



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

---

# PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

---

**Quadriênio 2024-2027**

Brasília-DF, 31 de julho de 2024



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

**Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública**

Ricardo Lewandowski

**Secretário Executivo**

Manoel Carlos de Almeida Neto

**Secretário Nacional de Políticas**

André de Albuquerque Garcia

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

**Presidente**

Douglas de Melo Martins

**Conselheiros**

Aline Ramos Moreira

André de Albuquerque Garcia

Bruno César Gonçalves da Silva

Bruno Dias Cândido

Caroline Santos Lima

Cíntia Rangel Assumpção

Davi Márcio Prado Silva

Diego Mantovaneli do Monte

Graziela Paro Caponi

Luciana Gomes Ferreira de Andrade

Márcia de Alencar Araújo

Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito

Maurício Stegemann Dieter

Murilo Andrade de Oliveira

Patrícia Villela Marino

Paulo Augusto Oliveira Irion

Pierpaolo Cruz Bottini

Rafael Velasco Brandani

Susan Lucena Rodrigues

Ulysses de Oliveira Gonçalves Júnior

Walter Nunes da Silva Júnior



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

**FICHA TÉCNICA**

**Título:** Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 - 2027

**Total de folhas:** 239

**Coordenação Geral**

Douglas de Melo Martins

**Coordenação Técnica**

Márcia de Alencar Araújo

Palavras-chave: Parte I PNPCP 2024-2027 - Governança e Gestão - Plano de Ação - Plano de Metas - Parte II Documento Orientador - Política Criminal - Política Penitenciária - Prevenção às violências e ao crime - Enfrentamento à criminalidade violenta e organizada - Restrição e privação da liberdade - Tratamento penal humanizado - Reintegração social do egresso

**Grupo de Trabalho do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - 2024-2027**

**Presidente**

Márcia de Alencar Araújo

**Relator**

Bruno César Gonçalves da Silva

**Sub-relatores**

Cíntia Rangel Assumpção

Graziela Paro Caponi

Walter Nunes da Silva Júnior

**Membros**

Davi Márcio Prado Silva

Diego Mantovaneli do Monte

Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito

Maurício Stegemann Dieter

Paulo Augusto Oliveira Irion

**Equipe de Edição**

Diego Alan Schöfer Albrecht

Sanyse Campos Sabino

**Equipe Administrativa**

Elaine Lopes da Silva

Isabelle Christinne Araújo Costa

Rafael de Sousa Costa

**Autoria:**

*CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP), **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 - 2027**, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, Sala 200 A, Brasília, Distrito Federal, julho de 2024.*

Documento do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP por competência institucional exclusiva, determinado no art. 61, I e no art. 64, I, II, III da Lei nº 7.210/84. A edição do PNPCP para o quadriênio 2024-2027 está condicionada às decisões do Acórdão do STF sobre a ADPF nº 347/2015, do Acórdão do TCU nº 026.096/2017-0 e aos efeitos da Lei 11.843/24.



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

**SUMÁRIO**

APRESENTAÇÃO.....	10
PARTE I.....	16
PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA - PNPCP - Quadriênio 2024-2027..	16
1 OBJETO.....	16
2 OBJETIVO.....	16
2.1 GERAL.....	16
2.2 ESPECÍFICO.....	16
3 PRESSUPOSTOS E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	16
3.1 JULGAMENTO DA ADPF 347: ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO .....	19
3.1.1 Superlotação carcerária.....	21
3.1.2 No Brasil se prende muito ou há omissão na construção de estabelecimentos penais? .....	24
3.1.3 Alta taxa de criminalidade, especialmente da criminalidade violenta.....	28
3.2 LEI Nº 14.843, DE 11 DE ABRIL DE 2024.....	33
3.2.1 Reintrodução do exame criminológico para concessão de progressão de regime.....	34
3.2.2 Saída Temporária.....	38
3.2.3 Ampliação da monitoração eletrônica.....	40
3.3 PEC 45/2023: INSERÇÃO, NO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE MANDADO DE CRIMINALIZAÇÃO DA POSSE E PORTE DE QUALQUER QUANTIDADE DE ENTORPECENTES E DROGAS AFINS.....	41
3.4 ACÓRDÃO DA AUDITORIA DO TCU 026.096/2017-0.....	42
4 AVALIAÇÃO DE RISCO.....	43
5 INDICADORES DE SUCESSO .....	43
6 SEGMENTOS PRIORITÁRIOS.....	44
7 METODOLOGIA.....	44
7.1 DIAGNÓSTICO EXECUTIVO .....	44
7.2 FOCOS ESTRATÉGICOS.....	47
7.2.1 Eixo Central: Governança e Gestão.....	47
7.2.2 Eixo 1: Política Criminal.....	47
7.2.3 Eixo 2: Política Penitenciária .....	47



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

7.3 ESTRUTURA DA GOVERNANÇA.....	47
7.3.1 Comitê Gestor Nacional.....	48
7.3.2 Comitê Executivo Estadual/Distrital.....	48
7.3.3 Câmara Técnica.....	48
7.4 MECANISMO DE GOVERNANÇA.....	49
7.4.1 Composição e competência das instâncias de coordenação.....	49
7.5 MECANISMO DE GESTÃO.....	51
7.5.1 Insumos.....	52
7.5.2 Entregas iniciais.....	53
7.5.3 Entregas finais.....	53
8 DIRETRIZES.....	60
8.1 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA E GESTÃO - EIXO CENTRAL.....	60
8.1.1 Subeixo: Criação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária - SUAPEN.....	60
8.1.2 Subeixo: Fortalecimento da interlocução institucional entre os Órgãos de Execução Penal.....	60
8.1.3 Subeixo: Profissionalização da carreira penitenciária.....	60
8.2 DIRETRIZES DA POLÍTICA CRIMINAL - EIXO 1.....	61
8.2.1 Subeixo: Prevenção Social das Violências e Prevenção Criminal.....	61
8.2.2 Subeixo: Enfrentamento à criminalidade violenta, corrupção, crime organizado, facções e milícias (Repressão qualificada).....	61
8.3 DIRETRIZES DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA - EIXO 2.....	61
8.3.1 Subeixo: Implantação do Sistema Nacional de Execução das Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (SINERD).....	61
8.3.2 Subeixo: Medida de Segurança.....	62
8.3.3 Subeixo: Superlotação carcerária no Brasil (ADPF 347 do STF/2015 e Acórdão do TCU/2017).....	62
8.3.4 Subeixo: Tratamento Penal Humanizado.....	62
8.3.5 Subeixo: Egressos e política de reintegração social.....	62
9 ETAPAS DO TRABALHO.....	63
9.1 ETAPA DE MOBILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO.....	64
9.2 ETAPA DE ESTRUTURAÇÃO.....	64
9.3 ETAPA DE EXECUÇÃO E MONITORAMENTO.....	64
9.4 ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE.....	65
10 ENTREGAS, METAS E PRAZOS.....	65



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

10.1 PLANO DE AÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO .....	67
10.2 PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL .....	71
10.2.1 Prevenção Social das Violências e Prevenção Criminal.....	71
10.2.1.1 <i>Superação da política de “guerra às drogas” e redução da vulnerabilidade juvenil</i> .....	71
10.2.1.2 <i>Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo e estratégia para seu enfrentamento</i> .....	74
10.2.1.3 <i>A vulnerabilidade ante o poder punitivo: população pobre, mulher e LGBTQIA+</i> .....	75
10.2.1.4 <i>Câmeras Corporais</i> .....	78
10.2.1.5 <i>Crimes contra o patrimônio</i> .....	79
10.2.2 Ciclo completo da persecução penal .....	80
10.2.2.1 <i>Justiça Restaurativa</i> .....	80
10.2.2.2 <i>Juíz de Garantias</i> .....	82
10.2.2.3 <i>Audiência de Custódia para além do filtro à entrada no sistema penitenciário: articulação com aparelhos de proteção das pessoas vulneráveis</i> .....	83
10.2.2.4 <i>Acordo de Não-Persecução Penal (ANPP)</i> .....	84
10.2.2.5 <i>Prisão Provisória nos limites constitucionais</i> .....	85
10.2.2.6 <i>Defensoria Pública plena</i> .....	86
10.2.2.7 <i>Repressão qualificada da criminalidade violenta e organizada</i> .....	87
10.2.2.7.1 <i>Enfrentamento à criminalidade violenta</i> .....	88
10.2.2.7.2 <i>Enfrentamento à criminalidade organizada</i> .....	90
10.3 PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA.....	92
10.3.1 Sistema Nacional de Execução das Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (SINERD).....	92
10.3.1.1 <i>Aplicação e execução das restritivas de direito</i> .....	92
10.3.1.2 <i>Monitoração eletrônica e demais medidas congêneres (Alternativa processual e de execução penal à prisão)</i> .....	93
10.3.2 Medida de Segurança .....	94
10.3.3 Superlotação Carcerária .....	94
10.3.4 Tratamento Penal Humanizado .....	96
10.3.4.1 <i>Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional</i> .....	96
10.3.4.2 <i>Assistência: Trabalho e Educação</i> .....	97
10.3.4.2.a <i>Trabalho</i> .....	97
10.3.4.2.b <i>Educação</i> .....	98
10.3.4.3 <i>Assistência: material, à saúde, jurídica, social e religiosa</i> .....	99
10.3.4.3.a <i>Material</i> .....	99



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

10.3.4.3.b Saúde .....	100
10.3.4.3.c Jurídica.....	102
10.3.4.3.d Social.....	104
10.3.4.3.e Religiosa.....	104
10.3.4.4 Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal .....	105
10.3.4.5 Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis dentro dos espaços de privação de liberdade .....	106
10.3.4.6 Condições do cárcere e tratamento digno do preso.....	107
PARTE II.....	109
DOCUMENTO ORIENTADOR DO PNPCP – Quadriênio 2024-2027 .....	109
1 GOVERNANÇA E GESTÃO.....	109
1.1 CRIAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA.....	109
1.1.1 Repactuação Federativa .....	110
1.1.2 Recomposição do Fundo Penitenciário Nacional.....	111
1.1.3 Gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência .....	116
1.1.4 Atos e Medidas Normativas de Urgência .....	116
1.2 FORTALECIMENTO DA INTERLOCUÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE OS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PENAL .....	117
1.3 PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA PENITENCIÁRIA .....	118
2 POLÍTICA CRIMINAL.....	119
2.1 RESTAURAÇÃO, PREVENÇÃO SOCIAL DAS VIOLÊNCIAS E PREVENÇÃO CRIMINAL.....	120
2.1.1 Superação da política de “guerra às drogas” e redução da vulnerabilidade juvenil.....	120
2.1.2 Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo e estratégia para seu enfrentamento .....	128
2.1.3 A vulnerabilidade ante o poder punitivo .....	132
2.1.3.1 Os mais pobres.....	132
2.1.3.2 Mulheres e população LGBTQIA+ .....	134
2.1.4 Câmeras corporais.....	137
2.1.5 Crimes contra o patrimônio.....	139
2.2 CICLO COMPLETO DA PERSECUÇÃO PENAL.....	140
2.2.1 Justiça Restaurativa.....	140
2.2.2 Juiz de garantias.....	144



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

2.2.3 Audiência de Custódia para além do filtro à entrada no sistema penitenciário: articulação com aparelhos de proteção das pessoas vulneráveis.....	145
2.2.4 Acordo de Não-Persecução Penal (ANPP).....	155
2.2.5 Prisão provisória nos limites constitucionais.....	159
2.2.5.1 Prisão antes de trânsito em julgado: após julgamento em segunda instância.....	160
2.2.5.2 Prisão antes de trânsito em julgado: após julgamento pelo tribunal do júri.....	161
2.2.6 Defensoria pública plena.....	163
2.2.7 Repressão qualificada da criminalidade violenta e organizada.....	165
2.2.7.1 Enfrentamento à criminalidade violenta.....	165
2.2.7.2 Enfrentamento à criminalidade organizada.....	171
2.2.7.3 Repressão qualificada.....	172
2.2.7.4 Sistema Penitenciário Federal e Força Penal Nacional.....	178
<b>3 POLÍTICA PENITENCIÁRIA.....</b>	<b>179</b>
3.1 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EXECUÇÃO DAS RESTRITIVAS DE DIREITO E MEDIDAS CONGÊNERES (SINERD).....	179
3.1.1. Histórico das restritivas de direito no Brasil.....	180
3.1.2. Alcance da aplicação e execução das restritivas de direito e medidas congêneres.....	184
3.1.3. A monitoração eletrônica e a Lei nº 11.843/2024.....	186
3.2 MEDIDA DE SEGURANÇA E POLÍTICA ANTIMANICOMIAL.....	187
3.2.1. Adequação das medidas de segurança à reforma psiquiátrica.....	188
3.2.2. Implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais.....	189
3.3 SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL.....	191
3.3.1. Política efetiva para a diminuição da superlotação carcerária: Plano Nacional para Diminuição da Superlotação Carcerária (PNDSC).....	192
3.3.2. Para superar o estado de coisas inconstitucional.....	198
3.4 TRATAMENTO PENAL HUMANIZADO.....	204
3.4.1 Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional.....	205
3.4.2 Assistência: Trabalho e Educação.....	206
3.4.2.1 Trabalho.....	206
3.4.2.2 Educação.....	207
3.4.3 Assistência: material, à saúde, jurídica, social e religiosa.....	208
3.4.3.1 Material.....	208





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

3.4.3.2 Saúde.....	209
3.4.3.3 Jurídica.....	214
3.4.3.4 Social.....	216
3.4.3.5 Religiosa.....	216
3.4.4 Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal.....	217
3.4.5 Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis dentro dos espaços de privação de liberdade .....	218
3.4.6 Condições do cárcere e tratamento digno do preso.....	219
3.5 EGRESSOS E POLÍTICA DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL.....	220
3.5.1. Assistência: Intersetorialidade das políticas públicas ao egresso.....	224
3.5.2. Assistência integral .....	225
3.5.3. Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis.....	226
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	228
5 REFERÊNCIAS .....	230



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## APRESENTAÇÃO

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, constitui o primeiro dos órgãos da Execução Penal no Brasil, conforme artigo 61, I, e artigo 64, I, II, III da Lei de Execução Penal – LEP (Lei 7.210, de 1984), sendo responsável pela elaboração do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – PNPCP a cada quadriênio, propondo “diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança”, nos termos do dispositivo legal referido.

Por meio da Portaria CNPCP/MJSP nº 54, de 28 de novembro de 2023, alterada pela Portaria CNPCP/MJSP nº 56, de 18 de janeiro de 2024, criou-se o Grupo de Trabalho para elaboração do presente Plano.

A edição deste Plano para o próximo quadriênio fundamenta-se em dois condicionantes fundamentais que sobredeterminam e justificam a estruturação deste trabalho, quais sejam: **(i)** o acórdão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 - ADPF 347/2015, publicado em 8 de janeiro de 2024, que impõe medidas emergenciais a serem adotadas pelo Estado para o enfrentamento do *estado de coisas inconstitucional* no sistema prisional brasileiro; e **(ii)** o acórdão da Auditoria do Tribunal de Contas da União 026.096/2017-0, que recomenda ao CNPCP “estabelecer e/ou intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade”.

Em dezembro de 2023, com o propósito de dialogar institucionalmente com os setores da sociedade que lidam com as questões da Política Criminal e Penitenciária, o Presidente do CNPCP solicitou a colaboração das seguintes instituições e entidades para subsidiar, formalmente, a definição das diretrizes da edição deste Plano: Secretaria Nacional de Políticas Penais, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária, Conselho Nacional das Defensoras e Defensores



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Públicos-Gerais, Conselho Nacional dos Guardas Municipais, Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícia e Bombeiro Militar, Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Federação Nacional dos Policiais Penais e Associação dos Policiais Penais do Brasil.

Os seguintes vetores, objeto do documento encaminhado ao conjunto das instituições e entidades citadas, nortearam as discussões e reflexões para definição da estratégia e da matriz executiva deste Plano:

- **Prevenção:** Identificação e implementação de estratégias de prevenção do crime, incluindo programas educacionais, sociais e comunitários, focando na prevenção primária, secundária e terciária.
- **Justiça Criminal:** Melhoria dos sistemas judiciais, incluindo processos mais eficientes e acessíveis e incentivo a alternativas à prisão e enfoque em medidas mais eficazes de ressocialização.
- **Promoção dos Direitos Humanos:** Garantia do respeito aos Direitos Humanos em todas as fases do Sistema de Justiça Criminal, combate à discriminação e promoção da equidade.
- **Política Penitenciária:** Desenvolvimento de estratégias para reduzir a superlotação, melhorar a gestão, racionalizar os gastos e aprimorar as políticas assistenciais e penais. E implementação de programas de ressocialização e redução da reincidência.
- **Cooperação Internacional:** Integração de esforços e troca de informações com outros países para enfrentar desafios transnacionais.
- **Participação Comunitária:** Promoção da participação ativa da comunidade na prevenção e resolução de questões criminais. Construção de parcerias entre comunidades e órgãos de Execução Penal.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Tecnologia e Inovação: Utilização de tecnologias modernas para fortalecer a eficácia das ações de prevenção e repressão. Investimento em inovações que possam melhorar a administração da Justiça Criminal.
- Educação e Conscientização: Desenvolvimento de programas educativos para conscientização sobre questões criminais e direitos e deveres dos cidadãos.

A partir do conjunto desses estudos, análises e discussões internas no GT sobre as contribuições recebidas, os conselheiros designados se dedicaram a desenvolver a matriz executiva deste Plano, cuja estrutura se compõe de duas partes. Na primeira parte, há a apresentação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024-2027 propriamente dito, com o detalhamento do Plano de Ação de Governança e Gestão (Eixo Central), o Plano de Metas da Política Criminal (Eixo 1) e o Plano de Metas da Política Penitenciária (Eixo 2), elaborados a partir das diretrizes recomendadas pelo CNPCP. A segunda parte contém o Documento Orientador do Plano, a partir do marco conceitual político-criminal e penitenciário, distinto do *populismo penal* dominante na cultura da sociedade brasileira e nas pautas legislativas do Congresso Nacional na atualidade, que aponta o encarceramento em massa como solução de todos os problemas relacionados à violência e à criminalidade.

O CNPCP pretende oferecer propostas de enfrentamento à crise do sistema penitenciário nacional, por meio de uma agenda propositiva sobre a Administração Penitenciária, integrada ao sistema de segurança pública e justiça criminal, considerando a Emenda Constitucional 104/2019, que instituiu a Polícia Penal no Brasil com as competências do art. 144 da Constituição Federal.

Mais do que nunca, a responsabilidade deve ser compartilhada entre Estado e Sociedade, em decorrência do que determina esse artigo da Carta Magna: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, através dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados.”



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

O enclave institucional está no fato de essas pautas hoje estarem ocupadas por um grupo transnacional de atores políticos e econômicos relacionados ao financiamento da cultura do medo, do ódio e da intolerância junto a países do Cone Sul e associada à desinformação disseminada em massa como método para produzir mentalidades dissociadas da realidade.

Para o Estado de Direito Democrático prevalecer no espaço da política criminal e penitenciária, a União e as Unidades da Federação (UFs) precisam enfrentar os efeitos deletérios desse *populismo penal*, agravados por políticas governamentais que reduziram a ação pública sobre execução penal a polícias, prisões, proibicionismo e punitivismo.

Uma agenda pública democrática reconhece que toda política pública, de natureza criminal e penitenciária, eficaz e transformadora exige inteligência, planejamento e institucionalidade para lidar com as evidências e a realidade sociocultural do Brasil.

Inteligência é conhecimento, pesquisa, excelência na informação e na comunicação. É fundamental a identificação dos lugares de maior concentração de eventos criminais e conflitos cotidianos, para planejamento das ações com foco tanto nos territórios vulneráveis como nos estabelecimentos penais com presos faccionados, para que o Estado se antecipe, estrategicamente, seja na distribuição eficaz do efetivo policial, na alocação de serviços especiais e no monitoramento por meio de vigilância eletrônica. Planejar é definir metas, dispor recursos e estabelecer prioridades. Compromisso e transparência na divulgação e avaliação dos resultados.

Ademais, o Brasil carece da estruturação de um sistema preventivo de base nos municípios na perspectiva dos institutos diversos da prisão. A necessidade da repactuação federativa para municipalização de serviços voltados às sanções penais de restrição de liberdade e de reintegração social do egresso decorre da prerrogativa de que este público tem que cumprir as imposições legais no local onde vive e depende do envolvimento comunitário, seja (1) para que as restrições de direito responsabilizem, punam melhor, sendo úteis socialmente como alternativa à prisão para crimes sem violência ou grave ameaça, (2) seja para gerar condições locais para que egresso tenha uma segunda chance.

No mérito, o sucesso da Política Criminal e Penitenciária está no desenvolvimento de um Programa Nacional que conjugue a repressão qualificada com a prevenção social e situacional para a próxima década. Se a repressão qualificada é muito mais que simples atuação policial sobre o



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

custodiado de forma ostensiva, a prevenção exige programas sociais e estruturais de grande impacto em escala cada vez maior, direcionados às vulnerabilidades criminais e focado na natureza da tipologia penal predominante, em atenção às vulnerabilidades sociais, aos fatores de risco e à especificidade dos conflitos comuns nas comunidades.

No âmbito da prevenção situacional, estão previstos Planos de Ação Integrada de Política Criminal e Penitenciária a serem desenvolvidos pelas Unidades da Federação com o efetivo controle social, voltado à criação de uma rede de prevenção social das violências e dos crimes nos territórios onde cruzam as vulnerabilidades sociais e criminais dos ilícitos conflagrados.

O Estado precisa estar presente com a oferta de serviços e equipamentos públicos para superar as desordens e incivildades no dia a dia das comunidades locais. As ações de inteligência policial e penitenciária produzem informações de qualidade para que os governos tomem decisões que incluam os cuidados complementares, apontem a melhoria do ambiente urbano e rural e ofereçam os programas voltados ao controle de fatores de risco, como uso abusivo de álcool e outras drogas, bem como a circulação de armas de fogo.

No campo da prevenção social, a geração de emprego e renda, a redução dos índices de evasão escolar e o acesso aos serviços públicos essenciais são fundamentais para evitar a inclusão penal e a reincidência criminal. A criação e o incentivo a programas voltados para grupos sociais mais vulneráveis para enfrentar, por exemplo, o aliciamento da juventude ao tráfico de drogas e circulação e redução de estoques de armas de fogo e munições na comunidade.

O Estado não pode continuar prendendo massivamente jovens instrumentalizados pelas organizações criminosas, num ciclo vicioso de produção de violência e de crime, como uma espécie de contratação de criminalidade violenta futura.

Justifica-se, portanto, uma especial atenção das instituições para evitar a vitimização de jovens; trabalhar na redução da vulnerabilidade juvenil, por meio do resgate de jovens já envolvidos no crime e/ou com maior risco de envolvimento em atividades criminosas e gangues; e, sobretudo, resgatar a cidadania daqueles egressos do sistema prisional e do sistema socioeducativo.

É grande a vitimização e criminalização da juventude no Brasil, sobretudo os jovens do sexo masculino, negros e pobres, com idade entre 14 e 29 anos. Juntamente com a escola, com as



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

famílias, a população local, as comunidades de periferia e os movimentos sociais, urge planejar e executar ações para enfrentar o problema do racismo institucional em relação a esse grupo social.

Este Plano Nacional foi submetido ao Plenário da 507ª Reunião Ordinária do CNPCP, em 31 de julho de 2024 e aprovado por unanimidade. Após a sua aprovação, será publicado no Diário Oficial da União.

Dessa forma, o CNPCP passa a apresentar a sua contribuição à Política Criminal e Penitenciária do Brasil, com recomendações singulares à União e às Unidades da Federação em cumprimento aos limites do seu papel institucional nesta quadra da história do Brasil.

Brasília-DF, 31 de julho de 2024

***Douglas de Melo Martins***  
*Presidente do CNPCP*

***Márcia de Alencar Araújo***  
*Presidente do GT do PNPCCP 2024-2027*



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## PARTE I

# PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA - PNPCP - Quadriênio 2024-2027

## 1 OBJETO

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027 (PNPCP 2024-2027), em conformidade com o art. 64, I, II, III da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal (LEP), trata-se de competência institucional do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CNPCP/MJSP), cuja elaboração se dá de forma quadrienal, com o estabelecimento de diretrizes e medidas de controle de execução a serem adotadas pela União junto aos estados e ao Distrito Federal.

## 2 OBJETIVO

### 2.1 GERAL

O PNPCP 2024-2027 tem a finalidade de contribuir para tornar a Administração Penitenciária brasileira um sistema orgânico com autonomia institucional sobre as suas especificidades e complexidades, a bem do serviço público.

### 2.2 ESPECÍFICO

O PNPCP 2024-2027 visa a apresentar diretrizes e metas voltadas à superação do *estado de coisas inconstitucional* no Sistema Prisional brasileiro na perspectiva da Administração Pública, por meio de uma estratégia de governança e gestão articulada e pactuada com a matriz de responsabilização entre os atores do Poder Público e da sociedade civil organizada para, ao final, entregar um Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária para a próxima década.

## 3 PRESSUPOSTOS E CONTEXTUALIZAÇÃO

O último Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, elaborado em 2019 (BRASIL, 2019), apresenta perspectiva político-criminal e penitenciária que demanda correção de rumos.





## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Investiu-se fortemente contra o instituto da Audiência de Custódia, afirmando que com sua adoção “a lógica invertida tornou-se a regra do Sistema de Justiça Criminal” (BRASIL, 2019, p. 76). Defendeu-se abertamente a inconstitucional execução penal antes de trânsito em julgado da condenação (BRASIL, 2019, p. 74) bem como o cumprimento imediato de pena resultante de condenação por julgamento perante o Tribunal do Júri (BRASIL, 2019, p. 75). Propôs-se (i) o fim do regime semiaberto (BRASIL, 2019, p. 87), e que o regime aberto fosse cumprido, preferencialmente, sob monitoramento eletrônico (BRASIL, 2019, p. 87); (ii) a criação de três novos requisitos para a obtenção do Livramento Condiciona, entre eles “o uso do monitoramento eletrônico” (BRASIL, 2019, p. 90); e (iii) três hipóteses de vedação (BRASIL, 2019, p. 90) do instituto da Saída Temporária. Sustentou-se, ainda, a adoção de regras mais restritivas quanto à visitação à pessoa em privação de liberdade (BRASIL, 2019, p. 91).

Como se abordará na Parte II deste Plano (item 2.2.3), a Audiência de Custódia constitui-se no melhor filtro processual de controle do aprisionamento já concebido em nosso ordenamento jurídico, e sua manutenção e aprimoramento é imprescindível não só para controlar a “porta de entrada” do sistema prisional, mas também para articular o acesso à rede de assistência para os mais vulneráveis, “clientela preferencial” do sistema de justiça criminal. A execução antecipada de pena não só é inconstitucional (item 2.2.5), como sua adoção, assim como o fim do regime semiaberto e adoção das demais restrições mencionadas, têm o condão de agravar significativamente o já caótico e complexo sistema prisional brasileiro, colidindo frontalmente com o decidido na ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal.

De início, importa pontuar a necessidade de rechaçar a perspectiva errática que pretende resolver todos os problemas sociais com o Direito Penal e firmar oposição à ideia de que se faz Segurança Pública pelo Direito Penal. Ou seja, faz-se mister falar menos de Direito Penal e fazer realmente políticas públicas, sobretudo, as de prevenção social das violências e de prevenção criminal. Partir sempre para a criminalização de novas condutas, aumento de penas das condutas já criminalizadas, ampliação do rigor na execução da pena, prender antecipadamente, persistir na “guerra às drogas”, e supor que isso alcançará os melhores resultados em termos de segurança pública é creditar ao Direito Penal uma função que ele não consegue jamais desempenhar, ignorando o que a Criminologia bem revela. Esse “eficientismo penal” é uma nova - *já nem tão nova*



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

*assim* – forma do direito penal da emergência, que é a “doença crônica que sempre molestou a vida do direito penal moderno” (BARATTA, 1997).

Nessa perspectiva,

o direito penal não é mais a *extrema*, mas sim a *prima ratio* para uma nova solução dos problemas sociais, que é ao mesmo tempo repressora (com o aumento da população carcerária e a elevação das penas em muitos países) e simbólica (com o recurso às “leis manifestos”, com o qual a classe política tenta recuperar perante à opinião pública a legitimidade perdida, acolhendo a sua demanda por aumento da penalidade) (BARATTA, 1997).

Essa “tolerância zero” para com os estudos e pesquisas científicas tem sido decisiva para o encarceramento em massa e o *estado de coisas inconstitucional* do Sistema Prisional brasileiro, sem qualquer reflexo positivo efetivo na Segurança Pública, conforme já exposto na apresentação deste Plano.

Uma Política Criminal que se coaduna com uma Política de Segurança Pública democrática é aquela que se pauta por um Direito Penal mínimo, mas efetivo e rigorosamente responsabilizador ao causador do dano à vítima e à sociedade.

O *populismo penal*, caracterizado por mais repressão, leis penais mais duras e execução penal sem benefícios, apenas reforça a tradição autoritária do Estado brasileiro, sem propiciar retorno social positivo. Ao contrário, o encarceramento em massa resultante dessa perspectiva traz efeitos sociais perversos, vez que as condições degradantes do nosso sistema prisional fazem do cárcere um grande fator criminógeno, fomentando a reincidência e propiciando a formação de facções, conforme abordado no item 8.2.2 da Parte I deste Plano.

Busca-se, então, traçar as diretrizes de uma Política Criminal de “redução de danos” junto à atuação federativa sobre uma Política Criminal que identifica e se propõe a enfrentar o racismo estrutural que move as engrenagens do sistema de justiça criminal; sobre uma Política Criminal que não pretende tratar questões sociais como “caso de polícia”, que não vê na prisão a panaceia para todos os males, que compreende as limitações do Direito Penal<sup>1</sup> e busca a articulação com redes de proteção social para encarcerados(as) e egressos(as); de uma Política Criminal que ousa propor a ruptura do paradigma da “guerra às drogas”; de uma Política Criminal que nega qualquer

---

<sup>1</sup> De acordo com Baratta (1999, p. 201), “entre todos os instrumentos de política criminal o direito penal é, em última análise, o mais inadequado.”



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

contradição entre Segurança Pública e Direitos Humanos, mas vê o último como condição de existência da primeira (SARSUR, 2024).

Quatro pontos ganham relevo extremo sobre a atuação federativa no momento em que se discorre sobre o diagnóstico da Política Criminal e Penitenciária do Brasil na perspectiva do PNPCP 2024- 2027, quais sejam: (1) O julgamento do mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 - ADPF 347, que reconheceu o *estado de coisas inconstitucional* no Sistema Prisional brasileiro; (2) a Lei 14.843, de 11 de abril de 2024, que resgatou o exame criminológico e instituiu sua obrigatoriedade como requisito para a progressão de regime, revogou hipóteses de saída temporária e restringiu a hipótese remanescente, e ampliou as hipóteses de monitoração eletrônica; (3) a tramitação da PEC 45, aprovada no Senado Federal em 16 de abril de 2024, que pretende inserir no artigo 5º da Constituição Federal, como mandado de criminalização, a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins; e (4) o acórdão da Auditoria do Tribunal de Contas da União 026.096/2017-0, que recomenda ao CNPCP estabelecer e/ou intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade.

Tais temas relacionam-se ou mesmo se constituem no cerne da Política Criminal e da Política Penitenciária, tanto no mérito como na forma concebida neste Plano, pelo que merecem abordagem crítica e justificam os seus eixos e subeixos temáticos, bem como as diretrizes aqui recomendadas.

### 3.1 JULGAMENTO DA ADPF 347: ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Na presente quadra, a construção deste documento sempre teve como referente o principal problema relativo à execução penal e à prisão provisória em nosso país, qual seja, o *estado de coisas inconstitucional* do Sistema Prisional brasileiro, agora reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal ao concluir, em 4 de outubro de 2023, o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Fundamental nº 347/DF – ADPF 347, em Acórdão publicado em 8 de janeiro de 2024, assim ementado:

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. 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 ESTRUTURAIS 3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas. 4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão. 5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um. IV. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL 6. O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial; (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade; e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido. Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública. V. CONCORDÂNCIA PARCIAL COM O VOTO DO RELATOR 7. Adesão ao voto do relator originário quanto à procedência dos pedidos para declarar o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e determinar que: (i) juízes e tribunais motivem a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando determinada ou mantida a prisão provisória; (ii) juízes fixem, quando possível, penas alternativas à prisão, pelo fato de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições mais severas do que as previstas em lei; (iii) juízes e tribunais levem em conta o quadro do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN. 8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

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 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.”

#### 3.1.1 Superlotação carcerária

Tratar de superlotação carcerária não é tarefa fácil e tem se constituído grande desafio ao longo do tempo em todo o mundo, dada a complexidade do tema, que não permite singela relação com este ou aquele fato isoladamente considerado, cabendo observar, nesse ponto, que ao longo de sua história, este Conselho tem oferecido relevantes subsídios à implementação de políticas de Estado no âmbito criminal e penitenciário, mediante informações, análises e deliberações para aperfeiçoamento das políticas públicas.

Como se sabe, as razões da superlotação são múltiplas, envolvem fatores históricos atinentes ao próprio desenvolvimento humano e social, questões socioeconômicas, fatores culturais e políticos, variando em cada região e em cada país, segundo a variação desses elementos e não necessariamente ligados a um único aspecto (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014).



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Assim, qualquer análise que envolva estudo sério sobre o tema pressupõe a realização de profundos exames acerca das reais razões pelas quais esse fenômeno ocorre em determinado local, incluindo o exame e acompanhamento permanente dos sistemas de justiça criminal, a fim de que se identifique quais as políticas públicas e medidas podem ser efetivamente consideradas como eficientes para tratar do delicado problema que redundava na violação massiva de direitos fundamentais.

Nisso, aliás, consiste parte da atividade da Política Criminal, consistente no autoconhecimento do próprio Sistema Penal e de suas funções, manifestas e ocultas, desempenhadas junto ao regime econômico e à organização social (BATISTA, 2022, p. 16).

No Brasil, existem diversos estudos, artigos doutrinários e reflexões sobre o tema, sobretudo em razão de que os problemas estruturais e as preocupações com as condições das prisões remontam aos primeiros anos da independência, lembrando, a título de ilustração, que entre os direitos positivados na Constituição Imperial se encontrava a definição da prisão como pena e o cumprimento dela em locais adequados, com separação entre os condenados<sup>2</sup>. Entretanto, a concretização desses direitos humanos no sistema prisional, previstos desde a primeira Constituição brasileira, ainda está muito distante de se perfectibilizar, porquanto, infelizmente, o quadro de violações de direitos no sistema prisional não só persiste até hoje, como se agravou ao longo do tempo, culminando com um quadro de violação massiva de direitos fundamentais e o aparecimento de grandes e complexas organizações criminosas, apesar de todo esforço governamental realizado ao longo de décadas<sup>3</sup>. Essa insuficiência das políticas públicas até então levadas a efeito para redução da superlotação prisional talvez possa demonstrar que a superlotação tem seus índices afetados por fatores diretamente relacionados com as estruturas

---

<sup>2</sup> A primeira Constituição do Brasil, a Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 179, IX e XXI, estabelecia que: “IX. Ainda com culpa formada, ninguém será conduzido á prisão, ou nella conservado estando já preso, se prestar fiança idonea, nos casos, que a Lei a admite: e em geral nos crimes, que não tiverem maior pena, do que a de seis mezes de prisão, ou desterro para fóra da Comarca, poderá o Réo livrar-se solto; XXI. As Cadêas serão seguras, limpas, e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circumstancias, e natureza dos seus crimes”.

<sup>3</sup> Sobre o tema, remete-se o leitor aos relatórios sobre Mutirão Carcerário realizados no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, desde 2008, disponíveis em <[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

sociais, econômicas, políticas, culturais e históricas, as quais precisam ser conjuntamente consideradas na implementação das políticas públicas capazes de fazer frente ao problema.

A superlotação carcerária é um problema nacional, público e notório, sendo auto evidente, diante das imagens nuas e cruas que circulam nos meios de comunicação e nas redes sociais de estabelecimentos penais abarrotados de pessoas privadas do direito de liberdade, mais parecendo *depósitos de presos* (SILVA JÚNIOR, 2024). E, como pontuado acima, não é um problema de hoje. É desde sempre a vida republicana do país.

Na Comissão Parlamentar de Inquérito de 1975, relatada pelo então Deputado Federal Ibrahim Abi-Ackel, restou evidenciada essa chaga, sendo alvitrada como solução, entre outras, a reformulação do sistema de penas, no sentido de reservá-la para os casos em que seja efetivamente necessária, com sugestão da adoção de medidas substitutivas, da descriminalização ou despenalização de condutas de pouco potencial ofensivo, ademais da efetiva jurisdicionalização da execução, com a aprovação de lei específica a respeito.

No ponto, ao redigir o relatório sobre os trabalhos da CPI, instaurada para apurar as graves violações aos direitos humanos nos já à época superlotados presídios brasileiros, Abi-Ackel salientou que esse quadro era decorrente, em grande medida, da ausência de controle judicial sobre o cumprimento de prisão nos estabelecimentos penais, pelo que “a proteção dos direitos do recluso, não alcançados pela sentença condenatória, está a exigir a elaboração de lei ordinária de força dogmática e eficácia jurisdicional” (ABI-ACKEL, 1975, p. 11).

Infelizmente, a despeito da edição da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a nossa Lei de Execução Penal, o quadro de caos do Sistema Penitenciário Nacional, referente aos presídios estaduais, não se alterou. Em verdade, para além do controle jurisdicional, o art. 61 da LEP listou 8 (oito) órgãos incumbidos de fiscalizar a execução penal, todos com a atribuição, até mesmo, de inspecionar os estabelecimentos prisionais: (i) Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; (ii) Juízo da Execução; (iii) Ministério Público; (iv) Conselho Penitenciário; (v) Departamentos Penitenciários; (vi) Patronato; (vii) Conselho da Comunidade; e (viii) Defensoria Pública<sup>4</sup>. Nada obstante, a Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, criou, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e

---

<sup>4</sup> A Defensoria Pública só foi incluída entre os órgãos fiscalizatórias com a Lei n.º 12.313, de 19 de agosto de 2010.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, sendo determinado, ainda, pela Resolução CNJ n.º 214, de 15 de dezembro de 2015, que cada um dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça instituírem os respectivos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

Diante da existência de tantos órgãos com atribuições para fiscalizar e monitorar o Sistema Penitenciário Nacional, era de se esperar que o quadro de desordem e desrespeito a uma lei com quase 40 (quarenta) anos de vigência tivesse sido pintado com outras cores, retratando um novo panorama. Mas a transformação esperada não ocorreu, e sim, o seu *estado de coisas inconstitucional*.

O Supremo Tribunal Federal escancarou essa realidade. Com efeito, após deferir liminar, em setembro de 2015, declarando o *estado de coisas inconstitucional* das unidades prisionais estaduais, em decisão final, tomada pelo pleno em 2023, restou reafirmada a situação de “violação massiva de direitos fundamentais dos presos”, pelo que foi determinado que “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”, conforme Acórdão da ADPF 347/2023 pelo STF.

### **3.1.2 No Brasil se prende muito ou há omissão na construção de estabelecimentos penais?**

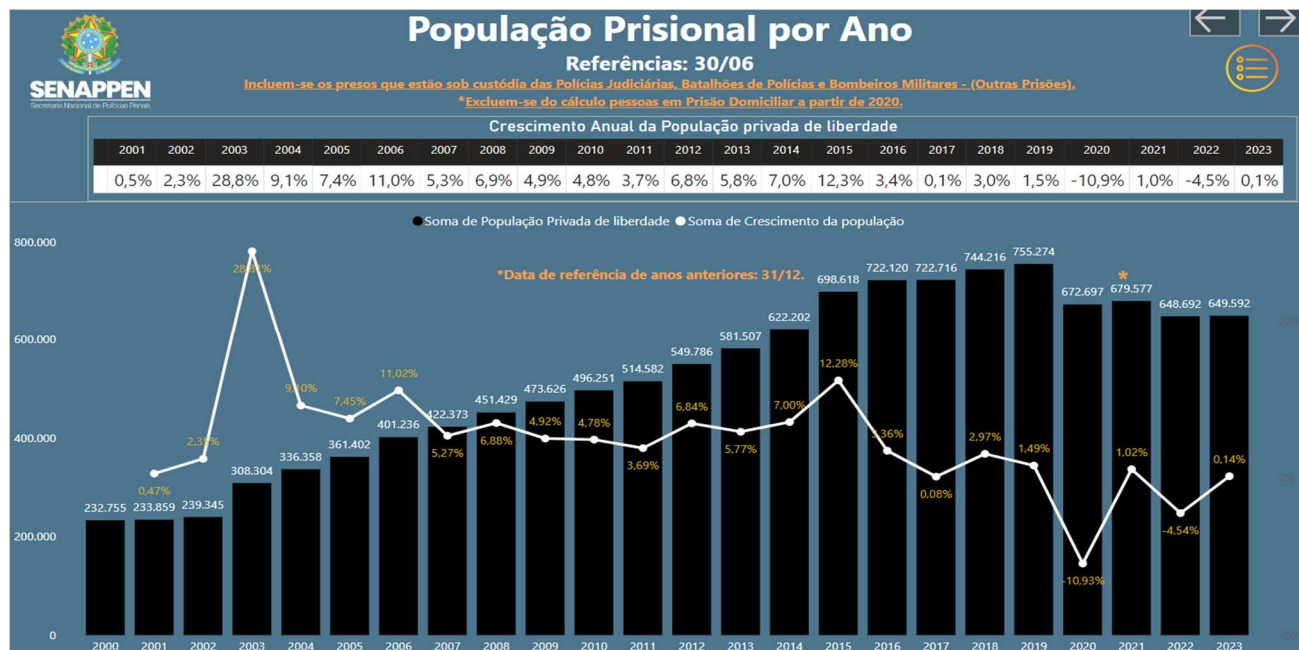
A superlotação carcerária se trata de uma realidade crônica no Estado brasileiro, sendo apontada como um dos maiores problemas para o tratamento desumano aos presos, mesmo antes da edição da Lei de Execução Penal (LEP). Na mencionada CPI de 1975, como conclusão dos trabalhos desenvolvidos, foi estabelecida a diretriz geral de se reservar a prisão para os casos em que ela se mostra *efetivamente necessária*.

Sem embargo dessa diretriz, a população carcerária continuou a crescer a passos largos. É o que se percebe com o exame da série histórica dos números referentes à população carcerária, divulgada pela SENAPPEN, no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (BRASIL, 2024):





Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Como se observa, no ano de 2000 a quantidade de presos era de 232.755. Dezesete anos depois, subiu para 722.120. É um crescimento exponencial. Verifica-se, ainda, que o aumento da população prisional entre os anos 2017 (0,1%), 2018 (3,0%) e 2019 (1,5%) foi pequeno. Em 2020, durante a pandemia da Covid-19, houve acentuada queda do percentual de pessoas presas (-10,9%). A taxa voltou a crescer discretamente em 2021 (1,0%), para voltar a descer em 2022 (-4,5%) e praticamente se manter estável em 2023 (0,1%).

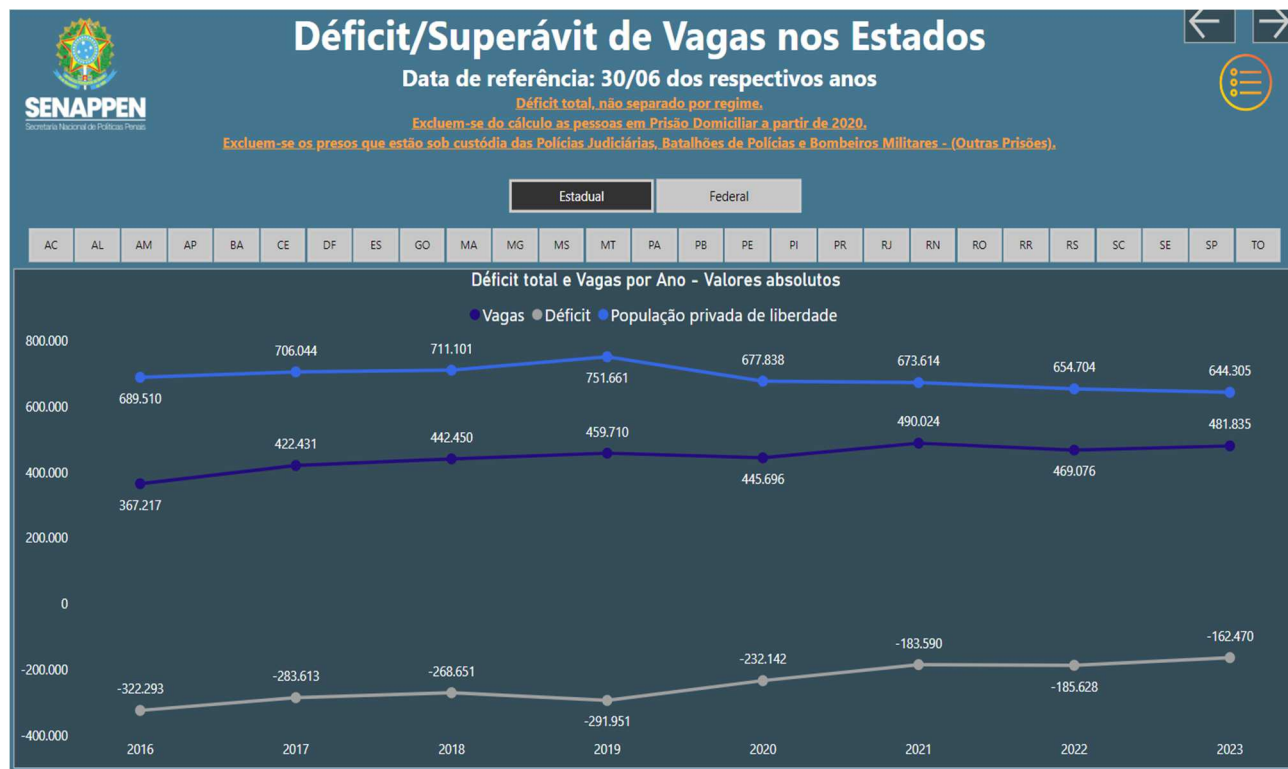
Em razão disso, o número de pessoas presas em 2023 (649.593) foi menor do que os dos anos de 2015 (698.618), 2016 (722.120), 2017 (722.716), 2018 (744.216), 2019 (755.274), 2020 (672.697) e 2021 (679.577). Foi apenas um pouco superior aos números dos anos de 2014 (622.202) e 2022 (648.692).

Ainda assim, o déficit de vagas no sistema prisional, outro efeito colateral da superlotação carcerária, identificado desde a CPI de 1975, conquanto tenha diminuído, ainda continua muito alto. Conforme informação da SENAPPEN (BRASIL, 2024), existem atualmente no país 1.384 estabelecimentos prisionais, gerando a capacidade total de 481.383 vagas no sistema. Porém, consoante visto no gráfico acima, há 649.692 pessoas recolhidas a celas físicas, o que gera um déficit de 166.470 vagas.

Veja-se o gráfico abaixo (BRASIL, 2024):



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Nota-se um paulatino aumento do número de ofertas de vagas no sistema prisional, porém, muito longe de sanar a inquietante questão da superlotação carcerária. Ainda que seja adotada uma política agressiva de diminuição da população carcerária, de qualquer maneira, isso não seria suficiente para a resolução do problema. Segundo estimativas angariadas com a experiência, o tempo médio gasto para a construção de unidades prisionais<sup>5</sup> fica em torno de 5 (cinco) anos, havendo dificuldade até mesmo para a escolha e definição do local da edificação, uma vez que a maioria dos municípios resiste à ideia de que sejam construídos estabelecimentos penais em seus limites territoriais.

<sup>5</sup> A construção dos estabelecimentos penais deve seguir as diretrizes deste Conselho, pinçadas na Resolução nº 9, de 2009, segundo as quais a capacidade máxima dos estabelecimentos penais, atendendo a sua natureza e peculiaridade, deve ser a seguinte (2011): (i) Penitenciária de Segurança Máxima: 300 (trezentos) presos; (ii) Penitenciária de Segurança Média: 800 (oitocentos) presos; (iii) Colônia Agrícola, Industrial ou similar: 1.000 (mil) presos; (iv) Casa do Albergado ou similar: 120 (cento e vinte) presos; (v) Centro de Observação Criminológica: 300 (trezentos) presos; e (vi) Cadeia Pública: 800 (oitocentos) presos (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2011).



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Ademais, há de se ter em conta que o déficit de vagas é bem superior ao número apresentado acima. De fato, em compasso com os dados do BNMP 2.0 (BRASIL, 2024b), em 3 de março de 2024, havia nada mais, nada menos do que 331.394 mandados de prisão para serem cumpridos pela polícia.



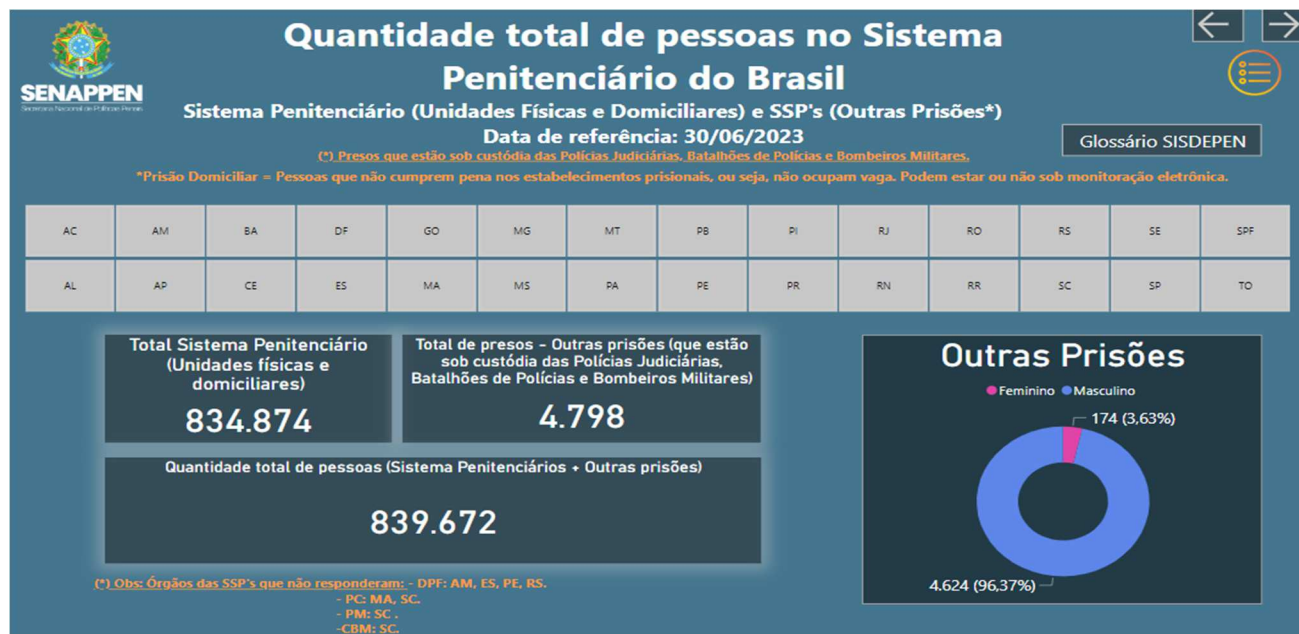
Assim, para todos os efeitos, este ano, na data em referência, já havia 331.394 mandados de prisão a cumprir, quantidade que, somada ao déficit de dezembro de 2023 (166.717), revela a necessidade de o sistema penitenciário ofertar, no mínimo, mais 498.103 celas para que as pessoas possam se acomodar nas prisões.

Sob outro prisma, quanto à indagação se no Brasil se prende muito, há de se levar em consideração que, fazendo a contagem da população prisional com a inclusão das pessoas que estão em prisão domiciliar ou outras prisões, há no Brasil 839.672 presos. Só de pessoas em prisão domiciliar, com ou sem monitoramento eletrônico, são 190.080 pessoas presas, enquanto 4.798 em carceragem das polícias judiciárias, batalhões de polícias e bombeiros militares. Veja-se o painel a seguir (BRASIL, 2024):



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Ademais, de acordo com dados do Institute for Crime & Justice Policy Research (2024), da Birkbeck, Universidade de Londres, faz algum tempo, o Brasil se consolidou como o terceiro país com a maior população carcerária mundial, ficando atrás, apenas, dos Estados Unidos (1,7 milhão de presos) e da China (1,69 milhão), superando países populosos como Índia (544 mil) e Rússia (433 mil). Mesmo em números relativos, o Brasil, ainda assim, se destaca negativamente, pois enquanto a taxa mundial de encarceramento é de 140, a do Brasil é de 389, ou seja, mais do que o dobro.

A evidência é de que o Brasil prende muito e que, diante do déficit de vagas, ainda que seja implementada uma efetiva política de desencarceramento, se faz necessária a construção de novas unidades prisionais.

### 3.1.3 Alta taxa de criminalidade, especialmente da criminalidade violenta

Sendo o Brasil um dos países que mais prende no mundo, ostentando uma alta taxa de aprisionamento, a taxa da criminalidade no país deveria ser baixa. Apesar do discurso quanto à utilização de outras respostas no campo penal para além da prisão, na prática, ainda é muito forte a crença na prisão como a resposta necessária para aplacar a impunidade. É o que se pode chamar *cultura da prisão*. Para a sociedade em geral, se a pessoa comete um crime e não vai parar na prisão, é porque ela ficou impune. Esse dogma, passado de geração em geração, se pauta na nossa cultura conservadora e autoritária, segundo a qual a prisão qualifica a atuação punitiva estatal com a eficiência,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

de modo que o gozo do direito de liberdade do investigado, acusado ou condenado, particularmente nos crimes mais graves, ainda que praticados sem violência ou grave ameaça, é sinônimo de prevalência de *direitos individuais egocêntricos*, em “detrimento da preservação dos interesses da sociedade, ademais da configuração da impunidade” (SILVA JÚNIOR, 2023, p. 280).

Todavia, não é preciso dizer que a taxa da criminalidade em nosso país, especialmente a criminalidade violenta, é uma das mais altas do mundo. Todo brasileiro, minimamente informado, sabe disso, até porque sente, na própria carne, esse problema. Dificilmente há alguém que não tenha sido vítima direta, possua algum familiar ou amigo que não tenha sofrido com violência urbana ou rural.

Os dados estatísticos comprovam que, *pari passu* com a política do encarceramento, ao invés de a criminalidade violenta no país diminuir, houve a sua expansão. Como visto acima, entre o período de 2002 e 2017, a população carcerária nacional cresceu em torno de 150%.

Conforme se verifica do gráfico aqui tomado como referência no item supra, a taxa de encarceramento sempre foi crescente, algo em torno de 5,5% ao ano. Em 2000 eram 232.755 presos, enquanto em 2015, 689.618. Daí em diante, esse percentual de crescimento diminuiu, com uma taxa média próxima a 2% de 2016 a 2019. Esse ano de 2019 é significativo, pois, quanto à taxa de aprisionamento, apresentou uma queda acentuada de 11%, pequeno crescimento de 1% em 2021, para no ano de 2022 voltar a diminuir em 4,54%.

Geralmente se justifica esse aumento do encarceramento com o fenômeno do crescimento populacional no Brasil. De fato, a série histórica do censo a respeito da população residente no Brasil revela que houve uma explosão demográfica. Se nos anos 1970 tínhamos por volta de 90.000.000 (noventa milhões) de habitantes, em 2000 já possuíamos mais de 165.000.00 (cento e sessenta e cinco milhões), enquanto em 2010, mais de 190.000.00 (cento e noventa milhões) e em 2020, mais de 203.000.00 (duzentos e três milhões) (IBGE, 2022). Porém, cabe observar que a taxa de crescimento populacional entre os anos 2000 e 2010 foi de apenas 1,17%, enquanto entre 2010 e 2020 foi menor ainda (0,52), ou seja, menos da metade (IBGE, 2022). Portanto, a taxa de crescimento do encarceramento foi muito acima do percentual referente ao aumento da população brasileira.

Retomando a questão da criminalidade violenta, o aumento do encarceramento não teve o condão de diminuir os crimes. Pelo contrário. Há evidências de que as taxas de encarceramento e de



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

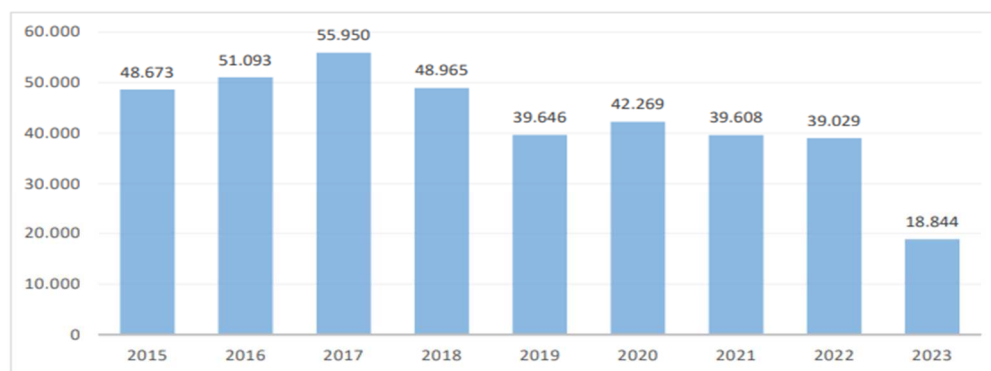
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

aumento de criminalidade violenta caminham juntas, como irmãs siamesas. Os dados estatísticos comprovam essa impressão.

O Mapa da Segurança Pública, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2023)<sup>6</sup>, referente ao primeiro trimestre do ano de 2023, mostra a espiral crescente do número de homicídios no Brasil entre os anos de 2015 (48.673), 2016 (51.093) e 2017 (55.950). Nos anos subsequentes, há uma tendência de queda dos números: 2018 (48.965), 2019 (39.646), 2020 (42.269), 2021 (39.608) e 2022 (39.029). Em relação à taxa de homicídios<sup>7</sup>, impende destacar que no ano de 2018 (23,48) houve discreta queda, acentuada no ano de 2019 (18,86), com pequeno acréscimo em 2020 (19,95), para voltar a descer em 2021 (18,54). A análise desses dados durante todo o período de 2016 a 2022, revela uma diminuição da taxa de homicídios consistente, em números altamente alvissareiros.

O gráfico abaixo permite melhor visualização desses números:

**Gráfico 2 – Série histórica de homicídios dolosos de 2015 a 2023\*.**



Fonte: SINESP (Dados fornecidos pelos estados e Distrito Federal)

\* Os dados de 2023 são referentes ao primeiro semestre de 2023.

Como se observa, o pico do número de homicídios no país ocorreu em 2017. Daí em diante, os números sempre ficaram abaixo do de 2015, então a mais baixa do período. A tendência de queda se mantém em relação ao ano de 2023, quando se observa a redução em 2,9% da quantidade de

<sup>6</sup> O Anuário Brasileiro de Segurança Pública divulga os Dados Nacionais de Segurança Pública, com base nas informações fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelas polícias civis, militares e federal, entre outras fontes oficiais dos órgãos de segurança.

<sup>7</sup> Adota o padrão internacional de mensuração por 100 mil habitantes.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

homicídios dolosos referente ao período dos primeiros semestres dos anos de 2022 e 2023, conforme o infográfico abaixo, também divulgado Mapa da Segurança Pública (BRASIL, 2023):

### HOMICÍDIOS DOLOSOS

19.414 vítimas em 2022

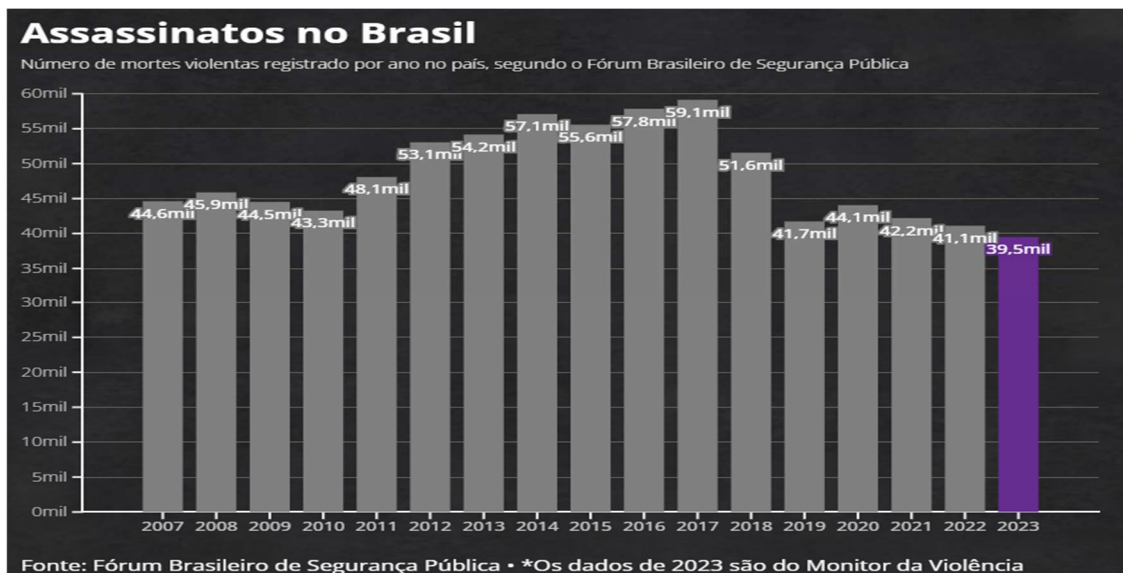
18.844 vítimas em 2023

Redução de ▼ -2,9%  
em relação ao ano anterior

104 vítimas por dia



Esses dados são confirmados pelo Monitor da Violência (G1, 2024), confeccionado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, conforme se vê do painel abaixo:



O número de mortes violentas decorrentes da prática de crime atinge o máximo em 2017 (59,1 mil), desce em 2018 (51,6 mil) e, daí em diante, fica sempre abaixo da série histórica. Como se percebe, quanto maior o número de presos, mais alta a taxa de mortes violentas; quando diminuiu o número de pessoas encarceradas, começou a cair a taxa da criminalidade violenta. Porém, tanto a taxa de encarceramento quanto a de mortes violentas no Brasil são muito altas. O Brasil, assim como em



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

relação ao encarceramento, é um dos países com a maior taxa de homicídios. Em 2021, segundo o *Estudo Global Sobre Homicídios 2023* (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2023) o Brasil ocupava o topo do ranking de países com mais homicídios. A taxa global, no ano de 2021, foi de 5,8, enquanto a brasileira, embora em 2023 tenha caído 4% em relação a 2022, no ano em referência, com uma variação nos 27 estados entre 6,6 a 52,6, teve a média de 22,38 homicídios, isto é, mais de 4 vezes superior ao percentual mundial.

Resta patente, portanto, que a diminuição da taxa de criminalidade tem relação direta com o arrefecimento da política do encarceramento. Até porque a constatação não é apenas que o Brasil *prende muito*. Caso se leve em consideração que a privação do direito de liberdade deveria se concentrar na criminalidade violenta, tem-se que no Brasil se prende *muito mal* (SILVA JÚNIOR, 2024).

Os dados da SENAPPEN (BRASIL, 2024) mostram que, em uma população carcerária equivalente a 649.592 presos, menos da metade, ou seja, 304.090, diz respeito a pessoas que cometeram crimes com violência física ou grave ameaça. Neste contexto ideal, o número de 481.383 vagas físicas existentes seria mais do que suficiente com um superávit de 177.293 vagas. Presos por crimes com violência física ou grave ameaça apresentam apenas os seguintes números: homicídio, 78.119; latrocínio, 14.859; tortura, 744; estupro, 36.468; roubo, 158.743; sequestro, 4.864; violência doméstica, 10.106; lesão corporal, 8.060; e genocídio, 24.

Ademais, o Brasil estruturou o Sistema Penitenciário Federal do Brasil, desde 2006, para trabalhar exclusivamente com execução penal da criminalidade violenta, das milícias, dos presos facionados e da corrupção. E o SPF possui vagas disponíveis para lidar com as demandas das Unidades da Federação voltadas à segurança máxima em regime disciplinar diferenciado, com padrão de excelência na sua eficácia.

Ainda, se esses crimes levaram para a prisão apenas 304.090 do total da população carcerária, tem-se que são 345.502 pessoas privadas do direito de liberdade recolhidas em celas dos estabelecimentos penais pela prática de crimes sem violência ou grave ameaça física. Pode até se argumentar que 193.001 pessoas, incluídas nesse rol dos crimes sem violência ou grave ameaça, estão presas em razão do cometimento do crime de tráfico de entorpecentes, ilícito que





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

indiretamente está relacionado com a violência. Acontece que, desse universo, apenas 8.310 presos são referentes ao tráfico internacional, criminalidade comandada pelas organizações criminosas.

Essa quantidade expressiva de pessoas presas por tráfico de entorpecentes se conforma mais com a *política criminal punitivista* que, à falta de critério objetivo para a distinção entre o mero usuário e o traficante, coloca no cárcere pessoas que fazem uso recreativo de substâncias entorpecentes ou são meros intermediários, quando estes se enquadram no tipo penal identificado como *tráfico privilegiado*, todavia, ainda assim, nada obstante o conteúdo da Súmula Vinculante n.º 59 do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, são condenadas com aplicação da pena de prisão (SILVA JÚNIOR; HAMILTON, 2024, p. 132).

### 3.2 LEI Nº 14.843, DE 11 DE ABRIL DE 2024

A Lei 14.843/2024 introduziu algumas significativas alterações na Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), reintroduzindo o exame criminológico como requisito para a progressão de regime, alterando a saída temporária e ampliando os casos de monitoração eletrônica para livramento condicional, progressão de regime e de cumprimento de pena no regime aberto.

Quando o Projeto de Lei 2.253/2022 ainda estava em tramitação, este Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária emitiu a Nota Técnica nº 1/2023/CNPCP/MJ, recomendando “a rejeição integral do Projeto”. Não obstante, o Projeto restou aprovado e sancionado, ainda que com veto parcial em relação à pretendida vedação ampla à saída temporária dos presos em regime semiaberto, comprometendo a estrutura da progressão de regime prevista, ao reduzir o cumprimento de pena, em sua grande maioria de casos concretos, ao regime fechado e ao monitorado.

A nova disciplina legal colide tanto com a perspectiva Político-Criminal, quanto com a Política Penitenciária desenhadas neste Plano e, para além de outras considerações, tais como sua inconstitucionalidade, importará no agravamento substancial do Estado de Coisas

---

<sup>8</sup> “É impositiva a fixação do regime aberto e a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos quando reconhecida a figura do tráfico privilegiado (art. 33, § 4º, da Lei 11.343/06) e ausentes vetores negativos na primeira fase da dosimetria (art. 59 do CP), observados os requisitos do art. 33, § 2º, alínea c, e do art. 44, ambos do Código Penal”



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Inconstitucional do sistema prisional brasileiro reconhecido na ADPF nº 347, razão pela qual merece crítica já neste momento.

### **3.2.1 Reintrodução do exame criminológico para concessão de progressão de regime**

A imposição da obrigatoriedade de exames criminológicos tende a agravar ainda mais o cenário do Estado de Coisas Inconstitucional, na medida em que sua realização envolve uma equipe multidisciplinar, composta por psicólogos, psiquiatras e assistentes sociais, além da disponibilização de equipamentos, materiais e espaços adequados, já hoje insuficientes para atender a demanda atual.

Assim, embora não seja recomendável a reinserção social precipitada, também não se revela razoável que o reeducando permaneça de forma indefinida no sistema carcerário. Tornar a realização de exame criminológico condição obrigatória certamente acarretará indesejável demora na análise dos pedidos de progressão e, por consequência, o agravamento da situação carcerária brasileira, que atualmente conta com número de presos que excede em mais de 30% o total de vagas disponíveis, de acordo com o Relatório de Informações Penais, da SENAPPEN (BRASIL, 2024c), com dados condensados até dezembro de 2023.

Ademais, a constatação de faltas disciplinares, a natureza do crime e a participação ou não em organizações criminosas podem, perfeitamente, servir de suporte fático para a decisão do juízo, que poderá determinar o exame, fundamentadamente, sempre que necessário.

Noutra perspectiva, o exame criminológico obriga os psicólogos brasileiros a uma dupla violação de seus compromissos profissionais, de ordem ética e técnica.

Em relação à primeira – violação ética –, o psicólogo tem por compromisso ético a promoção da saúde mental, tendo como princípio a garantia dos direitos humanos, a fim de ajudar seres humanos a melhor lidarem com seu sofrimento psíquico, variável em natureza e extensão. A atividade do psicólogo é, por consequência, eminentemente terapêutica e de produção de cuidado, de modo que, mesmo quando obrigado a fornecer laudos psicológicos determinados pelo Poder Judiciário em questões penais, não pode dissociar sua avaliação clínica do auxílio concreto daqueles sob seu amparo.

Esse imperativo ético é necessariamente violado na realização do exame criminológico, no qual o psicólogo – assim como os demais profissionais eventualmente envolvidos na sua redação



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

– ocupa a posição de julgador, não de terapeuta. O profissional comprometido com a saúde e o bem-estar do paciente dá lugar ao operador da ideologia de defesa social, que atua sem qualquer finalidade terapêutica, utilizando diagnósticos clínicos como condição para a liberdade ambulatorial de seres humanos. O laudo serve à prevenção, que se realiza concretamente por meio do sofrimento imposto pela execução da pena, e o custodiado se torna refém – e não paciente – da opinião do especialista.

Ademais, a necessária disposição individual para abrir-se cognitivamente e afetivamente ao psicólogo e expressar sem reservas e traumas, ideações, história de vida etc. é concretamente obstruída pela vulnerabilidade do preso, consciente do potencial uso do exame para prorrogação de sua condição de privação de liberdade. Nesse cenário, não seria razoável esperar outro comportamento que a tentativa de mascarar e ocultar sintomas, tornando impossível, na prática, uma avaliação psicológica honesta.

A segunda violação ataca os pressupostos de mínima cientificidade do campo psicológico. Nesse aspecto, aponta-se que o exame criminológico é informado por três objetivos essenciais: (I) o prognóstico criminológico, como probabilidade de reincidência; (II) a aferição de periculosidade (agressividade e perigosismo como estatutos psicológicos); e (III) o estabelecimento de nexo causal a partir do binômio delito-delinquente, com a análise da personalidade do criminoso. Esses objetivos, contudo, são irrealizáveis para a ciência psicológica.

Em relação à (I) improbabilidade de novo crime, um prognóstico de reincidência exigiria previsibilidade do comportamento humano de maneira taxativa, o que não é conceitual para a Psicologia, pois a transformação da subjetividade, que se constitui de forma dinâmica, porque submetida a toda sorte de fatores externos e internos, é condição da própria ciência psicológica. Essa indeterminação descarta qualquer expectativa de um prognóstico razoável (a ponto de informar uma decisão jurídica) sobre a possibilidade de nova prática de crime futuro.

Quanto à (II) aferição de perigosidade (ou periculosidade), trata-se de conceito abandonado pelo campo psicológico durante os anos 50 do século passado, hoje essencialmente limitado à definição de substâncias químicas e seus usos particulares. Isso não significa que a agressividade humana seja desconhecida daquele campo; pelo contrário: a violência humana, inclusive a violência individualizável, constitui tema de importante e constante reflexão na psicologia. Mas o consenso



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

nesse âmbito é de que a habilidade de aferir graus de agressividade em pessoas privadas de liberdade – e tanto mais quanto piores as condições carcerárias – é corroída pela afetação necessária da subjetividade humana pela privação sistemática e radical de direitos.

Assim, uma avaliação como a que se pretende com o exame criminológico, comprometida com a ideia de perigosidade individual, só poderia ser legitimada em casos de crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa e, mesmo neles, diante de indivíduos com reiteradas manifestações de comportamento violento, assim constatadas pela autoridade penitenciária. Essa preocupação, contudo, já está expressa na Súmula Vinculante 26 do Supremo Tribunal Federal e na Súmula 439 do Superior Tribunal de Justiça, que exigem fundamentação específica para realização do desacreditado exame, para casos excepcionais e indivíduos com biografias marcadas pela reiteração de atos agressivos, tanto antes quanto durante a execução da pena privativa de liberdade.

Por último, em relação à possibilidade de reconstrução da (III) causalidade entre delito-delinquente, isso obrigaria o profissional responsável pelo exame criminológico a ressuscitar as teorias etiológico-individuais afins ao positivismo como método, hoje descartadas pela Criminologia e pela Política Criminal. A hipótese de o crime ser expressão social de defeitos bio psicofísicos converteu-se em mero discurso ideológico, em regra perpetuado como pretexto para práticas autoritárias e resgate de velhos preconceitos de senso comum, sobretudo de caráter racial.

Nesse contexto, vistas as contradições insuperáveis do exame criminológico e os estatutos intelectual e moral da Psicologia, é prudente indicar que essa matéria já foi amplamente tratada nas Resoluções 12/2011 e 6/2019, do Conselho Federal de Psicologia. Em particular, a última resolução redirecionou as eventuais exigências judiciais de exame criminológico, sempre nos limites das Súmulas dos Tribunais Superiores antes citadas, para que os psicólogos que atuam em sistema prisional, no lugar do impossível exame determinado pela autoridade judicial, elaborem



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Relatório Psicológico<sup>9</sup> ou participem do Relatório Multiprofissional ou Psicossocial<sup>10</sup> (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019)<sup>11</sup>.

Esses dois relatórios, que, ao contrário do exame criminológico, não se prestam como condição para progressão de regime, ao menos permitem aos profissionais que atuam no sistema penitenciário estabelecer diálogos com a justiça além das inalcançáveis ideias de prognose criminal, perigosidade individual ou personalidade tendente ao crime, assegurando o direito de assistência ao preso, conforme o princípio da individualização. Nesse sentido, podem servir somente à atenuação do sofrimento provocado pela prisionalização, nunca como óbice em direção à liberdade, no sentido do sistema progressivo das penas.

Sem embargo dessas considerações, há de se ter em conta que já existe a Comissão Técnica de Classificação (CTC) – obrigatória para quem está no regime fechado, facultativa para quem se encontra no regime semiaberto –, presidida pelo diretor do estabelecimento prisional e composta, no mínimo, por dois chefes de serviço, um psiquiatra, um psicólogo e um assistente social (art. 7º

---

<sup>9</sup> Art. 11. O relatório psicológico consiste em um documento que, por meio de uma exposição escrita, descritiva e circunstanciada, considera os condicionantes históricos e sociais da pessoa, grupo ou instituição atendida, podendo também ter caráter informativo. Visa a comunicar a atuação profissional da(o) psicóloga(o) em diferentes processos de trabalho já desenvolvidos ou em desenvolvimento, podendo gerar orientações, recomendações, encaminhamentos e intervenções pertinentes à situação descrita no documento, não tendo como finalidade produzir diagnóstico psicológico.

<sup>10</sup> Art. 12. O relatório multiprofissional é resultante da atuação da(o) psicóloga(o) em contexto multiprofissional, podendo ser produzido em conjunto com profissionais de outras áreas, preservando-se a autonomia e a ética profissional dos envolvidos.

<sup>11</sup> A Resolução 12/2011 foi declarada nula em sentença da justiça federal de 8 de abril de 2015, sendo ratificada por acórdão de 26 de agosto de 2015 do Tribunal Regional Federal da Quarta Região na Ação Civil Pública 5028507-88.2011.404.7100/RS, para que dela não resultassem processos ético-disciplinares contra os psicólogos ainda dispostos a realizar exame criminológico a pedido de magistrados, considerando o Poder Judiciário que o consenso científico da classe não poderia significar proibição de opinião diversa por força da independência no exercício da profissão (no mesmo sentido de que, não obstante a falta de evidência científica rigorosa, alguns médicos prescreveram cloroquina como tratamento adequado para a COVID-19, e que por isso não poderiam ser censurados pelo Conselho Federal de Medicina por má-prática). A Resolução, agora convertida em Recomendação pelo Conselho Federal de Psicologia em função da decisão judicial (como Nota Técnica permanente), mantém inalterado todos os fundamentos científicos que denunciam o exame criminológico como contrário à ética e a técnica na atividade do psicólogo, particularmente quando realizado no ambiente prisional, o que pode ser verificado no site <https://site.cfp.org.br/documentos/parecer-tecnico-sobre-a-atuacao-doa-psicologia-no-ambito-dosistema-prisional-e-a-suspensao-da-resolucao-cfp-n-0122011/>.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

da LEP). Sua finalidade é orientar a individualização da pena ou prisão, de acordo com os antecedentes e a personalidade do interno (Art. 6º da LEP).

Assim, a CTC já cumpre – ou deveria cumprir – a missão de elaborar o programa de individualização da pena de cada uma das pessoas privadas do direito de liberdade, servindo para orientar os juízes na decisão sobre os mais diversos incidentes à execução penal, notadamente em relação à progressão de regime.

### 3.2.2 Saída Temporária

Inserida na lógica de progressividade do sistema prisional, a saída temporária é também um instrumento de reinserção gradual das pessoas privadas de liberdade em seus núcleos familiares e na sociedade. O benefício tem como finalidades dar ao reeducando a possibilidade de manutenção dos seus laços familiares, permitir que ele tenha a oportunidade de estudar e se qualificar para o mercado de trabalho, de modo a, no momento da obtenção da liberdade, poder ter oportunidades de garantir o seu sustento lícitamente, e possibilitar a participação em atividades que contribuam para o retorno ao convívio social.

A saída temporária é imprescindível à execução penal, na medida em que configura uma etapa preparatória para a liberdade definitiva. Não se trata de um fim em si, mas de um estágio para o alcance do fim ressocializador, cuja concessão pressupõe o atendimento de requisitos legais. Nesse sentido, a saída temporária exige decisão motivada do juiz da execução penal, com prévia oitiva da administração penitenciária e do Ministério Público. Como se não bastasse, além de exigir o cumprimento de parte da pena, não se aplica aos presos sob regime fechado, ou seja, é condição necessária que o interno esteja no regime semiaberto. Isso sem falar que, conforme ainda estabelecido no art. 123 da LEP, é preciso que o interno satisfaça os requisitos subjetivos, ou seja, tenha comportamento adequado, constatado em certidão de conduta carcerária.

Durante o período de concessão de liberdade por período restrito, a pessoa custodiada tem a oportunidade do convívio familiar e social, realizando atividades cotidianas distintas daquelas feitas em um ambiente de privação de liberdade, o que gera a sensação de pertencimento à sociedade e traz à tona, também, o esperado senso de responsabilidade daquele que está em saída temporária.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A vedação ou exacerbada restrição ao direito em questão contraria a essência da estrutura do sistema prisional brasileiro, que busca utilizar-se da progressividade da pena como instrumento de retomada do indivíduo perante a sociedade. À luz dessa ideia-mestra, não é possível pensar em uma execução penal na qual a pessoa privada de liberdade, após o cumprimento de pena em um regime mais gravoso (fechado), seja colocada em liberdade sem período de experimentação. Daí a incorreção em se pretender vedar ou restringir exacerbadamente a saída temporária.

É oportuno acrescentar que, conforme dados do Relatório de Informações Penais, da SENAPPEN (BRASIL, 2023b), entre os meses de janeiro e junho 2023, a taxa de não retorno entre os apenados beneficiados com a saída temporária em todo o Brasil foi de apenas 6,3%. Já em relação à saída temporária concedida no final de 2023, o índice foi de cerca de 5%. Trata-se de um quantitativo ínfimo se comparado ao número daqueles que cumpriram com as determinações legais e retornaram ao seu ambiente de custódia, validando a sistemática progressiva e justificando a manutenção do benefício da saída temporária na execução penal.

Noutra perspectiva, o melhor seria pensar na saída temporária dispersa como opção para que se apure mais individualmente a conduta de cada um dos beneficiados, na medida em que permite que o período da saída não coincida como feriados nacionais e/ou estaduais, mas sim com datas relevantes para a vida do custodiado, tais como aniversários de pais, mães e filhos. Essa alternativa à saída temporária convencional se coaduna com o princípio da individualização da pena, porquanto exige que a análise seja realizada a cada concessão do benefício, perscrutando-se o que é relevante a cada indivíduo, especialmente aspectos familiares, e não somente o que se convencionou socialmente.

Daí a importância da manutenção do veto presidencial à extinção das hipóteses de saída temporária para visita à família e para participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social, previstas nos incisos I e III do art. 122 da LEP, vez que tais hipóteses não só se coadunam com a lógica do sistema progressivo, como contemplam a grande maioria dos casos. A derrubada do veto implicará no completo esvaziamento do instituto, conforme assentado na Nota Técnica nº 1/2024/CNPCP/MJ.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### 3.2.3 Ampliação da monitoração eletrônica

Dentre os referidos institutos previstos pela LEP, a nova disciplina legal acerca da monitoração eletrônica recai fortemente sobre o livramento condicional e a progressão de regime, notadamente para o aberto, que pode ser o último passo antes da extinção da pena. Entretanto, estes institutos têm como pressupostos o bom comportamento carcerário, o senso de disciplina e a autorresponsabilidade, ou seja, demonstrações de que o custodiado está apto a retornar ao convívio social sem vigilância direta do Estado.

Ocorre que se estabeleceu pela Lei 14.843/2024 ampla monitoração eletrônica nos casos de livramento condicional, de progressão de regime e para o cumprimento de pena no regime aberto, o que rompe com a lógica essencial a estes institutos no âmbito do sistema progressivo.

Isso porque, embora a utilização da tornozeleira eletrônica configure medida alternativa ao encarceramento intramuros, o apenado que dela faz uso enfrenta grave restrição de sua liberdade de locomoção, de modo que ao sujeito que cumpriu grande parte do caminho da execução penal de forma satisfatória, referendada pelo atestado de bom comportamento carcerário, é negado verdadeiro tratamento mais brando, sem vigilância estatal direta, como impõe a lógica progressiva do sistema de cumprimento de pena, tendo em vista que o Estado segue acompanhando todos os seus passos e impedindo sua locomoção sem prévio agendamento e autorização.

A situação é ainda mais grave no que diz respeito à progressão de regime e ao cumprimento de pena nos regimes semiaberto e, principalmente, aberto. Diante do déficit de vagas nos estabelecimentos penais destinados àqueles regimes, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, na Súmula Vinculante n.º 56, que “a falta de estabelecimento prisional adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”

Assim, para o STF, na ausência de vagas, deverão ser determinados: (I) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (II) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar; (III) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.

Entretanto, deve ser observado que esses casos são excepcionais e não podem ser ampliados de forma indistinta a todos os apenados que acessem os regimes semiaberto e aberto.





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Logo, independentemente da inexistência de estabelecimentos prisionais adequados, a etapa de progressão de regime deve ser realizada como um marco impositivo de uma diminuição da intervenção estatal sobre o cidadão, não da sua manutenção.

**3.3 PEC 45/2023: INSERÇÃO, NO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE MANDADO DE CRIMINALIZAÇÃO DA POSSE E PORTE DE QUALQUER QUANTIDADE DE ENTORPECENTES E DROGAS AFINS**

A PEC 45, que pode ser chamada de “PEC da ortopedia moral” (MARCHI JÚNIOR, 2024), representa uma disputa vulgar (MARONNA; ANGELLI, 2024) do Senado Federal com o Supremo Tribunal Federal. Vulgar e imaginária, pois o pretexto seria uma alegada invasão do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Legislativo, o que teria se dado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 635659, com Repercussão Geral (Tema 506), no qual “se discute, à luz do art. 5º, X, da Constituição Federal, a compatibilidade, ou não, do art. 28 da Lei 11.343/2006, que tipifica o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada”.

Impera destacar que o referido julgamento começou em 19/08/2015 e ainda não foi concluído. Daí, passados 9 (nove) anos, uma insurgência retrógrada no Congresso Nacional autoproclamando um conservadorismo troncho, faz do pânico moral em torno da “guerra às drogas” plataforma eleitoral e sob o pretexto preservar a competência do Poder Legislativo da invasão pelo Poder Judiciário, pretende fazer do Brasil o primeiro país do mundo a ter uma Constituição que se parece uma mistura de Código Penal com portaria sanitária.

Ao longo do trâmite da PEC 45 no Senado Federal o que se constatou foi a perpetuação de concepções equivocadas ou imprecisas acerca da temática, alimentando uma perspectiva proibicionista acerca das drogas tidas como ilícitas, o que há décadas vem gerando “impactos negativos sobre a saúde e segurança pública especialmente sentidos pelas populações mais vulneráveis, como os usuários problemáticos de drogas e as populações feminina e negra”. (MARONNA, 2022, p. 185-186).

Dentre os modelos regulatórios conhecidos, sendo eles o proibicionismo, a despenalização, ou descriminalização, e a legalização de fato, a legalização propriamente dita, e o uso medicinal, o Senado Federal escolheu dar o passo mais retrógrado possível em relação à matéria, ignorando a



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

revisão e a substituição da fracassada política de “guerra às drogas” por vários países. Apesar da votação expressiva para aprovação da PEC, o que se viu e ouviu foi um debate pobre e alicerçado num senso comum rebaixo e acrítico, reverberado por discursos de indignação moral. Como se sabe, “mais penalidade com mais moralidade é o trágico equívoco de toda cruzada moral contra a criminalidade” (PAVARINI, 1996, p. 72).

Acerca desta PEC 45 ainda se pode destacar que é incompatível com Direitos Fundamentais que constituem cláusulas péticas, como a intimidade, privacidade e o direito à saúde, pelo que se afigura inconstitucional a pretensão legislativa. Ademais, representa um indevido reforço a uma perspectiva retrógrada que ao longo de mais de 5 (cinco) décadas nunca atingiu – e nem atingirá – a finalidade a que se propõe, embora tenha acarretado problemas sociais enormes no âmbito da segurança pública, do sistema de justiça, do sistema prisional, e exacerbar a desigualdade social e a marginalização de grupos sociais vulneráveis.

Por tais razões, somadas à Política Criminal apresentada no item 2 da Parte II deste Plano, coloca-se o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária contrário à aprovação da PEC 45.

### 3.4 ACÓRDÃO DA AUDITORIA DO TCU 026.096/2017-0

O fortalecimento da interlocução institucional entre os órgãos de execução penal (I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II - o Juízo da Execução; III - o Ministério Público; IV - o Conselho Penitenciário; V - os Departamentos Penitenciários; VI - o Patronato; VII - o Conselho da Comunidade; VIII - a Defensoria Pública), estão recomendados pelo Acórdão nº 972/2018 prolatado pelo TCU nos autos de auditoria TC 026.096/2017-0, nos seguintes termos:

9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que:

9.2.1.1. estabeleçam e/ou intensifiquem parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade.

Desta forma, o Acórdão do TCU se torna um condicionante do próprio Plano Nacional e faz o CNPCP adotar a Governança e Gestão como o eixo central da aplicação da Política Criminal



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

e Penitenciária para o quadriênio 2024-2027 e, por decorrência, priorizar os mecanismos de liderança e estratégias para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com foco na implementação de políticas sustentáveis de curto, médio e longo prazos no ambiente da Administração Penitenciária a serviço do interesse da sociedade brasileira.

A intrínseca parceria institucional do CNPCP com a Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias do Ministério da Justiça e Segurança Pública traz um elemento a mais à edição deste Plano, em função de a SENAPPEN compor a coordenação administrativa do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional brasileiro junto com o DMF/CNJ, conforme Portaria Conjunta MPSP/CNJ nº 08/2024 de 16 de abril de 2024.

Para tanto, o CNPCP pretende contribuir com o Estado brasileiro, por meio de um conjunto de propostas articuladas e integradas a serem pactuadas, que garantam o fortalecimento da interlocução institucional e da cooperação técnica entre as instituições e as entidades parceiras envolvidas na aplicação e no controle da execução no Brasil.

Desta forma, o Conselho entende que cumprir a decisão do acórdão do TCU é pressuposto básico para que a Administração Pública gere os meios necessários para efetivar o esforço concentrado ao enfrentamento do *estado de coisas inconstitucional* no Sistema Prisional brasileiro num contexto político-social adverso, no qual o controle das prisões pelo Estado encontra-se em xeque no ano em que a Lei de Execução Penal completa quatro décadas.

## 4 AVALIAÇÃO DE RISCO

No Brasil, o problema estrutural do baixo investimento público na prevenção social das violências e crimes, a perda substancial dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) desde 2017 e a extensão territorial do país podem colocar em risco severo a estratégia da União, se não forem realizadas as pactuações necessárias entre os Poderes da República e as Unidades da Federação e os respectivos setores relacionados ao tema, com medidas emergenciais durante todo o processo de institucionalização da estratégia de governança e gestão para mitigação dos riscos e desafios voltados à superação *do estado de coisas institucional* a serem implementadas até o 1º semestre de 2025.

## 5 INDICADORES DE SUCESSO



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<b>ESPÉCIE DE INDICADOR</b>	<b>TIPO DE INDICADOR</b>
<b>Índice Social</b>	. Reparação do dano à vítima e/ou à comunidade . Medidas extrajudiciais . Medidas restritivas de liberdade
<b>Índice Criminal</b>	. Nível de integração entre as esferas públicas . Nível de interdisciplinaridade no controle criminal e penitenciário . Nível de integração das agências de inteligência
<b>Índice Penitenciário</b>	. Redução da inclusão criminal . Controle de vagas . Controle dos presos faccionados
<b>Índice Econômico</b>	. Custo da violência e criminalidade . Custo da reincidência criminal . Tempo médio da pena

## 6 SEGMENTOS PRIORITÁRIOS

Os segmentos prioritários do PNPCP 2024-2027 são secretários de administração penitenciária, gestores prisionais, policiais penais, gestores e técnicos especializados em combate ao crime organizado, em assistência penitenciária, em alternativas penais à prisão, em medida de segurança, em reintegração social e em segurança cidadã e os operadores do sistema de segurança pública e do sistema de justiça criminal.

## 7 METODOLOGIA

### 7.1 DIAGNÓSTICO EXECUTIVO

Com base nos pressupostos e contextualização apresentados, a evidência que se impõe sobre a realidade do Sistema Penitenciário brasileiro aponta um claro equívoco no tratamento da criminalidade. Primeiro por tributar ao maior número de prisões a medida eficiente para evitar ou diminuir a prática de ilícitos. Segundo pela circunstância de não concentrar o encarceramento em relação aos que cometem crimes com violência ou grave ameaça. Ora, “[se] temos uma das maiores taxas de homicídios e de mortes violentas intencionais do mundo, a nossa população carcerária deveria estar concentrada nesse tipo de criminalidade, a que mais preocupa a população, que quer



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

sair de casa para trabalhar e usufruir do direito ao lazer, com um mínimo de segurança indispensável para uma vida com dignidade” (SILVA JÚNIOR; HAMILTON, 2024, p. 153).

Ainda mais porque a superlotação carcerária tem servido para alimentar a criminalidade violenta, tornando o cárcere o ambiente propício para a formação de grupos criminosos. Aliás, no Brasil, as maiores organizações criminosas foram criadas dentro dos estabelecimentos penais estaduais (AMORIM, 2006), lá estabelecem e exercem as suas relações de poder (MANSO; DIAS, 2018), fazendo das celas o *home office* (SILVA JÚNIOR, 2024)

A Decisão proferida na ADPF 347, inédita no cenário jurídico brasileiro, jogou luz na questão prisional e, em especial, no problema da superlotação, atribuindo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN, e ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, mediante ação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a definição de política pública, contemplando diretrizes, ações e estratégias voltadas ao enfrentamento do *estado de coisas inconstitucional* do Sistema Prisional brasileiro.

Não por acaso a estratégia adotada pelo CNPCP para edição deste Plano está concentrada na metodologia de trabalho a ser apresentada em cumprimento ao Acórdão da Auditoria do Tribunal de Contas da União 026.096/2017-0, concebendo uma proposta sobre “*como*” o CNPCP recomenda aos demais Órgãos de Execução o esforço de coordenação integral e integrada junto às Unidades da Federação na perspectiva da Administração Pública, em colaboração à superação do *estado de coisas inconstitucional* no Sistema Prisional brasileiro, conforme determina à União o Acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre a ADPF 347.

É importante destacar que este Plano foi concebido a partir de uma visão sobre o ciclo completo de aplicação da execução penal, o qual considera todos os tipos e espécies de sanção penal. A aplicação da execução penal se refere ao momento em que o Poder Judiciário entrega ao Poder Executivo a função administrativa da execução penal. Em outras palavras, a sanção imposta encerra o ciclo da aplicação do direito processual penal e do direito penal em si, embora não encerre a função jurisdicional. Passar a considerar a administração penitenciária como tratamento penal da execução penal significa reconhecer o importante papel de complementaridade entre o



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

sistema penal e o sistema social. Essa diferenciação é importante para compreender que é neste momento que se dá a passagem para que a Administração Pública planeje e implemente as políticas públicas de prevenção criminal e penitenciária, com o objetivo de reduzir a inclusão penal e a reincidência criminal, rompendo com o ciclo das violências, inclusive de natureza estatal. Ter o monopólio da violência implica não perpetuar a pena. A inversão dessa lógica faz gerar a hipertrofia do sistema penal e se tornou um fator determinante para gerar o *estado de coisas inconstitucional* do sistema prisional brasileiro.

Dito isso, resta claro que a execução penal apresenta um nível de desformalização muito elevado, considerando a evidente característica de as normas serem, nesta fase, quase que exclusivamente de natureza programática. Essa especificidade da execução penal coloca a necessidade de se pensar uma forma de eficiência da função administrativa da sanção que responda a cada conjunto de tipificações. Neste momento, não mais se trata da pena em si, muito menos do seu aspecto jurisdicional, mas, precisamente, da sua função criminal e executiva na perspectiva da Administração Pública.

Em outras palavras, o Plano vai tratar e propor um conjunto de *Políticas Públicas* de natureza criminal e penitenciária na perspectiva da prevenção social das violências e crimes e na repressão qualificada da criminalidade violenta e organizada.

Este ponto leva a reconhecer a competência exclusiva do Poder Executivo, que lida com a *Administração Penitenciária* como o lugar onde a tipologia do crime vai exigir mecanismos diferenciados de tratamento penal para cada nível de complexidade do ilícito cometido. A partir de agora, o cerne deste processo de trabalho está em inovar com ferramentas gerenciais e tecnológicas para garantir a integralidade das funções da execução penal, por meio do desenvolvimento de um modelo de governança e gestão que apresente os métodos e os procedimentos que resultem em protocolos e manuais regulamentadores das práticas penitenciárias eficientes.

Ao apresentar uma metodologia com a estrutura e os mecanismos de governança e gestão, o CNPCP inova por assumir que a liderança e a condução da execução de um plano são condições intrínsecas da própria essência da realização de qualquer política pública, sobretudo de natureza criminal e penitenciária, pelo custo social e econômico da prisão.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## 7.2 FOCOS ESTRATÉGICOS

### 7.2.1 Eixo Central: Governança e Gestão

Para aplicação efetiva da Política Criminal e da Política Penitenciária aqui recomendada pelo Conselho Nacional para o quadriênio 2024-2027, o foco estratégico central na edição deste Plano Nacional se refere à Governança e à Gestão, ou seja, à estrutura de liderança e ao mecanismo de condução do processo de trabalho a serem adotadas por cada instituição do Poder Executivo em sua respectiva esfera pública e instância governamental, na perspectiva de cada uma possa exercer a sua função administrativa no ciclo completo da Execução Penal.

### 7.2.2 Eixo 1: Política Criminal

O foco estratégico da Política Criminal está concentrado nas diretrizes sobre a prevenção social das violências e do crime; e na repressão qualificada da criminalidade violenta, da corrupção, do crime organizado e das facções e milícias.

### 7.2.3 Eixo 2: Política Penitenciária

O foco estratégico da Política Penitenciária consiste nas diretrizes relacionadas à restrição e à privação de liberdade, quais sejam: alternativas penais, monitoração eletrônica, medidas de segurança, superlotação carcerária, o tratamento penal humanizado, egressos e reintegração social.

## 7.3 ESTRUTURA DA GOVERNANÇA

O CNPCP recomenda uma estratégia de governança e gestão do Plano Nacional, a fim de assegurar as medidas de controle, avaliação e acompanhamento das entregas nele previstas e o devido monitoramento ativo e permanente de metas mensuradas através dos seus indicadores, com o prazo e responsável no plano de ação a ser apresentado no tópico 10.

Para tanto, faz-se necessário uma estrutura de trabalho voltada à implementação do PNPCP 2024-2027, com colegiados de alta representatividade legal junto às instituições e às entidades diretamente implicadas com o tema da Execução Penal nas esferas públicas para operacionalizar a estratégia aqui recomendada, com instância em nível nacional, estadual/distrital e local decisórias para implementação do Plano, a saber:

- Comitê Gestor Nacional – CGN



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Comitê Executivo Estadual/Distrital – CE
- Câmaras Técnicas locais – CT.

### 7.3.1 Comitê Gestor Nacional

O CGN corresponde ao nível estratégico para monitoramento da integração das ações da União com as UFs referente ao PNPCP 2024-2027, como instância de referência para coordenação administrativa das ações em nível nacional, a partir do Plano de Ação de Governança e Gestão aqui recomendado.

### 7.3.2 Comitê Executivo Estadual/Distrital

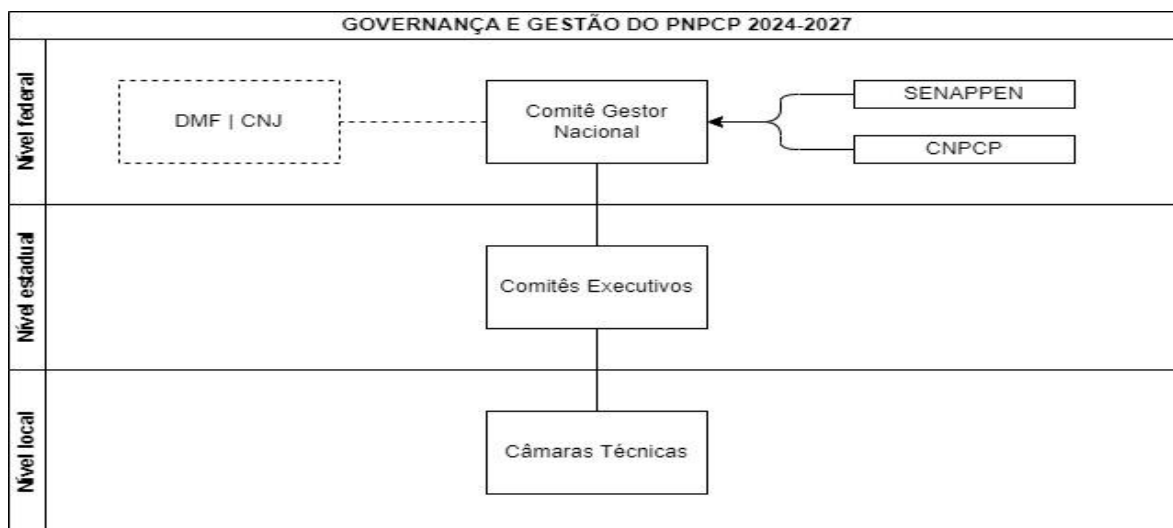
O CE corresponde ao nível tático para monitoramento da integralidade das ações do PNPCP 2024-2027, como instância de coordenação executiva das ações em nível estadual/distrital, a partir do Plano de Ação Integrada a ser elaborado.

### 7.3.3 Câmara Técnica

Cada CT corresponde ao nível técnico-operacional para engajamento e compromissos dos atores locais (públicos e sociais) especializados no subeixo temático respectivo, como instância de coordenação técnica das ações em nível local, a partir do Plano de Trabalho a ser elaborado.

## PNPCP Quadriênio 2024-2027

Figura: Estrutura de Trabalho







Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

#### 7.4 MECANISMO DE GOVERNANÇA

Conforme exposto, a governança do Plano Nacional recomendada pelo CNPCP consiste no mecanismo nacional de liderança deste trabalho, a fim de assegurar a condução da gestão sobre as medidas de controle, avaliação e acompanhamento das entregas nele previstas.

O processo de trabalho a ser descrito decorre da visão integral da função da execução de uma sanção penal (BEIRAS, 2022), ao considerar:

- *a pena em si*: a política penal *stricto sensu* decorrente do Direito Penal, do Direito Processual Penal e da Execução Penal brasileira;
- *o seu aspecto jurisdicional*: a política judiciária adotada pelo Poder Judiciário;
- *a sua função criminal*: a política criminal adotada pelos governos com foco na repressão ao crime (nacional e subnacional) sem que os municípios estejam presentes nesta pactuação federativa e a decorrente falta de investimento público na prevenção criminal, objeto da Parte II deste Plano; e
- *a sua função executiva*: a administração penitenciária em si, objeto da Parte I deste Plano.

A Parte I do PNPCP 2024-2027 se dedica fundamentalmente à função executiva da sanção penal pela Administração Pública, com a apresentação do fluxo de atribuições e funções administrativas a serem desenvolvidas pelas instâncias de coordenação do Plano em permanente articulação com os Órgãos de Execução Penal, de forma descentralizada e complementar num ciclo de trabalho que se retroalimenta durante a implementação de suas etapas até efetuar as entregas finais previstas.

Para tanto, o CNPCP apresenta sua recomendação quanto à estruturação e ao funcionamento do mecanismo de governança do PNPCP 2024-2027:

##### 7.4.1 Composição e competência das instâncias de coordenação

- O PNPCP 2024-2027 estaria sob a coordenação geral do Ministro de Estado do MJSP e sob o assessoramento direto do CNPCP e da SENAPPEN, na qualidade de órgãos superiores da Execução Penal do Brasil, em conformidade com a Lei nº 7.210/84 e com a Portaria Conjunta MJSP/CNJ nº 08/2024;



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- A coordenação administrativa do Comitê Gestor Nacional do PNPCP 2024-2027, por desdobramento, seria executada em parceria pelo secretário nacional da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) e pelo presidente do CNPCP, de forma regionalizada no país;
- O CGN, por sua vez, seria constituído por dezenove membros dentre: dois representantes da SENAPPEN (um titular e um suplente), dois conselheiros do CNPCP (um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos, Cidadania e Administração Penitenciária (CONSEJ - um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ - um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional de Ministério Público (CNMP - um titular e um suplente), dois representantes do Colegiado dos Defensores Gerais (CONDEGE, um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP - um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional sobre Drogas (CONAD - um titular e um suplente), dois representantes do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH - um titular e um suplente) e dois representantes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Federal - um titular e um suplente), através de Portaria Ministerial do MJSP;
- Os coordenadores administrativos do CGN seriam responsáveis por constituir os Comitês Executivos nas UFs, compostos por gestores, policiais penais e técnicos do Poder Executivo com competência institucional na área de política criminal, penitenciária e de direitos humanos, através de Portaria Ministerial do MJSP;
- A coordenação administrativa do CGN indicaria o coordenador executivo dos 27 (vinte e sete) Comitês Executivos Estaduais/Distrital (CEs), que, por sua vez, seriam compostos, cada um deles, por quinze membros, dentre: dois representantes da Secretaria de Administração Penitenciária (um titular e um suplente), dois representantes dos Conselhos Penitenciários das UF's, dois representantes do Conselho da Comunidade (um titular e um suplente), dois representantes do Tribunal de Justiça (um titular e um suplente), dois representantes do Ministério Público (um titular e um suplente), dois representantes da



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Defensoria Pública (um titular e um suplente), dois representantes da OAB, através de ato regulamentado pelo Ministro de Estado do MJSP;

- A Câmara Técnica local do PNPCP 2024-2027 teria uma coordenação técnica e seria composta por 11 (onze) membros, sendo 05 (cinco) representantes intra e intergovernamentais e 5 (cinco) especialistas da sociedade civil local, na condição de colaboradores eventuais, com notório saber de cada subeixo estratégico do PNPCP 2024-2027, para atuar vinculada ao coordenador executivo dos Comitês Executivos, através ato regulamentado pelo Ministro de Estado do MJSP;
- Os suplentes do Comitê Gestor, do Comitê Executivo e da Câmara Técnica só teriam direito a voto quando estiverem substituindo o titular nas reuniões colegiadas; e
- O CGN contaria com uma equipe de apoio composta pelas diretorias da SENAPPEN, pelos conselheiros do CNPCP designados pela presidência; além da secretaria executiva e assessores do CNPCP para formalização e assessoramento técnico-administrativo do processo de trabalho.

#### 7.5 MECANISMO DE GESTÃO

Ao tratar sobre a condução dos trabalhos, o CNPCP recomenda às coordenações dos colegiados um mecanismo básico de gestão:

- A coordenação administrativa do Comitê Gestor Nacional deve atuar em parceira com as coordenações dos Comitês Executivos estaduais/distrital, fomentando e induzindo a implementação do PNPCP 2024-2027 com a produção de resumos executivos e relatórios de alto nível a serem encaminhados ao ministro do MJSP, a fim de subsidiar a tomada de decisão das instâncias superiores em nível nacional e subnacional (governadores e presidente da República) e articular com os diversos segmentos da política criminal e penitenciária da União e das UFs;
- A coordenação de cada Comitê Executivo deve atuar em parceira com as coordenações dos Comitês Executivos estaduais/distrital, fomentando e induzindo a implementação do PNPCP 2024-2027 com a produção de resumos executivos e relatórios semestrais a serem encaminhados à coordenação administrativa do CGN, a fim de subsidiar a tomada de



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

decisão das instâncias superiores em nível subnacional (governador e secretário estadual/distrital) e articular com os diversos segmentos da política criminal e penitenciária da sua UF; e

- A coordenação de cada Câmara Técnica local deve atuar em parceria com a coordenação do Comitê Executivo da sua respectiva UF, com a finalidade de produzir os relatórios trimestrais sobre o subeixo temático do PNPCP 2024-2027 de sua competência a serem encaminhados à coordenação do seu CE que, por decorrência, faz a avaliação e o acompanhamento das ações do PNPCP 2024-2027, a partir das evidências relacionadas às entregas de cada etapa do trabalho.

Importante destacar um aspecto metodológico deste mecanismo de gestão gerado com o fluxo de trabalho aqui proposto. As Câmaras Técnicas locais têm um papel técnico-operacional e, simultaneamente, são a expertise da base institucional e social do Plano voltada a oferecer a legitimidade político-institucional do processo de implantação dos subeixos de Política Criminal e de Política Penitenciária junto a todos os atores intervenientes, incluindo o setor empresarial, o formador de opinião, os movimentos da sociedade civil, os familiares da pessoa em cumprimento de uma sanção penal ou egressa da prisão e as lideranças da comunidade em geral.

Na prática, essa dupla condição das Câmaras Técnicas vai permitir a modelagem do Protocolo Tático Integrado de cada subeixo temático do PNPCP 2024-2027, visando a padronização nacional dos procedimentos para garantir a integralização dos dados e resultados da área de Administração Penitenciária pela União e pelas UFs.

Para a gestão do PNPCP 2024-2027 ser processada, faz-se necessário a geração de insumos que funcionem como a ferramenta de trabalho das medidas preparatórias para produzir as entregas iniciais até meados de 2025 e como instrumentos de gestão para gerar as entregas finais até dezembro de 2027.

#### 7.5.1 Insumos

- Plano de Ação de Governança e Gestão proposto pelo CNPCP;
- Plano de Metas da Política Criminal proposto pelo CNPCP;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Documento Orientador do Plano Nacional pelo CNPCP;
- Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027, aprovado pelo CNPCP a ser executado através do Comitê Gestor Nacional;
- Planos de Ação Integrada da Política Criminal (PAI/PC) a serem pactuados junto às UFs, através dos Comitês Executivos;
- Planos de Ação Integrada da Política Penitenciária (PAI/PC) a serem pactuados junto às UFs, através dos Comitês Executivos; e
- Planos de Trabalho serão pactuados pelas Câmaras Técnicas de acordo com cada subeixo temático para assegurar a operacionalização na ponta das metas e prazos por responsável; e oferecer os insumos para atualização periódica das metas alcançadas e padronização nacional dos procedimentos a serem mensurados pelos indicadores.

#### 7.5.2 Entregas iniciais

- Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027 aprovado pelo CNPCP;
- Relatório Anual do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2027, sob a responsabilidade da coordenação executiva do Comitê Gestor Nacional;
- Relatório Semestral do Plano de Ação Integrada da Política Criminal (PAI/PC), sob a responsabilidade da coordenação executiva dos Comitês Executivos;
- Relatório Semestral do Plano de Ação Integrada Política Penitenciária (PAI/PC), sob a responsabilidade da coordenação executiva dos Comitês Executivos; e
- Relatório Trimestral dos subeixos temáticos da Política Criminal do PAI/PC, sob a responsabilidade da coordenação técnica dos Comitês Executivos; e
- Relatório Trimestral dos subeixos temáticos da Política Penitenciária do PAI/PP, sob a responsabilidade da coordenação técnica dos Comitês Executivos.

#### 7.5.3 Entregas finais

- Programa Nacional de Política Criminal e Política Penitenciária (2024 - 2034) aprovado;
- Sistema Unificado de Administração Penitenciária (SUAPEN) estruturado na SENAPPEN;



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Protocolos Táticos Integrados da Política Criminal (PrTI/PC) por subeixo temático padronizados nacionalmente;
- Protocolos Táticos Integrados da Política Penitenciária (PrTI/PP) por subeixo temático padronizados nacionalmente;
- Manual de Procedimentos da Carreira da Administração Penitenciária Federal;
- Manual de Procedimentos da Carreira da Administração Penitenciária Estadual/Distrital;
- Manual de Procedimentos da Carreira de Administração da Rede Municipal de Prevenção Criminal.

**PNPCP Quadriênio 2024-2027**

Tabela: Visão sistêmica do mecanismo

**ESTRUTURAÇÃO DO MECANISMO DE GESTÃO E GOVERNANÇA DO PNPCP 2024 - 2027**

**FASE 1 – Novembro de 2023 a Maio de 2024**

COLEGIADO	CONDICIONANTE	INSUMO	ENTREGA INICIAL
<b>CNPCP</b> (1º órgão da execução penal - Art. 61 da LEP)	<b>Auditoria 026.096/2017-0</b> <b>(Acórdão do TCU)</b>	Plano de Ação de Governança e Gestão (Eixo Central) e Documento Orientador do PNPCP 2024 – 2027	<b>PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA</b>  Quadriênio 2024 - 2027
		Plano de Metas de Política Criminal (Eixo 1)	
	<b>Estado de Coisas Inconstitucional</b>		



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	(Acórdão da ADPF 347)	Plano de Metas de Política Penitenciária (Eixo 2)	
--	-----------------------	---	--

**FASE 2.1 – Junho a Dezembro de 2024**

COLEGIADO	CONDICIONANTE	INSUMO	ENTREGA INICIAL
Comitê Gestor Nacional - CGN  (Portaria Ministerial - instância estratégica do Plano)	Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – Quadriênio 2024 - 2027		RESUMO EXECUTIVO (nacional e subnacional)
	Plano de Ação de Governança e Gestão e Documento Orientador do PNPCP 2024 - 2027		RELATÓRIO ANUAL DO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL

**FASE 2.2 – Junho a Dezembro de 2024**

COLEGIADO	CONDICIONANTE	INSUMO	ENTREGA INICIAL
Comitê Executivo - CE  (Portaria Conjunta Ministerial - instância tática do Plano)	Plano de Metas de Política Criminal	Plano de Ação Integrada de Política Criminal (PAI/PC)	RESUMO EXECUTIVO (subnacional)  RELATÓRIO SEMESTRAL DE POLÍTICA CRIMINAL (por subeixo)
	Plano de Metas de Política Penitenciária	Plano de Ação Integrada da Política	RESUMO EXECUTIVO



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

		Penitenciária (PAI/PP)	(subnacional)  RELATÓRIO SEMESTRAL DE POLÍTICA PENITENCIÁRIA (por subeixo)
--	--	------------------------	--

**FASE 3 – Janeiro a Dezembro de 2025**

COLEGIADO	CONDICIONANTE	INSUMO	ENTREGA INICIAL
Câmara Técnica - CT (Portaria Conjunta Ministerial - instância operacional do Plano)	Plano de Ação Integrada de Política Criminal	Plano de Trabalho de Política Criminal (por subeixo)	Relatório Trimestral da Política Criminal (por subeixo)
	Plano de Ação Integrada de Política Penitenciária	Plano de Trabalho da Política Penitenciária (por subeixo)	Relatório Trimestral da Política Penitenciária (por subeixo)

**PNPCP Quadriênio 2024-2027**

Tabela: Visão sistêmica do mecanismo

**FASE 4 – Janeiro de 2026 a Dezembro de 2027**

**ENTREGAS FINAIS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

**(DEZEMBRO DE 2027)**

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lei Geral de Administração Criminal e Penitenciária em vigor;</li> <li>2. Lei da Política Nacional de Execução da Pena Restritiva de Direito e Medida Congênere em vigor (PLP 127/23)</li> <li>3. Metodologia de Governança e Gestão implantada</li> <li>4. Plano Nacional de Contingência para Diminuição da Superlotação Carcerária integrado ao Plano Nacional de</li> </ol>
--	---





Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

**PROGRAMA NACIONAL DE  
POLÍTICA CRIMINAL E  
PENITENCIÁRIA  
(2024 - 2034)**

- Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional - Pena Justa elaborado
5. Plano Estadual/Distrital de Contingência para Diminuição da Superlotação Carcerária elaborados e os respectivos Planos de Ação elaborados pela União e pelas UFs
  6. Plano de Financiamento elaborado
  7. Captação de recursos para Programas nacionais e internacionais
  8. Plano de Comunicação e Advocacy elaborado
  9. Projeto Executivo de compatibilização do SUAPEN ao SEUU, ao SUSP, ao SINASE, ao SUAS e ao SISBIN
  10. Plano de Aquisição de Novas Tecnologias
  11. Carteira de Projetos e Pesquisas gerenciada e em execução
  12. Plano de Profissionalização da Carreira elaborado (gestor da administração penitenciária; policial penal federal, analista penal federal e técnico-penal federal; policial penal estadual/distrital, analista penal e técnico-penal estadual/distrital)
  13. Projeto Executivo da Academia Penitenciária elaborado
  14. Plano de Capacitação continuada da carreira elaborado
  15. Manuais de procedimentos sobre os Protocolos Integrados elaborados
  16. Plano de Estruturação dos Conselho Penitenciário estruturado nas UFs
  17. SINERD legalizado e regulamentado
  18. SINERD integrado ao SUAPEN
  19. Plano de Estruturação das Centrais Integradas de Alternativas Penais em municípios com comarca
  20. Plano de Estruturação dos Conselho da Comunidade em municípios com comarca
  21. Plano de Estruturação dos Escritório Social em municípios com comarca
  22. Plano de Estruturação das Centrais de Monitoração Eletrônica implantada nas UFs

**SISTEMA UNIFICADO DE  
ADMINISTRAÇÃO  
PENITENCIÁRIA  
(SUAPEN)**

1. SUAPEN legalizado e implantado na SENAPPEN
2. Sistema Penitenciário Federal integrado à Interpol
3. FUNPEN reestruturado
4. CNPCP reestruturado
5. Central de Monitoração Eletrônica implantada nas UFs
6. Central de Regulação de Vagas implantada nas UFs
7. Prisionômetro implantado
8. Banco Nacional de Dados Penitenciários implantado
9. Governança e gestão penitenciária estruturada nas esferas públicas
10. Metas e indicadores parametrizados e monitorados
11. Cooperação técnica e parceria firmadas
12. Transparência e Prestação de Contas ampliada
13. Observatório da Política Criminal instalado no MJSP



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

	14. Advocacy da pauta penitenciária implantada no MJSP
<p align="center"><b>PROTOCOLO TÁTICO INTEGRADO DE POLÍTICA CRIMINAL (PrTI/PC)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protocolo sobre Drogas</li> <li>2. Protocolo sobre Grupos Vulneráveis (Pobre, Mulher, LGBTQIA+)</li> <li>3. Protocolo sobre Racismo (Negro, Índio, Quilombolas)</li> <li>4. Protocolo de Justiça Restaurativa</li> <li>5. Protocolo de Juiz de Garantias</li> <li>6. Protocolo de Audiência de Custódia</li> <li>7. Protocolo de Prisão Provisória</li> <li>8. Protocolo de ANPP</li> <li>9. Protocolo sobre Câmeras Corporais</li> <li>10. Protocolo sobre Organizações Criminosas</li> <li>11. Protocolo sobre Milícias</li> <li>12. Protocolo sobre Facções</li> <li>13. Protocolo sobre Corrupção</li> </ol>
<p align="center"><b>PROTOCOLO TÁTICO INTEGRADO DE POLÍTICA PENITENCIÁRIA (PrTI/PP)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protocolo das Restritivas de Direito</li> <li>2. Protocolo de Monitoração Eletrônica e demais Medidas Congêneres à Restrição</li> <li>3. Protocolo da Medida de Segurança</li> <li>4. Protocolo de Regulação de Vagas</li> <li>5. Protocolo das Garantias do Interno</li> <li>6. Protocolo de Assistência ao Trabalho</li> <li>7. Protocolo de Assistência à Educação</li> <li>8. Protocolo de Assistência Material</li> <li>9. Protocolo de Assistência à Saúde</li> <li>10. Protocolo de Assistência Jurídica</li> <li>11. Protocolo de Assistência Social</li> <li>12. Protocolo de Assistência Religiosa</li> <li>13. Protocolo sobre Diversidade</li> <li>14. Protocolo das Garantias do Egresso</li> <li>15. Protocolo de Resgate da Cidadania</li> </ol>
<p align="center"><b>MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA CARREIRA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA FEDERAL</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestor do Sistema Penitenciário Federal</li> <li>2. Policial Penal Federal             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Monitoração Eletrônica</li> <li>2.2 Força Penal Nacional (FPN)</li> </ol> </li> <li>3. Especialista do Sistema Penitenciário Federal             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Medida de Segurança</li> <li>3.2 Tratamento penal qualificado</li> <li>3.3 Egresso</li> </ol> </li> <li>4. Técnico-penal do Sistema Penitenciário Federal</li> </ol>



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<b>MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA CARREIRA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA ESTADUAL/DISTRITAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestor do Sistema Penitenciário Estadual/Distrital</li> <li>2. Policial Penal Estadual/Distrital             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Monitoração Eletrônica</li> <li>2.2 Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) integrada à FPN</li> </ol> </li> <li>3. Especialista do Sistema Penitenciário Estadual/Distrital             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Medida de Segurança</li> <li>3.2 Monitoração Eletrônica</li> <li>3.3 Tratamento penal qualificado</li> </ol> </li> <li>4. Técnico-penal do Sistema Penitenciário Estadual/Distrital</li> </ol>
<b>MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA CARREIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE PREVENÇÃO CRIMINAL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestor da Rede de Prevenção Criminal dos municípios com comarca</li> <li>2. Especialista da Rede de Prevenção Criminal dos municípios com comarca             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Medida de Segurança</li> <li>2.2 Restritiva de Direito e Medidas Congêneres</li> </ol> </li> <li>3. Técnico-penal da Rede de Prevenção Criminal dos municípios com comarca</li> </ol>

O conjunto dos Planos de Ação Integrada (PAI) precisa ser validado pelo CGN e pelo Comitê Executivo Estadual/Distrital para, na sequência, passar a ser o principal instrumento para constituir a matriz executiva do Programa Nacional de Política Criminal e Política Penitenciária do Brasil 2024-2034. O CGN, por sua vez, vai produzir relatórios anuais do PNPCP 2024-2027 no 1º bimestre do exercício seguinte.

A coordenação administrativa vai realizar a governança e gestão contínua do conjunto das ações, concertações e compromissos assumidos entre as coordenações executivas e técnicas com os gestores e gerentes das instituições da Administração Penitenciária responsáveis pela implementação do PNPCP 2024-2027, visando a assegurar o cumprimento das etapas de trabalho previstas para elaboração do Programa Nacional de Política Criminal e Política Penitenciária do Brasil 2024-2034 e a implantação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária (SUAPEN) na SENAPPEN.

Em uma visão prospectiva, o SUAPEN, ao ser estruturado, vai garantir a segurança jurídico-administrativa e técnico-operacional à Administração Penitenciária e tornar a SENAPPEN a *hub* da Política Criminal e Penitenciária do Brasil, ou seja, o *locus* das inovações e



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

conexões entre o Poder Executivo Federal e as UFs, agregando vários serviços públicos para a indução, o fomento e a sustentabilidade das políticas públicas a serem implementadas pelos Órgãos da Execução Penal do Brasil.

## **8 DIRETRIZES**

### **8.1 DIRETRIZES DE GOVERNANÇA E GESTÃO - EIXO CENTRAL**

#### **8.1.1 Subeixo: Criação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária - SUAPEN**

- Repactuação Federativa (União, UFs e Municípios)
- Recomposição do FUNPEN
- Gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência
- Integração da inteligência penitenciária ao SISBIN
- Integração do SISDEPEN com o Sistema de Informações da Segurança Pública e o Sistema de Justiça Criminal
- Atos e Medidas Normativas de Urgência

#### **8.1.2 Subeixo: Fortalecimento da interlocução institucional entre os Órgãos de Execução Penal**

- Seletividade do Monopólio da Violência pelo Estado (Segurança e Justiça Criminal)
- Advocacy, Transparência, Accountability, Observatório sobre Política Criminal e Penitenciária
- Controle social e institucional do financiamento da Política Criminal e Penitenciária

#### **8.1.3 Subeixo: Profissionalização da carreira penitenciária**

- Valorização Profissional
- Metodologia de governança e gestão da Administração Penitenciária
- Qualificação e Capacitação Continuada
- Matriz de Responsabilização dos Operadores do Sistema Penitenciário
- Regulamentação da carreira penitenciária: Gestor, Polícia Penal, Gestor, Especialista, Analista, Técnico-Penal e Técnico-Criminal.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## 8.2 DIRETRIZES DA POLÍTICA CRIMINAL - EIXO 1

### 8.2.1 Subeixo: Prevenção Social das Violências e Prevenção Criminal

- Justiça restaurativa e alternativas penais
- Prevenção: diretrizes e medidas anteriores ao crime
- Redução do encarceramento feminino
- Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo
- A vulnerabilidade dos mais pobres e dos jovens ao poder punitivo
- Novo tratamento jurídico para os crimes contra o patrimônio
- O impacto das “drogas”
- Defensoria Pública plena
- Processo: diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento
- Prisão Provisória sem abuso

### 8.2.2 Subeixo: Enfrentamento à criminalidade violenta, corrupção, crime organizado, facções e milícias (Repressão qualificada)

- Diretrizes e medidas de urgência após o crime e investigação eficiente nos inquéritos
- Força Penal Nacional (FPN)
- Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP)
- Inteligência penitenciária e novas tecnologias

## 8.3 DIRETRIZES DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA - EIXO 2

### 8.3.1 Subeixo: Implantação do Sistema Nacional de Execução das Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (SINERD)

- Participação dos municípios na aplicação da execução penal diversa do encarceramento
- Metodologia da Técnica Criminal e Técnica Penal do SINERD
- Avaliação, acompanhamento e encaminhamento à rede apoio local (vagas e serviços)
- Monitoramento e fiscalização (incidente de execução/cumprimento da sanção)
- Profissionalização da carreira dos especialistas e analistas em técnica criminal e penal do SINERD



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Monitoração eletrônica e o impacto da Lei 14.843/24 nas demais medidas congêneres de restrição de direito como alternativa processual e de execução penal à prisão

**8.3.2 Subeixo: Medida de Segurança**

- Adequação das medidas de segurança à reforma psiquiátrica
- Implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais

**8.3.3 Subeixo: Superlotação carcerária no Brasil (ADPF 347 do STF/2015 e Acórdão do TCU/2017)**

- Controle de Execução: *estado de coisas inconstitucional* no Sistema Prisional brasileiro
- Integração entre os Órgãos de Execução
- Vagas insuficientes e de má qualidade
- Entrada excessiva de presos e a saída atrasada de presos
- Audiências de custódia em 24h da prisão
- Separação dos presos provisórios dos condenados em definitivo

**8.3.4 Subeixo: Tratamento Penal Humanizado**

- Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional
- Educação e Trabalho
- Assistência material, à saúde, jurídica e religiosa
- Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal
- Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis
- Condições do cárcere e tratamento digno do preso

**8.3.5 Subeixo: Egressos e política de reintegração social**

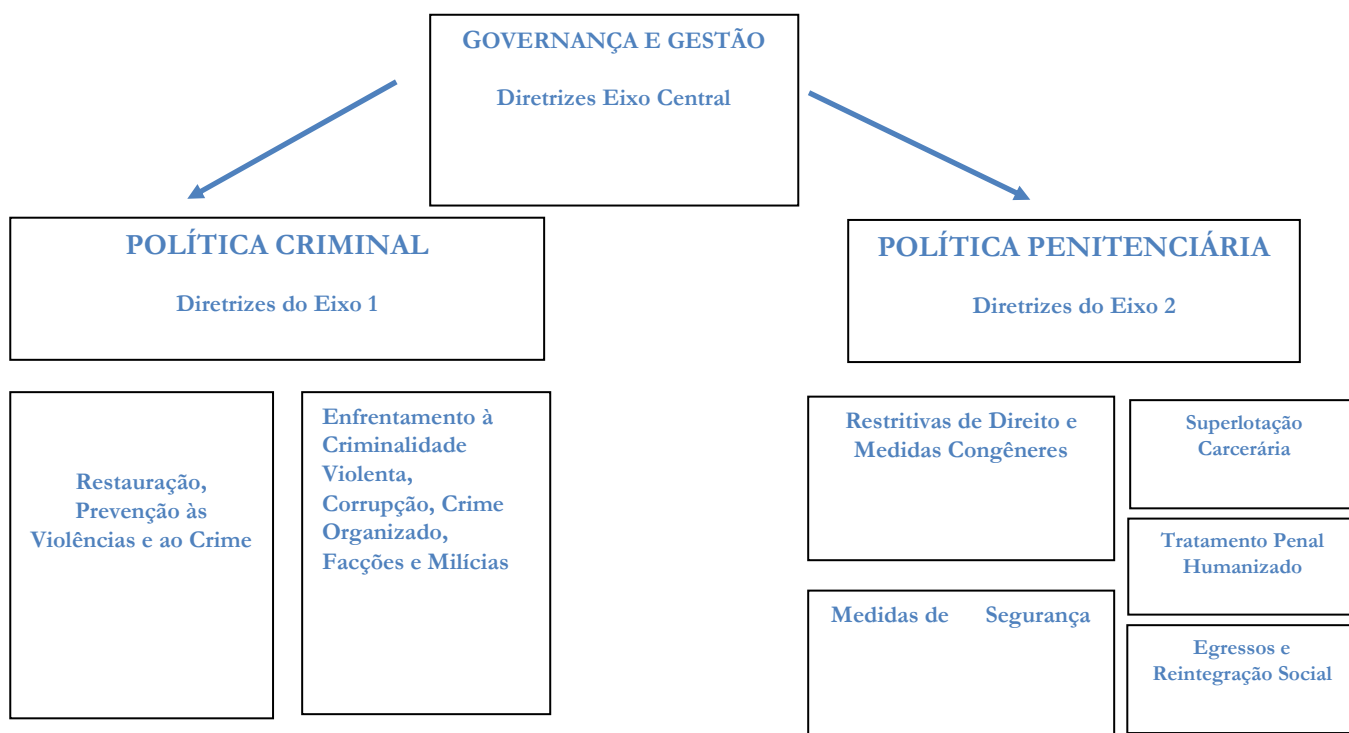
- Assistência: Intersetorialidade das políticas públicas
- Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### PNPCP Quadriênio 2024-2027

Figura: Eixos e Subeixos Temáticos



## 9 ETAPAS DO TRABALHO

Para desenvolver as etapas do Plano Nacional, medidas preparatórias são necessárias para mitigar os riscos e criar as condições para implantação do PNPCP 2024-2027. Tais medidas deverão ser processadas de modo gradual e cumulativo, e implantadas de forma descentralizada, através dos colegiados previstos e das equipes operacionais estruturadas por subeixo/segmento para realizar o esforço concentrado de mobilização, articulação e execução das ações recomendadas no referido Plano Nacional.

O prazo global de implantação do PNPCP 2024-2027 está estimado em quatro anos. Sua operacionalização, por sua vez, vai depender da forma integrada e complementar com a qual o PNPCP 2024-2027 se articula e dialoga técnica e politicamente com as áreas de interface setorial para completar o ciclo completo do trabalho de implantação do Sistema Unificado de



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Administração Penitenciária, ao final deste esforço. As etapas do PNPCP 2024-2027 estão definidas e detalhadas a seguir:

**9.1 ETAPA DE MOBILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO**

(0 a 1,5 ano – curto prazo – 28/11/2023 a 30/06/2025)

- a. Constituição do GT PNPCP 2024-2027 pelo CNPCP
- b. Aprovação da Estratégia do PNPCP 2024-2027
- c. Divisão do GT por Subgrupos (subeixo estratégico/perfil dos conselheiros)
- d. Aprovação do PNPCP 2024-2027
- e. Constituição dos Comitê Gestor Nacional - CGN
- f. Constituição dos Comitês Executivos estaduais/distrital - CE
- g. Constituição das Câmaras Técnicas locais - CT
- h. Aprovação dos Planos de Ação Integrados dos CEs
- i. Aprovação de Planos de Trabalho das CTs
- j. Aprovação dos Protocolos Táticos Integrados por subeixo temático
- k. Elaboração dos instrumentos normativos complementares para operacionalização o PNPCP 2024-2027; e
- l. Elaboração dos instrumentos normativos e legislativos para criação do Sistema Unificado (Termos de Referência, Medidas Provisórias e Projetos de Lei)

**9.2 ETAPA DE ESTRUTURAÇÃO**

(0 a 2,5 anos – curto prazo – Anos 2024 e 2026)

- a. Institucionalização da estrutura orgânica do PNPCP 2024-2027
- b. Preparação dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do PNPCP 2024-2027
- c. Institucionalização da estrutura orgânica do Sistema Unificado do PNPCP 2024-2027
- d. Preparação dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do Sistema Unificado
- e. Aprovação do Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2034

**9.3 ETAPA DE EXECUÇÃO E MONITORAMENTO**

(0 a 3,5 anos – médio prazo – Anos de 2024, 2025 e 2026)

- a. Capacitação e Profissionalização da Carreira Penitenciária do Brasil por segmento prioritário do PNPCP 2024-2027
- b. Monitoramento do Sistema Unificado pelo CGN
- c. Comunicação e informação (interna e externa)





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- d. Campanha massiva de educação e sensibilização sobre Política Criminal e Penitenciária do Brasil.

**9.4 ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE**

(0 a 4 anos – longo prazo – Anos de 2024-2027)

- a. Elaboração do Documento Orientador do PNPCP 2024 - 2027
- b. Elaboração dos instrumentos normativos e legislativos para criação do Sistema Unificado (Termos de Referência, Medidas Provisórias e Projetos de Lei)
- c. Estudos e pesquisas (Termos de Referência)
- d. Acompanhamento e avaliação do PNPCP 2024-2027 pelo CGN e Comitês Executivos estaduais/distrital
- e. Apresentação de Relatórios Anuais do PNPCP 2024-2027
- f. Recomposição do FUNPEN
- g. Implantação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária - SUAPEN
- h. Programa Nacional da Política Criminal e Penitenciária do Brasil (banco de dados; divulgação; *accountability*; automação do sistema de informação, *advocacy* etc.)

**10 ENTREGAS, METAS E PRAZOS**

O Comitê Gestor Nacional e os parceiros serão envolvidos nas medidas preparatórias e responderão administrativamente pelas ações integradas e descentralizadas a serem pactuadas com os Comitês Executivos para mitigar os riscos de implantação do PNPCP 2024-2027, em consonância com as recomendações contidas no Plano de Ação da Governança e Gestão do PNPCP - 2024 - 2027, a saber:

ETAPA	AÇÕES	RESPONSÁVEL
-------	-------	-------------



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<b>MOBILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Constituição do GT PNPCCP 2024-2027 pelo CNPCCP</li> <li>b. Aprovação da Estratégia do PNPCCP 2024-2027</li> <li>c. Divisão do GT por subgrupos (eixo central e subeixos/perfil dos conselheiros)</li> <li>d. Aprovação do PNPCCP 2024-2027</li> <li>e. Constituição dos Comitê Gestor Nacional - CGN</li> <li>f. Constituição dos Comitês Executivos estaduais/distrital - CE</li> <li>g. Constituição das Câmaras Técnicas locais - CT</li> <li>h. Aprovação dos Planos de Ação Integrados dos CEs</li> <li>i. Aprovação de Planos de Trabalhos das CTs</li> <li>j. Aprovação dos Protocolos Táticos Integrados</li> <li>k. Elaboração dos instrumentos normativos complementares para operacionalização o PNPCCP 2024-2027; e</li> <li>l. Elaboração dos instrumentos normativos e legislativos para criação do Sistema Unificado (Termos de Referência, Medidas Provisórias e Projetos de Lei)</li> </ul>	<b>(A PACTUAR)</b>
<b>ETAPA</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
<b>ESTRUTURAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Institucionalização da estrutura orgânica do PNPCCP 2024-2027</li> <li>b. Preparação dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do PNPCCP 2024-2027</li> <li>c. Institucionalização da estrutura orgânica do Sistema unificado PNPCCP 2024-2027</li> <li>d. Preparação dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do Sistema Unificado e dos Protocolos Integrados</li> <li>e. Aprovação do Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2034</li> </ul>	<b>(A PACTUAR)</b>



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p><b>EXECUÇÃO E MONITORAMENTO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Capacitação e Profissionalização da Carreira Penitenciária do Brasil por segmento prioritário do PNPCP 2024-2027</li> <li>b. Monitoramento do Sistema Unificado pelo CGN</li> <li>c. Comunicação e informação (interna e externa)</li> <li>d. Campanha massiva de educação e sensibilização sobre Política Criminal e Penitenciária do Brasil</li> </ul>	<p>(A PACTUAR)</p>
<p><b>IMPLEMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Elaboração do Documento Orientador do Plano (Marco conceitual dos eixos e subeixos)</li> <li>b. Estudos e pesquisas (Termos de Referência);</li> <li>c. Acompanhamento e avaliação do PNPCP 2024-2027 pelo CGN e pelos Comitês Executivos Estadual/Distrital</li> <li>d. Apresentação de Relatórios Anuais do PNPCP 2024-2027</li> <li>e. Recomposição do FUNPEN</li> <li>f. Implantação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária</li> <li>g. Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Brasil (banco de dados; divulgação; accountability; automação do sistema de informação, advocacy, etc)</li> </ul>	<p>(A PACTUAR)</p>

### 10.1 PLANO DE AÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO

O plano de ação aqui recomendado se refere às medidas preparatórias para mitigação de riscos para implantação do PNPCP 2024-2027 a serem realizadas até meados de 2025, a ser detalhado trimestralmente, até concluir os dezoito primeiros meses do processo de implantação, sob a coordenação geral do ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e coordenação administrativa do secretário nacional da SENAPPEN e do presidente do CNPCP.

As ações de médio e longo prazo sobre a Governança e Gestão também estão aqui consideradas para facilitar a elaboração do Plano de Ação Integrada da Política Criminal (PAI/PC) e do Plano de Ação Integrada da Política Penitenciária (PAI/PP) pelas UFs a partir dos respectivos planos de metas (item 10.2 e 10.3), bem como demonstrar a visão sistêmica do processo de



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

implementação das medidas preparatórias do PNPCP 2024-2027 a ser desenvolvido até o final do 1º semestre de 2025.

**PNPCP Quadriênio 2024-2027**

Tabela: Visão sistêmica do mecanismo

**PLANO DE AÇÃO DE GESTÃO E GOVERNANÇA DO PNPCP 2024 - 2027**

ETAPA	ENTREGA	META	PRAZO
MOBILIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	1	GT PNPCP 2024-2027 pelo CNPCP constituído	03/10 a 28/11/23
	2	Divisão do GT por subgrupos (eixo e subeixos/perfil dos conselheiros) definidos	25/02 a 02/02/24
	3	Eixo e subeixos detalhados pelos sub-relatores do GT	09/02 a 22/03/24
	4	PNPCP 2024-2026 aprovado	24/03 a 03/04/24
	5	Comitê Gestor Nacional e Comitês Executivos Estadual/Distrital constituídos	03/04 a 30/06/24
	6	27 Planos de Ação Integrada aprovados (por eixo e subeixos/segmento)	01/07/24 a 31/03/25
	7	Instrumentos normativos complementares para operacionalização do PNPCP 2024-2027	01/01 a 30/06/25
	8	Câmaras Técnicas locais nas UFs (por subeixo estratégico/segmento) instaladas	2º semestre de 2025
	9	Planos de Trabalho das CTs aprovados	2º semestre de 2025
	10	Protocolos Táticos Integrados das CTs aprovados	1º semestre de 2026
	11	Instrumentos normativos e legislativos do Sistema Unificado elaborado	Ano de 2026



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

ETAPA	ENTREGA	META	PRAZO
	12	Instrumentos normativos e legislativos para operacionalização do Sistema Unificado implantado	Ano de 2027
<b>ESTRUTURAÇÃO</b>	1	Estrutura orgânica do PNPCP 2024-2026 institucionalizada junto ao MJSP	04/10/24 a 30/06/25
	2	Termos de Referência dos serviços do PNPCP 2024-2026 pela SENAPPEN (capital humano, material e financeiro) – com a especificação da infraestrutura e logística elaborados	30/06/24 a 30/06/25
	3	Produção dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do PNPCP 2024-2027 (Os instrumentos devem prever os procedimentos operacionais essenciais para funcionamento do Plano Nacional, por eixo estratégico/segmento)	Ano 2025 e 2026
	4	Estrutura orgânica do Sistema Unificado institucionalizado	Ano 2026
	5	Termos de Referência dos serviços do Sistema Unificado pela SENAPPEN (capital humano, material e financeiro) – com a especificação da infraestrutura e logística	Ano 2026
	6	Preparação dos instrumentos e manuais de procedimentos administrativos e operacionais de apoio à implantação do Sistema Unificado e dos Protocolos Integrados	Ano 2026 e 2027



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	7	Elaboração do Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024-2034	Ano 2026 e 2027
<b>ETAPA</b>	<b>ENTREGA</b>	<b>META</b>	<b>PRAZO</b>
<b>EXECUÇÃO E MONITORAMENTO</b>	1	Plano de Capacitação e Profissionalização da Carreira Penitenciária junto aos segmentos prioritários do PNPCP 2024-2027 elaborado	01/10 a 31/12/24
	2	Plano de Comunicação e informação (interna e externa) elaborado	01/10 a 31/12/24
	3	Monitoramento do PNPCP 2024-2027 realizado pelo CGN	Ano 2025 e 2027
	4	Campanha massiva de educação e sensibilização sobre Política Criminal e Penitenciária no Brasil disseminado	Ano 2027
<b>ETAPA</b>	<b>ENTREGA</b>	<b>METAS</b>	<b>PRAZO</b>
	1	Documento Orientador do Plano elaborado	09/02 a 23/05/24
	2	Acompanhamento e avaliação do PNPCP 2024-2027 pelo GCN e pelo Comitê Estadual/Distrital	01/08 a 31/12/24
	3	Instrumentos normativos e legislativos para criação do Sistema Unificado - Termos de Referência, Medidas Provisórias e Projetos de Lei elaborados	2º semestre de 2025



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

IMPLEMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE	4	Apresentação de Relatórios Anuais do PNPCC 2024-2027 pelo CGN	Ano 2025 a 2027
	5	Acompanhamento e avaliação dos PAIs pelo pelo CGN e pelo Comitê Estadual/Distrital	Ano 2025 a 2027
	6	Recomposição do FUNPEN efetivado	Ano 2026 e 2027
	7	Observatório da Política Criminal e Penitenciária do Brasil instalado (Transparência do Sistema Unificado, ex: banco de dados, divulgação, accountability, automação do sistema de informação e advocacy)	Ano 2026 a 2027

## 10.2 PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL

### 10.2.1 Prevenção Social das Violências e Prevenção Criminal

#### 10.2.1.1 Superação da política de “guerra às drogas” e redução da vulnerabilidade juvenil

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCC 2024 - 2027	
Subeixo DROGAS E JUVENTUDE	
DIRETRIZES	METAS
	Curto Prazo
1. Repensar a política de “guerra às drogas”	Criação pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, através da Portaria CNPCC/MJSP nº 58, de 18 de janeiro de 2024, de



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>2. Participar dos debates públicos acerca da política de drogas</p> <p>3. Ouvir a sociedade, Instituições Públicas e Privadas, e estabelecer interlocução com órgão do Sistema de Segurança Pública e do Sistema de Justiça, acerca dos caminhos para a superação da política de “guerra às drogas”</p>	<p>um Grupo de Trabalho para tratar da Política de Drogas e encarceramento.</p> <p>Expor na Audiência Pública promovida pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça sobre “Concessão de autorização sanitária para importação e cultivo de <i>Cannabis</i> para uso exclusivamente medicinal, farmacêutico ou industrial” o encaminhamento favorável à regulamentação, para evitar a indevida submissão de pacientes que façam uso da cannabis medicinal à persecução penal. Para que questões de saúde pública não sejam tratadas como casos de polícia.</p> <p>2 Audiências Públicas realizadas:</p> <p>Brasília, em 21/05/2024, com o tema “Descriminalização das drogas e seus impactos no Sistema Prisional e Judiciário”. Painéis: (1) Análise dos impactos da atual política proibicionista; (2) Experiências internacionais de descriminalização e seus resultados; (3) Alternativas de políticas públicas para lidar com o uso de drogas, incluindo a descriminalização, legalização, redução de danos e tratamento como alternativas à punição; (4) Perspectivas jurídicas e constitucionais sobre a descriminalização das drogas; (5) Propostas de medidas legislativas e administrativas para promover uma abordagem mais humanitária e eficaz em relação às drogas e ao sistema prisional.</p> <p>São Paulo, dia 18/06/2024, com o tema “Guerra às drogas e o encarceramento em massa de jovens negros”. Painéis: (1) Análise crítica das políticas de guerra às drogas e seus impactos desproporcionais sobre a população jovem negra, incluindo dados estatísticos e estudos de caso; (2) Reflexões sobre o papel do racismo estrutural no sistema de justiça criminal e na criminalização dos jovens negros por delitos relacionados às drogas; (3) Experiências de comunidades afetadas pelo encarceramento em massa, incluindo relatos de violações de direitos</p>
--	---





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<p>4. Editar uma Resolução que atenda ao disposto no voto do Ministro Edson Fachin proferido no RE 635659</p>	<p>humanos e de lutas por justiça e reparação; (4) Alternativas políticas e práticas para reduzir o encarceramento em massa de jovens negros, incluindo a revisão das leis de drogas, a promoção de políticas de redução de danos e a valorização de abordagens comunitárias e restaurativas; (5) Compromissos e ações concretas para enfrentar o problema do encarceramento em massa de jovens negros, promovendo uma justiça mais equitativa e inclusiva no Brasil.</p> <p>Resolução do CNPCP publicada, “declarando como atribuição legislativa o estabelecimento de quantidades mínimas que sirvam de parâmetro para diferenciar usuário e traficante, e determinar aos órgãos do Poder Executivo, nominados neste voto (SENAD e CNPCP), aos quais incumbem a elaboração e a execução de políticas públicas sobre drogas, que exerçam suas competências e até que sobrevenha a legislação específica, emitam, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data deste julgamento, provisórios parâmetros diferenciadores indicativos para serem considerados iuris tantum no caso concreto.”</p>
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>  <b>Médio Prazo</b>
<p>5. Editar uma Resolução acerca da <i>Cannabis</i> medicinal</p> <p>6. Aprofundar o debate com a sociedade e Instituições Públicas e Privadas</p> <p>7. Viabilizar outro canal para ouvir a sociedade e com as Instituições Públicas e Privadas</p>	<p>Resolução do CNPCP publicada, recomendando diretrizes ao tratamento das pessoas que fazem uso terapêutico da Cannabis sativa L. flagradas cultivando o vegetal.</p> <p>Audiências Públicas nas Regiões Norte, Nordeste e Sul do país realizadas, para que toda a sociedade brasileira possa ser ouvida pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.</p> <p>Prazo definido para colher as sugestões relacionadas aos temas das Audiência Públicas</p>
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	Longo Prazo
8. Elaborar sugestão de Projeto de Lei substituindo a política proibicionista, para superação da política de “guerra às drogas”	<p>Anteprojeto de Lei elaborado e encaminhado pelo MJSP, substituindo a política proibicionista pela regulamentação restritiva das drogas</p> <p>(Comércio da substância com diversas restrições estabelecidas, com local de uso definido, tributação mais elevada, proibição de propaganda para incentivar consumo e campanhas educativas sobre os malefícios do uso, focada na redução de danos aos usuários abusivos)</p>

**10.2.1.2 Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo e estratégia para seu enfrentamento**

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo RACISMO	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
<p>1. Discutir o racismo como elemento estrutural do sistema punitivo e estratégia para seu enfrentamento</p> <p>2. Editar uma Resolução específica para restringir o emprego do “álbum de suspeitos” para fins de reconhecimento pessoal</p>	<p>Estratégias político-criminais de enfrentamento ao racismo como elemento estrutural do sistema punitivo recomendada pelo GT criado pelo CNPCP</p> <p>Resolução do CNPCP publicada</p> <p>(A prática do perfilamento racial como fundamento da abordagem pessoal foi vedado pelo STF em 11/04/2024, no julgamento do HC 208.204, que fixou a seguinte tese: “A busca pessoal, independente de mandado judicial, deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”. Porém, o chamado “álbum de suspeitos” para reconhecimento pessoal, algo</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	absolutamente desprovido de qualquer controle epistêmico, ainda é largamente empregado e tem causado inúmeros erros judiciais contra pessoas negras.)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Médio Prazo</b>
3. Editar uma Resolução com normas que orientem o exercício do policiamento com respeito ao Sistema de Precedentes protetivo dos Direitos Fundamentais	Resolução do CNPCP publicada  (Normas para o exercício de policiamento estabelecida conforme a Constituição da República, tratados e convenções internacionais e sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Corte Interamericana de Direitos Humanos, para padronizar e adequar a atuação das instâncias policiais às limitações constitucionais e legais, conforme parâmetros constantes de decisões judiciais reiteradas, repetitivas, vinculantes, pacificadas ou com efeito erga omnes, bem como o uso de câmeras corporais, de modo a evitar ofensas a direitos individuais, ilicitude probatória e nulidades dos procedimentos.)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Longo Prazo</b>
4. Contribuir na elaboração da sugestão de Projeto de Lei substituindo a política proibicionista, para superação da política de “guerra às drogas”	Anteprojeto de Lei elaborado e encaminhado pelo MJSP  (Somente a superação do fracassado paradigma da “guerra às drogas” – que fomenta o tirocínio policial a mirar sempre na “pele-alvo” – se romperá com o ciclo do racismo estrutural que superlota nossas prisões de homens e mulheres jovens, e cada vez mais jovens, todos pretos ou quase pretos, mas invariavelmente pobres e periféricos.)

**10.2.1.3 A vulnerabilidade ante o poder punitivo: população pobre, mulher e LGBTQIA+**

**PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCC 2024 - 2027**



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Subeixo GRUPOS VULNERÁVEIS

Subeixo GRUPOS VULNERÁVEIS	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Definir diretrizes para o desencarceramento feminino	Recomendação do CNPCP publicada  (GT criado no CNPCP, através da Portaria CNPCP/MJSP nº 57, de 18 de janeiro de 2024, de Grupo de Trabalho que trata sobre a matéria)
2. Definir diretrizes para o acolhimento das pessoas LGBTQIA+ em privação de liberdade	Resolução Conjunta CNPCP/CNLGBTQIA+ nº 2, de 15 de abril de 2024 publicada  (Parceria entre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Querr, Intersexo, Assexuais e outras)
3. Ampliar o acesso à assistência jurídica e garantia de tradutor para estrangeiros, indígenas e pessoas e pessoas sem nacionalidade reconhecida/declarada que não se comuniquem em língua portuguesa.	Resolução Conjunta CNPCP/MDH publicada sobre a matéria
4. Estabelecer, na arquitetura dos espaços de privação de liberdade, celas adaptadas para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida	Recomendação Conjunta CNPCP/MDH publicada sobre a matéria
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo
5. Elaborar minuta de Decreto de Indulto específico para mulheres	Decreto de Indulto sobre a matéria publicado pelo CNPCP  (Esta proposta se dirige às mulheres e deve dedicar especial atenção às mães, gestantes,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

	<p>mulheres trans, e deve considerar presumida a imprescindibilidade dos cuidados da mulher em relação aos filhos, netos, tutelados ou dependentes que com ela residam.)</p>
<p>6. Elaborar minuta de Decreto de Indulto específico pessoas LGBTQIA+</p>	<p>Decreto de Indulto sobre a matéria publicado pelo CNPCP</p> <p>(As pessoas LGBTQIA+ que forem submetidas ao encarceramento fora das condições definidas na Resolução Conjunta CNPCP/CNLGBTQIA+ nº 2, de 15 de abril de 2024, devem ser o foco desta minuta.)</p>
<p>7. Elaborar Resolução que orientará o exercício do policiamento com respeito ao Sistema de Precedentes protetivo dos Direitos Fundamentais</p>	<p>Resolução sobre a matéria publicada pelo CNPCP</p> <p>(Os mais vulneráveis são os alvos preferenciais da criminalização secundária, contexto que para sofrer alteração pressupõe profundas modificações na estrutura social. Assim, necessário atuar para padronizar e adequar a atuação das instâncias policiais às limitações constitucionais e legais, conforme parâmetros constantes de decisões judiciais reiteradas, repetitivas, vinculantes, pacificadas ou com efeito erga omnes.)</p>
<p>8. Oficiar os órgãos do sistema prisional para obter resposta acerca do cumprimento da Resolução Conjunta CNPCP/CNLGBTQIA+ nº 2, de 15 de abril de 2024</p>	<p>Inspeção sobre a matéria realizada pelo CNPCP</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b></p> <p><b>Longo Prazo</b></p>
<p>9. Contribuir com a elaboração da sugestão de Projeto de Lei substituindo a política</p>	



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>proibicionista, para superação da política de “guerra às drogas”</p>	<p>Anteprojeto de Lei elaborado e encaminhado pelo MJSP</p> <p>(O crescimento significativo do encarceramento feminino é consequência da persistência na política de “guerra às drogas”, e o aprisionamento recai, na grande maioria das vezes, sobre mulheres portadoras de quantidades reduzidas de entorpecentes, ou por associação ao tráfico, nas situações em que os companheiros são presos pelo delito de tráfico.)</p>
---	---

**10.2.1.4 Câmeras Corporais**

<p><b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b></p>	
<p><b>Subeixo CÂMERAS CORPORAIS</b></p>	
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b></p> <p><b>Curto Prazo</b></p>
<p>1. Implantar a política pública</p> <p>2. Compor o Comitê Intersetorial com participação da sociedade civil</p>	<p>Comitês Intersetoriais criados na Câmara Técnica respectiva, conforme modelo de governança e gestão do Plano Nacional, para regulamentar as medidas para instalação, protocolos de serviços e uso adequado de câmeras corporais para gravação ambiental de vídeos com imagens e sons nos uniformes dos agentes de segurança pública.</p> <p>Comitê Intersetorial formado (Composição: Representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública, Representante da Polícia Militar, Representante da Polícia Civil, Representante da Polícia Penal, Representante do Corpo de Bombeiros, Representante do Departamento de Trânsito Estadual e Distrital, Representante do Órgão responsável pela Gestão do Sistema Prisional, Representante do Ministério Público Estadual, responsável pelo controle externo da atividade Policial, Representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, vinculado ao Tribunal de Justiça. Outras representações da área da segurança pública, bem como entidades da Sociedade Civil ao Comitê Intersetorial.)</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

4. Treinar e aperfeiçoar os profissionais da Segurança Pública	Programas de treinamento continuado sobre câmeras corporais pelos órgãos de Segurança Pública junto aos policiais estabelecidos
--	---

**10.2.1.5 Crimes contra o patrimônio**

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo CRIME CONTRA PATRIMÔNIO</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Curto Prazo</b>
<p>1. Discutir uma nova disciplina para os crimes contra o patrimônio</p> <p>2. Restringir a pena de prisão aos crimes patrimoniais alto poder ofensivo, sobretudo àqueles cometidos com violência ou grave ameaça à vida</p>	<p>GT do CNPCP criado para elaborar sugestão de Anteprojeto de Lei em relação aos crimes contra o patrimônio.</p> <p>Anteprojeto de Lei em relação aos crimes de médio potencial ofensivo, com a aplicação de medidas despenalizadoras ou alternativas penais elaborado</p> <p>(Para os delitos patrimoniais cometidos sem violência ou grave ameaça, é preciso possibilitar a expansão do leque de aplicação de medidas despenalizadoras ou alternativas penais, tendo como pressuposto a reflexão de modelos teóricos baseados na autorresponsabilização, na reparação do dano e, sobretudo, na restauração dos laços sociais rompidos a partir da infração penal.)</p>
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	Médio Prazo
3. Elaborar sugestão de Anteprojeto de Lei em relação à disciplina da Ação Penal em crimes patrimoniais	Anteprojeto de Lei elaborado com disciplina introduzida no parágrafo 5º, no artigo 171 do Código Penal, pela lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019  (Alcance a disciplina da ação penal pública, passando-a de incondicionada para condicionada à representação em relação a todos os delitos patrimoniais praticados sem violência ou grave ameaça, tais como furto, apropriação indébita, estelionato e receptação.)

## 10.2.2 Ciclo completo da persecução penal

### 10.2.2.1 Justiça Restaurativa

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo JUSTIÇA RESTAURATIVA	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Adotar a Justiça Restaurativa em pelo menos duas áreas: (1) no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e (2) nos Juízos da Execução Penal e/ou nos equipamentos públicos responsáveis pelo acompanhamento das penas restritivas de direito e alternativas penais, e pela reintegração social dos egressos	Justiça Restaurativa no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e nos Juízos da Execução Penal e/ou nos espaços de privação de liberdade instalados.
2. Capacitar os servidores vinculados aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher	Capacitação para servidores sobre Justiça Restaurativa realizada





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<p>3. Capacitar os servidores vinculados à Execução Penal, direta ou indiretamente</p> <p>4. Implementar Núcleos de Justiça Restaurativa</p> <p>5. Promover a interlocução entre os sujeitos processuais atrelados aos procedimentos de violência doméstica e familiar e à Execução Penal, de forma coesa e coerente, nos termos do já disciplinado nas resoluções 225/16 do CNJ e 243/21 do CNMP</p> <p>6. Fomentar parcerias com o setor público e privado, para expansão e efetivação da Justiça Restaurativa no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e nos Juízos da Execução Penal e/ou nos espaços de privação de liberdade.</p>	<p>(Processo restaurativo estabelecido com o equilíbrio entre as relações rompidas e fragilizadas pela violência; e Responsabilização ativa do ofensor e envolver todos os afetados no processo. A mulher (vítima) com seus danos reparados e suas relações interpessoais restauradas. O agressor consciente com o círculo de violência interrompido.)</p> <p>Capacitação para servidores sobre Justiça Restaurativa realizada (Capacitação voltada à aplicação pelos servidores não apenas para a resolução de conflitos, mas para também para cuidar dos laços familiares e fortalecer os vínculos de forma a possibilitar a acolhida dos egressos em seus lares e na sociedade é uma importante ferramenta para evitar a reincidência.)</p> <p>Núcleos de Justiça Restaurativa implementados nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e nas Varas de Execução Penal.</p> <p>Interlocução integralizada sobre a temática</p> <p>Parcerias firmadas por TED e TCT.</p>
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>  <b>Médio Prazo</b>



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

1. Capacitar os familiares das pessoas privadas de liberdade	Capacitação dos familiares das pessoas privadas de liberdade em Justiça Restaurativa realizada (aqueles que voluntariamente assim desejarem);
2. Implementar Núcleos de Justiça Restaurativa comunitário	Núcleo de Justiça Restaurativa comunitário implementado (voltado ao atendimento da comunidade externa ao sistema prisional, para prevenção da violência e da criminalidade.)

A perspectiva apresentada neste Plano acerca da Justiça Restaurativa alinha-se completamente ao objetivo da Agenda 2030 ONU, destacadamente ODS 16, e por consequência à Meta 09 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com o resgate da autonomia das pessoas, desjudicialização, promoção da dignidade e profissionalização e, principalmente, para a prevenção da violência e do delito.

**10.2.2.2. Juiz de Garantias**

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo JUIZ DE GARANTIAS</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>
	<b>Curto Prazo</b>
1. Acompanhar a implantação do Juiz de Garantias	GT criado pelo CNPCP para acompanhar a estruturação das diretrizes do Juiz de Garantias, a ser definida pelo Conselho Nacional de Justiça no prazo de 12 meses, contados de 25/08/2023, podendo ser prorrogado por igual período.
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b>
	<b>Médio Prazo</b>
2. Propor à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM que	Capacitação continuada de juízes sobre a matéria realizada



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>promova a capacitação dos magistrados e servidores nas atividades do Juiz de Garantias</p>	<p>(A implantação do juiz de garantias é muito importante, pois tende a especializar o magistrado em tal função, o que torna importante a capacitação de magistrados e servidores nessa atividade, a fim de que o diálogo e a articulação com aparelhos de proteção e assistência às pessoas vulneráveis se efetive, bem como para viabilizar a resolução do caso penal já neste momento, quando possível.)</p>
---	---

**10.2.2.3. Audiência de Custódia para além do filtro à entrada no sistema penitenciário: articulação com aparelhos de proteção das pessoas vulneráveis**

<p><b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b></p>	
<p><b>Subeixo AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA</b></p>	
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> <b>Curto Prazo</b></p>
<p>1. Propor a atualização do SISTAC pelo CNJ</p> <p>2. Filtrar a entrada no sistema prisional</p>	<p>SISTAC atualizado (sistema eletrônico que reúne os dados estatísticos sobre as audiências de custódia. A atualização permitirá ter uma radiografia mais fiel para uma análise quantitativa e qualitativa das audiências de custódia.</p> <p>SISTAC integrado ao Prisionômetro (face ao <i>estado de coisas inconstitucional</i> no sistema prisional, priorizar as medidas cautelares distintas da privação cautelar da liberdade.)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> <b>Médio Prazo</b></p>
<p>3. Integrar o SISTAC à Rede de Proteção às pessoas vulneráveis</p>	<p>Rede de proteção aos vulneráveis integrada ao SISTAC</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>4. Desdobrar a audiência de custódia em momento de resolução do conflito</p>	<p>(Considerada a grande vulnerabilidade socioeconômica dos autuados em flagrante, a audiência de custódia em si não se resume apenas ao ato jurisdicional, mas em verdadeira assistência social subsequente, consideradas as situações em que os custodiados são apresentados, muitas vezes, sem alimentação, sem vestuário e necessitando de mínima higiene. Tais circunstâncias evidenciam pontos cruciais de uma política criminal a ser reforçada nas audiências de custódia, qual seja, a urgente necessidade de articulação com a rede de proteção social e a identificação das políticas e dos programas voltados à proteção e à inclusão social, no qual o papel do juiz nessa articulação é fundamental.</p> <p>Portanto, as audiências de custódia, não podem ser mero ato judicial limitado à cognição relativa às circunstâncias da prisão em si, mas por exigir análise das circunstâncias pessoais imediatamente envolvidas para eventual aplicação de medida alternativa à prisão, acaba por se desdobrar em ato complexo, a exigir articulação com diversas redes de proteção externa, como CRAS - Centro de Referência em Assistência Social -, CREAS - Centro de Referência Especializada em Assistência Social -, CAPS - Centro de Atenção Psicossocial - e CAPS-AD - Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas, para tratar da situação de vulnerabilidade.)</p> <p>Conflito mediado após audiência de custódia (Após a realização do ato e verificação da legalidade da prisão, verificar a oportunidade de aplicação imediata de mecanismos de justiça penal consensual, como solução à tradicional gestão organizada do processo penal para todos os casos criminais.)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> <b>Longo Prazo</b></p>
<p>5. Avaliar o impacto da adoção do Juiz das Garantias na efetividade das audiências de custódia</p>	<p>GT do CNPCP criado para acompanhar junto ao CNJ a relação entre a implantação do juiz de garantias x maior efetividade da audiência de custódia (Audiência de custódia como filtro de entrada do sistema prisional, momento de articulação com aparelhos de proteção das pessoas vulneráveis e momento de pacificação do conflito)</p>

**10.2.2.4 Acordo de Não-Persecução Penal (ANPP)**



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Subeixo ANPP	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Discutir a propositura do ANPP já na audiência de custódia	ANPP após audiência de custódia formalizada (Pressupondo a implantação do Juiz de Garantias, o ANPP seria ato subsequente à realização do controle da prisão por meio da audiência de custódia, onde a rede de apoio ou inclusão social, instrumentalizadas para apoio desse ato, podem subsidiar o Ministério Público de elementos que permitam a pronta atuação das políticas pública, solucionando desde logo o aspecto criminal da complexa questão envolvida.)
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo
2. Elaborar sugestão de Anteprojeto de Lei que trate expressamente da possibilidade da propositura do ANPP já na audiência de custódia	GT do CNPCP criado para tratar a matéria

**10.2.2.5 Prisão Provisória nos limites constitucionais**

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCCP 2024 - 2027	
Subeixo PRISÃO PROVISÓRIA	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Acompanhar a implantação do Juiz de Garantias	Criação pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de um Grupo de Trabalho para acompanhar a estruturação das



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	<p>diretrizes do Juiz de Garantias, a ser definida pelo Conselho Nacional de Justiça no prazo de 12 meses, contados de 25/08/2023, podendo ser prorrogado por igual período.</p>
<p>2. Priorizar as medidas cautelares distintas da privação cautelar da liberdade.</p>	<p>Em um ordenamento jurídico no qual vigora a Presunção de Inocência e que dispõe de inúmeras medidas cautelares distintas da prisão provisória, de medidas protetivas específicas para casos de violência doméstica e familiar, bem como estruturou as Audiências de Custódia para exame imediato de toda e qualquer prisão que se efetive, o número de 175.315 presos provisórios, o que supera 1/4 da população prisional, num contexto em que prevalece o estado de coisas inconstitucional, os números sinalizam um abuso no emprego da medida cautelar extrema.</p>
<p>3. Prender somente com o trânsito em julgado</p>	<p>O Conselho Nacional de política Criminal e Penitenciária deve se habilitar como <i>amicus curiae</i> no RE 1.235.340/SC, Tema 1068 da Repercussão Geral perante o Supremo Tribunal Federal, para fazer o encaminhamento contrário à execução definitiva de uma pena provisória.</p>

### 10.2.2.6 Defensoria Pública plena

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo DEFENSORIA PÚBLICA PLENA	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
<p>1. Estruturar adequadamente as unidades da Defensoria</p>	<p>Defensoria Pública estruturada (A estruturação adequada pressupõe assegurar o contingente mínimo de servidores de apoio, estagiários e insumos de trabalho, inclusive mediante convênios, parcerias e outros instrumentos de contrato com entes públicos e particulares.)</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>2. Estabelecer programas continuados de atendimento, mutirões e esforços concentrados em execução penal, com foco em pessoas condenadas e presos provisórios</p>	<p>Programa “Defensoria sem Fronteiras” reativado (para realização de atendimentos no formato de mutirão em unidades de maior concentração populacional prisional, objetivando atender adequadamente às demandas de revisões, pedidos incidentais, etc.)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b></p> <p><b>Médio Prazo</b></p>
<p>3. Fomentar a criação de núcleos especializados ou centrais de atendimento</p> <p>4. Expandir as Defensorias Públicas para locais de maior vulnerabilidade social</p>	<p>Núcleos especializados ou centrais de atendimento difundidos</p> <p>(Estes núcleos especializados ou centrais de atendimento serão voltados ao atendimento das pessoas privadas de liberdade, cuja atuação deverá inclusive compreender áreas correlatas, como o fornecimento de identificação civil básica e atendimento pelos aparelhos públicos de assistência e proteção.)</p> <p>Núcleos da Defensoria Pública em territórios vulneráveis implantados nas periferias e interiorizada</p> <p>(As Defensorias Públicas devem ser expandidas com foco nos locais de maior vulnerabilidade social, não podendo concentrar-se exclusivamente em grandes centros e regiões metropolitanas.)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b></p> <p><b>Longo Prazo</b></p>
<p>5. Garantir defensores públicos nas unidades de privação de liberdade</p>	<p>Defensores públicos presente nos estabelecimentos prisionais (Realização de visitas, inspeções e atendimentos sistemáticos)</p>

**10.2.2.7 Repressão qualificada da criminalidade violenta e organizada**



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

10.2.2.7.1 *Enfrentamento à criminalidade violenta*

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo CRIMINALIDADE VIOLENTA	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Controlar o acesso a armas de fogo e munições, realizar rigoroso cadastro	Circulação de armas de fogo e munição reduzida e controlada (A política armamentista não contribuiu para a diminuição dos homicídios. Ao contrário, não fosse essa política a redução da violência letal teria sido maior, estimando-se 6.379 vidas salvas. Em verdade, quanto mais armas no mercado legal, mais armas migrarão para o mercado ilegal, o que diminui o preço da arma no mercado ilegal, o que beneficia a criminalidade organizada que obteve acesso legal facilitado às armas e munições.)
2. Impedir que seja franqueado às unidades federativa legislarem sobre armas de fogo	GT criado e Nota Técnica do CNPCP emitida sobre a matéria.
3. Investir no Banco Nacional de Perfil Genético e no Sistema Nacional de Balística	Melhoria da qualidade da investigação e aumento dos índices de elucidação dos casos de homicídios (Para fins de persecução penal, “até o dia 28 de maio de 2023, a RIBPG apresentou ao poder público 6.807 coincidências confirmadas, sendo 5.134 entre vestígios e 1.673 entre vestígio e indivíduo cadastrado criminalmente, e auxiliou 5.055 investigações”. De mesmo modo, realizar investimento no Sistema Nacional de Balística possibilitará uma melhoria na elucidação dos casos de homicídios, pois elevará a capacidade dos órgãos estabelecerem vínculo entre armas empregadas no crime e seus elementos e munições coletados.)  Integração do SUAPEN ao SUSP implantada





Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>4. Integrar os órgãos incumbidos da persecução penal e sistemas de informações compartilhadas</p>	<p>em matéria de segurança pública a informação é uma arma, e a integração entre as instituições policiais é a melhor forma de otimizar o emprego desta arma não letal e altamente eficaz.</p>
<p>5. Adequar as estruturas e equipamentos dos órgãos do Sistema de Segurança e investir na polícia técnica</p>	<p>Maior investimento na estrutura física das instalações e equipamentos da polícia judiciária, tal como vem ocorrendo com a polícia ostensiva. O fortalecimento da polícia técnica é também fundamental para que se possa alcançar um sistema de informações compartilhadas qualificado. A estruturação de laboratório e respectivo banco multibiométrico, de impressões digitais e de reconhecimento facial; de laboratório e respectivo banco de perfis balísticos, tal como se tem em relação ao banco de dados de perfis genéticos, são medidas que que permitirão um salto qualitativo nas investigações de crimes violentos e da criminalidade organizada.</p>
<p>6. Implementar a política de câmeras corporais nos uniformes dos agentes de segurança pública</p>	<p>Transparência e legitimidade reforçadas das ações dos agentes de segurança, respaldada sua atuação profissional, assegurado o uso proporcional da força e garantida a preservação dos direitos fundamentais do cidadão, dentre outras finalidades alcançáveis por essa política pública. (Em 2022, 161 policiais morreram assassinados, e a letalidade policial matou 6.429 pessoas, numa média de 17 por dia).</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b></p> <p><b>Médio Prazo</b></p>
<p>7. Chamar os Municípios à responsabilidade de atuarem na prevenção da violência e criminalidade</p>	<p>O presente Plano destaca a necessidade de os Municípios entenderem e assumirem o papel que têm na prevenção da violência e criminalidade, com a gestão de ações locais de prevenção à violência, articulando a interlocução das redes de assistência social com os órgãos incumbidos da persecução penal; implementando programas de prevenção à violência nas escolas, promovendo intervenções urbanísticas em áreas mais violentas, medidas que promovam envolvimento</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	da comunidade local, sempre com foco na juventude, dentre inúmeras outras medidas que estudo de Etiologia Social indicam.
DIRETRIZES	METAS
	Longo Prazo
8. Elaborar sugestão de Projeto de Lei substituindo a política proibicionista, para superação da política de “guerra às drogas”	Apresentar sugestão de projeto de lei substituindo a política proibicionista pela regulamentação restritiva das drogas, vez que essas foram as experiências mais bem sucedidas e consiste em permitir o comércio da substância com diversas restrições, como quanto ao local de uso, tributação mais elevada, proibição de propaganda para incentivar consumo e campanhas educativas sobre os malefícios do uso, além de focar na redução de danos aos usuários abusivos.

10.2.2.7.2 *Enfrentamento à criminalidade organizada*

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo CRIMINALIDADE ORGANIZADA	
DIRETRIZES	METAS
	Curto Prazo
1. Integrar os órgãos incumbidos da persecução penal e sistemas de informações compartilhadas	A atuação integrada e o compartilhamento de informações criminais permitirão desvendar a estrutura econômica das organizações criminosas e direcionar esforços para bloquear e confiscar os ativos ilícitos, fragilizando a capacidade dessas organizações corromperem agentes públicos, armarem-se com equipamentos sofisticados e manterem a folha de pagamento de seus integrantes. Afinal, “seguir e congelar o dinheiro ainda segue sendo o melhor remédio para fazer frente ao crime organizado”. (BOTTINI, 2024)
2. Capacitar em ações de inteligência dos agentes incumbidos da persecução penal	O Ministério da Justiça e Segurança Pública implementou a Rede Nacional de Educação a



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>3. Enfatizar a apreensão, bloqueio ou confisco de bens e valores provenientes da atividade criminosas</p>	<p>Distância em Segurança Pública destinada à qualificar os profissionais que integram o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, o que está alinhado com a proposta de capacitar os agentes incumbidos da persecução penal em ações de inteligência para enfrentamento ao crime organizado e à lavagem de ativos.</p> <p>Rastreamento e indisponibilização dos bens e valores provenientes da atividade criminosa ou nela empregados. (é mais importante ou até proporciona maiores resultados práticos que a própria condenação e prisão do infrator. E para seguir bens e valores utilizados na prática do crime ou obtidos como proventos dele, os agentes incumbidos da persecução precisam receber treinamento em ações de inteligência, bem como terem estrutura para trabalhar).</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> Médio Prazo</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> Longo Prazo</p>
<p>Retirar o mercado multibilionários das mãos das organizações criminosas, com a superação da política de “guerra às drogas”</p>	<p>Até hoje o foco na contenção da oferta não conseguiu reduzir o consumo e tem efeitos deletérios sobre a segurança pública, como corrupção, violência policial, conflitos dentro e entre quadrilhas, execução de usuários com dívidas, alto número de prisões de pequenos traficantes, etc. A substituição da política proibicionista pela regulamentação restritiva das drogas foram as experiências mais bem sucedidas e consistem em permitir o comércio da substância com diversas restrições, como quanto ao local de uso, tributação mais elevada, proibição de propaganda para incentivar consumo e campanhas educativas sobre os</p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

	malefícios do uso, além de focar na redução de danos aos usuários abusivos.
--	---

### 10.3 PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA

#### 10.3.1 Sistema Nacional de Execução das Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (SINERD)

##### 10.3.1.1 Aplicação e execução das restritivas de direito

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo RESTRITIVAS DE DIREITO	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Compatibilizar o Anteprojeto do MJSP ao PLP 127/23 do Senado Federal  2. Aprovar o Projeto de Lei Complementar que institui a Política Nacional da execução das Penas Restritivas de Direito e Medidas Congêneres (PLP 127/23)	(A PACTUAR)
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo
3. Criar o SINERD  4. Criar os protocolos táticos integrados das Restritivas de Direito  5. Profissionalizar a carreira técnico-criminal do SINERD junto à rede de prevenção criminal dos municípios com comarca)	(A PACTUAR)
DIRETRIZES	METAS Longo Prazo



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>7. Implantar o SINERD</p> <p>8. Implantar o PrTI das Restritivas de Direito</p> <p>9. Atualizar o Manual de Procedimentos das Carreira Técnico-criminal</p> <p>10. Integrar o SINERD ao SUAPEN</p>	(A PACTUAR)
---	-------------

**10.3.1.2 Monitoração eletrônica e demais medidas congêneres (Alternativa processual e de execução penal à prisão)**

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo MONITORAÇÃO ELETRÔNICA</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>
<p>1. Avaliar o impacto da Lei 14.843/2024 na capacidade operacional das Centrais de Monitoração Eletrônica existentes;</p> <p>2. Integrar o funcionamento da monitoração eletrônica às medidas protetivas de urgência da Lei 11.340/2006;</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
<p>3. Compatibilizar a metodologia de monitoração eletrônica ao trabalho do policial penal com as equipes técnicas multidisciplinares;</p> <p>4. Desenvolver protocolos integrados;</p> <p>5. Capacitar as equipes</p> <p>6. Elaborar plano anual de financiamento para a monitoração eletrônica no Brasil;</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
<p>7. Integrar o sistema de monitoração eletrônica ao SUAPEN.</p>	(A PACTUAR)



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### 10.3.2 Medida de Segurança

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo MEDIDA DE SEGURANÇA</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>
1. Elaborar e implementar os planos terapêuticos de acordo com o modelo assistencial de saúde; 2. Adotar o modelo de atenção psicossocial; 3. Ampliar as equipes de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei (EAP's), no âmbito do SUS;	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
4. Articular com a rede de atenção psicossocial (RAPS/SUS) o recebimento dos pacientes judiciais que estão com decisão judicial de desinternação; 5. Ampliar e fortalecer a rede de atenção psicossocial (RAPS/SUS) para o recebimento dos pacientes judiciais que estão com decisão judicial de desinternação; 6. Capacitar as equipes multidisciplinares do SUS e do sistema penitenciário para o acolhimento de pacientes judiciais em cumprimento de medida de segurança;	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
7. Efetivar a desinternação de todos os pacientes judiciais submetidos à medida de segurança na modalidade de internação.	(A PACTUAR)

### 10.3.3 Superlotação Carcerária

**PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027**



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Subeixo SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Identificar e quantificar a superlotação dos estabelecimentos prisionais	Plano Nacional de Contingência para Diminuição da Superlotação Carcerária integrado ao Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional - Pena Justa, o Plano Estadual/Distrital de Contingência para Diminuição da Superlotação Carcerária e os respectivos Planos de Ação elaborados pela União e pelas UFs
2. Controlar a <i>porta de entrada</i> dos estabelecimentos penais	Prisão, salvo situação excepcional, reservada para quem comete crime com violência, vedada a expedição de mandados de prisão cível até o fim do déficit de vagas e serviço especializado de audiência de custódia estruturado
3. Controlar a <i>porta de saída</i> dos estabelecimentos penais	Pessoa presa por crimes sem violência e grave ameaça liberada a cumprir a pena alternativa, sem comprometer a segurança pública
4. Revisar os mandados de prisão pendentes de cumprimento	Decisões que não se refiram à criminalidade violenta ou estejam em desacordo às diretrizes e determinações dadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347/DF, no RE 641.320/RS, na Súmula Vinculante 56 e nos HCs coletivos 146.641/SP e 1265.704/DF revogadas
5. Adotar mecanismo de regulação de vagas dos estabelecimentos penais: Centrais de Regulação de Vagas (CRV)	Mecanismo similar à regulação de vagas do SUS instalado, para que o juiz e os demais atores processuais tenham ciência da superlotação penitenciária e do número de mandados expedidos pelo juízo.
6. Criar o Banco Nacional de Dados Penitenciários (BPN)	Sistema de Informações Penitenciária, em tempo real, com índice de encarceramento de entrada, de saída de presos e indicador de pessoas privadas do direito de liberdade em estabelecimentos penais, de mandados de prisão a cumprir criado
7. Implantar o Prisionômetro	Mecanismo eletrônico para informar o número de pessoas presas diariamente, à semelhança do <i>impostômetro</i> implantado



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<p>8. Elaborar Projetos Executivos para a construção de novos estabelecimentos penais ou a ampliação dos existentes</p> <p>9. Fixar no calendário nacional do Judiciário um mês específico para a realização de mutirões carcerários</p>	<p>Déficit de vagas nos sistemas prisionais reduzida</p> <p>Prisões e mandados de prisão a cumprir revisados sob a coordenação CNJ, CNMP e CONDEGE)</p>
--	---

#### 10.3.4 Tratamento Penal Humanizado

##### *10.3.4.1 Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional*

**PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027**





Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Subeixo FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
<ol style="list-style-type: none"> <li>Promover capacitação de servidores vinculados ao Sistema Único de Assistência Social quanto ao acolhimento de egressos e familiares, sob atribuição dos Municípios, inclusive onde não haja casas penais</li> <li>Promover capacitação e atualização dos servidores de apoio lotados nas unidades prisionais</li> </ol>	(A PACTUAR)
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo
<ol style="list-style-type: none"> <li>Promover capacitação de servidores vinculados ao Sistema Único de Assistência Social quanto ao acolhimento de egressos e familiares, sob atribuição dos Municípios, inclusive onde não haja casas penais</li> <li>Promover capacitação e atualização dos servidores de apoio lotados nas unidades prisionais</li> </ol>	(A PACTUAR)
DIRETRIZES	METAS Longo Prazo
<ol style="list-style-type: none"> <li>Ampliar o quadro de servidores de apoio</li> </ol>	(A PACTUAR)

### 10.3.4.2 Assistência: Trabalho e Educação

#### 10.3.4.2.a Trabalho

PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo TRABALHO	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criar fundo rotativo específico, na forma preconizada pela Nota Técnica n.º 28/2019/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ</li> <li>2. Ampliar o acesso ao Monitoramento Eletrônico para custodiados em atividade de laborterapia ou projetos de capacitação profissional e reinserção social, objetivando fomentá-los, na forma do art. 1º, §1º, IV, da Lei no 12.106/2009</li> </ol>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Desenvolver novos programas e ampliação dos já existentes, objetivando criar novos postos de trabalho</li> <li>4. Estabelecer parcerias externas com outros órgãos públicos, iniciativa privada ou organismos não-governamentais, tanto para oferta de vagas de laborterapia quanto para a respectiva qualificação</li> </ol>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Criação de programa de capacitação profissional.</li> </ol>	(A PACTUAR)

*10.3.4.2.b Educação*

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo EDUCAÇÃO</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar programas de alfabetização, a serem criados em parceria com secretarias municipais e estaduais de ensino ou com entidades privadas de ensino</li> <li>2. Fomentar programas de remição de pena pela leitura e demais atividades educacionais, ampliando seu acesso, conforme Nota Técnica n.º 1/2020/GAB-DEPEN/DEPEN/MJ e Recomendação 391/2021 do CNJ</li> </ol>	(A PACTUAR)



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

3. Viabilizar a monitoração eletrônica para atividades educacionais externas	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
4. Atribuir, na arquitetura penal, de salas e espaços adequados para oferta de serviços de ensino, nos seus diferentes níveis, conforme demanda dos custodiados	(A PACTUAR)
5. Instalar ao menos uma biblioteca em cada unidade prisional, inclusive mediante parcerias com a iniciativa privada para possibilitar a implementação, aquisição de obras e gestão patrimonial	
6. Disponibilizar salas para oferta de EAD (Ensino à Distância), facilitando o acesso a níveis mais altos de instrução aos custodiados que assim necessitem	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
7. Ampliar quadro de servidores	(A PACTUAR)

**10.3.4.3 Assistência: material, à saúde, jurídica, social e religiosa**

*10.3.4.3.a Material*

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
Subeixo ASSISTÊNCIA MATERIAL	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fiscalizar e inspecionar as unidades prisionais, verificando o cumprimento de normatização local acerca dos insumos básicos a serem disponibilizados para alimentação, higiene e vestuário, considerando-se também as diferentes realidades regionais</li> <li>2. Revisar e regulamentar normas sobre a prestação de assistência material externa</li> </ol>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regulamentar acesso a bens culturais ou de natureza diversa, que se compreendam na prestação de assistência educacional, laborativa, religiosa etc.</li> <li>2. Fazer levantamento de dados estatísticos sobre os itens disponíveis nas respectivas unidades prisionais</li> </ol>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar a assistência material fornecida</li> </ol>	(A PACTUAR)

*10.3.4.3.b Saúde*

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo ASSISTÊNCIA À SAÚDE</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover capacitação de todos os profissionais de saúde que atuem nos espaços de privação de liberdade</li> <li>2. Recomendar ao Ministério da Saúde que promova a atualização do “Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário”, bem como, que determine sua ampla divulgação e cumprimento/fiscalização</li> <li>3. Recomendar a realização de campanha nacional de vacinação específica dentro dos espaços de privação de liberdade, com cobertura vacinal ampla, incluindo-se o acesso a todos os</li> </ol>	



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<p>imunizantes disponíveis em rede pública aos que não tenham sido vacinados em idade adequada, sempre considerando eventuais peculiaridades dos calendários vacinais regionais</p> <p>4. Manter dados estatísticos sobre quantidade de insumos disponíveis nas unidades prisionais</p> <p>5. Editar recomendação relacionada à interpretação extensiva da Súmula Vinculante 56, de modo que a falta de tratamento médico adequado no sistema prisional possa permitir, em casos específicos, a concessão de prisão domiciliar ou permissão de saída, cumulada ou não com o monitoramento eletrônico</p>	<p><b>(A PACTUAR)</b></p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS</b> <b>Médio Prazo</b></p>
<p>6. Manter dados estatísticos atualizados sobre doenças infectocontagiosas entre pessoas privadas de liberdade, compreendendo também pessoas em regime aberto/domiciliar, permitindo-se a detecção precoce de surtos e facilitando a tomada de medidas prévias de controle</p> <p>7. Manter dados estatísticos completos e atualizados sobre óbitos no sistema prisional, compreendendo de maneira pormenorizada suas causas e alcançando também pessoas em regime aberto ou prisão domiciliar, para orientar ações a serem desenvolvidas</p> <p>8. Determinar o levantamento de dados estatísticos sobre casos de outras doenças com interesse de controle dentro dos espaços de privação de liberdade, compreendendo especialmente meningites, malária, dengue etc.</p> <p>9. Produzir dados estatísticos atualizados sobre atenção à saúde mental no cárcere, com a coleta de informações sobre atendimentos, diagnósticos e tratamento disponibilizado</p> <p>10. Atuar conjuntamente com os CAPS e CAPS-AD no atendimento aos indivíduos privados de liberdade e egressos para garantir a continuidade no tratamento, especialmente, os que fazem uso problemático de psicoativos, assim como, os que possuam diagnóstico de doença de ordem psíquica</p> <p>11. Fortalecer programas de tratamento e prevenção ao uso e abuso de drogas, integrados a entidades atuantes na redução de demandas de drogas</p> <p>12. Integrar as políticas de saúde no sistema prisional com os Conselhos de Saúde estaduais e municipais, para cumprimento e fiscalização do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário</p>	<p><b>(A PACTUAR)</b></p>



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

DIRETRIZES	METAS Longo Prazo
13. Ampliar o quadro de servidores de apoio  14. Distribuir e lotar cargos de profissionais considerados de atenção básica para atuação dentro do cárcere, como é o caso dos agentes comunitários de saúde  15. Criar programa de agentes promotores de saúde, a serem recrutados dentre as pessoas privadas de liberdade  16. Ampliar quantitativo de módulos ou unidades de saúde dentro dos estabelecimentos penais.	<b>(A PACTUAR)</b>

10.3.4.3.c *Jurídica*

PLANO DE METAS DA POLÍTICA CRIMINAL DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo ASSISTÊNCIA JURÍDICA	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantir defesa administrativa em processos disciplinares, por intermédio da Defensoria Pública ou, excepcionalmente, advogados conveniados</li> <li>2. Desobstruir os entraves para acesso dos representantes jurídicos às pessoas privadas de liberdade</li> <li>3. Auxiliar na obtenção de documentação indispensável ao exercício da cidadania e combate ao subregistro, dentro do cárcere</li> <li>4. Expedir Recomendação ao CONDEGE (Colégio Nacional de Defensores Públicos) para que reative o programa “DEFENSORIA SEM FRONTEIRAS”, organizando mutirões de atendimento, os quais poderão ocorrer inclusive de forma híbrida em relação às atividades a serem desenvolvidas</li> </ol>	<p>(A PACTUAR)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS Médio Prazo</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Ofertar de atendimento individualizado, especializado e contínuo, dentro das casas penais, de forma pessoal, ou, em último caso, através de videoconferência</li> <li>6. Pactuar junto ao CONDEGE, para estabelecimento de programas de atendimento dentro do cárcere, voltados não só à assistência jurídica nos respectivos processos criminais, mas, também, para acesso a documentos, benefícios e direitos de ordens diversas (ações cíveis, administrativas etc.)</li> <li>7. Atuar conjuntamente para expedição de ato normativo voltado à garantia de acesso à informação sobre prisões, determinando-se que sempre que ocorrer a prisão de qualquer pessoa em estado da Federação diverso daquele que expediu o mandado, deva ocorrer a juntada, nos autos da custódia, de cópias digitalizadas do inteiro teor do processo em que se determinou a prisão, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas</li> <li>8. Garantir de atendimento também aos presos provisórios, especialmente, em Comarcas que não possuam Defensoria Pública instalada, para a revisão periódica das condições que deram azo à decretação da sua prisão</li> </ol>	<p>(A PACTUAR)</p>
<p><b>DIRETRIZES</b></p>	<p><b>METAS Longo Prazo</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Estruturar com inovação tecnológica dos espaços, com ampliação de salas e equipamentos que provoquem a disponibilização gradativa, em todos os locais de privação de liberdade, de atendimentos e visitas virtuais</li> </ol>	<p>(A PACTUAR)</p>



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

10. Estabelecer banco de dados digital – sistema de gestão processual - onde estejam arquivados não só dados mínimos sobre o título que mantém o custodiado (isto é, o mandado de prisão) mas, também, informações sobre os processos a que respondem, para fins de acesso imediato por quem lhe preste assistência jurídica

*10.3.4.3.d Social*

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Curto Prazo</b>
1. Capacitar os agentes que operam na rede, especialmente, Sistema Único de Assistência Social, para o atendimento de questões específicas relacionadas ao sistema prisional	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Médio Prazo</b>
2. Fortalecer a rede de assistência social, para facilitar o acesso a documentos, informações e benefícios	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS Longo Prazo</b>
3. Ampliar quadro de servidores de apoio	(A PACTUAR)

*10.3.4.3.e Religiosa*

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>
<b>Subeixo ASSISTÊNCIA RELIGIOSA</b>





Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Fiscalizar as unidades prisionais, objetivando assegurar o cumprimento da normatização sobre o tema	(A PACTUAR)
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo
2. Assegurar que a assistência religiosa possa ocorrer por intermédio de videoconferência	(A PACTUAR)
3. Resguardar o acesso a materiais indispensáveis ao exercício da atividade religiosa	
DIRETRIZES	METAS Longo Prazo
4. Estabelecer espaços físicos dentro das unidades prisionais que permitam o desenvolvimento das atividades de assistência religiosa	(A PACTUAR)

**10.3.4.4 Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal**

PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027	
Subeixo TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE DA EXECUÇÃO	
DIRETRIZES	METAS Curto Prazo
1. Fiscalizar espaços de privação de liberdade objetivando verificar eventuais entraves impostos à entrada de mecanismos de fiscalização e organismos não-governamentais de proteção de direitos humanos	(A PACTUAR)
2. Fornecer capacitação aos agentes e atores do sistema de justiça	
DIRETRIZES	METAS Médio Prazo



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<p>3. Determinar o uso de câmeras corporais pelos policiais penais, e câmeras de monitoramento nos espaços comuns</p> <p>4. Intervir junto ao Ministério Público, para que atue de modo ativo e permanente na fiscalização da consecução dos objetivos da execução penal, com a realização de visitas, inspeções e atendimentos carcerários</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Longo Prazo</b>
<p>5. Fortalecer os Conselhos Penitenciários e de Política Criminal e Penitenciária, em âmbito estadual, distrital e federal</p> <p>6. Criar e assegurar uma atuação ativa dos Conselhos da Comunidade</p>	(A PACTUAR)

**10.3.4.5 Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis dentro dos espaços de privação de liberdade**

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo RESPEITO À DIVERSIDADE E AOS GRUPOS VULNERÁVEIS DENTRO DOS ESPAÇOS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Curto Prazo</b>
<p>1. Fiscalizar espaços de privação de liberdade objetivando verificar eventuais entraves impostos à entrada de mecanismos de fiscalização e organismos não-governamentais de proteção de direitos humanos</p> <p>2. Fornecer capacitação aos agentes e atores do sistema de justiça</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Médio Prazo</b>



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

<p>3. Determinar o uso de câmeras corporais pelos policiais penais, e câmeras de monitoramento nos espaços comuns</p> <p>4. Intervir junto ao Ministério Público, para que atue de modo ativo e permanente na fiscalização da consecução dos objetivos da execução penal, com a realização de visitas, inspeções e atendimentos carcerários</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Longo Prazo</b>
<p>5. Fortalecer os Conselhos Penitenciários e de Política Criminal e Penitenciária, em âmbito estadual, distrital e federal Criar e assegurar uma atuação ativa dos Conselhos da Comunidade</p>	(A PACTUAR)

**10.3.4.6 Condições do cárcere e tratamento digno do preso**

<b>PLANO DE METAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA DO PNPCP 2024 - 2027</b>	
<b>Subeixo CONDIÇÕES DO CÁRCERE E TRATAMENTO DIGNO</b>	
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Curto Prazo</b>
<p>1. Restabelecer acesso a visitas e outros direitos suprimidos no período pandêmico</p> <p>2. Atualizar e capacitar agentes que operam no sistema prisional</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Médio Prazo</b>
<p>3. Fortalecer mecanismos de prevenção da tortura</p>	(A PACTUAR)
<b>DIRETRIZES</b>	<b>METAS</b> <b>Longo Prazo</b>
<p>4. Estabelecer calendário regular de inspeções</p>	(A PACTUAR)



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

5. Fiscalizar o cumprimento das metas, diretrizes e objetivos relacionados às demais formas de assistência



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## PARTE II

### DOCUMENTO ORIENTADOR DO PNPCP – Quadriênio 2024-2027

## 1 GOVERNANÇA E GESTÃO

### 1.1 CRIAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Segundo Sérgio Adorno (2006), as políticas públicas de natureza criminal e penitenciária no Brasil apresentam lacunas significativas, podendo citar como uma delas a ausência de atuação do Estado junto a populações mais vitimadas pelo crime, na medida em que as medidas político-criminais têm se concentrado principalmente na punição e no encarceramento, muitas vezes ignorando as necessidades das populações mais vulneráveis. Isso inclui comunidades de baixa renda, minorias étnicas e raciais, indivíduos que vivem em áreas com altas taxas de criminalidade e a falta de foco na prevenção das violências e do crime, que pode, paradoxalmente, contribuir para o aumento da criminalidade.

Ainda nas palavras de Adorno (2006), a ênfase na punição pode resultar em prisões superlotadas, que podem se tornar terreno fértil para o crime organizado, a falta de programas de reabilitação adequados pode resultar em altas taxas de reincidência.

Portanto, uma abordagem equalizada entre política criminal e penitenciária seria mais eficaz, poderia incluir um maior destaque na prevenção das violências e do crime, nas desordens e incivildades em territórios vulneráveis, programas de reabilitação para infratores e estratégias para abordar as necessidades das populações mais vitimadas.

A criação de um Sistema Unificado de Administração Penitenciária (SUAPEN) no Brasil de forma autônoma e complementar ao modelo do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei 13.675/18, facilita a coordenação e a implementação de políticas públicas, como resposta efetiva às questões criminais e penitenciárias, proporcionando uma abordagem integral e integrada para a gestão da política criminal e penitenciária.

A implementação de um Sistema Unificado implica no fortalecimento da SENAPPEN como a estrutura central de coordenação das políticas criminais e penitenciárias em todos os níveis das esferas públicas governamentais do Brasil, com a definição de padrões nacionais gerando



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

sinergia entre os diferentes órgãos, com a avaliação e monitoramento contínuos das políticas e práticas existentes, desenvolvendo as capacidades necessárias para o Brasil responder aos desafios das questões criminais e penitenciárias, de forma consistente e sustentável (GOTTI, 2021).

A proposta do SUAPEN está alinhada com as ideias de vários doutrinadores, como Luiz Flávio Borges D'Urso, que argumenta que a política criminal não pode ser dissociada da política penitenciária (D'URSO, 2009).

Destaca-se, ainda, que a proposta está em conformidade com várias leis atuais, incluindo a Lei 13.675/2018, que instituiu o SUSP, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023) (BRASIL, 2020) e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (BRASIL, 2021).

É importante ressaltar que a implementação do SUAPEN vai exigir uma revisão cuidadosa de leis e políticas existentes, bem como uma ampla consulta pública, incluindo profissionais do direito penal e processual penal, legisladores, gestores e técnicos especializados em execução penal do Poder Executivo e a sociedade civil (LOTTA, 2019).

#### 1.1.1 Repactuação Federativa

Para equalizar a Administração da Justiça Criminal no Brasil faz mister pensar no papel dos Municípios com comarca na execução penal.

Essa repactuação federativa vai envolver a participação do município mais diretamente nas políticas de restrição de liberdade e na reintegração social que abrangem tanto as pessoas em cumprimento de penas restritivas de direitos e medidas congêneres, conhecidas como alternativas penais, bem como a política de egressos do sistema prisional.

Às UFs e à União cabe o papel da repressão qualificada do crime, das facções e organizações criminosas. A legislação atual sobre Execução Penal no Brasil é robusta no que tange às UFs e à União e muito tímida em relação aos Municípios. Esse fenômeno desequilibra a administração da Justiça Criminal no que se refere às políticas criminais propriamente ditas.

Em outras palavras, a eficácia das alternativas penais e o resgate da cidadania dependem das políticas públicas de prevenção social das violências e do crime, de competência constitucional exclusiva da esfera pública municipal. No entanto, são necessárias leis federais mais específicas



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

sobre a matéria, delimitando o alcance do papel do Município, sobretudo, com comarca na execução penal no Brasil.

A pessoa com restrição de liberdade ou egressa do sistema prisional depende da comunidade local para cumprir as imposições e limitações legais e, desta feita, o endereço do seu respectivo trabalho, estudo ou moradia se dá numa cidade brasileira, *locus* da sua responsabilização social.

Investir nesta diretriz de gestão e governança do Plano Nacional significa reconhecer que o equilíbrio da administração da Justiça Criminal é uma vertente estratégica decisiva para assegurar a eficácia e efetividade da Execução Penal do Estado brasileiro.

### 1.1.2 Recomposição do Fundo Penitenciário Nacional

Além das competências estabelecidas na Lei nº 7.210, de 1984, cabe à Secretaria Nacional de Políticas Penais a gestão do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e regulamentada pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994. O Fundo foi criado com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro. Nesse sentido, é essencial tratar do Fundo Penitenciário Nacional na reflexão sobre as possibilidades de estabelecimento de políticas nacionais no âmbito penal, uma vez que esse instrumento é o principal financiador de investimento das políticas criminais e penitenciárias.

Primeiramente, importa sinalizar que essas políticas são pouco priorizadas em relação aos demais campos de atuação do Estado. No que concerne à União, muitas críticas apontam a subparticipação nesse campo. Considerando o investimento realizado pelos entes federativos, alguns estudos indicam que, juntos, os estados subnacionais financiam em torno de 96% do sistema prisional, enquanto a participação do governo federal gira em torno de 4%.

---

#### PNPCP Quadriênio 2024-2027

Figura: Participação da União e das UFs no orçamento penitenciário



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Fonte: Vasconcelos et al (2018).

A realidade demonstra que são os estados e o Distrito Federal que suportam os custos do encarceramento, considerando que os municípios ainda não se engajaram nas políticas penais (VASCONCELOS ET AL, 2018). Sobre isso, ainda é relevante sinalizar que a maior parte dos recursos empregados pelos estados e Distrito Federal são destinados às despesas de folha de pagamento de pessoal e à manutenção do próprio sistema, com limpeza, alimentação, água, luz, comunicação, etc., despesas essas que não podem ser descontinuadas, sob pena de colapso completo. Isso demonstra que há uma dependência de recursos federais para investimento, representando um fator que explica parte da degradação dos sistemas prisionais brasileiros.

O contexto lança luz na necessidade de recomposição do Fundo Penitenciário Nacional, especialmente diante das reformas promovidas pela Lei nº 13.500/17, pois a destinação orçamentária da União para a política penitenciária restringe-se aos recursos do Fundo Penitenciário Nacional.

É essencial reparar a disparidade de contribuição federativa no sistema prisional, pois os estados e o Distrito Federal têm os seus recursos comprometidos com as despesas de custeio. Na quase totalidade das unidades federativas os recursos do FUNPEN representam a única fonte de investimentos para a melhoria de seu sistema prisional.





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A superação do *estado de coisas inconstitucional* está em xeque hoje no Brasil, sobretudo, considerando a discrepância entre o Acórdão da ADPF 347/STF, em vigor desde 8 de janeiro de 2024, e as propostas legislativas atuais sobre a execução penal no Parlamento brasileiro. Entre as determinações estabelecidas no referido acórdão, citamos a responsabilidade da União de elaborar, no prazo de seis meses, um Plano Nacional com diretrizes para reduzir a superlotação nos estabelecimentos penais, o número de presos provisórios e a permanência de pessoas presas em regime mais gravoso por tempo superior ao estabelecido em sentença penal. Tal desafio inevitavelmente exigirá do Governo Federal a suplementação significativa de recursos para investimentos em reintegração social como uma medida fundamental para a ruptura do ciclo de exclusão, violência, encarceramento e estigmatização das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional.

Garantir os mecanismos financeiros, sociais e operacionais, que assegurem a efetividade no atendimento dos direitos fundamentais no cárcere é um dos pontos centrais para o planejamento, gestão e execução dos projetos relativos a essa área, bem como para subsidiar a higidez do ciclo das políticas penais.

Desde 2017, a perda de receitas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) vem comprometendo o alcance das políticas públicas, em especial, nas políticas de cidadania, voltadas à garantia de direitos. O fomento para conferir a necessária intersectorialidade entre as políticas sociais e as políticas penais requer investimentos cada vez mais qualificados para assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais e dos tratados internacionais, muitas vezes negligenciados pelo estado no tratamento às pessoas privadas de liberdade.

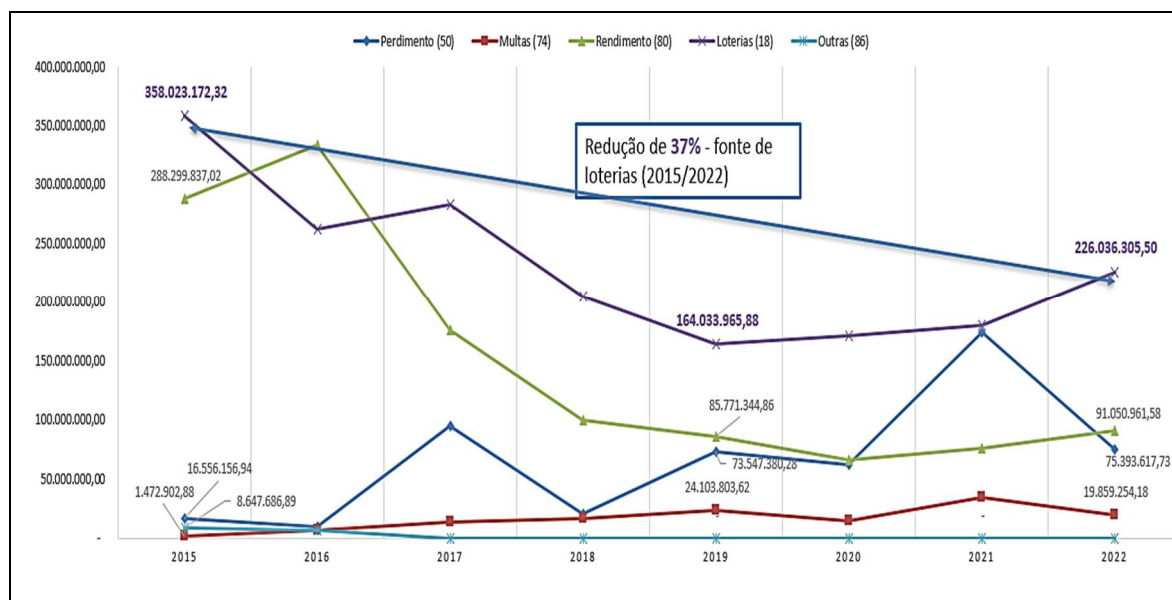
---

**PNPCP Quadriênio 2024-2027**

Gráfico: Redução do Funpen em 37% da fonte de loterias de 2015-2022



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Conforme se verifica na linha do tempo, os mecanismos que garantiam parte sensível das receitas do FUNPEN sofreram perdas significativas:

**2017** - MPV nº 781/Lei nº 13.500 - perda das Custas Judiciais;

**2018** - MPV nº 846/Lei nº 13.756 - perda das PV nº 846/Lei nº 13.756 Loterias e Superávit gerado, que passa a ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública federal e Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP);

**2020** - Parecer nº 00071/CONJUR-MJSP Fianças Quebradas ou Perdas; e

**2022** - Decreto nº 11.008, norma que determina que a destinação de bens, direitos e valores cuja perda tenha sido declarada em processos de competência da justiça federal nos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores sejam convertidos em dinheiro e destinados: I - noventa por cento para a Polícia Federal, para integrar a receita do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - Funapol, instituído pela [Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997](#); e II - dez por cento para a Polícia Rodoviária Federal.

Como pode ser verificado, receitas anteriormente previstas para ingressar no FUNPEN foram revertidas para outras políticas, trazendo prejuízos para os mecanismos de financiamento das Políticas penais. A tabela abaixo consolida a dotação do FUNPEN nos últimos 8 anos, demonstrando que, a diferença de dotação ultrapassa a marca dos 2 bilhões de reais, se comparados os anos de 2016 e 2023:



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

**PNPCP Quadriênio 2024-2027**

Tabela: FUNPEN em Número (2016-2023)

<b>DOTAÇÃO FUNPEN</b>	
<b>2016</b>	R\$ 2.612.572.154,00
<b>2017</b>	R\$ 1.688.868.627,00
<b>2018</b>	R\$ 911.009.718,00
<b>2019</b>	R\$ 912.172.512,00
<b>2020</b>	R\$ 703.166.820,00
<b>2021</b>	R\$ 582.538.505,00
<b>2022</b>	R\$ 564.402.468,00
<b>2023</b>	R\$ 599.474.230,00

Fonte: Tesouro Gerencial

Os órgãos que atuam na proteção de direitos da população presa vêm sinalizando a necessidade de recomposição do FUNPEN, em razão de que a escassez de recursos compromete, essencialmente, as políticas sociais, que visam à garantia dos direitos fundamentais dessa população.

Ao examinar o histórico das dotações orçamentárias do FUNPEN, as recomendações do Tribunal de Contas da União alertam, no Acórdão do TCU nº 1542/2019, que as transferências obrigatórias anuais do FUNPEN “não serão suficientes para alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências verificadas no setor e a previsão de repasses de baixos valores”.

A complexidade de fatores que singularizam o sistema prisional apresenta em sua gênese problemas sociais, que requerem a adoção de um conjunto amplo e coordenado de ações, com a intervenção de diversos atores institucionais para a implementação de políticas penais, cuja consolidação está diretamente relacionada ao adequado aporte de recursos financeiros.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### **1.1.3 Gestão prisional e combate aos fatores geradores de ineficiência**

Os fatores de ineficiência da gestão prisional estão relacionados, sobretudo, à não priorização da agenda do sistema penitenciário pelas plataformas dos Chefes de Governo; à precarização de recursos orçamentários e financeiros do setor; à baixa profissionalização da carreira penitenciária no Brasil, desde gestores, policiais penais e/ou técnicos dos órgãos de execução penal nacional e subnacional; à instrumentalização do sistema penitenciário pelos sistema de segurança e justiça criminal; e à baixa relação de trabalho e cooperação entre os estabelecimentos penais com as entidades das organizações da sociedade civil que lidam com o tema.

Para superar os fatores de ineficiência da governança e gestão pelas UFs, o CNPCP recomenda, entre outras medidas: (1) o investimento na criação do Sistema Nacional de Execução das Restritivas de Direito - SINERD, voltado à estruturação dos serviços das Centrais Integradas de Alternativas Penais e das Centrais de Monitoração Eletrônica; (2) o investimento na humanização do tratamento penal para pessoas em privação da liberdade; e (3) o fomento da participação social em todas as fases da execução das sanções penais no Brasil.

No caso do sistema penitenciário federal, a não regulamentação da polícia penal afeta diretamente a estabilidade do Estado brasileiro para lidar com a segurança máxima no Brasil, em função da não atualização dos protocolos decorrentes da EC 104/2019.

Por fim, o CNPCP considera que o grau de efetividade do Plano aqui proposto vai depender, fundamentalmente, da qualidade das decisões da governança em conduzir a gestão penitenciária e, simultaneamente, em favorecer uma ação integral da função da execução de uma sanção penal, com investimentos de alto impacto e baixo custo na perspectiva da pena em si, da sua função criminal, do seu aspecto jurisdicional e, sobretudo, da sua função executiva.

### **1.1.4 Atos e Medidas Normativas de Urgência**

O CNPCP pretende orientar os demais Órgãos de Execução quanto às diretrizes e sugestões de alterações legislativas a partir do PNPCP 2024-2027, bem como a publicação de Portarias, Resoluções, Recomendações e Protocolos que garantam a segurança político-institucional e técnico-administrativa junto aos operadores da gestão prisional no Brasil e a devida



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

garantia de autonomia do Poder Executivo Federal e das UFs em relação à Administração Penitenciária.

## 1.2 FORTALECIMENTO DA INTERLOCUÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE OS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PENAL

O fortalecimento da interlocução institucional entre os Órgãos de Execução Penal é um processo que busca melhorar a inteligência e a integração entre as várias agências e entidades envolvidas na execução da política criminal e penitenciária, isso inclui o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Juízo da Execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários, o patronato, o conselho da comunidade e a Defensoria Pública. A Lei de Execução Penal estabelece que esses órgãos devem atuar de forma conjunta, cada um com suas atribuições específicas, para fortalecer o direito penitenciário.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, por exemplo, estabelece prazos, indicadores, priorização e coordenação para cumprir as metas estabelecidas no documento, isso inclui ações estratégicas que vão desde a otimização da gestão dos órgãos de segurança pública e defesa social até o combate à corrupção, narcotráfico e organizações criminosas, e a melhoria no atendimento a grupos vulneráveis vitimizados e a implementação da qualidade de vida dos agentes da segurança pública (BRASIL, 2021).

Portanto, o fortalecimento da interlocução institucional entre os Órgãos de Execução Penal é um processo contínuo e essencial para a eficácia da política criminal e penitenciária. Como uma forma de estabelecer um padrão ou mesmo um protocolo de procedimentos a ser aplicado para a solução de incidentes, considerando que a Execução Penal possui natureza mista, cujos atos envolvem atos jurídicos pertencentes ao direito processual penal, enquanto outros estão relacionados ao direito administrativo, envolvendo a rotina e a gestão dos estabelecimentos penais.

Na rotina institucional, promover um padrão ou estabelecer uma ligação entre os procedimentos comunicativos é algo fundamental, concedendo aos gestores e profissionais uma compreensão do que está sendo realizado ou desenvolvido dentro do ambiente (NASSAR, 2008).

No caso do ambiente penal e penitenciário a interlocução funciona como uma medida para que todos os instrumentos e processos tenham a mesma informação, assim como compreensão do que já foi realizado.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Neste contexto, o RELIPEN (Relatório Preliminar de Informações Penais) é um instrumento importante para o fortalecimento da interlocução institucional, pois ele fornece dados preliminares sobre o sistema penitenciário nacional, que são coletados e analisados pelos órgãos de execução penal (BRASIL, 2023).

### 1.3 PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA PENITENCIÁRIA

Propor um Sistema Unificado de Administração Penitenciária, além de estratégico, é conceitual. O Sistema é um todo articulado e nada mais desarticulado que o nosso “sistema” penitenciário atual. Várias razões concorrem para não haver um “sistema” *stricto sensu*. Primeiro, que o Brasil não é um Estado Unitário, como a França, por exemplo. O sistema federativo delega às unidades da Federação (UFs) a maior parte da gestão penitenciária do país. Salvo as cinco penitenciárias federais, que têm servido mais como um sistema de vasos comunicantes com as penitenciárias dos estados e do Distrito Federal na gestão da criminalidade violenta e no combate às facções e ao crime organizado do país; no mais, o aprisionamento é tarefa das UFs. Muitos entes federativos têm “Escolas Penitenciárias”, muitos outros não; não há presídios femininos em todas as regiões do país e, em muitos locais, o aprisionamento de mulheres se dá em alas de prisões masculinas, o que dificulta políticas públicas nacionais. Particularmente, as UFs com grande dimensão territorial, como o Amazonas, são as que mais sofrem com tal fenômeno; o trabalho dentro do cárcere não é uniforme. Há locais com muitos presos trabalhando, outros sem qualquer preso no labor; os direitos dos presos não são analisados de forma uniforme. A remição por leitura é acolhida aqui e não acolá; indultos, ao longo dos anos, foram concedidos aqui e não acolá.

Enfim, a assimetria do encarceramento brasileiro decorre, em grande medida, da inexistência de uma univocidade de reação ao encarceramento e ao controle de sua execução penal no país; além do severo impacto da volta do exame criminológico para progressão de regime, prevista na recente Lei 14.843/24.

Por isso, é fundamental profissionalizar a carreira na esfera da Administração Penitenciária, sobretudo a partir da Emenda Constitucional 104/2019, com a criação da Polícia Penal no Brasil, como força do Estado e simultaneamente responsável pela função executiva da pena aplicada que não sendo regulamentada de modo uniforme entre a União e as UFs.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

A polícia penal federal, por exemplo, depende da aprovação do PL nº 1.213, de 11 de abril de 2024 para regulamentação da sua carreira e, em muitas UFs, essa regulamentação encontra-se pendente. Não houve regra de transição entre a função de agente penitenciário para policial penal. Protocolos estão desatualizados ou irregulares, sem compatibilização com a nova condição funcional desses membros efetivos do Estado.

Nesta conjuntura, as Resoluções e Recomendações do CNPCP não podem harmonizar a jurisprudência, nem intervir nas decisões das UFs e do Parlamento, mas podem pensar nas diretrizes para profissionalização da carreira penitenciária no âmbito da Administração Pública e gradativamente ser implantada pela SENAPPEN, com a recomendação da transformação da Escola Penitenciária Nacional em uma Academia Penitenciária Nacional própria, autônoma diversa da formação em Segurança Pública e em Justiça Criminal, com critérios específicos de assunção de cargos, bem como de progressão na carreira.

Um novo ciclo sobre a Administração Penitenciária se apresenta com a EC 104/2019, no entanto, a governança e a gestão encontram-se em descompasso com esta nova realidade.

Para além de compatibilizar, atualizar os protocolos à nova ordem constitucional, o Estado precisa investir no desenvolvimento de capacidades e na valorização profissional para assegurar o fortalecimento institucional do Sistema Penitenciário Nacional, de forma autônoma, com corregedorias consolidadas, sem permitir que Administração Penitenciária seja instrumentalizada pelas políticas de segurança e judiciária.

Priorizar essa pauta significa desenvolver as capacidades para a boa aplicação da Política Criminal e Penitenciária aqui recomendada. Experiências comparadas seriam observadas para capacitação, com treinamento e intercâmbio com alguns países em que a profissionalização da carreira penitenciária é prática corrente há anos, como ocorre na França ou na Espanha.

## **2 POLÍTICA CRIMINAL**



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## 2.1 RESTAURAÇÃO, PREVENÇÃO SOCIAL DAS VIOLÊNCIAS E PREVENÇÃO CRIMINAL

### 2.1.1 Superação da política de “guerra às drogas” e redução da vulnerabilidade juvenil

A persistência na política de “guerra às drogas”, “mais letal que os danos causados pelo uso de entorpecentes” (PROJETO BRASIL POPULAR, 2020), é até hoje uma questão fundamental relacionada à segurança pública no Brasil e, num momento em que a Suprema Corte julga o Recurso Extraordinário 635.659, ao passo que o Senado Federal aprova a PEC 45, é importante encarar a “guerra às drogas” com os olhos voltados para o que ela efetivamente produz: implementação de uma política violenta que aflige a classe pobre deste país e contribui para sua subalternização, uma política comprovadamente racista e com resultados desastrosos tanto para a segurança pública, quanto para a sociedade, sendo decisiva para o fenômeno do encarceramento em massa e o consequente *estado de coisas inconstitucional* no sistema prisional brasileiro.

É repetida a afirmação de que a “guerra às drogas” é um fracasso. De fato, ela é um desastre humanitário, mas só pode ser tida como um fracasso em relação aos seus objetivos declarados de prevenir o uso e reprimir a produção e venda de drogas tidas como ilícitas, conforme art. 3º da Lei 11.343/2006, pois em relação aos seus fins ocultos ela é um enorme sucesso: segrega os indesejáveis sob o signo do combate ao mal.

Não há tema em relação ao qual o eficientismo penal tenha determinado tanto os rumos da política criminal quanto o tema das drogas. E onde o eficientismo campeia solto, o nível de seletividade estrutural do sistema punitivo se eleva (BARATTA, 1997). No caso das drogas, pesquisas comprovam como a seletividade penal recaiu sobre pessoas jovens, negras ou quase negras, mas invariavelmente pobres e periféricas.

A pesquisa “Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas – relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD do Ministério de Justiça e Segurança Pública, publicada em 2023, é a primeira com abrangência nacional sobre a matéria e traz inúmeros dados para uma análise empírica da política de drogas brasileira, destacando que “um dos exemplos mais relevantes é o de demonstrar cabalmente algo já apontado pela literatura a respeito do perfil majoritário de





Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

réus por crimes previstos na Lei de Drogas: jovem, de baixa escolaridade, não branco e que, quando houve flagrante de porte de drogas ilícitas, portava quantidades relativamente pequenas.” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 7).

Conforme tabela abaixo extraída da referida pesquisa, a maior parte dos acusados por tráfico de drogas foi constituída por jovens na faixa etária dos 22 aos 30 anos de idade, representando 45,2% dos casos, sendo que o intervalo dos 18 aos 21 anos concentra mais de um quarto do total, ou 26,1%, dos réus processados. Isso dá um total de 71,26% de pessoas com idade igual ou inferior a 30 anos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 14).

**TABELA 2**  
**Faixa etária dos acusados na data da denúncia – TJs**

Registro	Número de réus	(%)	IC (%)	
			Limite inferior	Limite superior
18 a 21 anos	10.727	26,1	24,6	27,6
22 a 30 anos	18.561	45,2	43,5	46,9
31 a 40 anos	7.186	17,5	16,2	18,8
Acima de 40 anos	3.288	8,0	7,1	9,0
Não se aplica/não informado	1.294	3,2	2,7	3,8
<b>Total</b>	<b>41.056</b>	<b>100</b>	-	-

Elaboração dos autores.

Obs.: Inferências estatísticas com percentuais calculados em relação ao universo de 41.056 réus identificados.

Relativamente à categoria de cor/raça, em 29,7% dos casos pesquisados não havia tal informação, sendo identificado 46,2% dos casos com informações de cor/raça negra, e 21,2% com registro de cor/raça branca (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 17).



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

TABELA 4  
Cor ou raça dos réus informadas no processo – TJs

Registro	Número de réus	(%)	IC (%)	
			Limite inferior	Limite superior
Amarela	51	0,1	0,0	0,2
Branca	8.688	21,2	20,0	22,3
Indígena	38	0,1	0,0	0,2
Registros divergentes	1.108	2,7	2,3	3,1
Não informado	12.198	29,7	28,4	30,9
Negra (negra)	3.484	8,5	7,7	9,2
Negra (parda/mulata/morena)	13.108	31,9	30,6	33,2
Negra (preta)	1.001	2,4	2,0	2,9
Negra (outros termos)	1.380	3,4	2,9	3,9
<b>Total</b>	<b>41.056</b>	<b>100,0</b>	-	-

Elaboração dos autores.

Obs.: Inferências estatísticas com percentuais calculados em relação ao universo de 41.056 réus identificados.

Porém, o percentual ajustado desta tabela, excluindo-se os casos em que a cor não foi informada, é de 65,7% de pessoas negras (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 92).

Um dado relevantíssimo da pesquisa é fundamental para dissipar impressões erradas, é que em apenas 13% dos casos houve alegação de vínculo do réu com facções prisionais, sendo que nesse recorte apenas 8,08% dessa informação decorreu de autodeclaração do réu, e nos demais 96,90 a informação acerca de eventual vínculo com facção prisional decorreu de imputação de terceiros.

Não obstante a isso, 91% dos réus foram submetidos por algum período ao encarceramento cautelar no curso da persecução penal, sendo que 73,3% suportaram Prisão Preventiva, sendo que a conversão da Prisão em Flagrante em Prisão Preventiva na Audiência de Custódia ocorreu em 71,8% dos casos, o que dá uma ideia tanto do abuso no uso da medida extrema, quanto do impacto da atual política de drogas no sistema prisional: (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 30, 31 e 47)

Quanto à quantidade de drogas apreendidas nos casos analisados, a pesquisa chegou a uma mediana de 85 gramas de maconha e 24 gramas de cocaína (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 52). Por se tratar de média, obviamente ocorre a diluição das grandes apreensões com as pequenas. Mas como a grande maioria das apreensões se referem



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

a casos pequenos que ocorrem cotidianamente em patrulhamento ostensivo e acarretaram a Prisão em Flagrante (em 85,6% dos casos houve Prisão em Flagrante) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 30), tem-se a constatação de que a “guerra às drogas” tem encarcerado – e muito – como traficantes pessoas portadoras de pequenas quantidades, e isso sem que os parâmetros de distinção entre tráfico e uso próprio sejam efetivamente levados a sério.

Tem-se, portanto, pesquisa empírica demonstrando que o perfil do processado por tráfico no contexto da “guerra às drogas” é: 86% são homens; 71,26% têm 30 anos ou menos; 65,7% são pessoas negras; e 68,4% não chegaram a cursar o ensino médio. E mais: “A despeito da faixa etária predominantemente jovem, o número de mortes registradas no curso do processo foi elevado, no patamar de 25 por cada 1.000 processados. Trata-se, aliás, da principal causa de decisão terminativa sem análise do mérito (31,2% – gráfico 45), superando a prescrição e o arquivamento do IP.” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 97).

Conforme dados da SENAPPEN (BRASIL, 2024) expostos no item 3.1.3 da Parte I deste Plano, de um total de 649.592 pessoas presas, 193.001 estão encarceradas com base na lei de drogas. Ou seja, 29,71% do encarceramento decorre diretamente da atual política de drogas praticada no Brasil, que encarcera jovens, pretos ou quase pretos, e pobres.

Se a seletividade desta “guerra às drogas” é um fenômeno com o qual muitos não se importam, certo é que o nível de violência decorrente dessa política preocupa a todos. A questão que não se analisa, a questão que não se enfrenta é justamente o proibicionismo a razão da violência. Pretender responder a essa violência com mais proibicionismo, é estimular o nível crescente dessa violência que a cada ano tira a vida de inúmeras pessoas de modo trágico. Morrem jovens – cada vez mais jovens – envolvidos com o tráfico, morrem policiais, morrem inocentes e a sociedade resta aterrorizada.

A violência é um mecanismo para funcionamento do tráfico enquanto negócio. É violência para dominar territórios, para disputas por mercados, para dissuadir devedores e adversários, para eliminar rivais e alcaguetes, para impor disciplina aos envolvidos no narconegócio. De outro lado a coerção do Estado no contexto da “guerra às drogas” se vale do mesmo meio para reagir e tentar suprimir o mercado de drogas.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Ou seja, não são as drogas o fator da violência, mas sim o proibicionismo, e isso pode ser percebido com muita clareza quando se visualiza, por exemplo, a aplicação da Teoria Econômica aos mercados ilegais, tal como demonstrado na pesquisa “Custo do bem-estar social dos homicídios relacionados ao proibicionismo das drogas no Brasil” publicada em março de 2024 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Primeiramente é necessário romper o tabu para entender que a demanda por drogas, sejam lícitas ou ilícitas, é inelástica. Aceitar isso torna fácil compreender porque “a estratégia de coibir a oferta de drogas pelo caminho da repressão já nasce fadada ao fracasso” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 26).

A repressão relega o mercado das drogas à ilegalidade e afeta o preço, mas não a demanda pelas drogas. Com isso a renda auferida nesse mercado ilegal se torna um incentivo para que grupos criminosos tomem mais risco, disputando mercados/territórios, sendo que essas disputas se dão através da violência, vez que não há meios formais de resolver disputas num mercado ilegal. A violência é a linguagem empregada.

Como se trata de um mercado altamente rentável e ilegal, os grupos patrocinam um vultoso tráfico de armas para a preservação e ampliação de seus mercados/territórios, além de patrocinarem ou tomarem parte em vários outros tipos de crimes. Não se pode ignorar também que a vultosa movimentação financeira deste mercado multibilionário cria um fluxo de pagamento de propinas para agentes do próprio sistema de justiça criminal, havendo contextos em que a corrupção dominou segmentos policiais.

Com os olhos voltados para a realidade brasileira há ainda um dado extremamente relevante, destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes em seu voto proferido no julgamento do RE 635659:

o aumento das prisões por tráfico de drogas a partir da nova lei fortaleceu as facções criminosas, pois acabou por encarcerar uma legião de jovens primários, que levados ao cárcere, sem possuir alta periculosidade, passaram a aderir à essas facções, para garantir sua incolumidade física e mesmo a própria vida.

Ou seja, o proibicionismo relega à ilegalidade um mercado multibilionário e cuida de fornecer a mão-de-obra para as facções criminosas que gerenciam esse mercado. Na ótica da “guerra às drogas”, encarceramento é sinônimo de efetividade dessa política. Porém, quando as



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

ações do Estado promovem o encarceramento em massa acabam por retroalimentar aquilo que pretendem reprimir. E dessa forma o ciclo de violência vem se perpetuando há mais de cinco décadas.

Outra forma de se perceber que é o proibicionismo o determinante para os níveis de violência que assolam a sociedade brasileira, é tomar como referência as taxas de homicídio e taxas de uso problemático de drogas no Brasil, onde há proibicionismo, e na Noruega, onde se permite a posse e consumo de certas quantidades de maconha, cocaína e mesmo de heroína:

O Brasil apresenta taxa de homicídios cerca de quarenta e quatro vezes maior que a norueguesa, bem como taxa de encarceramento seis vezes superior. A Noruega tem problemas muito mais graves de uso abusivo de drogas que o Brasil. Apontar as drogas como responsáveis pela elevadíssima criminalidade do Brasil é procurar bode expiatório para esconder justamente o que o Brasil tem de diferente da Noruega e explicar nossos índices mais elevados de criminalidade: pobreza e desigualdade social. (CARDOSO, 2023)

Em 2021 o Índice Global de Política de Drogas – IGPD, uma ferramenta que documenta, mede e compara políticas de drogas em âmbito nacional, atribuindo a cada país uma classificação que leva em conta em que medida as políticas sobre drogas e sua implementação se alinham com os princípios da ONU em matéria de direitos humanos, saúde e desenvolvimento. Nessa avaliação, “o Brasil ficou na última colocação entre 30 países” (MARONNA, 2022, p. 86).

Dezoito anos após a promulgação da Lei 11.343/2006, a política de drogas brasileira é considerada uma das piores do mundo. O recrudescimento da política de “guerra às drogas” não obteve sucesso em tutelar a saúde pública, não reduziu o consumo nem a venda de drogas, provou o encarceramento em massa de jovens, negros e periféricos, e a esmagadora maioria desses presos foi condenada a penas elevadas pelo porte de pequena quantidade de drogas. Não é por outra razão que o Ministro Roberto Barroso, em seu voto proferido também no julgamento do RE 635659, destacou “(i) o fracasso da atual política de drogas, (ii) o alto custo do encarceramento em massa para a sociedade, e (iii) os prejuízos à saúde pública”.

Não se pode mais persistir no erro. A política brasileira de “guerra às drogas” segue as diretrizes americanas lançadas, como se sabe, pelo então presidente dos EUA, Richard Nixon. Ocorre que passadas mais de cinco décadas já se pode dizer que “olhar para os Estados Unidos como um modelo para o controle de drogas é como olhar para a África do Sul da época do apartheid para saber como lidar com raça”. (ALEXANDER, 2017, p. 23).



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

A sociedade precisa dar os passos necessários para a superação da política de “guerra às drogas”. Com este objetivo o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária instituiu através da Portaria CNPCP/MJSP nº 58, de 18 de janeiro de 2024, um Grupo de Trabalho para tratar da Política de Drogas.

Estabeleceu-se então um calendário de Audiências Públicas que já conta com as seguintes datas confirmadas e respectivos temas:

- Brasília/DF, dia 21/05/2024. Tema: Descriminalização das drogas e seus impactos no Sistema Prisional e Judiciário. Painéis: (1) Análise dos impactos da atual política proibicionista; (2) Experiências internacionais de descriminalização e seus resultados; (3) Alternativas de políticas públicas para lidar com o uso de drogas, incluindo a descriminalização, legalização, redução de danos e tratamento como alternativas à punição; (4) Perspectivas jurídicas e constitucionais sobre a descriminalização das drogas; (5) Propostas de medidas legislativas e administrativas para promover uma abordagem mais humanitária e eficaz em relação às drogas e ao sistema prisional.
- São Paulo, dia 18/06/2024. Tema: Guerra às drogas e o encarceramento em massa de jovens negros. Painéis: (1) Análise crítica das políticas de guerra às drogas e seus impactos desproporcionais sobre a população jovem negra, incluindo dados estatísticos e estudos de caso; (2) Reflexões sobre o papel do racismo estrutural no sistema de justiça criminal e na criminalização dos jovens negros por delitos relacionados às drogas; (3) Experiências de comunidades afetadas pelo encarceramento em massa, incluindo relatos de violações de direitos humanos e de lutas por justiça e reparação; (4) Alternativas políticas e práticas para reduzir o encarceramento em massa de jovens negros, incluindo a revisão das leis de drogas, a promoção de políticas de redução de danos e a valorização de abordagens comunitárias e restaurativas; (5) Compromissos e ações concretas para enfrentar o problema do encarceramento em massa de jovens negros, promovendo uma justiça mais equitativa e inclusiva no Brasil.

O Grupo de Trabalho do CNPCP está trabalhando em interlocução intra e interministerial acerca da política pública sobre a *cannabis* medicinal, tendo participado da Audiência Pública promovida pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, em 25/04/2024, e apresentado posicionamento favorável à legalização do uso e cultivo próprio para fins medicinais. O Grupo de Trabalho está também trabalhando uma minuta de Resolução sobre o tema, visando estabelecer uma normatização que evite a indevida submissão de pacientes que façam uso da *cannabis* medicinal à perseguição penal.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Por fim, enquanto vigente o paradigma de “guerra às drogas” e a atual Lei 11.343/2006, impõe-se a formulação de uma Resolução que atenda ao disposto no voto do Ministro Edson Fachin proferido no RE 635659, nos seguintes termos:

Declarar como atribuição legislativa o estabelecimento de quantidades mínimas que sirvam de parâmetro para diferenciar usuário e traficante, e determinar aos órgãos do Poder Executivo, nominados neste voto (SENAD e CNPCP), aos quais incumbem a elaboração e a execução de políticas públicas sobre drogas, que exerçam suas competências e até que sobrevenha a legislação específica, emitam, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data deste julgamento, provisórios parâmetros diferenciadores indicativos para serem considerados iuris tantum no caso concreto;

Embora o próprio Supremo Tribunal Federal caminhe no sentido de fixar uma faixa quantitativa que oriente a diferenciação das condutas de tráfico e de uso próprio, como não se pode prever quando ocorrerá a conclusão do julgamento do RE 635659, o Grupo de Trabalho está formulando uma minuta pautada nas seguintes diretrizes:

- Estabelecer um quantitativo é importante, mas *“não há um critério quantitativo mágico, que permite a total distinção entre usuários e traficantes; inclusive estudos apontam que se a quantidade fixada for extremamente baixa, poderá acarretar uma maior criminalização do usuário e, ao contrário, se a quantidade fixada for muito alta, facilitará o trabalho do tráfico de entorpecentes, com impunidade dos traficantes que trabalham na ponta”* (voto do Ministro Alexandre de Moraes no RE 635659);
- Usuários podem, por diversos motivos, portar ou guardar quantidade maior de drogas. Seja porque desejam comprar uma quantidade maior de uma vez; guardar variedades diferentes da droga; viajar e levar quantidade suficiente para um período maior. Por outro lado, traficantes podem evitar portar quantidades de droga em locais de venda;
- A diferença do tráfico de drogas para o uso de drogas é a finalidade, e o ônus de comprovar a finalidade de mercancia ou distribuição incumbe ao Ministério Público;
- Uso de câmera corporal no fardamento dos agentes de segurança pública que concretizarem abordagens, como forma de dotar de controle epistêmico a prova;
- Atos que podem ser praticados por usuários não podem ser utilizadas para diferenciar o tráfico do uso de drogas, tais como: correr ao avistar a polícia; se encontrar em pontos de venda e compra; com pequena quantidade de droga porcionada, pois quem a compra a recebe assim;
- Incidência do Princípio da Insignificância mesmo na hipótese do art. 33, caput, da Lei 11.343/2006.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Estes são exemplos dos critérios que estão em discussão no Grupo de Trabalho, sem prejuízo de outros.

Pretende ainda o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, através do já citado Grupo de Trabalho, apresentar sugestão de projeto de lei substituindo a política proibicionista pela regulamentação restritiva das drogas, vez que essas foram as experiências mais bem sucedidas e consiste em permitir o comércio da substância com diversas restrições, como quanto ao local de uso, tributação mais elevada, proibição de propaganda para incentivar consumo e campanhas educativas sobre os malefícios do uso, além de focar na redução de danos aos usuários abusivos, tal como o Brasil desenvolveu em relação ao tabaco (MARONNA, 2022, p. 184).

É importante registrar a compreensão deste Plano de que do mesmo modo que se sustenta a superação do proibicionismo, se compreende que a liberação de maneira não regulamentada não traria resultados sociais satisfatórios.

Assim, a descriminalização do porte de drogas para uso pessoal e das pequenas vendas, a redução da violência policial e da discriminação, no contexto do policiamento, a abordagem de redução de danos e a avaliação científica dos mercados regulados são caminhos propostos para a construção de políticas sobre drogas baseadas nas evidências disponíveis até o momento (MARONNA, 2022, p. 186).

#### **2.1.2 Reconhecimento do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo e estratégia para seu enfrentamento**

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária já havia firmado uma posição acerca do racismo como eixo estruturante do sistema punitivo, consignando expressamente no PNPCP de 2015 (BRASIL, 2015):

O racismo é um eixo estruturante [*do arremedo*] de política criminal brasileira, sendo uma prática que se atualiza, retroalimenta e que sustenta privilégios consolidados. Esta prática estruturou o processo de formação social do Brasil e sua existência ampara a manutenção das prerrogativas de poder e coloca a população negra em situação de desvantagem até os dias atuais. O combate ao racismo orienta os desafios a serem enfrentados tanto do ponto de vista das pessoas criminalizadas, como das metodologias e das práticas adotadas no interior do sistema de justiça criminal.

Lamentavelmente o PNPCP de 2020 sequer mencionou a palavra racismo, tampouco o tema recebeu qualquer diretriz político-criminal no citado Plano. Como pontuado no item 3, se faz necessária uma correção de rumos em relação ao Plano anterior.





Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

A identificação do racismo como elemento estrutural do sistema punitivo se evidencia pela prática do perfilamento racial. É fato conhecido que em inúmeros casos – notadamente no contexto da “guerra às drogas – a persecução penal se inicia por um tipo de abordagem policial popularmente conhecida como “dura”, “geral”, “revista”, “baculejo” ou “esculacho”, calcada na genérica alegação de que o indivíduo submetido ao procedimento se encontrava em “atitude suspeita”.

A busca ou revista pessoal – bem como a veicular – somente se reveste de legalidade quando precedida de “fundada suspeita” justificada pelas circunstâncias do caso concreto de que o cidadão abordado esteja na posse de armas ou de outