das organizações criminosas nos estabelecimentos prisionais.

IV. RESSALVAS E ACRÉSCIMOS ÀS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO

22. Para fomentar o diálogo sobre o Pena Justa, sugeri aos Ministros que enviassem sugestões a serem consideradas durante a homologação do plano. Da mesma forma como este Tribunal se uniu para reconhecer por unanimidade o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, considero relevante a formação de consenso sobre a forma de resolver esse problema.

23. Alguns Ministros apresentaram ressalvas ou acréscimos relativamente a determinadas medidas previstas no plano. Nesse sentido, entendo que, embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes da sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Passo, então, a apresentar as preocupações e sugestões externadas pelos Ministros desta Corte, com o objetivo de contemplá-las.

24. O Ministro Flávio Dino apresentou sugestões muito relevantes, com as quais concordo quase integralmente. Em primeiro lugar, Sua Excelência ressalta que a publicização de dados sobre o uso de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

armamento letal e não letal nos estabelecimentos prisionais pode causar insegurança. Nesse sentido, sugere que sejam feitas ressalvas quanto à divulgação dessas informações, com o que estou de acordo. Assim, entendo que a União deve publicizar os referidos dados, *desde que* não haja risco para a integridade da instituição em questão, o que deve ser avaliado no caso concreto.

25. Em segundo lugar, ressalta a importância da indicação dos recursos orçamentários que irão financiar o plano, especialmente da sua origem; isto é, se serão apenas recursos federais ou também estaduais. Considero importante reiterar este ponto: o Pena Justa é o plano nacional para combate ao estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, que servirá como parâmetro para a construção de planos estaduais. Após a homologação do Pena Justa, Estados e o Distrito Federal irão elaborar os seus próprios planos, prevendo os recursos orçamentários, humanos e tecnológicos que cada um deles investirá para superação de falhas estruturais no sistema prisional. Ainda que o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional deva ser uma prioridade para o poder público, a construção dos planos observará os limites orçamentários de cada ente, para que a solução de um problema estrutural não acarrete o surgimento de outros igualmente relevantes e graves.

26. Em terceiro lugar, o Ministro Flávio Dino propõe que se fomente um aparato robusto no Poder Judiciário para o acompanhamento de penas alternativas e monitoração eletrônica. Em especial, Sua Excelência ressalta que o controle na entrada no sistema prisional, apesar de essencial, não deve fragilizar o sistema de justiça ou fomentar a impunidade na sociedade. Sobre o tema, as políticas de Alternativas Penais e de Monitoração Eletrônica encontram-se regulamentadas, no CNJ, por meio das Resoluções nº 288/2019 e 412/2021 e, no Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Portaria nº 495/2016.

27. Há consenso interinstitucional no sentido de que as

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Centrais Integradas de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica devem ser instituídas e mantidas preferencialmente no âmbito do Poder Executivo, assegurada estreita parceria com o Poder Judiciário na construção conjunta, entre CNJ e MJSP, de fluxos e procedimentos difundidos nacionalmente por ambos os órgãos. Em alinhamento com a preocupação do Ministro, o Pena Justa prevê, em seu Eixo 1, o fortalecimento das Varas de Execuções das Penas e Medidas Alternativas, tanto por meio da sua instituição em Tribunais de Justiça que não as possuam, quanto por meio da capacitação de juízes e servidores das varas existentes, a fim de aprimorar a atuação do Judiciário.

28. Ainda sobre o tema, é importante ressaltar que, durante a gestão de vagas no sistema prisional, os juízes podem realizar a compensação entre unidades prisionais, a fim de reduzir a superlotação de uma instituição específica. Trata-se de alternativa legítima, que contribui com a macrogestão das unidades prisionais estaduais. Por último, ressalto que é importante analisar o perfil do preso e sua conduta pregressa quando a regulação de vagas impuser uma análise acerca da revogação de prisão preventiva ou cautelar.

29. O Ministro Dino faz, ainda, observações sobre duas metas específicas previstas no plano apresentado. A primeira diz respeito à redução no fluxo de entrada no sistema prisional de pessoas acusadas por crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça. Quanto a ela, sugere acrescentar que os beneficiários não devem ser reincidentes, sugestão que também acolho. A segunda meta se refere à redução no fluxo de entrada no sistema prisional de pessoas acusadas de crimes relacionados à Lei de Drogas. Nesse ponto, entende que deve haver expressa alusão ao imperativo cumprimento do que decidido pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659, Tema 506 da repercussão geral (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 26.06.2024). Também considero de grande relevância a referência à tese de repercussão geral firmada pelo Supremo, devendo a União incluí-la no Pena Justa.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

30. Ressalta, ainda, a importância de prever uma margem de adaptação dos planos para situações específicas ou peculiaridades regionais, a exemplo da questão da obrigatoriedade de água quente em unidades prisionais, considerando que em determinadas regiões do país a temperatura ambiente minimiza a sua necessidade. Compartilho da preocupação do Ministro, tendo em vista que cada Estado possui características ambientais próprias. As metas e ações deste Plano, ao serem incorporadas aos planos estaduais, deverão ser adaptadas conforme a realidade de cada ente, criando uma política responsiva e adequada às necessidades locais.

31. O Ministro Dino destaca a possibilidade de estimular os Estados a criarem capelanias, vinculadas à Secretaria de Administração Penitenciária, contemplando diferentes matrizes religiosas e que atendam a diferentes unidades prisionais, para ampliar a oferta de amparo e assistência religiosa. Acolho a sugestão, ressaltando a importância da assistência religiosa para a reintegração do preso à sociedade. É importante que as capelanias sejam plurais, oferecendo suporte de diferentes matrizes religiosas.

32. Em relação ao Serviço Nacional de Alternativas Penais, o Ministro complementa a importância de um olhar diferenciado para populações vulneráveis, por orientação sexual, raça e gênero, de forma aumentar a efetividade dessas medidas, levando em consideração a situação específica de cada indivíduo. Também nesse ponto, adiro à sua sugestão.

33. No tocante aos modelos de infraestrutura prisional, o Ministro Dino destaca a importância de acrescer a participação do CONFEA, CREA e dos Estados entre os atores estratégicos na criação de modelos arquitetônicos, adequados à realidade local. Reconheço a necessidade de ampliar a lista de atores envolvidos, especialmente para

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

abranger instituições com expertise reconhecida, conhecedoras das características regionais de cada ente e aptas a fornecer apoio técnico para o desenvolvimento de modelos arquitetônicos adequados.

34. O Ministro Flávio Dino também sugere o indicador “[a]umento no percentual de subseções ou comarcas atendidas”, que busca fortalecer a atuação da Defensoria Pública. Entendo que o indicador “percentual de subseções ou comarcas” e “percentual de investigados ou acusados atendidos” não são opostos, mas complementares. Por isso, entendo que os dois indicadores devem ser integrados ao Plano.

35. Enquanto a interiorização das Defensorias Públicas não ocorre plenamente, o Ministro Flávio Dino ressalta a importância de que convênios sejam criados com as Seccionais da OAB em nível estadual, a fim de assegurar efetivo acesso à justiça gratuita para aqueles que estão geograficamente longe da Defensoria e que não possuem recursos para arcar com um advogado particular. Concordo com a preocupação de Sua Excelência, ressaltando a necessidade de que os Planos estaduais prevejam a criação e o fomento de convênios entre a Defensoria Pública, o Judiciário e a OAB, enquanto o processo de interiorização das Defensorias não é concluído.

36. Por fim, o Ministro Flávio Dino ressalta a importância de que cada Estado tenha uma Secretaria destinada especificamente à gestão do sistema prisional estadual. Isso porque a inclusão do tema dentro do orçamento e da pauta de atuação das secretarias de segurança pública atrapalharia o desenvolvimento de políticas específicas para o enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional. Compartilho da preocupação de Sua Excelência, reiterando a importância de que cada Estado tenha uma secretaria específica para a administração do sistema prisional, com orçamento, estrutura e políticas próprias, o que deve ser fomentado pelo plano nacional.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

37. O Ministro Alexandre de Moraes também apresentou importantes sugestões. Sua Excelência ressalta que este Tribunal ainda irá julgar a ADI 7.389, que impugna a Resolução CNJ nº 487/2023, a qual veda o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais. Tendo em vista a relevância do tema, que será discutido pelo Plenário em momento oportuno, resalto que as ações previstas no Pena Justa sobre o tema só serão exigíveis após julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário.

38. Uma segunda preocupação de Sua Excelência diz respeito à implementação de sistema de videomonitoramento nos estabelecimentos prisionais e de câmeras corporais para os policiais penais. A prática de tortura e atos violentos contra os custodiados é um dos grandes problemas do sistema prisional, como revelam os relatórios de inspiração produzidos pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MPCT). Entendo que a medida é essencial para viabilizar o controle da atividade penitenciária e conferir-lhe maior transparência, além de proporcionar segurança para agentes e detentos. O uso de câmeras corporais por integrantes de órgãos de segurança pública já é regulamentado pela Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

39. Compreendo, contudo, a preocupação apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes relativamente ao uso de câmeras em situações específicas que exponham a segurança da unidade prisional e de seus servidores. Assim, quando o funcionamento das câmeras impuser risco ao servidor ou à segurança da unidade prisional, os agentes não estarão obrigados a utilizá-las. Essas situações devem ser excepcionais e previamente fixadas em normativa estadual, com a devida fundamentação técnica. Alguns exemplos seriam: a realização de capacitações técnicas; treinamentos sobre a segurança da unidade

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

prisional; e reuniões técnicas entre os agentes para tratar de questões de segurança e gestão do presídio. A situação considerada excepcional deve ter estrita pertinência com a garantia de segurança da unidade prisional e de seus servidores.

40. Consideradas essas preocupações, reformulo o voto anteriormente proferido, para estabelecer que o plano Pena Justa deve ser homologado com as ressalvas e os acréscimos aqui consignados.

41. Nesse ponto, destaco que, apesar de ter acolhido grande parte das sugestões apresentadas por outros Ministros, há alguns pontos ressaltados que considero especialmente relevantes e que, por isso, entendo devam ser mantidos na forma como previstos no plano. O primeiro ponto diz respeito à “[p]ublicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo”. Considero que a meta principal nesse tema deve ser a expansão da oferta de trabalho e estudo para aqueles que estão no sistema prisional. Sem isso, a função de ressocialização da pena será apenas um mito para justificar o afastamento de pessoas da sociedade.

42. Porém, enquanto a oferta de trabalho e estudo não estiver universalizada no sistema prisional, a remição de pena em favor daqueles a quem o Estado nega essa oportunidade não deve ser considerada impossível. As pessoas presas não podem ser punidas pela realidade caótica a que o Estado as submete. Se a União está disposta a editar normativa para regular a remição da pena nessa hipótese – ao mesmo tempo em que promove oportunidades de trabalho e educação, como o Pena Justa prevê –, parece-me que seria irrazoável remover essa ação do plano.

43. O segundo ponto se refere à “compensação penal”, por meio da qual poderia haver “contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

das decisões”. A questão foi discutida também durante o julgamento do mérito desta ADPF. Na ocasião, diante do debate entre os Ministros, o tema foi tratado apenas em *obiter dictum*, de modo a não vincular a elaboração do plano pela União.

44. Apesar disso, mesmo sem uma determinação expressa do STF para fazê-lo, os atores envolvidos na elaboração do plano optaram por incluir no seu texto a possibilidade de compensação penal, *a exigir a edição de lei que a preveja*. Em meu entendimento, isso demonstra que a União reconhece a importância da medida e se compromete a implementá-la. Isso, contudo, caso se concretize, não decorrerá da decisão proferida pelo Supremo, mas sim de articulações políticas nesse sentido.

45. Dessa forma, considero que o Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos indicados, atende aos critérios de razoabilidade fixados na primeira parte do meu voto, servindo de referência para planos a serem elaborados por gestores públicos em outras ações estruturais. A qualidade do plano se deve ao inegável esforço e colaboração da sociedade civil e de todos os atores envolvidos, especialmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o DMF/CNJ.

46. O esforço da União deve seguir agora na fase de implementação. É preciso que o combate ao estado de coisas inconstitucional seja tratado como uma questão de máxima prioridade para o governo federal e para os governos estaduais, tendo em vista a massiva violação de direitos fundamentais existente. A União, os Estados e o Distrito Federal devem utilizar os recursos financeiros e operacionais necessários para cumprir os planos que apresentam e garantir a dignidade dos que estão no sistema prisional.

47. A qualidade do plano não significa perfeição, tampouco garante que todas as metas serão atingidas no prazo estipulado. Uma das características do processo estrutural é o experimentalismo: na medida

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

em que as soluções desenvolvidas são implementadas, verifica-se o êxito das medidas adotadas e determinam-se ajustes e aprimoramentos no plano, em busca de sua plena efetividade. Ao longo da fase de monitoramento, medidas complementares podem ser necessárias para garantir sua efetividade, na forma do art. 139, IV, do Código de Processo Civil.

48. A homologação do Pena Justa é ponto de partida, não de chegada. Agora, deve-se iniciar a sua pronta implementação. Caberá ao DMF/CNJ monitorar o cumprimento das metas e indicadores do plano homologado. Semestralmente, o DMF deve encaminhar ao STF um relatório de monitoramento, informando os avanços e as dificuldades encontradas, além de sugerir eventuais reajustes para permitir a real superação do estado de coisas inconstitucional. O Supremo Tribunal Federal segue como instância máxima de supervisão e pode ser acionado em caso de descumprimento das medidas.

IV. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS

49. Homologado o plano nacional de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional, com as ressalvas e acréscimos indicados, passamos à segunda fase: a elaboração dos planos estaduais. No julgamento de mérito desta ADPF, o Plenário determinou que, homologado o plano nacional, Estados e Distrito Federal teriam prazo de 6 (seis) meses para elaborar o seu próprio plano de ação, capaz de superar o estado de coisas inconstitucionais em até 3 (três) anos.

50. Considero importante estabelecer algumas diretrizes para a construção dos planos estaduais. Em primeiro lugar, é necessário que esses planos reflitam a estrutura e a metodologia de trabalho adotada no Pena Justa, na medida do possível e no que for pertinente aos Estados. Tendo como aspectos fundantes os eixos, os problemas e as ações mitigadoras identificados no plano nacional e em sua matriz de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

implementação, cada unidade federativa poderá propor novas medidas e estabelecer suas respectivas metas e indicadores.

51. É possível estabelecer metas mais exigentes, em função das especificidades da realidade de cada ente subnacional, mas não é desejável que as metas sejam mais tímidas. Os 4 eixos existentes no Pena Justa também são de reprodução obrigatória em nível estadual e distrital. Para que a declaração do estado de coisas inconstitucional não seja uma decisão apenas simbólica, União, Estados e Distrito Federal devem considerar a transformação do sistema penitenciário um objetivo prioritário no desenvolvimento de suas políticas públicas.

52. As inovações propostas devem (i) estar alinhadas às bases principiológicas e legais do plano nacional e (ii) contribuir para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional em âmbito local. Os eixos estruturantes devem seguir a metodologia apresentada no plano nacional. Para facilitar esse alinhamento, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs), juntamente com a União e o DMF/CNJ, devem orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Para tanto, o DMF/CNJ deverá enviar, em até 10 (dez) dias a partir da homologação, modelo de matriz contendo eixos, problemas, ações mitigadoras, medidas, metas e indicadores, além de orientações sobre o processo de elaboração e monitoramento dos planos, inclusive com modelo de relatório semestral para controle dos indicadores do plano nacional.

53. Os planos estaduais deverão ser construídos com ampla participação dos gestores e especialistas do sistema penitenciário, além da participação das Defensorias Públicas, do Ministério Público e de representantes da sociedade civil.

54. Deve haver, também, uma articulação entre o Poder

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Executivo e o Judiciário para a criação e coordenação de Comitês de Políticas Penais, que irão contribuir com a governança, a elaboração e o monitoramento dos planos. Os Comitês são grupos interinstitucionais e intersetoriais articulados e aptos a atuar nas diversas temáticas relacionadas às políticas penais. O foco dessas políticas deve estar nas alternativas ao encarceramento, na promoção da cidadania das pessoas privadas de liberdade, na atenção especializada aos egressos do sistema e no aprimoramento das condições de trabalho de servidores penais e do sistema de justiça.

55. Esses Comitês devem se constituir como instâncias de governança no âmbito estadual e distrital, para a elaboração colaborativa e o monitoramento dos planos estaduais e do plano distrital. Eles zelarão para que os planos reproduzam a dimensão estruturante, os eixos, problemas e ações mitigadoras que integram o plano nacional. Esses elementos também devem servir como ponto de referência para a definição das metas e indicadores locais que sejam vinculados diretamente às metas nacionais, bem como para a implementação das medidas.

56. Os Comitês deverão estar instituídos, em todas as unidades federativas, em até 15 (quinze) dias a contar da publicação do acórdão deste julgamento. Caberá aos Presidentes de Tribunais de Justiça e aos Governadores indicar, respectivamente, magistrado do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF/TJ) e autoridade preferencialmente de órgão com competência para coordenação e articulação de ações intersetoriais e interinstitucionais (Casa Civil ou pastas congêneres), para coordenar as ações do Poder Judiciário e do Poder Executivo na formulação e monitoramento do plano. Deverá ser assegurado aos Comitês de Políticas Penais a estrutura técnica e administrativa necessária para a elaboração colaborativa, o monitoramento e a avaliação dos planos estaduais e distrital.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

57. Feita a homologação do plano nacional Pena Justa, a partir da publicação do acórdão deste julgamento, têm início a sua implementação e o prazo de 6 (seis) meses para elaboração dos planos estaduais e distrital. Por não serem processuais, os referidos prazos correm durante o recesso judicial e as férias forenses.

58. Conforme a determinação do Plenário, todos os planos estaduais e distrital deverão ser apresentados ao STF, que irá avaliá-los e homologá-los, com o suporte do DMF/CNJ e do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). Caberá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da implementação do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, reservando-se a competência do Tribunal aos casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.

59. De forma a subsidiar a supervisão a ser realizada pelo STF, serão enviados pelo DMF/CNJ, com periodicidade semestral, informes de monitoramento contemplando o cumprimento total ou parcial dos indicadores elencados na matriz de implementação do plano nacional. A matriz inclui metas exclusivas de órgãos federais, mas, sobretudo, metas vinculadas aos Tribunais de Justiça e aos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais. Os informes semestrais serão construídos de forma colaborativa entre CNJ/DMF e MJSP/Senappen, por meio do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro. O primeiro informe deverá ser apresentado em junho de 2025.

60. Em diálogo com os GMFs e Comitês de Políticas Penais, o DMF/CNJ também enviará, semestralmente, informes de monitoramento sobre os planos estaduais e distrital, compilando as informações colhidas sobre os avanços e dificuldades na superação do estado de coisas inconstitucional.

CONCLUSÃO

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

61. Diante do exposto, **homologo** o plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, que deve ter sua implementação iniciada. Além disso, determino que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses. Os planos estaduais deverão refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal.

62. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, orientarão o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Por fim, o DMF/CNJ enviará para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

63. É como voto.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; Nóbrega, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. *In*: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). **Novos horizontes do processo estrutural**. Londrina: Thoth, 2024. p. 35-68

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024. p. 358.

ROUX, Theunis. **The Politics of Principle: the first South African Constitutional Court, 1995-2005**. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 291.

TAMBWE, Giteya. **The impact of the engagement principle on the right to have acces to adequate housing: from reasonableness to engagement**. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 14-15.

“Um tribunal avaliando a razoabilidade não irá se perguntar se poderiam ter sido adotadas outras medidas mais desejáveis ou favoráveis, ou se o dinheiro público poderia ser utilizado de uma forma ainda melhor. A questão será a de saber se as medidas que foram adotadas são razoáveis. É necessário reconhecer que inúmeras medidas podem ser adotadas pelo Estado para cumprir as suas obrigações. Muitas delas satisfazem o requisito de razoabilidade. Uma vez demonstrado que as medidas são razoáveis, o requisito está cumprido”. **ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others**. Joanesburgo, 2000. p. 33. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>. Acesso em: 02 out. 2024, tradução livre.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results. Nova York: Organização Mundial das Nações Unidas, 2009. Disponível em: <https://www.undp.org/turkiye/publications/undp-handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results>. Acesso em: 02 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/competencias-tecnicas-de-auditoria/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2024.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 02 out. 2024.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. *Relatórios*. Disponível em: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/>. Acesso em: 03 dez. 2024.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **SUPREMA** – Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. p. 257-260.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Comitês de Políticas Penais:** guia prático para implantação. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/comites-de-politicas-penais-final-digital.pdf>. Acesso em: 08 out. 2024.

17/10/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Queria fazer aqui duas observações que já havia feito, por ocasião do meu voto, e em linha de um pensamento unânime deste Tribunal.

Quando investimos energia no sistema prisional, temos duas preocupações: a primeira, assegurar os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, como é dever do Estado; e, em segundo lugar, a constatação de que o sistema prisional é um dos principais focos de criminalidade do país.

A atuação sobre o sistema prisional é também uma política de segurança pública, de enfrentamento à criminalidade e de retomada dos presídios ao controle do Estado, porque, em muitos espaços, eles estão sobre o controle das organizações criminosas.

Há aqui uma dimensão de direitos fundamentais, que é em si suficiente, e há uma dimensão utilitarista de política de segurança pública, que o Supremo Tribunal Federal (STF) se dispôs a enfrentar. Não é um projeto fácil recuperar o degradado e infame sistema prisional brasileiro. É uma tarefa muito grande e não de baixo risco que o Supremo aceita enfrentar, mas, diante da prolongada inércia dos poderes públicos em geral, pareceu bem ao STF interferir nessa matéria, determinando ao governo federal a elaboração de um plano, que foi efetivamente elaborado, com alta qualidade, um plano complexo, extremamente detalhado, que agora estou submetendo a todos os Ministros. Precisamente por sua complexidade e grau de detalhamento, não o vou submeter hoje imediatamente à votação, para que todos os Colegas tenham a oportunidade de, ao longo da semana, se possível, examiná-lo e mandar eventuais sugestões ao meu Gabinete. Traríamos, então, se possível, já na próxima semana, com as sugestões consensuais

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

incorporadas, a fim de o podermos homologar e fazer com que comece o prazo para que os estados da federação e o Distrito Federal iniciem a elaboração dos seus planos. Como registrei, esse plano nacional - não propriamente federal, nacional - é o balizamento do que deverão fazer os estados nos próximos seis meses para o enfrentamento da crise no sistema prisional.

Não é um plano ficcional, nem é uma venda de ilusões. Estamos trabalhando, na maior medida do possível, para melhorar esse quadro. O sistema prisional é problemático e de difícil gestão em praticamente todos os países do mundo, mesmo nos mais desenvolvidos. São poucos os países - os escandinavos, talvez - onde há uma situação de superávit de vagas no sistema prisional, o que está longe de ocorrer na América Latina, de maneira geral - tragicamente, o continente mais violento do mundo, com maior índice de homicídios entre todos os continentes.

Esse é um esforço que o Tribunal se dispõe a fazer para enfrentar o crime organizado, que se estrutura, infelizmente, a partir do sistema prisional.

Pois, não, Ministro Flávio Dino.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Barroso, apenas para louvar a qualidade do trabalho que Vossa Excelência apresenta e, evidentemente, saudar todos que participaram. Tive a oportunidade de, então Ministro da Justiça, receber das mãos de Vossa Excelência o acórdão do Tribunal. Evidentemente, não houve tempo hábil, porque, logo em seguida, fui honrado com a indicação para aqui estar, e o coube ao Ministro Lewandowski.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Não se arrependeu, não é?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ainda não, mas não há preclusão em relação a arrependimento.

O Ministro Lewandowski conduziu com Vossa Excelência e com muita qualidade. Queria apenas destacar dois aspectos.

Um é que essa casuística nos serve a construir aspectos conducentes à consolidação dos processos estruturais entre nós - tema muito difícil,

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

porque há incidência da cláusula pétrea relativa ao princípio da separação de Poderes. Nesse caso, gostaria de realçar que a metodologia participativa supera essa objeção, na medida em que não foi uma construção apenas do Judiciário, mas também dos outros Poderes do Estado.

O segundo aspecto é fruto de uma experiência prática. No dia 1º de janeiro de 2015, exatamente à meia-noite e um minuto, lembrei-me que, a partir dali, Ministro Gilmar, eu era o responsável pela condução do então conflagrado sistema penitenciário de Pedrinhas - o Ministro Gilmar o conheceu muito bem pois, à época, presidia o Supremo e o Conselho Nacional de Justiça. Decorridos esses anos todos, tenho a honra de dizer que houve uma mudança profunda em relação a esse sistema, tanto que ele saiu das pautas noticiosas. Isso se deveu, sobretudo, a um fato: a decisão, na época, de dobrar a dotação orçamentária para nossa Secretaria de Gestão Penitenciária. Custa dinheiro, não há outra forma: gastar bem o dinheiro. Vossa Excelência destacou uma tríade, um trinômio, que eu gostaria de reforçar com essa experiência prática: trabalho para os presos, educação para os presos e assistência religiosa para os presos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Alimentação e higiene.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Alimentação e higiene. Há todo um plexo que deriva disso, mas, sem dúvida, a transformação passa por investimentos: alimentação, higiene, trabalho, educação, assistência religiosa. Fizemos, Ministro André, um trabalho enorme com capelanias religiosas, com todas as Igrejas participando - reivindicação dos líderes religiosos e dos presos. Fomos premiados, na época, seguidamente, pelo Ministério da Justiça, como um sistema que havia implementado mecanismos fortes e eficientes de trabalho e educação.

Gostaria de destacar esses itens, neste momento, porque não são objetos das minhas sugestões, na medida em que já constam do plano apresentado. Enfatizo que as poucas sugestões que encaminhei à Vossa Excelência por *WhatsApp* visam olhar outros temas, sobretudo a temática da segurança, tendo em mente não só os seiscentos ou oitocentos presos

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

federais, mas também os presídios de segurança máxima, que exigem protocolos diferenciados.

As ênfases e destaques, decorrem da dúplici experiência de ter gerido um sistema penitenciário estadual e um sistema penitenciário federal por treze meses, sem nenhuma fuga, sem nenhuma rebelião, no caso do presídio federal e, no caso dos presídios estaduais, com a redução de 80% das taxas negativas que lá havia.

Fruto dessa dificuldade que vivi, gostaria de destacar a centralidade, a primacialidade e a qualidade do trabalho liderado por Vossa Excelência e, no Poder Executivo, pelo Ministro Lewandowski.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente, apenas para subscrever as observações que o Ministro Flávio Dino fez e acrescentar um dado a mais. Olhava, agora, em nosso sistema de consulta, a petição inicial que enseja essa deliberação, ADPF 346, é de 26 de maio de 2015. Os debates se desdobraram até se chegar ao aprofundamento da figura jurídica e fática do estado de coisas inconstitucional. O voto de Vossa Excelência sistematizou essa ordem de ideias. O plano Pena Justa revela um transcurso, sem aqodamento, em que o Tribunal pôde amadurecer e formular um plano sobre o que já havia percebido. O voto de Vossa Excelência representa esse percurso e todo o cuidado para que o Poder Judiciário, especialmente no âmbito dos chamados processos estruturais, esteja na conformidade - para usar uma expressão conhecida na teoria jurídica - do campo jurídico, nada obstante reconheça a omissão sistemática dos poderes públicos.

Enalteço Vossa Excelência e aproveito o ensejo para enaltecer esse diálogo entre Cortes constitucionais. A figura jurídica do estado de coisas inconstitucional foi, em alguma boa medida, desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia. Teve, obviamente, aportes de outros tribunais, grande formulação doutrinária, e, com o voto de Vossa Excelência, agora, aqui no Brasil, recebe, por assim dizer, uma densificação concreta extremamente relevante, também algo digno de nota.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Nomeadamente na gestão de Vossa Excelência, Presidente, e temos procurado auxiliar nesse sentido, que se abre esse diálogo com os tribunais constitucionais da região, especialmente da América Latina. Vossa Excelência tem tido uma agenda intensa de diálogo com presidentes e vice-presidentes de tribunais de diversos países e, seguindo essa orientação, temos, também, propiciado o desenvolvimento dessa diretriz, tanto que, na próxima segunda-feira, dia 21, em linha com Vossa Excelência, estaremos precisamente em diálogo na Corte Constitucional da Colômbia, com a presidência e integrantes daquele tribunal, aprofundando ainda mais essa interlocução.

Meus cumprimentos, portanto, Presidente e equipe, de modo especial à equipe do Conselho Nacional de Justiça.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)- Obrigado, Ministro Fachin! A verdade é que o Judiciário poderia lavar as mãos nessa matéria e deixar por conta do Executivo, a quem incumbe a gestão do sistema prisional. Porém, como reconhecemos uma violação massiva dos direitos fundamentais, a proteção dos direitos fundamentais se insere na linha das nossas principais responsabilidades, mas queria destacar que é um trabalho de parceria do Judiciário, mais especificamente do órgão administrativo do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, com o Poder Executivo. Queria reiterar que não queremos vender ilusões: essa tarefa não é fácil, mas, em algum momento, precisamos dedicar-nos a ela.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (73032/RJ) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO. (A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. : INSTITUTO PRO BONO
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV. (A/S) : CEZAR ROBERTO BITENCOURT (20151/DF, 11483/RS, 9311-
A/TO)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
NORTE
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV. (A/S) : ISABELA MARRAFON (0008565/MT)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV. (A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV. (A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER (40855/PR)
ADV. (A/S) : RAQUEL LIMA SCALCON (86286/RS, 439421/SP)
ADV. (A/S) : MAIRA COSTA FERNANDES (33604/DF, 134821/RJ)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
AM. CURIAE. : ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) : MICHAEL MARY NOLAN (81309/SP)
ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)
ADV.(A/S) : LUCAS DE SOUZA GONCALVES (49184/GO)
ADV.(A/S) : PETRA SILVIA PFALLER (17120/GO)
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA
PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS -
SINESPS
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (60254/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada desde logo; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais e o DMF/CNJ, orientarão o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ enviará para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Plenário, 17.10.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

06/11/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADep
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

VOTO-VOGAL:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

I. Síntese da demanda

1. Em 04.10.2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nesta ADPF, reconhecendo a existência de um *estado de coisas inconstitucional* no sistema carcerário brasileiro. Eis a ementa do referido acórdão:

“Ementa: DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPF. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIS. NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PEDIDOS.

I. OBJETO DA AÇÃO

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

II. CONDIÇÕES CARCERÁRIAS E COMPETÊNCIA DO STF

2. Há duas ordens de razões para a intervenção do STF na matéria. Em primeiro lugar, compete ao Tribunal zelar pela observância dos direitos fundamentais previstos na Constituição, sobretudo quando se trata de grupo vulnerável, altamente estigmatizado e desprovido de representação política (art. 5º, XLVII, XLVIII e XLIX, CF). Além disso, o descontrole do sistema prisional produz grave impacto sobre a segurança pública, tendo sido responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral (arts. 1º, 5º e 144, CF).

III. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIIS

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

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

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

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

IV. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

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

V. CONCORDÂNCIA PARCIAL COM O VOTO DO RELATOR

7. Adesão ao voto do relator originário quanto à procedência dos pedidos para declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e determinar que: (i) juízes e tribunais motivem a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando determinada ou mantida a prisão provisória; (ii) juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão, pelo fato de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições mais severas do que as previstas em lei; (iii) juízes e tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN.

8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um **plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional**; e para

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

que **Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios**. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e monitoramento pelo STF.

VI. DIVERGÊNCIA DO VOTO DO RELATOR

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

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

11. **O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, retendo-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

envolvam reserva de jurisdição.

VII. CONCLUSÃO

12. Pedido julgado parcialmente procedente. **Tese:** “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos”.

(ADPF nº 347/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 04/10/2023, p. 19/12/2023)

2. No dia 08.07.2024, a União apresentou petição requerendo a concessão de prazo suplementar de 3 (três) meses para a entrega do plano nacional, denominado *Pena Justa*. A principal razão apresentada foi a necessidade de validação orçamentária no âmbito do Executivo Federal, para assegurar a efetividade das medidas previstas.

3. Em 06.08.2024, o Ministro Roberto Barroso deferiu prazo adicional de 30 (trinta) dias.

4. Em 27.09.2024, a União protocolou o plano *Pena Justa*. Conforme determinado no acórdão, trata-se de planejamento elaborado em colaboração com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça – DMF/CNJ, para atender às determinações do julgamento de mérito da ADPF.

5. Em 11.10.2024, a **União e o CNJ, em petição conjunta, apresentaram nova versão do plano**, com pequenas alterações nos indicadores de avaliação e monitoramento do plano. A versão final do plano foi **acompanhada, ainda, da sua Matriz de Implementação e da Planilha Orçamentária da União**.

6. Em 13.10.2024, o Procurador-Geral da República informou não ter oposição à homologação do plano nacional.

7. Iniciada a análise quanto à homologação do plano apresentado na sessão do plenário virtual realizada entre 25/10/2024 e 05/11/2024, **acompanhei o Ministro Presidente, fazendo, contudo, duas ressalvas**.

8. Após pedido de vista, o Ministro Alexandre de Moraes divergiu parcialmente do eminente relator apenas em relação três pontos. Além das questões por mim ressaltadas, foram objeto de especial ponderação a questão da *“vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia”* e a *“determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias”*.

9. Em seguida, o Ministro Flávio Dino pediu nova vista, tendo devolvido os autos para continuidade de julgamento na presente sessão do plenário virtual. Na mesma linha seguida pelos eminentes pares que já se manifestaram, Sua Excelência também se manifestou pela homologação do plano apresentado, tecendo ressalvas em relação a itens pontuais.

II. Exame da controvérsia

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

10. Após realizar nova análise dos autos, diante das posições lançadas depois da minha primeira manifestação, congratulando o Ministro Presidente pela abertura ao diálogo e à tentativa de deliberação verdadeiramente *“per curiam”*, **reitero as ressalvas anteriormente apresentadas e, além delas, filio-me aos dois itens adicionalmente indicados pelo Ministro Alexandre de Moraes em seu voto-vista.**

11. Inicialmente, reitero minha aquiescência quanto às premissas centrais que devem nortear a análise a ser feita por este Colegiado em situações como a presente, em que se examina, para fins de homologação, plano de ação que venha a ser produzido pelas autoridades públicas envolvidas, em decorrência de determinação imposta por este Supremo Tribunal Federal ao apreciar feitos catalogados pela doutrina como *processos estruturantes*.

12. Compartilho a compreensão sufragada pelo eminente Ministro redator para o acórdão – *e presidente desta Corte* – quanto à necessidade de evitar que o Poder Judiciário determine diretamente *“medidas pontuais para a solução do problema”*, sendo mais consentâneo com o primado da separação dos poderes que sejam estabelecidos *“metas e objetivos e determinar que o Executivo, responsável por desenvolver e implementar as políticas, apresente um plano de ação para solucionar o problema”*.

13. Dessa forma, a presente análise *“não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida”*. No presente momento, cumpre avaliar, de forma geral, se o plano apresentado está consentâneo com as balizas fixadas no acórdão, **resguardando-se para momento processual futuro o eventual escrutínio de medida pontual e concreta, conforme advertência contida na própria ementa da decisão exequenda.**

14. Nesse sentido, sublinho a parte final do **item 11 da ementa** já transcrita anteriormente:

“O plano deve, ainda, definir indicadores de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

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

15. À luz dessas premissas, que delineiam o escopo do exame ora empreendido, **antecipo estar de acordo com a conclusão alcançada pelo eminente Ministro Roberto Barroso**, entendendo ser o caso de **homologação** do plano apresentado. **Registro, apenas, pontual ressalva quanto a uma das “ações mitigadoras e medidas propostas”** em relação ao **4º problema** identificado no **eixo 4** do plano de ação, pelas razões que passo a expor.

16. O plano *pena justa* foi efetivamente estruturado a partir dos **três eixos** centrais indicados pelo acórdão, com a identificação dos *principais problemas* a serem combatidos em relação a cada um deles, seguidos da indicação das respectivas *ações mitigadoras*, tendo sido apontados, ainda, os correspondentes *indicadores e metas*. Fixaram-se também os *objetivos gerais* e o *cronograma* para sua gradual implementação, durante os anos de 2025, 2026 e 2027 – *considerando que o acórdão estipulou prazo de 3 anos para sua concretização*.

17. Para além do escopo inicialmente delimitado no acórdão exequendo, foi incluído um **quarto eixo** de atuação. O ponto incluído visa a adoção de *“Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional”*.

18. Para melhor compreensão da nova linha de ação sugerida, colaciono o rol de todos os *problemas* catalogados no referido eixo:

“Problema 1: baixa institucionalização do enfrentamento

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ao racismo no ciclo penal”

“Problema 2: fragilidade das políticas penais, orçamentos e informações”

“Problema 3: desrespeito aos precedentes dos tribunais superiores e normativas do conselho nacional de justiça”

“Problema 4: insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil”

“Problema 5: afastamento dos(as) servidores(as) do sistema de justiça criminal das estratégias de reintegração social de pessoas privadas de liberdade”

19. Apesar de não se tratar de diretriz expressa na decisão exequenda, entendo que o eixo guarda pertinência com o problema estrutural a ser enfrentado. Por isso, na esteira do que antecipou o eminente Ministro Roberto Barroso, **não vislumbro óbice, em tese, à sua inclusão.**

20. Nada obstante, como já tive oportunidade de pontuar em manifestação anterior, ao esmiuçar o **problema 4** a ser saneado, voltado à questão da *“insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil”*, o plano entende adequada a implementação da denominada *“compensação penal”*.

21. Por meio dessa medida, seria possível promover a *“contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões”*.

22. Para maior clareza, reproduzo o trecho do plano em que se aborda a questão:

“O Estado de Coisas Inconstitucional, que, em muitos dos seus aspectos, traduz-se em condições degradantes e desumanas de cumprimento de pena, traz consigo o desafio de como reduzir e reparar os danos causados às pessoas custodiadas nessas situações.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Algumas decisões em âmbito internacional asseveram a necessidade de respostas imediatas aos problemas de violações dos direitos das pessoas privadas de liberdade no Brasil. A Corte IDH estabeleceu medidas de reparação na análise de casos sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade e expediu, em novembro de 2018, medidas provisórias na questão do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no estado do Rio de Janeiro¹⁵⁶ e do Complexo Penitenciário do Curado, em Pernambuco¹⁵⁷, determinando que o tempo de prisão cumprido em condições degradantes fosse contado em dobro. Este modelo de compensação penal é amplamente utilizado na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que tem computado o tempo de prisão média brasileira como o dobro ou triplo de qualquer outra prisão europeia.

Assim, a **compensação penal é uma forma de reparação** em que há contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões. É também remédio relevante nos estabelecimentos prisionais em que as condições de vida chamam atenção por estar aquém do panorama nacional. Além disso, outras formas de reparação também devem ser estimuladas.

Olhar mais atencioso para o cotidiano do cárcere também revela que muitas pessoas privadas de liberdade não têm acesso ao direito da remição de pena, nos casos previstos em lei, por falta de oferta ou pelo impedimento de acesso, por parte do poder público, à educação, leitura e outras práticas sociais educativas. Nesses casos, pensar a reparação passa por promover esse direito à remição, reconhecendo a responsabilidade estatal.” (e-doc. 749, p. 143; grifos no original)

23. Mais adiante, ao indicar as *“ações mitigadoras e medidas propostas”* em relação a esse problema específico, o plano prevê o seguinte:

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

“(i) Reduzir e compensar os danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes: elaborar e implantar plano de compensação para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes; colocar na agenda nacional a criação de centros históricos, museus, memoriais, eventos e campanhas sobre a história da punição.

Reduzir e compensar danos causados às pessoas que vivenciam situações cruéis, desumanas e degradantes nos estabelecimentos prisionais brasileiros é imprescindível para combater o Estado de Coisas Inconstitucional. Reduzir e compensar danos causados às pessoas que vivenciam situações cruéis, desumanas e degradantes nos estabelecimentos prisionais brasileiros é imprescindível para combater o Estado de Coisas Inconstitucional. A adoção do modelo de compensação penal, reconhecido internacionalmente e no qual se contabiliza, de forma diferenciada, o período de cumprimento de pena em condições degradantes, é uma medida que pode contribuir significativamente para o processo de reparação. Nesse sentido, recomenda-se a definição de regras para adotar esse instituto nos contextos que constituam o estado de excepcionalidade.

A adoção do modelo de compensação penal, reconhecido internacionalmente e no qual se contabiliza, de forma diferenciada, o período de cumprimento de pena em condições degradantes, é uma medida que pode contribuir significativamente para o processo de reparação. Nesse sentido, recomenda-se a definição de regras para adotar esse instituto nos contextos que constituam o estado de excepcionalidade.

Também deve ser elaborado um plano de compensação destinado às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes, que apresente medidas alinhadas às políticas públicas de proteção social, entre outras ações. Devem ser estabelecidos fluxos para avaliar essas situações e a concessão dessas medidas.

(...)

(ii) Promover o direito à remição às pessoas que não

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público: promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público.

A ociosidade prisional é uma regra cuja principal responsabilidade recai sobre o Estado brasileiro na sua negligência em criar oportunidades de trabalho, educação e lazer nos estabelecimentos penais. A falta de atividades de inserção social por simples negligência é uma violação de direitos da pessoa privada de liberdade e afeta diretamente a possibilidade de progredir de regime, contribuindo para a superlotação carcerária.

O Plano Nacional já prevê uma série de estratégias para haver investimento na política de reintegração social, contudo, a dificuldade do poder público em agir dentro dos estabelecimentos penais não pode vir a afetar a remição penal. Por isso, o Plano Nacional propõe promover o direito à remição mesmo na falta de acesso a oportunidades de estudo ou trabalho, enquanto a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não resolvem sua omissão histórica. A proposta é a publicação de normativa sobre a concessão do direito à remição, em casos de omissão estatal, valendo para esse período de transição entre o começo da implantação do Plano Nacional e o seu final.” (e-doc. 749, p. 187/188; grifos no original)

24. Por fim, ao apresentar os *“indicadores em destaque do eixo 4”*, o plano prescreve:

“Para reduzir e compensar os danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes, que tem, como medida, elaborar e implantar plano de compensação para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes e o indicador atrelado é:

1. percentual de pessoas privadas de liberdade que receberam a compensação penal em relação a quantidade de pessoas privadas de liberdade em situação degradante

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

suscetíveis de receber compensação penal.”
(e-doc. 749, p. 202/203; grifos no original)

25. Portanto, em resumo, ao buscar enfrentar o problema da “*insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil*”, o plano visa implementar como ação mitigadora a “*compensação penal*”. A medida tem como consequência ampliar as possibilidades de detração do tempo de pena a ser cumprido em duas situações, quais sejam: (i) nos casos em que a pena é cumprida em condições degradantes e (ii) nos casos em que as hipóteses de remição previstas em lei não sejam efetivamente ofertadas aos presos por falha atribuída ao poder público.

26. Pois bem. Apesar de não ter participado do julgamento do presente feito, em razão do voto já proferido pelo Ministro Marco Aurélio (relator originário da demanda), não desconheço que essa específica medida constava do rol de providências cautelares apresentado pela petição inicial. *In verbis*:

“f) reconheça que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições do efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção.”

27. Bem por isso, o tema foi pontualmente discutido tanto no julgamento da citada medida cautelar, quanto por ocasião do julgamento de mérito da presente arguição.

28. Em seu voto-vista, o Ministro Barroso tratou especificamente da relevância da medida compensatória ora aventada. Ocorre que, **diante da divergência suscitada pelo Ministro Alexandre de Moraes e**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

acompanhada pelo Ministro Luiz Fux, o eminente redator para o acórdão esclareceu que, a rigor, a questão configurava *obiter dictum*, a ser analisado precisamente neste momento processual, qual seja, a homologação do plano.

29. Nesse sentido colho os seguintes excertos do inteiro teor do acórdão exequendo:

“O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Nesse ponto, coloco-me contrário, assim como também quanto à gestão da lotação prisional, com antecipação de saída e de progressão de regime como medidas de última *ratio*.

(...)

Quanto à possibilidade de compensação punitiva e de gestão da lotação prisional, posiciono-me contrário a esse sentido.”

(...)

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Minha intervenção era no sentido que o Ministro Zanin acaba de manifestar, de que existe essa decisão. De qualquer forma, era uma previsão genérica e **que não interfere com o resultado do julgamento porque é um *obiter dictum*. São ideias a serem consideradas na elaboração do plano**, mas mantenho que considero uma ideia importante a ser considerada. **Na ocasião da homologação, verificaremos se estamos de acordo com as balizas que venham a ser propostas.”**

“O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público.

(...)

Aqui também, Senhor Presidente, peço todas as vênias, mas a compensação punitiva, digamos assim, imposta pela Corte Interamericana no Complexo Penitenciário do Curado vale para aquele lugar, mas, na verdade, a compensação punitiva por privação de liberdade em situação mais gravosa,

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

reduzindo o tempo da pena, da gestão da lotação prisional com antecipação de saída, em meu modo de ver, com a devida vênia, cria uma singular abolitio criminis. Isso, efetivamente, no meu modo de ver, não é uma boa política criminal, diante de tantas virtudes que há nessa nossa solução em relação ao estado de coisas inconstitucional.

(...)

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministro Luiz Fux! Veja, esses pontos, são *obiter dictum*, para cogitação na elaboração do plano que voltará a este Plenário para homologação. Possivelmente, **essa questão vai ser revisitada se vier a ser incluída no plano, por não ser parte vinculante do voto, mas apenas em *obiter dictum*.**"

30. Diante de tais registros — *em conformidade com o quanto observado pelo eminente relator no voto ora apresentado* — **rememoro que a ideia da “compensação punitiva”, outorgada ao preso pela sua submissão a condições degradantes de encarceramento, não é inédita**, já tendo sido objeto de apreciação por este Colegiado Maior.

31. Para além dos julgamentos cautelar e de mérito da presente arguição, ao apreciar o **RE nº 580.252/MS**, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 16/02/2017, p. 11/09/2017, causa-piloto do **Tema nº 365 da Repercussão Geral**, o Ministro Roberto Barroso propôs que a responsabilização estatal pela submissão dos custodiados a condições degradantes ocorresse de forma “direta”, traduzida na remição do tempo de pena restante dos dias em que o preso ficara submetido a condições impróprias.

32. Contudo, prevaleceu o entendimento de que a responsabilização estatal deveria culminar no pagamento de indenização em pecúnia. Naquela ocasião, fixou-se a seguinte tese de repercussão geral:

“Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento."
(realcei)

33. Registro, ainda, que **o tema está sendo novamente discutido no bojo da ADI nº 5.170, de relatoria da Ministra Rosa Weber**. A ação teve julgamento iniciado no plenário virtual, na sessão realizada entre 22/09/2023 e 29/09/2023. Naquela assentada, Sua Excelência votou pela parcial procedência da demanda, sugerindo a fixação das seguintes teses:

*"(i) É inconstitucional a interpretação dos dispositivos do Código Civil que afaste a reparabilidade do dano moral individual sofrido por preso, em razão de condições subumanas, insalubres, degradantes ou de superlotação, sendo que **a reparação deverá ser natural, por meio da abreviação da pena**, e subsidiariamente em pecúnia, quando não implementada aquela pelo Juízo de execução penal, de ofício ou mediante provocação;*

*(ii) **Caberá ao Conselho Nacional de Justiça a uniformização quanto aos parâmetros de cabimento e os procedimentos para o abatimento da pena cumprida em condições degradantes, para o ajustamento da respectiva execução**, a ser desenhado a partir das prescrições que decorram da Constituição Federal, Tratados Internacionais e Lei de Execução Penal;*

*(iii) Sem prejuízo da uniformização material e procedimental quanto à hipótese de compensação, **o abatimento sobre a sanção deverá ser feito à razão de 1 dia de pena para cada 1 dia de encarceramento em condições degradantes, a serem apurados perante o Juízo da execução penal, conforme os balizamentos que serão definidos pelo Conselho Nacional de Justiça.**"*

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

34. Nessa conjuntura, a meu sentir, resta prematura a inclusão da medida de “*compensação punitiva*” no plano ora homologado, tendo em vista que (i) há precedente contrário deste Plenário, e, nada obstante a referida jurisprudência, (ii) a questão está sendo objeto de nova apreciação no bojo da ADI nº 5.170, **pendente de julgamento em razão do pedido de destaque realizado pelo Ministro Alexandre de Moraes – havendo, até o momento, apenas um voto computado, proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, que divergiu da relatora.**

35. Diante desses elementos, renovando as mais respeitosas vênias às compreensões em sentido contrário, continua não me parecendo suficiente a ponderação consignada pelo eminente relator, ao reconhecer que a efetiva implementação da medida de “*compensação penal*” está “*a exigir a edição de lei que a preveja*”. Portanto, “*caso se concretize, não decorrerá da decisão proferida pelo Supremo, mas sim de articulações políticas*”.

36. Isso porque, se é medida que depende de lei, a meu sentir, afigura-se mais produtora aguardar que sobrevenha a edição do diploma normativo autorizador para que, somente então, sejam adotadas as medidas administrativas necessárias à sua concretização, sob pena de incorrerem em alocação ineficiente de recursos e de tempo, em tema cuja urgência e multiplicidade de desafios é unanimemente reconhecida.

37. Além disso, a supressão, por hora, dos itens aqui indicados, tem o condão de limitar as medidas e ações a serem implementadas ao escopo de atuação efetivamente compreendido dentro do raio de atribuições do Conselho Nacional de Justiça e do Poder Executivo federal — *em parceria com as iniciativas estaduais* —, evitando que haja confusão em relação à matéria.

38. Quanto ao ponto, registra-se que, apesar da ponderação feita por Sua Excelência, aludindo à necessidade de edição de norma legal sobre a

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

questão, **consta da Matriz de Implementação** apresentada que as **ações mitigadoras** relacionadas à “compensação penal” têm as seguintes **medidas** a ser adotadas, e **metas gerais** a serem alcançadas:

Medida

“Elaborar e implantar plano de compensação penal para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes”

Meta Geral

“Adoção de regras para compensação penal em situações críticas que constituam o estado de excepcionalidade.”

Medida

“Promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público”

Meta Geral

“Publicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo”

39. Além da menção expressa à “publicação de normativa”, a **Matriz de Implementação** indica como **atores estratégicos** responsáveis pela sua concretização o **Conselho Nacional de Justiça**, e, no caso da remição por condições degradantes, sua atuação conjunta com **os Tribunais de Justiça**¹.

40. Por todos esses aspectos, renovando as vênias às compreensões em contrário, sem pretender que o Colegiado se imiscua nos pormenores do plano apresentado, entendo mais profícuo e eficiente que a versão efetivamente homologada se centre nas ações e medidas que estejam dentro do feixe de atribuições constitucionalmente confiadas ao Conselho Nacional de Justiça e ao Poder Executivo — *seja da União, seja dos Estados*

1 Em registro complementar, quanto à hipótese de remição por omissão estatal na oferta de estudo ou trabalho, a Matriz de Implementação registra no campo “Indicador” que já haveria “Ato normativo publicado” (e-doc. 737, p. 29).

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

da federação. Daí porque, neste momento, consigno a ressalva já indicada em relação aos itens exaustivamente indicados.

41. Registro, por fim, que na presente manifestação não antecipo posição quanto ao objeto da **ADI nº 5.170**. A par das discussões que possam ser realizadas no âmbito da jurisdição constitucional, que tem como produto final a extração definitiva da exegese contida na Lei Maior sobre determinada questão, o ponto central da presente análise é outro.

42. Em relação ao presente caso, me parece suficiente consignar que, para além da possibilidade de determinação da “compensação penal” pela via jurisdicional abstrata, ou exclusivamente pela via legislativa, não se trata de providência que possa vir a ser inserida no ordenamento jurídico por meio de ato meramente regulamentar.

43. Para além de tais pontos, **adiro, nessa assentada, às ressalvas adicionalmente realizadas pelo Ministro Alexandre de Moraes**, por comungar das preocupações expostas por Sua Excelência tanto em relação à questão da “*vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia*”, quanto em relação à “*determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias*”. Faço remissão, em relação a ambos os pontos, às razões bem lançadas por Sua Excelência.

III. Dispositivo

44. Ante o exposto, conforme já antecipado, **acompanho o eminente relator, para homologar o plano apresentado**. Contudo, **faço ressalva quanto (i) à adoção das ações mitigadoras apresentadas à título de “compensação punitiva”, elencadas no âmbito do problema 4, do eixo 4, do plano; (ii) à “vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia”; e (iii) à “determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

rotinas carcerárias, por motivos de segurança e combate ao crime organizado”, pelas razões acima elencadas.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (73032/RJ) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO. (A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. : INSTITUTO PRO BONO
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV. (A/S) : CEZAR ROBERTO BITENCOURT (20151/DF, 11483/RS, 9311-
A/TO)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
NORTE
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV. (A/S) : ISABELA MARRAFON (0008565/MT)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV. (A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV. (A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER (40855/PR)
ADV. (A/S) : RAQUEL LIMA SCALCON (86286/RS, 439421/SP)
ADV. (A/S) : MAIRA COSTA FERNANDES (33604/DF, 134821/RJ)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
AM. CURIAE. : ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) : MICHAEL MARY NOLAN (81309/SP)
ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)
ADV.(A/S) : LUCAS DE SOUZA GONCALVES (49184/GO)
ADV.(A/S) : PETRA SILVIA PFALLER (17120/GO)
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA
PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS -
SINESPS
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (60254/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada desde logo; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais e o DMF/CNJ, orientarão o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ enviará para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Plenário, 17.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin; e do voto do Ministro André Mendonça, que acompanhava o Relator com ressalvas, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário,

Sessão Virtual de 25.10.2024 a 5.11.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

12/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) juizou a presente arguição de preceito fundamental para impugnar o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, bem como para requerer a determinação de expedientes para melhorar as condições carcerárias e enfrentar a superlotação nas penitenciárias.

Em sessão plenária 4/10/2023, este Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de mérito desta ação, acolhendo parcialmente os pedidos formulados para, entre outras medidas, determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação. Transcrevo a ementa do referido julgado, no que interessa:

“Ementa: Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos.

(...)

VII. Conclusão

12. Pedido julgado parcialmente procedente.

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

2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos.

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

(ADPF 347, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, DJe de 19/12/2023).

Em síntese, ficou estabelecido ainda que o Governo Federal, em colaboração com o Conselho Nacional de Justiça, deveria formular um Plano Nacional para enfrentar o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro e submetê-lo ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para avaliação e homologação. Além disso, uma vez homologado o plano, a UNIÃO deve implementá-lo em até três anos, conforme o cronograma definido no próprio Plano.

Em cumprimento a essa determinação, foi apresentado o plano nacional intitulado Plano Pena Justa, com a respectiva Matriz de Implementação.

Argumenta-se que o Plano *"apresenta uma abordagem integrada e tem o propósito de enfrentar o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, com a adoção de medidas concretas para aprimorar o controle de vagas, a progressão de regime, e a saída das pessoas privadas de liberdade, além de fortalecer a reintegração social e prevenir a reincidência das graves violações de direitos"*. Diante desse cenário, pleiteia-se a homologação do Plano apresentado.

Na Sessão Virtual de 25 de outubro a 5 de novembro de 2024, a homologação do plano Pena Justa teve início de julgamento. O Relator, Min. ROBERTO BARROSO, ponderou que o Judiciário deveria adotar uma postura minimalista e deferente em relação às propostas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

apresentadas, que, globalmente, estabelecem ações e metas que atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito. Sua Excelência propõe a seguinte ementa ao julgado:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PLANO NACIONAL PARA SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL. HOMOLOGAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Homologação de plano em processo estrutural no âmbito de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No julgamento de mérito da ação, o STF reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro e determinou que a União, em cooperação com o DMF/CNJ, apresentasse plano nacional para a superação da crise, para fins de homologação por este Tribunal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se o plano Pena Justa atende as exigências, diretrizes e finalidades fixadas no julgamento do mérito da ADPF e deve ser homologado.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação.

4. Da mesma forma, a análise do plano de ação pelo Judiciário não deve adentrar as minúcias da política desenvolvida pelos gestores públicos. A avaliação judicial do plano apresentado em processo estrutural deve considerar a sua

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

razoabilidade, que estará caracterizada se o plano contiver: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade.

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

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

7. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas inconstitucional em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal.

8. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

IV. DISPOSITIVO

9. Homologação do plano Pena Justa e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses”.

Esse voto foi integralmente acompanhado pelo Min. EDSON FACHIN, mas o Min. ANDRÉ MENDOÇA iniciou divergência parcial, relativamente a determinações de compensação penal contidas no plano. Sua Excelência ponderou que:

“(…) em resumo, ao buscar enfrentar o problema da ‘insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil’, o plano visa implementar como ação mitigadora a ‘compensação penal’. A medida tem como consequência ampliar as possibilidades de detração do tempo de pena a ser cumprido em duas situações, quais sejam: (i) nos casos em que a pena é cumprida em condições degradantes e (ii) nos casos em que as hipóteses de remição previstas em lei não sejam efetivamente ofertadas aos presos por falha atribuída ao poder público.

(…)

a meu sentir, resta prematura a inclusão da medida de “compensação punitiva” no plano ora homologado, tendo em vista que (i) há precedente contrário deste Plenário, e, nada obstante a referida jurisprudência, (ii) a questão está sendo objeto de nova apreciação no bojo da ADI nº 5.170, pendente de julgamento em razão do pedido de destaque realizado pelo Ministro Alexandre de Moraes – havendo, até o momento, apenas um voto computado, proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, que divergiu da relatora.

(…)

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Ante o exposto, conforme já antecipado, acompanho o eminente relator, para homologar o plano apresentado. Contudo, faço ressalva quanto à adoção das ações mitigadoras apresentadas à título de “compensação punitiva”, elencadas no âmbito do problema 4, do eixo 4, do plano, pelas razões acima elencadas”.

Após, pedi vista dos autos para melhor refletir sobre alguns pontos contidos no Plano.

É o relatório.

Inicialmente, observo que a proposta de Plano para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras foi editado em articulação com o Conselho Nacional de Justiça.

Em síntese, são apresentados dois documentos:

- 1) Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileira – apresenta reflexões teóricas sobre os problemas do sistema carcerário brasileiro e apresenta medidas mitigadoras;
- 2) Matriz de Implementação do Plano Nacional – apresenta indicadores e metas para a implementação do plano.

O primeiro documento fundamenta e explica o conteúdo do plano; enquanto o segundo apresenta os indicadores para a supervisão de implementação pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Segundo manifestação da União (eDOC 736), “*O Plano Pena Justa tem como objetivo central implementar ações estruturais que combatam as condições degradantes nas prisões, ao mesmo tempo em que busca estabelecer políticas de longo prazo para prevenir a reincidência dessas violações”.*

Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça aduz (eDOC 734) que o voto condutor no julgamento de mérito desta ADPF faz um diagnóstico do sistema prisional em três eixos: (i) quantidade e qualidade das vagas existentes; (ii) descontrole na entrada; e (iii) falta de controle na saída. Essa estrutura foi extraída e replicada, de modo que, a partir dos citados

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

eixos, foram organizadas as questões mais relevantes que afetam o sistema prisional, agrupadas considerando o estágio em que são verificadas no ciclo penal.

Considerou-se, ainda, imprescindível a definição de ações voltadas à não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional, que passaram a compor um novo eixo: Políticas de não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional.

Nessa conjuntura, o plano foi estruturado em quatro eixos que refletem os problemas, as fases e as preocupações desta Corte durante a deliberação de mérito desta ADPF. Transcrevo abaixo os referidos eixos:

“Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional;

Eixo 2: Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional;

Eixo 3: Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social.

Eixo 4: Políticas de não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional”.

Registro que, em relação a cada um dos eixos, foram identificados problemas e propostas medidas mitigadoras. Apresenta-se a conjuntura atual, bem como os expedientes a serem adotados no prazo de até 3 anos, conforme determinado pelo TRIBUNAL, para superação do estado de coisas inconstitucional.

As informações apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça ainda cientificam que o plano foi desenvolvido *“segundo o profundo diálogo institucional entre União, Judiciário, e a ampla consulta com a sociedade civil”* e que *“um dos princípios deste Plano, e que o distingue de outras iniciativas, é a inclusão da dimensão estruturante do enfrentamento ao racismo institucional”*.

Relativamente aos diálogos institucionais, consigno que foi publicada Portaria Conjunta MJSP/CNJ n. 8/2024 que instituiu formalmente o Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro, o qual representou uma verdadeira instância de construção conjunta do plano nacional, permitindo a sinergia de equipes e o alinhamento da análise e governança em âmbito federal.

Observo, ainda, que o plano foi desenvolvido com ampla participação de órgãos públicos e da sociedade civil, uma vez que a versão sintética da proposta do plano, junto com matriz de implementação, foi submetida a escrutínio público e intenso debate com a sociedade civil. O diálogo social também foi bem-sucedido, notadamente em razão da realização de consulta pública e de audiência pública, que resultaram em 152 novas ações que foram incorporadas ao plano.

Sobre a Matriz de Implementação do Plano Nacional, são apresentados indicadores e metas objetivos, a serem implementados em cada um dos três anos do plano, com parâmetros objetivos que permitem o monitoramento pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Transcrevo, ilustrativamente, um problema e as metas estabelecidas para exemplificar a metodologia adotada:

“EIXO 3 – PROBLEMA: IRREGULARIDADES E GESTÃO INSUFICIENTE DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO PENAL

Medida - Qualificar dados e preenchimento das informações sobre monitoração eletrônica no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)

Meta Geral Qualificação dos campos de preenchimento sobre monitoração eletrônica nos sistemas nacionais

Atores estratégicos CNJ•MJSP

Indicador Percentual de campos sobre monitoração eletrônica nos sistemas nacionais desenvolvidos/qualificados conforme plano de implementação

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Meta Ano 1 Ano 2 Ano 3

100% 10% 60% 100%

Código do Indicador: 3.2.1.4.1.1

Meta Geral Preenchimento efetivo dos campos de informação sobre monitoração eletrônica nos sistemas nacionais

Atores estratégicos MJSP•Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e congêneres

Indicador Percentual de preenchimento dos campos de informação sobre monitoração eletrônica nos sistemas nacionais

Meta Ano 1 Ano 2 Ano 3

100% 10% 60% 100%

Código do Indicador: 3.2.1.4.2.1”.

No total, são apresentados ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 310 metas e 367 indicadores, que representam a requalificação das práticas do sistema de Justiça criminal e das políticas penais do país, visando, em seu conjunto e de forma inédita, superar as sucessivas violações de direitos nos cárceres brasileiros.

A Matriz de Implementação do Plano Pena Justa contempla, assim, tanto ações mitigadoras quanto medidas que refletem a natureza interinstitucional do Plano. De um lado, estão aquelas diretamente relacionadas às atribuições do CNJ, voltadas à atuação do Poder Judiciário, a exemplo da redução do fluxo de entrada no sistema prisional, da nacionalização do Sistema Eletrônico de Execução Unificado e do estabelecimento de parâmetros para extinção de pena de multa em casos de hipossuficiência.

De outro lado, encontram-se as iniciativas inseridas na esfera de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

atribuições legais do Poder Executivo federal, como a promoção do acesso à Política Nacional de Educação para pessoas privadas de liberdade, a institucionalização de programas de educação étnico-racial continuada e o apoio técnico aos estados para a execução dos repasses ao FUNPEN.

Dessa forma, o caráter colaborativo e democrático na elaboração do Plano Nacional reflete fielmente o cerne da decisão de mérito do STF nesta ADPF, a qual atribuiu ao CNJ e à UNIÃO a responsabilidade pelas medidas dentro de suas respectivas áreas de competência.

Diante dessas considerações sobre as potencialidades do plano no sentido de suplantar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, entendo que as medidas e estratégias propostas são, em geral, aptas a efetivar os comandos da decisão de mérito deste TRIBUNAL na presente ADPF.

Como sustentado pela União, as proposta idealizam soluções efetivas, exequíveis e duradouras em processo estrutural, as quais refletem o esforço conjunto da União e do DMF/CNJ em assegurar que as violações a direitos fundamentais apresentadas nos autos sejam enfrentadas pelo Poder Público.

Dessa maneira, DIVERGINDO SOMENTE EM RELAÇÃO AOS TRÊS PONTOS QUE SERÃO A SEGUIR DETALHADOS, entendo que seja importante A HOMOLOGAÇÃO PARCIAL.

1. DIVERGÊNCIAS QUANTO À HOMOLOGAÇÃO DO PLANO

A despeito de todas as reflexões até então lançadas sobre o mérito do Plano Pena Justa no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, entendo que algumas questões pontuais devem ser excluídas do Plano, notadamente os tópicos relativos à:

1.1 vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia;

1.2 previsão de contagem em dobro da pena cumprida em estabelecimento penal inadequado, a remição da pena sem

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

que haja efetivo trabalho ou estudo por parte do preso; e

1.3 determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, pelos motivos que passo a expor.

1.1 A Questão dos Hospitais de Custódia

De início, observo que consta do Plano a determinação de implementar, em todas as Unidades da Federação, o fluxo da Resolução CNJ nº 487/2023 na porta de entrada, assegurando a vedação de ingresso de pessoas com transtorno mental em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais.

Ocorre que a questão dos hospitais de custódia está pendente de julgamento pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na ADI 7389, Rel. Min. EDSON FACHIN, em que se impugna justamente a constitucionalidade da Resolução 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.2016/2001, no âmbito do processo penal e da execução de medidas de segurança.

Um dos pontos controvertidos é a vedação de ingresso de pessoas com transtorno mental em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais. Essa é uma temática seríssima que carece de maiores reflexões por esta Corte.

Na Sessão de 10 de outubro de 2024, o processo em referência foi apregoado para a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, de modo que pudemos iniciar uma meditação sobre os impactos dessa Resolução tanto em relação a direitos fundamentais da pessoas com saúde mental afetada como na segurança pública em geral.

Apenas a título de exemplo, registro notícia veiculada sobre o caso do *serial killer* de Maceió, recentemente preso, acusado de assassinar dez jovens com idades entre 13 e 25 anos, tendo o próprio investigado confessado a prática de oito homicídios. As vítimas moravam em região

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

periférica de Alagoas e foram mortas a tiros entre outubro de 2023 e agosto de 2024. O resultado do exame de confronto balístico realizado na arma apreendida na casa do autor no dia da prisão confirmou que a pistola foi a mesma usada para assassinar os 10 jovens. Segundo a notícia, a tese da defesa é provar que o autor é um sociopata, a fim de que seja considerado inimputável e possa ser tratado em unidades de saúde, como os CAPS (Centros de Atenção Psicossocial), ou permanecer com a família, uma vez que a Resolução do CNJ veda o ingresso de pessoas com transtorno mental em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais (BATISTA, Roberto. Jovens assassinados por serial killer de Maceió tinham entre 13 e 25 anos; veja quem são. Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2024/11/19/jo-vens-assassinados-por-serial-killer-de-maceio-tinham-entre-13-anos-e-25-anos-veja-quem-sao.ghtml>>. Acesso em 22 de novembro de 2024).

O nosso sistema de saúde pública, altamente em face das limitações que conhecemos, não tem estrutura adequada para o tratamento ambulatorial de pessoas inimputáveis autoras de delito, que representam um risco grave e comprovado para a sociedade.

A Resolução 487/2023 precisa ser analisada sob o aspecto de risco para a segurança pública que ela potencialmente implica, e também não se pode negligenciar que, na prática, as pessoas que precisam ser internadas em estabelecimentos médicos psiquiátricos seriam privadas do direito de restaurar sua saúde mental, por oferta de tratamento adequado.

Essas questões serão exaustivamente tratadas no julgamento da ADI 7389, Rel. Min. EDSON FACHIN, motivo pelo qual entendo que não devem constar no Plano Pena Justa, **deixando, portanto, de homologar esse tópico.**

1.2 A Contagem da Pena em Dobro e Remição da Pena

No que diz respeito aos institutos de compensação penal constantes do Plano, transcrevo os tópicos 29-32 do voto do Min. BARROSO pela

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

homologação, que tratam da remição da pena e compensação penal, nos seguintes termos:

“29. Por fim, considero relevante ressaltar a importância de duas ações previstas no plano. A primeira diz respeito à ‘[p]ublicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo’. Considero que a meta principal nesse tema deve ser a expansão da oferta de trabalho e estudo para aqueles que estão no sistema prisional. Sem isso, a função de ressocialização da pena será apenas um mito para justificar o afastamento de pessoas da sociedade.

30. Porém, enquanto a oferta de trabalho e estudo não estiver universalizada no sistema prisional, a remição de pena em favor daqueles a quem o Estado nega essa oportunidade não deve ser considerada impossível. As pessoas presas não podem ser punidas pela realidade caótica a que o Estado as submete. Se a União está disposta a editar normativa para regular a remição da pena nessa hipótese – ao mesmo tempo em que promove oportunidades de trabalho e educação, como o Pena Justa prevê –, parece-me que seria irrazoável remover essa ação do plano.

31. A segunda ação é a ‘compensação penal’, por meio da qual poderia haver ‘contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões’. A questão foi discutida também durante o julgamento do mérito desta ADPF. Na ocasião, diante do debate entre os Ministros, o tema foi tratado apenas em obiter dictum, de modo a não vincular a elaboração do plano pela União.

32. Apesar disso, mesmo sem uma determinação expressa do STF para fazê-lo, os atores envolvidos na elaboração do plano optaram por incluir no seu texto a possibilidade de compensação penal, a exigir a edição de lei que a preveja. Em meu entendimento, isso demonstra que a União reconhece a importância da medida e se compromete a implementá-la. Isso,

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

contudo, caso se concretize, não decorrerá da decisão proferida pelo Supremo, mas sim de articulações políticas”.

Registro também também, trechos do plano que dispõem sobre a compensação penal, apresentando a sua justificativa:

“(…) a compensação penal é uma forma de reparação em que há contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões. É também remédio relevante nos estabelecimentos prisionais em que as condições de vida chamam atenção por estar aquém do panorama nacional. Além disso, outras formas de reparação também devem ser estimuladas.

Olhar mais atencioso para o cotidiano do cárcere também revela que muitas pessoas privadas de liberdade não têm acesso ao direito da remição de pena, nos casos previstos em lei, por falta de oferta ou pelo impedimento de acesso, por parte do poder público, à educação, leitura e outras práticas sociais educativas. Nesses casos, pensar a reparação passa por promover esse direito à remição, reconhecendo a responsabilidade estatal”. (e-doc. 749, p. 143)

Quanto às ações mitigadoras e medidas propostas, a Matriz de Implementação do Plano estabelece o escopo de:

“(i) Reduzir e compensar os danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes: elaborar e implantar plano de compensação para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes; colocar na agenda nacional a criação de centros históricos, museus, memoriais, eventos e campanhas sobre a história da punição.

(…)

A adoção do modelo de compensação penal, reconhecido internacionalmente e no qual se contabiliza, de forma

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

diferenciada, o período de cumprimento de pena em condições degradantes, é uma medida que pode contribuir significativamente para o processo de reparação. Nesse sentido, recomenda-se a definição de regras para adotar esse instituto nos contextos que constituam o estado de excepcionalidade.

(...)

(ii) Promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público: promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público.

A ociosidade prisional é uma regra cuja principal responsabilidade recai sobre o Estado brasileiro na sua negligência em criar oportunidades de trabalho, educação e lazer nos estabelecimentos penais. A falta de atividades de inserção social por simples negligência é uma violação de direitos da pessoa privada de liberdade e afeta diretamente a possibilidade de progredir de regime, contribuindo para a superlotação carcerária. O Plano Nacional já prevê uma série de estratégias para haver investimento na política de reintegração social, contudo, a dificuldade do poder público em agir dentro dos estabelecimentos penais não pode vir a afetar a remição penal. Por isso, o Plano Nacional propõe promover o direito à remição mesmo na falta de acesso a oportunidades de estudo ou trabalho, enquanto a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não resolvem sua omissão histórica. A proposta é a publicação de normativa sobre a concessão do direito à remição, em casos de omissão estatal, valendo para esse período de transição entre o começo da implantação do Plano Nacional e o seu final". (e-doc. 749, p. 187/188)

Com a devida vênia aos entendimentos em sentido contrário, compreendo que é preciso combater a causa (situação degradante dos presídios), mas não diminuir a responsabilidade penal por situações que não auxiliam na prevenção e repressão do crime.

Além disso, consigno que a temática da compensação penal também

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

já foi apreciada e/ou está em análise em processos em tramitação no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

No julgamento do RE 580.252-RG, Red. p/ o Acórdão Min. GILMAR MENDES (Tema 365), a CORTE entendeu que, *“Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”*.

Nesse julgamento, o Ministro ROBERTO BARROSO propôs que a responsabilização estatal pela submissão dos custodiados a condições degradantes ocorresse de forma “direta”, traduzida na remição do tempo de pena restante dos dias em que o preso ficara submetido a condições impróprias. Entretanto, prevaleceu o entendimento de que a responsabilização estatal deveria culminar no pagamento de indenização em pecúnia. Transcrevo a ementa do referido julgado nesse sentido:

“Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º.

2. Violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários. Indenização. Cabimento. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato de agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37, § 6º, da Constituição, disposição normativa autoaplicável. Ocorrendo o dano e estabelecido o nexo causal com a atuação da Administração ou de seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado.

3. ‘Princípio da reserva do possível’. Inaplicabilidade. O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. É seu dever mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, bem como, se for o caso, ressarcir danos que daí decorrerem.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

4. A violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários não pode ser simplesmente relevada ao argumento de que a indenização não tem alcance para eliminar o grave problema prisional globalmente considerado, que depende da definição e da implantação de políticas públicas específicas, providências de atribuição legislativa e administrativa, não de provimentos judiciais. Esse argumento, se admitido, acabaria por justificar a perpetuação da desumana situação que se constata em presídios como o de que trata a presente demanda.

5. A garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos, constitui dever estatal que possui amplo lastro não apenas no ordenamento nacional (Constituição Federal, art. 5º, XLVII, “e”; XLVIII; XLIX; Lei 7.210/84 (LEP), arts. 10; 11; 12; 40; 85; 87; 88; Lei 9.455/97 - crime de tortura; Lei 12.874/13 – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura), como, também, em fontes normativas internacionais adotadas pelo Brasil (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, arts. 2; 7; 10; e 14; Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, arts. 5º; 11; 25; Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada em 13 de março de 2008, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros – adotadas no 1º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, de 1955).

6. Aplicação analógica do art. 126 da Lei de Execuções Penais. Remição da pena como indenização. Impossibilidade. A reparação dos danos deve ocorrer em pecúnia, não em redução da pena. Maioria.

7. Fixada a tese: ‘Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento’.

8. Recurso extraordinário provido para restabelecer a condenação do Estado ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais, nos termos do acórdão proferido no julgamento da apelação”.

(RE 580252, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Red. p/ Acórdão, Min. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe de 11/09/2017)

Como já me manifestei em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 40ª ed., São Paulo: Atlas, 2024, Capítulo 9, item 12), a Constituição Federal prevê que o Poder Público (pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos) responderá pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Assim, a responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, CF) baseia-se no risco administrativo, sendo, portanto, objetiva, a exigir a ocorrência (a) do dano; (b) da ação ou omissão administrativa; (c) da existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa; e (d) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. *Direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2000).

O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima. Nesse sentido: RE 109615, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 28/5/1996, DJ de 2/8/1996; RE 140270, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 15/4/1996, DJ de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

18/10/1996.

O modelo constitucional de responsabilização do Poder Público (CF, § 6º do art. 37), dessa forma, consagrou a Teoria do Risco Administrativo, pelo que ficou vedada a adoção de quaisquer outros modelos teóricos, como os que historicamente antecederam o modelo em vigor, como a Teoria da Irresponsabilidade do Estado, da responsabilidade fundada no Direito Civil, da Teoria da Culpa Administrativa e, embora com exceções previstas no próprio texto constitucional (art. 21, XXIII, “d”, CF), a Teoria do Risco Integral.

A esse respeito, a CORTE já assentou a impossibilidade de ampliação do modelo de responsabilização do Estado fundado no risco administrativo, em sentido próximo ao modelo de risco integral. Nesse sentido, a ADI 1358-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/1995, DJ de 26/4/1996, na qual declarada a inconstitucionalidade de leis distritais que conferia direito a pensão mensal a vítimas de crimes hediondos praticados por quaisquer agentes, não necessariamente agentes públicos.

Registro também o julgamento do RE 136861 (Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/3/2020, DJe de 22/1/2021), onde afastada a responsabilidade do Poder Público em razão da ausência de “*violação de um dever jurídico específico de agir*”, no caso, ausência de omissão na fiscalização de comércio de fogos de artifício, quando o dano ocorrido resultou da atividade clandestina de particulares.

Envolvendo discussão semelhante, mencione-se também o julgamento do RE 1209429, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 10/6/2021, DJe de 20/10/2021 (responsabilidade do Estado por profissional de imprensa ferido em situação de tumulto) e do RE 608880, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 8/9/2020, DJe de 1/10/2020 (ausência de responsabilidade de dano causado por foragido do sistema prisional).

A hipótese de responsabilização em debate, todavia, não trata de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

omissão estatal propriamente dita, tampouco de adoção da teoria de risco integral em relação a fatos alheios ao controle do Poder Público. As pessoas custodiadas pelo sistema prisional estão sob a custódia do Estado, a quem incumbe proporcionar condições humanas de encarceramento, conforme compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (Decreto 592/1992), prevê que *“toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana”* e que o *“regime penitenciário consistirá num tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e a reabilitação normal dos prisioneiros; os delinquentes juvenis deverão ser separados dos adultos e receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica”* (art. 10).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 678/1992, em seu art. 16, e a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), em seu art. 7º, assinalam o compromisso do Estado brasileiro com o tratamento humano de pessoas presas e com a adoção de medidas que previnam o cometimento de agravos à saúde, integridade e dignidade dessas pessoas.

Diversos atos de Direito Internacional, como as Regras de Mandela, as Regras de Bangkok, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, desumanos ou degradantes (Decreto 6085/2007), além de diversas normativas do Conselho Nacional de Justiça, informam materialmente qual é o tratamento carcerário adequado, que preserva a dignidade das pessoas presas.

A inércia do Poder Público, de todos os níveis federativos, em lograr a implementação das condições carcerárias adequadas, em que pese os sucessivos pronunciamentos do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido da intolerabilidade de tratamentos desumanos em estabelecimentos prisionais, com o conseqüente agravo à integridade e dignidade física, psíquica e moral de presos, constitui dano ilícitamente

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

infligido pelo Poder Público a essas pessoas, e, como tal, enseja a responsabilização objetiva do Estado.

O reconhecimento da responsabilidade do Poder Público nesse cenário, já reiterada no Jurisprudência da CORTE, vai ao encontro de julgados internacionais que afirmam o dever de indenizar qualquer pessoa submetida a tratamento desumano, degradante ou cruel, só a custódia do Estado, em estabelecimentos públicos.

Nesse sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos reconhece o direito a uma indenização pecuniária em razão da restrição da liberdade em condições inadequadas – *Dinu and Others x Romania* e *Lukashov x Ukraine*, ambos de 2021. De modo semelhante, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Hugo Juárez Cruzatt y otros ("Centro Penal Miguel Castro Castro") x República de Perú* (caso 11.015), e no caso *Teodoro Cabrera García e Rodolfo Montiel Flores x México* (caso 12.449), também assentou o dever de reparação.

As inúmeras crises penitenciárias ocorridas no Brasil, além do persistente descaso do Poder Público com a melhoria das condições carcerárias, expõe o país ao risco de censura semelhante pela CIDH.

Registre-se, a título exemplificativo, o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, que sofreu diversas inspeções realizadas pela CIDH, a partir de denúncias feitas pela Defensoria Pública do Estado Rio de Janeiro sobre a situação degradante e desumana em que os presos se encontravam. Em consequência dessas inspeções, foi editada a Resolução CIDH de 22 de novembro de 2018, a qual proibiu o ingresso de novos presos na unidade e determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no local – salvo para os casos de crimes contra a vida ou a integridade física, e de crimes sexuais.

Observo, a propósito, que, mesmo quando houve condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direito Humanos para a contagem em dobro da pena cumprida no especificamente no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, essa determinação não se estendeu indistintamente a todos os detentos.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Diante dessas considerações, reconheço a situação degradante do sistema prisional brasileiro e as violações aos direitos humanos decorrentes de superlotação, falta de luminosidade, falta de ventilação, falta de água, odor pútrido, sanitários quebrados, percevejos em colchões, água fria para banho de pessoas presas, água não filtrada para consumo, alimentos azedos, estragados e insuficientes, inexistência de equipe médica básica, milhares de presos que aguardam vagas em regimes semiabertos mas continuam em regime fechado por inércia estatal e ausência de oportunidade para estudar e trabalhar.

Foi essa realidade, inclusive, que justificou o julgamento de mérito da presente ADPF sobre o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

Contudo, o precedente firmado pela CORTE no julgamento do RE 580.252-RG, assinalando a responsabilidade do Estado pela reparação de danos materiais e morais infligidos à população carcerária, por meio de indenização pecuniária, tem o mérito de evitar a persistência e normalização desse quadro fático, onerando o Poder Público com encargo financeiro que estimulará a adoção das medidas administrativas em mora.

Finalmente, consigno que a questão da compensação pelo cumprimento de pena em condições degradantes ressurgiu no julgamento da ADI 5.170, Rel. Min. ROSA WEBER, cujo julgamento se iniciou na SV de 22-29/9/2023. A Relatora votou pela parcial procedência da demanda, sugerindo a fixação das seguintes teses:

“(i) É inconstitucional a interpretação dos dispositivos do Código Civil que afaste a reparabilidade do dano moral individual sofrido por preso, em razão de condições subumanas, insalubres, degradantes ou de superlotação, sendo que a reparação deverá ser natural, por meio da abreviação da pena, e subsidiariamente em pecúnia, quando não implementada aquela pelo Juízo de execução penal, de ofício ou mediante provocação;

(ii) Caberá ao Conselho Nacional de Justiça a uniformização

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

quanto aos parâmetros de cabimento e os procedimentos para o abatimento da pena cumprida em condições degradantes, para o ajustamento da respectiva execução, a ser desenhado a partir das prescrições que decorram da Constituição Federal, Tratados Internacionais e Lei de Execução Penal;

(iii) Sem prejuízo da uniformização material e procedimental quanto à hipótese de compensação, o abatimento sobre a sanção deverá ser feito à razão de 1 dia de pena para cada 1 dia de encarceramento em condições degradantes, a serem apurados perante o Juízo da execução penal, conforme os balizamentos que serão definidos pelo Conselho Nacional de Justiça”.

Nesse processo, já foi apresentado voto divergente do Min. GILMAR MENDES sobre essa proposta, para limitar o direito de reparação por danos morais do preso submetido encarceramento desumano e degradante, mas reconhecendo apenas o direito civil “à indenização pecuniária a ser paga em parcela única de acordo com a análise criteriosa de cada caso concreto e das particularidades de cada unidade prisional”.

Trata-se, portanto, de temática ainda em discussão no âmbito desta SUPREMA CORTE, de modo que também não reputo pertinente a inclusão da matéria no Plano Pena Justa, **deixando, portanto, de homologar esse tópico.**

1.3 O Uso de Câmeras na Integralidade das Rotinas Carcerárias

Finalmente, causa-me preocupação considerável uma determinação constante no Eixo 2, Problema 3, para lidar com a tortura, tratamentos desumanos, cruéis e degradantes às pessoas privadas de liberdade.

Refiro-me especificamente à ação do Plano que estabelece determinação para

“implantar sistema de câmeras corporais para 100% dos policiais penais nas escoltas de pessoas custodiadas, em todas as interações entre policiais e pessoas custodiadas dentro ou fora do ambiente prisional, durante as rotinas carcerárias (inclusive em

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

atendimento aos visitantes e advogados) e nas intervenções e resoluções de crises, motins e rebeliões no sistema prisional”.

Observo que se trata de comando peremptório e universal, que se aplica a 100% dos policiais penais durante todas as rotinas carcerárias, possibilitando que eventual acesso à essas imagens – principalmente pelo crime organizado – facilitem fugas e resgate de perigosos detentos.

Em estabelecimentos penais de segurança máxima, por exemplo, eventual mal uso ou vazamento das imagens registradas podem servir de ferramenta para que o crime organizado se informe sobre os fluxos carcerários e estabeleça estratégias de resgate de presos de alta periculosidade.

Não se pode negligenciar esse problema da fuga de presos, que é real e ocorreu, inclusive, em presídio federal – pela primeira vez na história –, no início deste ano, quando dois detentos da Penitenciária Federal de Mossoró-RN, pertencentes ao Comando Vermelho, conseguiram se evadir do local e só foram capturados depois de 50 dias de buscas.

Registro, ainda, matéria veiculada pela BBC que divulga estudo sobre a utilização de câmeras corporais de maneira inadequada por agentes de segurança no Reino Unido.

O estudo foi conduzido por dois anos e encontrou algumas questões alarmantes, como o compartilhamento das imagens filmadas com amigos e colegas de trabalho via *Whatsapp* ou outras redes sociais, incluindo imagens de pessoas despidas; o uso das câmeras para gravar conversas secretamente, sem autorização da outra parte; e a perda de imagem que seria usada como prova (TITHERADGE, Noel. *Police officers widely misusing body-worn cameras*. BBC. 27/09/2023).

Portanto, para além da questão da segurança, a privacidade, os custos e o gerenciamento dos dados também são objeto de preocupação no do uso das câmeras corporais pelos agentes de segurança pública. Observo, a propósito, que o Plano Pena justa determina a utilização das câmeras durante todas as rotinas carcerárias, inclusive em atendimento aos visitantes e advogados, não se limitando portanto à captura de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

imagem dos detentos.

As peculiaridades do sistema penitenciário e a nefasta infiltração do crime organizados em seu seio, não permitem a adoção integral dessa medida, que deverá ser melhor estudada a fim de garantir não só a segurança dos próprios policiais penais mas também de toda a Sociedade.

Diante desse cenário, também divirjo e DEIXO DE HOMOLOGAR a determinação peremptória constante do Plano Pena Justa para *“implantar sistema de câmeras corporais para 100% dos policiais penais nas escoltas de pessoas custodiadas, em todas as interações entre policiais e pessoas custodiadas dentro ou fora do ambiente prisional, durante as rotinas carcerárias (inclusive em atendimento aos visitantes e advogados) e nas intervenções e resoluções de crises, motins e rebeliões no sistema prisional”*.

2. DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, VOTO NO SENTIDO DA HOMOLOGAÇÃO PARCIAL, DIVERGINDO do eminente Ministro relator em relação aos três pontos anteriormente analisados:

1 vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia;

2 previsão de contagem em dobro da pena cumprida em estabelecimento penal inadequado, a remição da pena sem que haja efetivo trabalho ou estudo por parte do preso; e

3 determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, por motivos de segurança e combate ao crime organizado.

12/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

VOTO:

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o relatório elaborado pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso e, no mérito, acompanho integralmente seu voto como Relator, consoante posição por mim já externada.

Colho o ensejo do retorno do feito a julgamento para juntar a presente declaração de voto, com algumas observações complementares.

Trata-se de homologação do plano nacional de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional, elaborado pela União e pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), com o nome “Pena Justa”.

O plano é amplo, consistente e revela-se à altura do histórico desafio

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

enfrentado. Saúdo não apenas seu conteúdo, mas também o democrático processo que conduziu a sua elaboração, incluindo praticamente todas as instituições envolvidas na temática e múltiplos atores da sociedade civil. São 146 medidas e 52 ações mitigadoras recomendadas no contexto dos problemas identificados em quatro eixos estruturantes, contendo objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027, bem como a indicação precisa dos atores estratégicos responsáveis pela implantação de cada medida. Eis porque, em linhas muito gerais, acompanho o voto do e. Ministro Relator.

Passo a abordar brevemente alguns pontos suscitados pelos e. Ministros André Mendonça e Alexandre de Moraes, à luz da premissa consignada pelo e. Ministro Relator em seu voto:

“[...] No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria, j. em 03.07.2023), este Tribunal determinou que, ao intervir em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema. Em lugar disso, deve estabelecer metas e objetivos e determinar que o Executivo, responsável por desenvolver e implementar as políticas, apresente um plano de ação para solucionar o problema.

4. Para manter coerência com o referido precedente, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo, no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema, cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado [...]”

No curso da presente sessão virtual, o e. Ministro Alexandre de Moraes homologa parcialmente o plano, divergindo nos seguintes pontos:

ADPF 347 HOMOLOGPROCÉSTRUTURAL / DF

“Diante de todo o exposto, VOTO NO SENTIDO DA HOMOLOGAÇÃO PARCIAL, DIVERGINDO do eminente Ministro relator em relação aos três pontos anteriormente analisados: 1 vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia; 2 previsão de contagem em dobro da pena cumprida em estabelecimento penal inadequado, a remição da pena sem que haja efetivo trabalho ou estudo por parte do preso; e 3 determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, pelos motivos que passo a expor.”

O primeiro tema diz respeito à diretriz de interdição de hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, constante da Resolução CNJ nº. 487/2023 e objeto de análise em quatro ações de minha Relatoria (ADI's nº. 7.389, 7.454 e 7.566; ADPF nº. 1076), cujo julgamento foi já iniciado.

Com a devida vênia ao e. Ministro Alexandre de Moraes, entendo que a circunstância da pendência do julgamento não impede a inclusão do item no Plano em análise.

A inclusão de cumprimento da referida resolução é legítima, posto que ato normativo em vigor. Caso esta Corte decida por sua inconstitucionalidade, na sede e no momento adequado, tal medida restará, evidentemente, prejudicada, sendo excluída do Plano.

A rigor, a temática dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico por meio da Resolução CNJ nº. 487/2023 aparece somente de passagem:

“a) consta como um dos elementos na composição de indicador na medida que visa qualificar a audiência de custódia, no âmbito da ação mitigadora “controlar e racionalizar a porta de entrada do sistema penal” (Eixo 1 – Problema: Superlotação carcerária e sobre-representação da população negra);

b) é citada em duas medidas ligadas à ação mitigadora “fortalecer

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ações de proteção social para pessoas egressas do sistema prisional” (Eixo 3 – Problema: processos de saída da prisão sem estratégias de reintegração social);

c) de forma mais genérica, a implementação da Resolução CNJ nº. 487/2023 é uma das medidas propostas na ação mitigadora “ofertar atenção básica à saúde e fluxos de atendimento para média e alta complexidade” (Eixo 2 – Problema: baixa oferta e má qualidade dos serviços prestados nas prisões).”

Trata-se, portanto, de resolução em vigor e amparada em fundamentos legais que gozam de presunção de constitucionalidade, sobretudo oriundos da Lei 10.216/2001 e do contexto de monitoramento das medidas de cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*.

Pelo exposto e considerando mais adequado apreciar o mérito do tema nas quatro ações em julgamento, entendo razoável preservar, nesse momento, a inclusão do tema no Plano Pena Justa.

Um segundo item objeto de parcial divergência reúne, de um lado, a medida referente à contagem em dobro da pena cumprida em condições cruéis, desumanas ou degradantes e, de outro, a chamada “remição ficta”, a que faria jus a pessoa privada de liberdade a quem a administração penitenciária não ofereceu condições objetivas para a realização de estudo ou trabalho. Ponderações referentes à compensação penal foram trazidas também pelo e. Ministro André Mendonça, em seu voto.

Embora se trate de questões efetivamente objeto de dissenso e debate, inclusive com decisões contrárias por mim proferidas, entendo que o que consta do Plano tem a natureza de mera recomendação ou diretriz, de caráter abertamente transitório, o que se coaduna a um processo estrutural complexo como a presente Arguição.

Sobre a compensação penal, trata-se de ampliar o debate sobre medida reparadora presente na jurisprudência da Corte Interamericana dos Direitos Humanos (bem como do Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH), destacando-se as medidas provisórias contra o Brasil

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

nos casos do Instituto Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro) e Complexo do Curado (Pernambuco), ambas determinando a contagem em dobro do tempo de pena cumprido em condições violadoras dos direitos fundamentais.

O que efetivamente consta do Plano é apenas, como meta, a “adoção de regras para compensação penal em situações críticas que constituam o estado de excepcionalidade” (Eixo 4 – Problema: insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil) (p. 177), inexistindo determinação a violar ou antecipar decisões deste Tribunal. Prevê-se a fixação de regras definidoras das situações críticas que, à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, possam, em tese, justificar a medida. Pondero que a compensação penal não pode se dar de maneira generalizada, mas de acordo com a análise caso a caso, nos exatos termos previstos no plano.

Quanto à remição em casos de ausência de oferta de trabalho ou estudo pelo poder público na vigência do Plano, a meta geral proposta é a “publicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo” (Eixo 4 – Problema: insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil) (p. 182). Transcrevo sua justificativa, na forma como originalmente redigida:

“(ii) Promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público: promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público. A ociosidade prisional é uma regra cuja principal responsabilidade recai sobre o Estado brasileiro na sua negligência em criar oportunidades de trabalho, educação e lazer nos estabelecimentos penais. A falta de atividades de inserção social por simples negligência é uma violação de direitos da pessoa privada de liberdade e afeta diretamente a possibilidade de progredir de regime, contribuindo para a superlotação carcerária. O Plano Nacional já prevê uma série de

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

estratégias para haver investimento na política de reintegração social, contudo, a dificuldade do poder público em agir dentro dos estabelecimentos penais não pode vir a afetar a remição penal. Por isso, o Plano Nacional propõe promover o direito à remição mesmo na falta de acesso a oportunidades de estudo ou trabalho, enquanto a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não resolvem sua omissão histórica. A proposta é a publicação de normativa sobre a concessão do direito à remição, em casos de omissão estatal, valendo para esse período de transição entre o começo da implantação do Plano Nacional e o seu final.” (p. 188)

Assim como quanto à compensação penal, todavia, entendo inadmissível o reconhecimento indiscriminado e generalizado da remição nessas hipóteses, cabendo ao juízo da execução proceder à análise detalhada de cada situação. Da mesma forma, trata-se de medida subsidiária, prevista até que as unidades prisionais se estruturam para cumprir o mandamento legal de oferecer condições efetivas para o exercício dos direitos ao trabalho e estudo. A medida específica contida no Pena Justa está desenhada nesses termos, razão por que entendo deve ser mantida.

Quanto ao terceiro item, por fim, cuida-se da implementação de ferramentas de transparência e monitoramento dos ambientes e das atividades dos profissionais nos estabelecimentos prisionais. Penso que a medida é indispensável, mas que deve ser implementada de maneira a não tisonar a necessária segurança da gestão das unidades prisionais e dos servidores penais, também eles titulares do direito ao ambiente laboral seguro e digno. No ponto, sem divergir das pertinentes observações do e. Ministro Alexandre de Moraes, considero que tais preocupações foram contempladas pelo Plano Pena Justa.

Com essas breves reflexões, acompanho INTEGRALMENTE o bem lançado voto do Ministro Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (73032/RJ) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO. (A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. : INSTITUTO PRO BONO
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV. (A/S) : CEZAR ROBERTO BITENCOURT (20151/DF, 151795/MG, 103836/
PR, 218023/RJ, 11483/RS, 9311-A/TO)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
NORTE
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV. (A/S) : ISABELA MARRAFON (0008565/MT)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV. (A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV. (A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER (40855/PR)
ADV. (A/S) : RAQUEL LIMA SCALCON (86286/RS, 439421/SP)
ADV. (A/S) : MAIRA COSTA FERNANDES (33604/DF, 134821/RJ)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
AM. CURIAE. : ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) : MICHAEL MARY NOLAN (81309/SP)
ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)
ADV.(A/S) : LUCAS DE SOUZA GONCALVES (49184/GO)
ADV.(A/S) : PETRA SILVIA PFALLER (17120/GO)
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA
PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS -
SINESPS
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (60254/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada desde logo; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais e o DMF/CNJ, orientarão o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ enviará para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Plenário, 17.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin; e do voto do Ministro André Mendonça, que acompanhava o Relator com ressalvas, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário,

Sessão Virtual de 25.10.2024 a 5.11.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes e do voto do Ministro Dias Toffoli, ambos no sentido da homologação parcial do plano, divergindo do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator) em relação a três pontos: 1 vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia; 2 previsão de contagem em dobro da pena cumprida em estabelecimento penal inadequado, a remição da pena sem que haja efetivo trabalho ou estudo por parte do preso; e 3 determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, por motivos de segurança e combate ao crime organizado, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 9.12.2024 (11h00) a 11.12.2024 (23h59).

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: O eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, Presidente desta Casa, submete ao Tribunal Pleno, para fins de análise e homologação, o Plano Pena Justa, formulado em conjunto por órgãos do Poder Executivo e pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ (DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas), em atenção ao comando proferido no processo em epígrafe, consoante sintetiza o seguinte fragmento da ementa do acórdão:

EMENTA: DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPF. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIAS. NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIAS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

...

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

11. O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii)

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir **indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade**, bem como os **recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados**. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, retendo-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.

VII. CONCLUSÃO

12. Pedido julgado parcialmente procedente. Tese: “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, **União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto**, devendo tais planos ser especialmente voltados para o **controle da superlotação carcerária**, da **má qualidade das vagas** existentes e da **entrada e saída dos presos**. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos. (ADPF 347, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2023 PUBLIC 19-12-2023 - destaquei)

A União destaca o atendimento das “*determinações contidas no julgamento de mérito da ADPF nº 347*” e “*requer a homologação do Plano ora apresentado*”.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

O Procurador-Geral da República “*não se opõe à homologação do Plano Pena Justa, apresentado em conjunto pela União e pelo Conselho Nacional de Justiça*”.

Em 09/12/2024 pedi vista dos autos.

Examino.

Verifico, com a complementação efetuada pelo Exmo. Presidente Luís Roberto Barroso, que a quase totalidade das preocupações que manifestei estão agora incorporadas ao voto de S.Exa.

Transcrevo, à íntegra, o tópico do voto do eminente Relator dedicado à inclusão das ressalvas e sugestões por mim encaminhadas, bem como pelos eminentes pares:

“IV. RESSALVAS E ACRÉSCIMOS ÀS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO

22. Para fomentar o diálogo sobre o Pena Justa, sugeri aos Ministros que enviassem sugestões a serem consideradas durante a homologação do plano. Da mesma forma como este Tribunal se uniu para reconhecer por unanimidade o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, considero relevante a formação de consenso sobre a forma de resolver esse problema.

3. Alguns Ministros apresentaram ressalvas ou acréscimos relativamente a determinadas medidas previstas no plano. Nesse sentido, entendo que, embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes da sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Passo, então, a apresentar as preocupações e sugestões externadas pelos Ministros desta Corte, com o

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

objetivo de contemplá-las.

24. O Ministro Flávio Dino apresentou sugestões muito relevantes, com as quais concordo quase integralmente. Em primeiro lugar, Sua Excelência ressalta que a publicização de dados sobre o uso de armamento letal e não letal nos estabelecimentos prisionais pode causar insegurança. Nesse sentido, sugere que sejam feitas ressalvas quanto à divulgação dessas informações, com o que estou de acordo. Assim, entendo que a União deve publicizar os referidos dados, desde que não haja risco para a integridade da instituição em questão, o que deve ser avaliado no caso concreto.

25. Em segundo lugar, ressalta a importância da indicação dos recursos orçamentários que irão financiar o plano, especialmente da sua origem; isto é, se serão apenas recursos federais ou também estaduais. Considero importante reiterar este ponto: o Pena Justa é o plano nacional para combate ao estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, que servirá como parâmetro para a construção de planos estaduais. Após a homologação do Pena Justa, Estados e o Distrito Federal irão elaborar os seus próprios planos, prevendo os recursos orçamentários, humanos e tecnológicos que cada um deles investirá para superação de falhas estruturais no sistema prisional. Ainda que o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional deva ser uma prioridade para o poder público, a construção dos planos observará os limites orçamentários de cada ente, para que a solução de um problema estrutural não acarrete o surgimento de outros igualmente relevantes e graves.

26. Em terceiro lugar, o Ministro Flávio Dino propõe que se fomente um aparato robusto no Poder Judiciário para o acompanhamento de penas alternativas e monitoração eletrônica. Em especial, Sua Excelência ressalta que o controle na entrada no sistema prisional, apesar de essencial, não deve fragilizar o sistema de justiça ou fomentar a impunidade na sociedade. Sobre o tema, as políticas de Alternativas Penais e

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

de Monitoração Eletrônica encontram-se regulamentadas, no CNJ, por meio das Resoluções nº 288/2019 e 412/2021 e, no Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Portaria nº 495/2016.

27. Há consenso interinstitucional no sentido de que as Centrais Integradas de Alternativas Penais e Centrais de Monitoração Eletrônica devem ser instituídas e mantidas preferencialmente no âmbito do Poder Executivo, assegurada estreita parceria com o Poder Judiciário na construção conjunta, entre CNJ e MJSP, de fluxos e procedimentos difundidos nacionalmente por ambos os órgãos. Em alinhamento com a preocupação do Ministro, o Pena Justa prevê, em seu Eixo 1, o fortalecimento das Varas de Execuções das Penas e Medidas Alternativas, tanto por meio da sua instituição em Tribunais de Justiça que não as possuem, quanto por meio da capacitação de juízes e servidores das varas existentes, a fim de aprimorar a atuação do Judiciário.

28. Ainda sobre o tema, é importante ressaltar que, durante a gestão de vagas no sistema prisional, os juízes podem realizar a compensação entre unidades prisionais, a fim de reduzir a superlotação de uma instituição específica. Trata-se de alternativa legítima, que contribui com a macrogestão das unidades prisionais estaduais. Por último, ressalto que é importante analisar o perfil do preso e sua conduta pregressa quando a regulação de vagas impuser uma análise acerca da revogação de prisão preventiva ou cautelar.

29. O Ministro Dino faz, ainda, observações sobre duas metas específicas previstas no plano apresentado. A primeira diz respeito à redução no fluxo de entrada no sistema prisional de pessoas acusadas por crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça. Quanto a ela, sugere acrescentar que os beneficiários não devem ser reincidentes, sugestão que também acolho. A segunda meta se refere à redução no fluxo de entrada no sistema prisional de pessoas acusadas de crimes relacionados à Lei de Drogas. Nesse ponto, entende que deve haver expressa alusão ao imperativo cumprimento do que

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

decidido pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659, Tema 506 da repercussão geral (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 26.06.2024). Também considero de grande relevância a referência à tese de repercussão geral firmada pelo Supremo, devendo a União incluí-la no Pena Justa.

30. Ressalta, ainda, a importância de prever uma margem de adaptação dos planos para situações específicas ou peculiaridades regionais, a exemplo da questão da obrigatoriedade de água quente em unidades prisionais, considerando que em determinadas regiões do país a temperatura ambiente minimiza a sua necessidade. Compartilho da preocupação do Ministro, tendo em vista que cada Estado possui características ambientais próprias. As metas e ações deste Plano, ao serem incorporadas aos planos estaduais, deverão ser adaptadas conforme a realidade de cada ente, criando uma política responsiva e adequada às necessidades locais.

31. O Ministro Dino destaca a possibilidade de estimular os Estados a criarem capelanias, vinculadas à Secretaria de Administração Penitenciária, contemplando diferentes matrizes religiosas e que atendam a diferentes unidades prisionais, para ampliar a oferta de amparo e assistência religiosa. Acolho a sugestão, ressaltando a importância da assistência religiosa para a reintegração do preso à sociedade. É importante que as capelanias sejam plurais, oferecendo suporte de diferentes matrizes religiosas.

32. Em relação ao Serviço Nacional de Alternativas Penais, o Ministro complementa a importância de um olhar diferenciado para populações vulneráveis, por orientação sexual, raça e gênero, de forma aumentar a efetividade dessas medidas, levando em consideração a situação específica de cada indivíduo. Também nesse ponto, adiro à sua sugestão.

33. No tocante aos modelos de infraestrutura prisional, o Ministro Dino destaca a importância de acrescer a participação do CONFEA, CREA e dos Estados entre os atores estratégicos na criação de modelos arquitetônicos, adequados

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

à realidade local. Reconheço a necessidade de ampliar a lista de atores envolvidos, especialmente para abranger instituições com expertise reconhecida, conhecedoras das características regionais de cada ente e aptas a fornecer apoio técnico para o desenvolvimento de modelos arquitetônicos adequados.

34. O Ministro Flávio Dino também sugere o indicador “[a]umento no percentual de subseções ou comarcas atendidas”, que busca fortalecer a atuação da Defensoria Pública. Entendo que o indicador “percentual de subseções ou comarcas” e “percentual de investigados ou acusados atendidos” não são opostos, mas complementares. Por isso, entendo que os dois indicadores devem ser integrados ao Plano.

35. Enquanto a interiorização das Defensorias Públicas não ocorre plenamente, o Ministro Flávio Dino ressalta a importância de que convênios sejam criados com as Seccionais da OAB em nível estadual, a fim de assegurar efetivo acesso à justiça gratuita para aqueles que estão geograficamente longe da Defensoria e que não possuem recursos para arcar com um advogado particular. Concordo com a preocupação de Sua Excelência, ressaltando a necessidade de que os Planos estaduais prevejam a criação e o fomento de convênios entre a Defensoria Pública, o Judiciário e a OAB, enquanto o processo de interiorização das Defensorias não é concluído.

36. Por fim, o Ministro Flávio Dino ressalta a importância de que cada Estado tenha uma Secretaria destinada especificamente à gestão do sistema prisional estadual. Isso porque a inclusão do tema dentro do orçamento e da pauta de atuação das secretarias de segurança pública atrapalharia o desenvolvimento de políticas específicas para o enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional. Compartilho da preocupação de Sua Excelência, reiterando a importância de que cada Estado tenha uma secretaria específica para a administração do sistema prisional, com orçamento, estrutura e políticas próprias, o que deve ser

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF**fomentado pelo plano nacional.**

37. O Ministro Alexandre de Moraes também apresentou importantes sugestões. Sua Excelência ressalta que este Tribunal ainda irá julgar a ADI 7.389, que impugna a Resolução CNJ nº 487/2023, a qual veda o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais. Tendo em vista a relevância do tema, que será discutido pelo Plenário em momento oportuno, ressalto que as ações previstas no Pena Justa sobre o tema só serão exigíveis após julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário.

38. Uma segunda preocupação de Sua Excelência diz respeito à implementação de sistema de videomonitoramento nos estabelecimentos prisionais e de câmeras corporais para os policiais penais. A prática de tortura e atos violentos contra os custodiados é um dos grandes problemas do sistema prisional, como revelam os relatórios de inspiração produzidos pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MPCT). Entendo que a medida é essencial para viabilizar o controle da atividade penitenciária e conferir-lhe maior transparência, além de proporcionar segurança para agentes e detentos. O uso de câmeras corporais por integrantes de órgãos de segurança pública já é regulamentado pela Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

39. Compreendo, contudo, a preocupação apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes relativamente ao uso de câmeras em situações específicas que exponham a segurança da unidade prisional e de seus servidores. Assim, quando o funcionamento das câmeras impuser risco ao servidor ou à segurança da unidade prisional, os agentes não estarão obrigados a utilizá-las. Essas situações devem ser excepcionais e previamente fixadas em normativa estadual, com a devida fundamentação técnica. Alguns exemplos seriam: a realização de capacitações técnicas; treinamentos sobre a segurança da unidade prisional; e reuniões técnicas entre os agentes para tratar de questões de segurança e gestão do presídio. A situação

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

considerada excepcional deve ter estrita pertinência com a garantia de segurança da unidade prisional e de seus servidores.

40. Consideradas essas preocupações, reformulo o voto anteriormente proferido, para estabelecer que o plano Pena Justa deve ser homologado com as ressalvas e os acréscimos aqui consignados.

41. Nesse ponto, destaco que, apesar de ter acolhido grande parte das sugestões apresentadas por outros Ministros, há alguns pontos ressaltados que considero especialmente relevantes e que, por isso, entendo devam ser mantidos na forma como previstos no plano. O primeiro ponto diz respeito à “[p]ublicação de normativa sobre a concessão do direito à remição em casos de omissão estatal na oferta de trabalho ou estudo”. Considero que a meta principal nesse tema deve ser a expansão da oferta de trabalho e estudo para aqueles que estão no sistema prisional. Sem isso, a função de ressocialização da pena será apenas um mito para justificar o afastamento de pessoas da sociedade.

42. Porém, enquanto a oferta de trabalho e estudo não estiver universalizada no sistema prisional, a remição de pena em favor daqueles a quem o Estado nega essa oportunidade não deve ser considerada impossível. As pessoas presas não podem ser punidas pela realidade caótica a que o Estado as submete. Se a União está disposta a editar normativa para regular a remição da pena nessa hipótese – ao mesmo tempo em que promove oportunidades de trabalho e educação, como o Pena Justa prevê –, parece-me que seria irrazoável remover essa ação do plano.

43. O segundo ponto se refere à “compensação penal”, por meio da qual poderia haver “contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões”. A questão foi discutida também durante o julgamento do mérito desta ADPF. Na ocasião, diante do debate entre os Ministros, o tema foi tratado apenas em *obiter dictum*, de modo a não vincular a

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

elaboração do plano pela União.

44. Apesar disso, mesmo sem uma determinação expressa do STF para fazê-lo, os atores envolvidos na elaboração do plano optaram por incluir no seu texto a possibilidade de compensação penal, a exigir a edição de lei que a preveja. Em meu entendimento, isso demonstra que a União reconhece a importância da medida e se compromete a implementá-la. Isso, contudo, caso se concretize, não decorrerá da decisão proferida pelo Supremo, mas sim de articulações políticas nesse sentido.

45. Dessa forma, considero que o Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos indicados, atende aos critérios de razoabilidade fixados na primeira parte do meu voto, servindo de referência para planos a serem elaborados por gestores públicos em outras ações estruturais. A qualidade do plano se deve ao inegável esforço e colaboração da sociedade civil e de todos os atores envolvidos, especialmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o DMF/CNJ.

46. O esforço da União deve seguir agora na fase de implementação. É preciso que o combate ao estado de coisas inconstitucional seja tratado como uma questão de máxima prioridade para o governo federal e para os governos estaduais, tendo em vista a massiva violação de direitos fundamentais existente. A União, os Estados e o Distrito Federal devem utilizar os recursos financeiros e operacionais necessários para cumprir os planos que apresentam e garantir a dignidade dos que estão no sistema prisional.

47. A qualidade do plano não significa perfeição, tampouco garante que todas as metas serão atingidas no prazo estipulado. Uma das características do processo estrutural é o experimentalismo: na medida em que as soluções desenvolvidas são implementadas, verifica-se o êxito das medidas adotadas e determinam-se ajustes e aprimoramentos no plano, em busca de sua plena efetividade. Ao longo da fase de monitoramento, medidas complementares podem ser necessárias para garantir sua efetividade, na forma do art. 139, IV, do Código de Processo Civil.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

48. A homologação do Pena Justa é ponto de partida, não de chegada. Agora, deve-se iniciar a sua pronta implementação. Caberá ao DMF/CNJ monitorar o cumprimento das metas e indicadores do plano homologado. Semestralmente, o DMF deve encaminhar ao STF um relatório de monitoramento, informando os avanços e as dificuldades encontradas, além de sugerir eventuais reajustes para permitir a real superação do estado de coisas inconstitucional. O Supremo Tribunal Federal segue como instância máxima de supervisão e pode ser acionado em caso de descumprimento das medidas.” (destaquei)

Mais uma vez, louvo a dedicação do eminente Presidente a uma nova política penitenciária, sem a qual não haverá redução consistente dos indicadores de criminalidade. Destaco, nesse sentido, que as principais facções criminosas no Brasil nasceram e se nutrem do sistema penitenciário, de múltiplas formas, inclusive com comércios clandestinos, redes de corrupção, fugas em massa e gravíssimas coações entre grupos de apenados.

As sugestões que fiz - baseadas no princípio da proporcionalidade - visam minimizar riscos à política pública de segurança, em um contexto de enorme poder de organizações criminosas.

Ademais, a exitosa experiência de enfrentamento aos gigantescos problemas antes existentes no Sistema Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, aponta um caminho correto de gradualismo e soluções pactuadas, permitindo o TEMPO ADEQUADO para que o incremento de investimentos produza resultados positivos perceptíveis por TODA a sociedade.

Com efeito, nenhuma “comunidade de especialistas” conseguirá impulsionar relevantes e sustentáveis mudanças se não houver esse amplo respaldo político e social. Fracassos na implementação da vigente

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Lei de Execução Penal demonstram a densidade dos obstáculos a serem superados.

Na esteira da manifestação do ministro Alexandre de Moraes, mantenho duas ressalvas: tanto a remição por estudo ou trabalho “presumidos” ou “fictos”, como a chamada “compensação penal”, dependem da observância à legalidade estrita - consequentemente de deliberação do Congresso Nacional. Nesta instância, o debate poderá ser aprofundado, inclusive com a participação dos governos estaduais e de variadas categorias profissionais, tais como policiais e especialistas das carreiras de Estado.

Finalmente, considero pertinente ressaltar que os recursos financeiros e os prazos previstos ainda não são mandatórios, pois haverá a apresentação dos Planos Estaduais - sem os quais é impossível avançar na implementação das medidas. **Lembro, a propósito, que a quase totalidade da população carcerária brasileira está sob a autoridade dos Estados, que possuem autonomia federativa constitucionalmente assegurada, de modo que a União não detém hierarquia no âmbito da política penitenciária.**

Com exceção dos três pontos agora ressaltados, voto pela homologação do plano.

É como voto.

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADep
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes:

Senhor Presidente, acompanho Vossa Excelência na homologação do Plano Nacional Pena Justa.

Entendo que o Plano observou as diretrizes estabelecidas pelo Plenário no julgamento de mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, estabelecendo eixos estruturais, metas, prazos e meios que atendem ao critério da razoabilidade.

Entretanto, considero importante apresentar algumas ponderações sobre dois tópicos do Plano: (i) o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen); e (ii) a “compensação penal” por danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes.

(i) O descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Nacional

Desde o início da tramitação desta ADPF, a questão relacionada aos recursos financeiros destinados ao sistema penitenciário nacional tem sido uma das principais preocupações da Corte. Isso porque qualquer plano estrutural deve contemplar os meios orçamentários necessários para a sua efetiva implementação.

Em razão disso, a medida cautelar concedida nestes autos teve como componente principal o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Todavia, constata-se que o Funpen tem sido nitidamente esvaziado, especialmente após o descontingenciamento e as mudanças em suas fontes de arrecadação. Esse cenário foi bem captado no diagnóstico realizado no Plano em análise:

“No que tange à necessidade de fortalecimento orçamentário para as políticas penais, tem-se como tema essencial o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar n. 79/1994 e regulamentado pelo Decreto Executivo n. 1.093/1994. Em razão da sua finalidade legal de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, o Funpen tem papel estruturante no desenvolvimento de medidas aptas a enfrentar o Estado de Coisas Inconstitucional. Entretanto, ao analisar os valores aportados pelo Funpen aos estados após 2010, é possível identificar que eles estão concentrados nas rubricas de construção de estabelecimentos penais e de aparelhamento do sistema prisional. Segundo dados do Portal da Transparência, entre 60% e 80% do valor anual, considerando o período de 2010 a 2021, é aplicado nessas despesas. Nesse caso, não há atrelamento a metas que possam mobilizar ações estatais para qualificação das políticas penais como objetivo da reintegração social, redução dos danos do encarceramento, redução da reincidência, enfrentamento das violações de direitos e

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

melhoria da qualidade de vida de servidores e servidoras.

Os anos que se seguiram à decisão cautelar da ADPF 347, notadamente entre 2016 e 2017, foram marcados pelo maior descontingenciamento já realizado de recursos do Funpen para políticas penais. No entanto, os valores não foram proporcionalmente recompostos, pois foi constatado que, desde 2015, houve significativa queda na arrecadação do fundo.

Uma das principais origens do impacto negativo relaciona-se à promulgação da Lei n. 13.756/2018 (conversão da Medida Provisória n. 846/2018), que modificou a arrecadação dos três tipos de fontes ligadas à loteria: loteria federal, loteria de prognósticos numéricos e loteria de prognósticos específicos. Antes dessa lei os valores encaminhados ao Funpen eram todos de 3% do montante arrecadado das referidas loterias. No entanto, a lei de 2018 reduziu para 0,81% o montante de arrecadação da loteria federal – chegando a 0,5% a partir de 1.º de janeiro de 2019. Já a arrecadação da loteria de prognósticos numéricos foi reduzida para 1% até 31 de dezembro de 2018 e voltou a ser fixada em 3% a partir de janeiro de 2019. Por fim, consta a redução para 0,5% da arrecadação da loteria de prognóstico específico a partir de janeiro de 2019.

Oportuno pontuar que, embora o Funpen seja provisionado com recursos de fontes diversas, os concursos de prognósticos (loterias) representam o montante de arrecadação mais expressivo. Segundo consta no Portal da Transparência, os dados indicam que cerca de 60% da dotação atual provêm dessa fonte.

De fato, o impacto da Lei n. 13.756/2018 na arrecadação do Funpen foi significativo, visto que, em 2020, o montante correspondeu a apenas 46,9% do valor arrecadado em 2015. A redução mais brusca na arrecadação foi justamente em 2018, ano em que entrou em vigor a lei em questão, com uma redução de 40% no valor”.(eDOC 749, p. 33-34)

Segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública^{[1][1]}

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

sobre execução orçamentária do Funpen, a dotação do Fundo, que chegou a mais de R\$ 2,6 bilhões em 2016, decresceu paulatinamente desde então, sem perspectivas de recomposição.

De acordo com o Portal da Transparência[2][2], o orçamento de 2024 do Fundo Penitenciário Nacional é de R\$ 425,96 milhões.

Diante desse quadro, o o Eixo 4 do Plano Pena Justa apontou como problema a *“fragilidade das políticas penais, orçamentos e informações”* e apontou como ação mitigadora *“modernizar e recompor o Fundo Penitenciário Nacional”*.

Entre as metas dessa ação mitigadora, tem-se a *“destinação da totalidade dos recursos arrecadados com taxas e multas judiciais ao Fundo Penitenciário Nacional”*, com o escalonamento de 70% (setenta por cento) no ano primeiro ano; 80% (oitenta por cento) no segundo ano; e 100% (cem por cento) no terceiro ano, conforme as informações disponíveis na Matriz de Implementação do Plano Nacional (p. 165).

Considerando o diagnóstico apresentado, no sentido de que parte relevante do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário decorre do esvaziamento do Fundo, considero que essa medida recomposição dos valores do Funpen é insuficiente para a solução do problema.

O próprio Plano reconhece essa insuficiência quando propõe como medida relacionada à referida ação mitigadora a apresentação de *“proposta para viabilizar novas fontes de financiamento para o Funpen”*. Como meta dessa medida, prevê a *“publicação de estudo sobre apresentação de novas fontes para ampliar meios de arrecadação do Fundo Penitenciário Nacional”*. A rigor, a aludida meta está cumprida porque o estudo foi publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública na Matriz de Implementação do Plano Nacional (p. 164).

Contudo, para que o avanço atingido nesse processo estrutural não permaneça restrito à esfera das boas ideias, é importante avançar na efetiva implementação dos meios de arrecadação de recursos para política pública do sistema penitenciário. Portanto, faz-se necessária a consolidação da base orçamentária para a execução das metas previstas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

no Plano Nacional.

(ii) A “compensação penal” por danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes

O Eixo 4 do Plano Pena Justa aborda o problema da “insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil” e apresenta a “compensação penal” como uma de suas ações mitigadoras.

Essa “compensação punitiva” surge como uma das soluções para mitigar a superlotação carcerária, permitindo que ocorra uma contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em condições degradantes nas unidades prisionais.

A medida tem como consequência ampliar as possibilidades de detração do tempo de pena a ser cumprido em duas situações: (i) nos casos em que a pena é cumprida em condições degradantes e; (ii) nos casos em que as hipóteses legais de remição não sejam efetivamente ofertadas aos presos por falha atribuída ao poder público.

Neste particular, reforço, preliminarmente, a diferença dos temas tratados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.170, esta pendente de julgamento pela Corte em razão de pedido de destaque.

A ADI nº 5.170 refere-se ao pagamento de indenização pecuniária quando a pena é cumprida em condições desumanas. Já a ADPF nº 347 trata do reconhecimento do poder-dever do juiz da execução penal de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de seu efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade da sanção penal e a dignidade humana dos detentos.

Ou seja, o abatimento da pena como reparação penal, discutida nesta ADPF, não se confunde com a discussão sobre indenização dos danos civis, travada no âmbito da ADI n. 5.170.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Em voto-vogal nos autos da ADI nº 5.170, destaquei que a Corte deveria manter-se fiel às premissas e ao entendimento firmado no Recurso Extraordinário nº 580.252/MS, no qual destaquei que, uma vez demonstrada *in concreto* a existência de condições desumanas e cruéis, tais como a ausência de itens básicos de higiene, local para descanso, a proliferação de pragas e de doenças, a prática de violências físicas ou psicológicas, a reparação civil é inafastável.

Essa foi a *ratio decidendi* adotada no RE 580.252/MS, conforme se observa do voto do saudoso Ministro Teori Zavascki, no ponto em que ressaltou ser *“importante registrar que os danos morais devem ser efetivamente comprovados para que sejam indenizáveis”*, de modo que *“Para esse fim, não bastam afirmações genéricas a respeito da crise do sistema prisional no país”*.

Nesse relevante julgado, que originou o tema 365 da repercussão geral, o recurso extraordinário foi provido para restabelecer a condenação do Estado ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais. Foi ainda fixada a seguinte tese:

“Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”.

Ainda no voto da ADI nº 5.170, declarei que o abatimento ou a remição da pena para execuções ocorridas em ambiente degradante não exclui nem repercute no direito à reparação dos danos morais/civis. Ou seja, deve haver um reforço concorrente ou recíproco de direitos e garantias fundamentais, em vez de se excluïrem essas proteções mediante interpretações reducionistas de direitos.

Do contrário, iríamos na contramão da tendência de garantia dos direitos fundamentais dos presos, em discriminação odiosa quando comparado ao tratamento conferido aos demais cidadãos brasileiros, pois

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

não há como se negar que qualquer pessoa submetida a condições de violência, má higiene, superlotação, privação de sono, proliferação de doenças e situações semelhantes, por específica ação ou omissão estatal, possui o direito à reparação desses danos.

Concluí, nos autos da ADI nº 5.170, que a indenização pecuniária deve ser paga em parcela única, de acordo com a análise criteriosa do caso concreto e das particularidades de cada unidade prisional.

Portanto, não obstante a ADPF nº 347 ser o *locus* adequado para tratar da “compensação penal”, traduzida na remição do tempo de pena restante dos dias em que o preso ficara submetido a condições desumanas e degradantes, considero mais prudente acompanhar o eminente Ministro Roberto Barroso no sentido de que a “compensação penal” está “a exigir a edição de lei que a preveja”.

Ressalto a urgência da edição da referida lei e do avanço da implementação do Plano, de forma integral, uma vez que a sistemática e estrutural violação dos direitos fundamentais dos detentos é absolutamente incompatível com os princípios e valores da Constituição de 1988.

(iii) Hospitais de custódia

Sobre a determinação do Plano de implementar, “em todas as Unidades da Federação, o fluxo da Resolução CNJ nº 487/2023 na porta de entrada, assegurando a vedação de ingresso de pessoas com transtorno mental em ***hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais***”, acompanho o Ministro relator, que, após as sugestões apresentadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, decidiu nos seguintes termos:

(...)

“este Tribunal ainda irá julgar a ADI 7.389, que impugna a Resolução CNJ nº 487/2023, a qual veda o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais. Tendo em vista a relevância do tema, que será discutido pelo Plenário em momento oportuno, ressalto que as ações previstas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

no Pena Justa sobre o tema só serão exigíveis após julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário.”

(iv) O Uso de Câmeras na Integralidade das Rotinas Carcerárias

A determinação constante no Eixo 2, Problema 3, do Plano estabelece a **instalação de câmeras de segurança por policiais penais** *“para 100% dos policiais penais nas escoltas de pessoas custodiadas, em todas as interações entre policiais e pessoas custodiadas dentro ou fora do ambiente prisional, durante as rotinas carcerárias (inclusive em atendimento aos visitantes e advogados) e nas intervenções e resoluções de crises, motins e rebeliões no sistema prisional”*. Sobre o tema, considero relevante as preocupações apresentadas no voto do Ministro Alexandre de Moraes.

Estou de acordo, por exemplo, quando Sua Excelência afirma que *“As peculiaridades do sistema penitenciário e a nefasta infiltração do crime organizado em seu seio, não permitem a adoção integral dessa medida, que deverá ser melhor estudada a fim de garantir não só a segurança dos próprios policiais penais mas também de toda a Sociedade”*.

Relevante também quando o eminente Ministro observa que a utilização dessas câmeras pode possibilitar acesso a essas imagens principalmente pelo crime organizado e, conseqüentemente, facilitar fugas e resgate de perigosos detentos.

Portanto, tendo em vista a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre o tema, acompanho a divergência neste ponto.

(v) Dispositivo

Ante o exposto, conforme já antecipado, acompanho o eminente Relator, para homologar o Plano Pena Justa. Contudo, faço ressalva quanto à **instalação de câmeras de segurança por policiais penais** elencadas no Eixo 2, Problema 3, do Plano pelas razões acima especificadas.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

[\[1\]\[1\]](#) BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Coordenação de Orçamento Finanças, Planejamento e Controle do DEPEN. **Nota Técnica n. 1/2022/CGOF-DEPEN/DIREX/DEPEN/MJ**. Brasília: MJ, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/funpen/relatorios-de-execucao-financeira/execucao-orcamentaria-funpen-2021/view>>. Acesso em: 4 dez., 2024.

[\[2\]\[2\]](#) BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal, valores de orçamento e despesas do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Brasília: CGU, 2024. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30907?ano=2024>>. Acesso em: 4 dez., 2024.

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

BAHIA

AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE

ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES

ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS

AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E
ACOMPANHAMENTO

ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN

ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO

ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES

ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER

AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS
ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS
EM PRESIDIOS E EM UNIDADES
SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS

ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO

VOTO VOGAL

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Homologação do plano nacional, denominado “*Pena Justa*”, elaborado pela União em colaboração com o Conselho Nacional de Justiça para solucionar do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro.

2. O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, votou pela homologação do “*plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, que deve ter sua implementação iniciada*”, determinando “*que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses*”.

3. Acompanho o voto do Relator pela homologação do plano apresentado pela União e pelo Conselho Nacional de Justiça com duas ressalvas.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

4. A primeira ressalva refere-se aos recursos do Fundo Penitenciário Nacional. No julgamento da medida cautelar desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, este Supremo Tribunal Federal determinou à União que liberasse “o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”. Consta da ementa daquele julgado:

“(...) FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. (...)” (ADPF n. 347-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 19.2.2016).

O Fundo Penitenciário Nacional é tratado no plano “Pena Justa” ao se realçar a “necessidade de fortalecimento orçamentário para as políticas penais”, assinalando-se que, “desde 2015, houve significativa queda na arrecadação do fundo” (fl. 33, e-doc. 749). Essa queda é atribuída

“(...) à promulgação da Lei n. 13.756/2018 (conversão da Medida Provisória n. 846/2018), que modificou a arrecadação dos três tipos de fontes ligadas à loteria: loteria federal, loteria de prognósticos numéricos e loteria de prognósticos específicos. Antes dessa lei os valores encaminhados ao Funpen eram todos de 3% do montante arrecadado das referidas loterias. No entanto, a lei de 2018 reduziu para 0,81% o montante de arrecadação da loteria federal – chegando a 0,5% a partir de 1.º de janeiro de 2019. Já a arrecadação da loteria de prognósticos numéricos foi reduzida para 1% até 31 de dezembro de 2018 e voltou a ser fixada em 3% a partir de janeiro de 2019. Por fim, consta a redução para 0,5% da arrecadação da loteria de prognóstico específico a partir de janeiro de 2019” (fls. 33-34, e-doc. 749).

Não há referência, contudo, à proibição de realização de novos contingenciamentos do Fundo pela União. É relevante enfatizar, portanto, que a homologação do plano “Pena Justa” há de manter a obrigação de não fazer, como determinado por este Supremo Tribunal à União, no

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

sentido de não realizar novos contingenciamentos do Fundo Penitenciário Nacional.

Ademais, parece necessária a adoção de medidas a serem levadas a efeito pela União para a recomposição das fontes de financiamento do Fundo Penitenciário Nacional, possibilitando-se, então, que haja os recursos aptos ao custeio das políticas públicas voltadas à execução do “*Pena Justa*” e à solução do inaceitável estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro.

Como consta do voto do Ministro Relator, “*houve significativa queda na arrecadação do fundo*”, pelo que poderia haver dificuldades na execução de todas as providências necessárias e urgentes para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.

5. A segunda ressalva refere-se à pretendida proibição de internação de pessoas com transtornos mentais nos hospitais de custódia. A proibição funda-se na Resolução n. 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça, pela qual instituída a “*Política Antimanicomial do Poder Judiciário*”. A constitucionalidade desse ato normativo foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.389, Relator o Ministro Edson Fachin.

A análise dessa ação de controle abstrato de constitucionalidade foi iniciada por este Supremo Tribunal em 10.10.2024 com a leitura do relatório e realização de sustentações orais, mas o julgamento foi suspenso.

Ressalvo, assim, que, quanto ao tema da internação de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia, não se desloca a medida proposta no plano em exame do que vier a ser decidido por este Supremo Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.389. Cuida-se apenas de ênfase a ser conferida ao ponto, pois o Relator, em seu voto, também faz menção a que “*as ações previstas no Pena Justa sobre o tema só*

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

serão exigíveis após julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário”.

6. Pelo exposto, voto no sentido de acompanhar com essas observações o voto do Relator.

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - *Ab initio*, acolho o percuciente relatório elaborado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Presidente desta Suprema Corte, que ora submete ao Plenário, para fins de análise e homologação, o Plano Pena Justa, formulado em conjunto por órgãos do Poder Executivo e pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ (DMF – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas).

No mérito, cumprimento o distinto relator pela excelência do voto e pelo laborioso plano apresentado, mas ressalvo comungar integralmente das preocupações esposadas pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Outrossim, a despeito do julgamento do ARE 959620, que envolve a revista íntima para ingresso em estabelecimento prisional, ainda estar em

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

andamento, tendo sido pautado, inclusive, para o dia de hoje, 18/12/2024, considero imperioso ressaltar, ainda, **a necessidade de que os planos para superação do “estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro”, a serem desenvolvidos pela União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, englobem a implementação de equipamentos eletrônicos, como scanners corporais, para controle de acesso dos visitantes nas penitenciárias e presídios brasileiros.**

Ex positis, **VOTO PELA HOMOLOGAÇÃO PARCIAL DO PLANO APRESENTADO**, acompanhando a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, acrescendo, ainda, a ressalva supra.

É como voto.

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADep
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), objetivando o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, em virtude da violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos. Postula-se, em síntese, que seja determinada ao Governo Federal a elaboração de um “Plano Nacional” – e, posteriormente, a formulação de planos estaduais e distrital – visando à superação do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, bem como a respectiva homologação ou imposição de medidas alternativas ou complementares que o Supremo reputar necessárias.

O Tribunal deferiu parcialmente a cautelar, em decisão majoritária,

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

apenas para determinar (i) a juízes e tribunais que, observados o art. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o art. 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão; e (ii) à União que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização de acordo com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.

O Supremo, em decisão de mérito, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação e firmou a seguinte tese de julgamento: *“1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.”*

Naquela oportunidade, o Plenário estabeleceu o prazo de 6 meses para a elaboração do plano nacional, que deveria observar os objetivos e as medidas consignados na decisão, incluindo: (i) o controle da superlotação dos presídios, a melhoria da qualidade e o aumento de vagas; (ii) o fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) o aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O documento deveria, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

para execução e os riscos positivos e negativos associados.

O eminente Relator deferiu parcialmente o requerimento apresentado pela União (eDoc 728), concedendo o prazo suplementar de 30 dias, a contar da data da intimação da decisão, para a apresentação da versão final do plano “Pena Justa” (eDoc 731).

Em 27 de setembro de 2024, a União submeteu-a ao Supremo.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Encontra-se submetido a avaliação, para fins de homologação pelo Colegiado maior, o plano nacional destinado à superação da crise no sistema carcerário, intitulado “Pena Justa”, juntamente com a respectiva versão final da matriz de implementação, em que se atesta a observância das obrigações estabelecidas na decisão de mérito proferida por esta Corte.

Saliento, inicialmente, que, por ocasião do julgamento da presente ADPF, manifestei-me no sentido de não vislumbrar, *permissa venia*, a necessidade de imposição judicial para que a Administração elaborasse planos de ação **a serem apresentados para homologação por este Tribunal**, pois a atuação administrativa já seria naturalmente baseada em planos concebidos por seus setores técnicos competentes. Desse modo, com a declaração do estado de coisas inconstitucional, a Administração teria de adotar medidas tendentes a superar tal estado, o que dependeria da elaboração de planos pelos agentes responsáveis nas esferas de suas competências.

Todavia, vencido nesta parte, avanço para o exame preliminar do plano para fins de homologação.

A União assinala, em síntese, que o “Pena Justa” foi estruturado em

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

quatro eixos fundamentais para enfrentar o estado de coisas inconstitucional identificado nas prisões brasileiras, a saber:

Controle da entrada e das vagas do sistema penal (**Eixo 1**);
Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional (**Eixo 2**);

Processos de saída da prisão e da reintegração social (**Eixo 3**); e

Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional (**Eixo 4**).

Observo, ainda, que, para além da indicação das medidas propostas em relação a cada eixo, o documento apresenta metas e indicadores de monitoramento que objetivam acompanhar o desenvolvimento das ações e viabilizar uma supervisão por este Supremo, conforme estabelecido na decisão de mérito da ADPF 347.

No que concerne à estimativa dos recursos necessários para a execução das ações sob responsabilidade do Poder Executivo federal, o ente central consignou que, *“a partir do exercício financeiro de 2025, a Planilha Orçamentária Unificada (doc. 4) prevê que a implementação trienal (2025-2026-2027) do Plano demandará uma dotação orçamentária total estimada em R\$ 1.622.219.955,00 (um bilhão, seiscentos e vinte e dois milhões, duzentos e dezenove mil, novecentos e cinquenta e cinco reais). Desse montante, R\$ 256.846.367,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e sete reais) já estão contemplados nas dotações orçamentárias dos Ministérios”* (eDoc 736, p. 18).

Do cotejo entre as diretrizes obrigatórias fixadas no acórdão do Plenário desta Corte e o conteúdo delineado no plano, não vislumbro, de forma geral, nesta conjuntura, desconformidade a impedir a homologação parcial do documento.

Consigno, por outro lado, quanto às “ações mitigadoras e medidas

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

propostas”, divergência em relação à solução apresentada para o 4º problema identificado no eixo 4 do plano de ação. Entre os problemas ali apresentados, encontra-se o da “insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil” (problema 4).

Como medida para sua superação, o documento propõe a compensação penal, como “forma de reparação em que há contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões” (eDoc 749, fl. 1143).

Já entre as “ações mitigadoras e medidas propostas” em relação a esse problema específico, prevê o seguinte:

(i) Reduzir e compensar os danos causados às pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes: elaborar e implantar plano de compensação para pessoas custodiadas em situações cruéis e degradantes; colocar na agenda nacional a criação de centros históricos, museus, memoriais, eventos e campanhas sobre a história da punição.

[...]

(ii) Promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público: promover o direito à remição às pessoas que não trabalham ou estudam por ausência de oferta pelo poder público.

Como se vê, diante do problema da “insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil”, pretende-se implementar a “compensação penal”, com a detração do tempo de pena cumprido, em duas situações: (i) de cumprimento da pena em condições degradantes e (ii) de remição prevista em lei mas não efetivamente colocada à disposição dos presos por falha do poder público.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Essa questão foi debatida no julgamento da medida cautelar e no exame do mérito da presente arguição. Diante da divergência manifestada, à época, pelo ministro Alexandre de Moraes, acompanhado pelo ministro Luiz Fux, quanto à medida de compensação da pena, o Relator para o acórdão registrou que a questão estava sendo tratada naquele momento apenas em caráter *obter dictum* e que viria a ser revisitada e incluída no plano, embora não fosse parte vinculante do voto.

O tema do abatimento ou remição da pena para execuções ocorridas em ambiente degradante é muito sensível e vem sendo defendido nas discussões sobre a nova Lei de Execução Penal.

Trata-se, portanto, de matéria submetida à reserva de lei.

Registro, a propósito, que a questão constitui objeto de apreciação na ADI 5.170, pendente de julgamento em virtude do pedido de destaque realizado pelo ministro Alexandre de Moraes, havendo, até o momento, apenas um voto computado, proferido pelo ministro Gilmar Mendes, que divergiu da ilustre Relatora.

Penso que essa medida em específico não encontra baliza segura na decisão tomada nesta ADPF.

Por fim, peço vênia àqueles que adotam compreensão diversa para acompanhar o eminente ministro Alexandre de Moraes, no que concerne à vedação ao ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia, bem assim quanto à determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, por motivos de segurança e combate ao crime organizado.

Em relação ao primeiro ponto, de fato a questão se encontra em discussão na ADI 7.389, da relatoria do ministro Edson Fachin, na qual se

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

impugna a Resolução 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça, merecendo reflexão e exame aprofundado nesta Corte.

Por outro lado, compartilho da preocupação externada pelo ministro Alexandre de Moraes quanto à determinação do uso de câmeras na integralidade das rotinas carcerárias, comando aplicável a todos os policiais penais durante todas as rotinas carcerárias.

Em que pese a louvável finalidade de lidar com a possibilidade da tortura e de tratamentos degradantes dado às pessoas privadas de liberdade, penso que a medida possibilita, na linha do que consignou a divergência, “que eventual acesso à essas imagens – principalmente pelo crime organizado – facilitem fugas e resgate de perigosos detentos.”

Assim, conforme consignado no voto divergente, “as peculiaridades do sistema penitenciário e a nefasta infiltração do crime organizado em seu seio, não permitem a adoção integral dessa medida, **que deverá ser melhor estudada a fim de garantir não só a segurança dos próprios policiais penais mas também de toda a Sociedade**” (grifei).

Em suma, há que conferir deferência à condução do procedimento voltado para a plena consecução dos objetivos estabelecidos pelo Supremo com o julgamento da presente ADPF, **mas sem prejuízo do exame aprofundado e pontual, pelo Plenário, das questões que constituem objeto da divergência e das demais que vierem a surgir ao longo do cumprimento efetivo das medidas a serem implementadas.**

Ante o exposto, **acompanho o ministro Alexandre de Moraes**, no sentido da **homologação parcial** do plano nacional destinado à superação da crise no sistema carcerário – Pena Justa –, juntamente com a respectiva versão final da matriz de implementação.

É como voto.

19/12/2024

PLENÁRIO

**HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **DISTRITO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAZONAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
AMAZONAS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO CEARÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO PARANÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

INTDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) :ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. :INSTITUTO PRO BONO
ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV.(A/S) :CEZAR ROBERTO BITENCOURT
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) :ISABELA MARRAFON
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
ADV.(A/S) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV.(A/S) :ROBERTO SOARES GARCIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) :MAURÍCIO STEGEMANN DIETER
ADV.(A/S) :RAQUEL LIMA SCALCON
ADV.(A/S) :MAIRA COSTA FERNANDES
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO
PARANÁ
AM. CURIAE. :CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

ADV.(A/S) :MARCOS ROBERTO FUCHS
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S) :RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
AM. CURIAE. :ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV.(A/S) :MICHAEL MARY NOLAN
ADV.(A/S) :RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S) :LUCAS DE SOUZA GONCALVES
ADV.(A/S) :PETRA SILVIA PFALLER
AM. CURIAE. :SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS - SINESPS
ADV.(A/S) :JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Adoto o bem lançado relatório do eminente Presidente e Redator, Ministro Luís Roberto Barroso. Ressalto apenas que se trata de homologação em processo estrutural na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347.

Após o plenário do Supremo Tribunal Federal julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ADPF, em que se reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, foi apresentada, em 11/10/2014, a versão final do plano Pena Justa, a Matriz de Implementação e a Planilha Orçamentária da União.

Em seu voto, o Presidente, Relator da homologação em processo

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

estrutural, Ministro Luís Roberto Barroso, votou para homologar o plano Pena Justa. Além disso, determinou que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao Supremo Tribunal no prazo de seis meses e conter os quatro eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente. Ordenou, ainda, que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, do Conselho Nacional de Justiça – DMF/CNJ, orientem o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Por fim, impôs ao DMF/CNJ o envio ao Supremo Tribunal, semestralmente, de informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital.

É o relatório.

De antemão, declaro que acompanho o voto do Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso, para a homologação do plano Pena Justa. Faço ressalva apenas quanto a uma ação mitigadora contida no plano e proponho quatro sugestões: (i) para o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais; (ii) para o videomonitoramento das atividades de policiais penais; (iii) para a elaboração dos planos regionais; e (iv) para o monitoramento do plano.

Como muito bem colocado por Sua Excelência, não cabe ao Judiciário intervir em políticas públicas, determinando medidas para a solução de problemas complexos. Tal atribuição compete aos gestores públicos, responsáveis por desenhar as políticas públicas e por realizar as escolhas alocativas necessárias para implementá-las.

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

O Poder Judiciário, porém, não pode se furtar em atuar, caso verifique que eventual solução apresentada a um problema público contraria a Constituição Federal ou normativas infraconstitucionais, mais ainda, no caso de um plano de ação elaborado pelo Poder Executivo em processo estrutural.

No caso, observo que o plano Pena Justa atende aos ditames estabelecidos pelo acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, motivo por que deve ser homologado, salvo em relação à ação mitigadora de compensação penal, que peço vênias para acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino.

Ofereço, ainda, quatro sugestões, a fim de contribuir com o debate sobre a custódia de pessoas com transtornos mentais em hospitais e estabelecimentos prisionais, as câmeras corporais para policiais penais, o processo de construção dos planos estaduais e distrital e o monitoramento do cumprimento dos planos nacionais e regionais.

Sobre a ação mitigadora de compensação penal

A ação mitigadora que trata da compensação penal, proposta para o Problema 4 do Eixo 4, relativo à insuficiência de medidas de reparação pública quanto à questão prisional no Brasil, deve ser revista ou readequada, com a devida vênias das posições em sentido contrário.

Isso porque a ação propõe, como forma de reparação pública, a adoção do modelo de compensação penal¹, em que se contabiliza o

1 De acordo com o próprio plano Pena Justa, o modelo de compensação penal sugerido decorre de decisões internacionais que “asseveram a necessidade de respostas imediatas aos problemas de violações dos direitos das pessoas privadas de liberdade no Brasil. A Corte IDH estabeleceu medidas de reparação na análise de casos sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade e expediu, em novembro de 2018, medidas provisórias na questão do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no estado do Rio de Janeiro e do Complexo Penitenciário do Curado, em Pernambuco, determinando que o tempo de prisão

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

período de cumprimento de pena de forma diferenciada, quando a pessoa estiver custodiada em condições degradantes.

A despeito de visar a reparação de presos submetidos a condições cruéis e degradantes, **enquanto ausente qualquer previsão legal que suporte tais medidas**, a ação mitigadora que estabelece a possibilidade de compensação penal, na minha compreensão, ofende o princípio constitucional da legalidade.

Cria, ainda, uma situação extremamente desigual entre os custodiados em diferentes unidades prisionais, o que viola o princípio constitucional da igualdade, premia e valida o sofrimento daqueles que são destinados a estabelecimentos indevidamente precários e que expressamente contrariam a Lei de Execução Penal e a Constituição Federal.

Além disso, não vislumbro a capacidade de tal medida para coagir e responsabilizar o poder público pela custódia de pessoas em condições cruéis e degradantes.

Em lugar disso, a compensação penal poderia criar uma situação de antinomia e acomodação entre ambas as partes (poder público e custodiados), que, em lugar de aproximar, afastaria o estado brasileiro do alcance de melhores padrões de cumprimento de pena e da reversão do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional.

Desse modo, no que tange à compensação penal prevista como ação mitigadora ao Problema 4 do Eixo 4, peço vênia para acompanhar a

cumprido em condições degradantes fosse contado em dobro. Este modelo de compensação penal é amplamente utilizado na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que tem computado o tempo de prisão média brasileira como o dobro ou triplo de qualquer outra prisão europeia. Assim, a compensação penal é uma forma de reparação em que há contagem diferenciada de todo o período de pena cumprido em situação degradante nas unidades prisionais objetos das decisões” (p. 142/3).

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino para não incluí-la no plano Pena Justa.

Sobre o uso de câmeras corporais por policiais penais

Entendo pertinente, ainda, manifestar-me sobre a divergência apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes quanto ao seguinte:

sistema de videomonitoramento, câmeras corporais para 100% dos policiais penais nas escoltas de custodiados, em todas as interações entre policiais e custodiados dentro ou fora do ambiente prisional, durante as rotinas carcerárias (inclusive em atendimento aos visitantes e aos advogados) e em intervenções e resoluções de crises, motins e rebeliões no sistema prisional (p. 165 do Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras).

Em que pese a relevância dos fundamentos colocados pelo Ministro Alexandre de Moraes quanto ao risco de acesso às gravações por organizações criminosas, o que poderia facilitar fugas e resgate de detentos, respeitosamente, a meu ver, não se pode olvidar que o uso de câmeras corporais por policiais penais pode incrementar um controle relevante das atividades realizadas por agentes no sistema prisional.

Assim como tem ocorrido com o emprego de câmeras corporais por policiais militares nos estados, tal mecanismo tem grande potencial de contribuir para ampliar a proteção e responsividade dos policiais penais na observância de protocolos e eficiência da segurança das unidades prisionais, notadamente no combate à tortura e ao tratamento desumano, cruel e degradante às pessoas privadas de liberdade.

Sobre esse ponto, o eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, manifestou-se em seu voto:

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

38. Uma segunda preocupação de Sua Excelência diz respeito à implementação de sistema de videomonitoramento nos estabelecimentos prisionais e de câmeras corporais para os policiais penais. A prática de tortura e atos violentos contra os custodiados é um dos grandes problemas do sistema prisional, como revelam os relatórios de inspiração produzidos pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MPCT). Entendo que a medida é essencial para viabilizar o controle da atividade penitenciária e conferir-lhe maior transparência, além de proporcionar segurança para agentes e detentos. O uso de câmeras corporais por integrantes de órgãos de segurança pública já é regulamentado pela Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

39. Compreendo, contudo, a preocupação apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes relativamente ao uso de câmeras em situações específicas que exponham a segurança da unidade prisional e de seus servidores. Assim, quando o funcionamento das câmeras impuser risco ao servidor ou à segurança da unidade prisional, os agentes não estarão obrigados a utilizá-las. Essas situações devem ser excepcionais e previamente fixadas em normativa estadual, com a devida fundamentação técnica. Alguns exemplos seriam: a realização de capacitações técnicas; treinamentos sobre a segurança da unidade prisional; e reuniões técnicas entre os agentes para tratar de questões de segurança e gestão do presídio. A situação considerada excepcional deve ter estrita pertinência com a garantia de segurança da unidade prisional e de seus servidores.

Para além das colocações apresentadas pelo Relator às situações excepcionais que interferiam na garantia de segurança da unidade prisional e de seus servidores, das quais compartilho, **é preciso estabelecer rígidos protocolos, normativas e procedimentos para resguardar o conteúdo das gravações, a fim de evitar o mau uso das imagens e permitir que tal mecanismo sirva de instrumento para o crime organizado.**

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

O próprio plano Pena Justa prevê que:

A implantação desses sistemas deve vir acompanhada de capacitações para uso adequado das câmeras corporais em todas as UFs; bem como da criação de fluxos e protocolos de armazenamento e acesso das imagens, considerando a elaboração de normativa nacional sobre armazenamento e acesso a imagens de sistema de videomonitoramento e de câmeras corporais.

Sobre esse ponto, portanto, sugiro que se deve dar expressiva atenção, a fim de que tal iniciativa – favorável à maior responsividade nas unidades prisionais e ao combate à tortura, e aos tratamentos desumanos e degradantes – seja implementada com todo o rigor necessário quanto ao acesso e ao armazenamento dos dados de gravação para impedir o uso de conteúdo para fins indevidos.

Sobre o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais

Na divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes, apontou-se que a questão do ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, uma vez que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.389, da relatoria do Ministro Edson Fachin, foi impugnada a Resolução n. 487/2023, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para a implementação da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001.

Constam no plano Pena Justa algumas menções à Resolução n. 487/2023, do Conselho Nacional de Justiça, até mesmo como indicador

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

para qualificar a audiência de custódia e como estratégia para controlar e racionalizar a porta de entrada do sistema penal.

Considerando isso, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, se manifestou em seu voto:

37. O Ministro Alexandre de Moraes também apresentou importantes sugestões. Sua Excelência ressalta que este Tribunal ainda irá julgar a ADI 7.389, que impugna a Resolução CNJ nº 487/2023, a qual veda o ingresso de pessoas com transtornos mentais em hospitais de custódia e estabelecimentos prisionais. Tendo em vista a relevância do tema, que será discutido pelo Plenário em momento oportuno, resalto que as ações previstas no Pena Justa sobre o tema só serão exigíveis após julgamento da ADI 7.389, a depender do entendimento firmado pelo Plenário.

Nesse ponto, em que pese não ter sido por ora concedida cautelar para suspender a Resolução n. 487/2023, do Conselho Nacional de Justiça, entendo que assiste razão quanto à necessidade de se aguardar o julgamento do referido feito, eis que essencial para se validar a constitucionalidade ou não da referida resolução.

Desse modo, a meu ver, sem adiantar qualquer posicionamento quanto ao assunto, entendo que o cumprimento das ações relacionadas à Resolução n. 487/2023, do Conselho Nacional de Justiça, constantes no plano Pena Justa só devem ser exigíveis após o julgamento da ADI 7.389, tal como consignado pelo Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Sobre as diretrizes para a elaboração dos planos estaduais

Consoante indicado no voto do Presidente e Redator, Ministro Luís Roberto Barroso, após a homologação do plano nacional, inicia-se o prazo de seis meses para a apresentação dos planos estaduais e distrital, que

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

igualmente visam superar o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional.

Houve, ainda, a determinação para que os planos regionais reflitam os quatro eixos, a estrutura e a metodologia estabelecidos no plano nacional. Orientou-se, igualmente, que:

Para facilitar esse alinhamento, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs), juntamente com a União e o DMF/CNJ, devem orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Para tanto, o DMF/CNJ deverá enviar, em até 10 (dez) dias a partir da homologação, modelo de matriz contendo eixos, problemas, ações mitigadoras, medidas, metas e indicadores, além de orientações sobre o processo de elaboração e monitoramento dos planos, inclusive com modelo de relatório semestral para controle dos indicadores do plano nacional.

28. Os planos estaduais deverão ser construídos com ampla participação dos gestores e especialistas do sistema penitenciário, além da participação das Defensorias Públicas, do Ministério Público e de representantes da sociedade civil.

29. Deve haver, também, uma articulação entre o Poder Executivo e o Judiciário para a criação e coordenação de Comitês de Políticas Penais, que irão contribuir com a governança, a elaboração e o monitoramento dos planos. Os Comitês são grupos interinstitucionais e intersetoriais articulados e aptos a atuar nas diversas temáticas relacionadas às políticas penais (p. 11).

Neste ponto, cabe aprofundar a reflexão acerca do papel e da contribuição do plano nacional e do DMF/CNJ para a elaboração dos planos estaduais e distritais.

Ora, o plano Pena Justa tem como foco todo o sistema prisional

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

brasileiro. Não se direciona exclusivamente às unidades prisionais sob administração da União. Ao contrário, o plano nacional visa dar integralidade aos problemas e às respectivas soluções, que são de alcance nacional.

Dessa forma, respeitada a autonomia, as singularidades e as especificidades de cada ente federativo, a reunião de todos os planos estaduais e distrital deve refletir conjuntamente as metas e os indicadores estabelecidos no plano nacional.

O cumprimento e o alcance dos compromissos assumidos pelo Pena Justa somente serão possíveis a partir de sua previsão e posterior execução no âmbito dos estados, pois – como dito – a majoritária estrutura do sistema prisional é composta pelas unidades estaduais.

Tendo em vista a nacionalização do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, sugere-se que a elaboração dos planos estaduais seja realizada de forma partilhada e integrada entre todos os entes federativos, e não de forma isolada e independente.

Para além de disponibilizar o modelo de matriz contendo eixos, problemas, ações mitigadoras, medidas, metas e indicadores, o DMF/CNJ deve, portanto, se comprometer em conduzir de forma integrada a elaboração dos planos estaduais e distrital pelos entes federativos, a fim de partilhar entre os estados e o Distrito Federal as metas e os indicadores previstos no plano Pena Justa.

O plano nacional, portanto, deve ser considerado um vetor a guiar e orientar a construção dos planos regionais.

Sobre os informes de monitoramento do cumprimento do plano nacional

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

Consta no voto do Presidente e Redator, Ministro Luís Roberto Barroso, que o “DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital” (p. 14).

Sobre esse ponto, no sentido de complementar a determinação fixada, gostaria de fazer uma pequena sugestão para que os informes de monitoramento sejam também disponibilizados em portais ou painéis digitais para acesso amplo e aberto à população.

A medida visa garantir maior publicidade e estimular o controle social sobre a implementação dos planos nacionais, estaduais e distrital.

Para isso, a depender da análise dos gestores públicos, poderia ser avaliada a possibilidade de aproveitamento do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável justamente pelo Levantamento de Informações Penitenciárias relativas à execução das penas, à prisão cautelar e à medida de segurança do sistema penal brasileiro, conforme determina a Lei n. 12.714/2012.

No Plano Nacional, no Eixo 3², Problema 2, entre as ações

2 **EIXO 3 – PROBLEMA:** IRREGULARIDADES E GESTÃO INSUFICIENTE DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO PENAL

AÇÃO MITIGADORA: QUALIFICAR EXECUÇÃO PENAL POR MEIO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO (SEEU), DO SISDEPEN E DO SISTEMA DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ALTERNATIVAS PENAIAS, DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA E PARA PESSOAS EGRESSAS

Medida: Qualificar a gestão e a execução penal por meio do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)

Meta Geral: Aprimoramento e modernização o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) por meio do lançamento de versão atualizada

Atores estratégicos: MJSP

Indicador: Versão atualizada implantada

Código do Indicador: 3.2.1.9.1.1

Meta Geral: Nacionalização da adesão ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

mitigadoras consta: “(i) Qualificar execução penal por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) e do sistema de gestão dos serviços de alternativas penais, de monitoração eletrônica e para pessoas egressas”.

Em decorrência disso, na Matriz de Implementação do plano, foram indicados como meta geral o “Aprimoramento e modernização o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) por meio do lançamento de versão atualizada” e a “Nacionalização da adesão ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) na gestão das informações das pessoas custodiadas, das estatísticas prisionais e outras funcionalidades”.

Dessa forma, por já reunir e publicizar informações sobre o sistema prisional e a população carcerária, sugere-se que o Sisdepen, ou outra plataforma digital, seja utilizado para dar maior publicidade aos dados de monitoramento sobre o cumprimento do Pena Justa e, igualmente, dos planos estaduais e distrital.

Dispositivo

Diante do exposto, voto no sentido de acompanhar o Ministro Luís Roberto Barroso, a fim de homologar o plano Pena Justa, com exceção da ação mitigadora relativa à compensação penal, acompanhando, neste ponto, a divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino.

Ainda, nos termos acima, apresento quatro sugestões: para

Nacional (SISDEPEN) na gestão das informações das pessoas custodiadas, das estatísticas prisionais e outras funcionalidades

_____ Atores estratégicos: MJSP • Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária ou congêneres

_____ Indicador: Quantidade de Unidades da Federação que aderiram ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)

_____ Código do Indicador: 3.2.1.9.2.1

ADPF 347 HOMOLOGPROCESTRUTURAL / DF

considerar exigível o cumprimento das ações relativas à Resolução n. 487/2023, do Conselho Nacional de Justiça, apenas após o julgamento da ADI 7.389; para reforçar o rigor de protocolos, fluxos e acessos aos dados de videomonitoramento em unidades prisionais; para traçar as diretrizes de elaboração dos planos estaduais e distrital; e propor o monitoramento em plataforma digital do cumprimento dos planos nacional e regionais.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

HOMOLOGAÇÃO EM PROCESSO ESTRUTURAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (73032/RJ) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAPHAEL SODRE CITTADINO (5742-A/AP, 53229/DF, 435368/SP)

ADV.(A/S) : BRUNA DE FREITAS DO AMARAL (69296/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILLA SODRÉ PEREIRA (53809/DF, 235405/RJ)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

INTDO.(A/S) : ESTADO DA PARAIBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO. (A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE RORAIMA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
INTDO. (A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO. (A/S) : ESTADO DO TOCANTINS
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE. : INSTITUTO PRO BONO
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO DE APOIO AO EGRESSO DO SISTEMA
PENITENCIÁRIO - FAESP
ADV. (A/S) : CEZAR ROBERTO BITENCOURT (20151/DF, 151795/MG, 103836/
PR, 218023/RJ, 11483/RS, 9311-A/TO)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
NORTE
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV. (A/S) : ISABELA MARRAFON (0008565/MT)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
ADV. (A/S) : ROBERTO SOARES GARCIA (125605/SP)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV. (A/S) : MAURÍCIO STEGEMANN DIETER (40855/PR)
ADV. (A/S) : RAQUEL LIMA SCALCON (86286/RS, 439421/SP)
ADV. (A/S) : MAIRA COSTA FERNANDES (33604/DF, 134821/RJ)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV. (A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DA BAHIA

PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV. (A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV. (A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
AM. CURIAE. : ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO
ADV. (A/S) : MICHAEL MARY NOLAN (81309/SP)
ADV. (A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)
ADV. (A/S) : LUCAS DE SOUZA GONCALVES (49184/GO)
ADV. (A/S) : PETRA SILVIA PFALLER (17120/GO)
AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA
PRESTACAO DE SERVICOS EM PRESIDIOS E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS -
SINESPS
ADV. (A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (13802/DF,
60254/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada desde logo; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais e o DMF/CNJ, orientarão o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ enviará para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Plenário, 17.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que: 1) homologava o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinava que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinava que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinava que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin; e do voto do

Ministro André Mendonça, que acompanhava o Relator com ressalvas, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 25.10.2024 a 5.11.2024.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes e do voto do Ministro Dias Toffoli, ambos no sentido da homologação parcial do plano, divergindo do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator) em relação a três pontos: 1 vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia; 2 previsão de contagem em dobro da pena cumprida em estabelecimento penal inadequado, a remição da pena sem que haja efetivo trabalho ou estudo por parte do preso; e 3 determinação peremptória de que haja instalação de câmeras de segurança por policiais penais em todas as rotinas carcerárias, por motivos de segurança e combate ao crime organizado, pediu vista dos autos o Ministro Flávio Dino. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 9.12.2024 (11h00) a 11.12.2024 (23h59).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, 1) homologou o plano Pena Justa, que deve ter sua implementação iniciada; 2) determinou que os Estados e o Distrito Federal iniciem a elaboração de seus planos de ação, que devem ser apresentados ao STF no prazo de 6 (seis) meses, devendo os planos estaduais refletir os 4 (quatro) eixos do Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, no que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal; 3) determinou que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais; e 4) por fim, determinou que o DMF/CNJ deverá enviar para o STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital. Em relação às medidas específicas, o Tribunal, por maioria: a) homologou a medida relativa à vedação do ingresso de pessoas com transtorno mental em hospital de custódia, nos termos do voto do Ministro Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Luiz Fux e Nunes Marques; b) deixou de homologar a medida referente à obrigação de instalação de câmeras corporais em policiais penais, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), Edson Fachin, Flávio Dino, Cristiano Zanin e Cármen Lúcia; e c) deixou de homologar as medidas relativas à "compensação penal" por condições degradantes e à "remição ficta" por ausência de oferta de trabalho e estudo, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. Redigirá o acórdão o Ministro Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Daniel Sarmiento. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 18.12.2024 (11h00) a 18.12.2024 (23h59).

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário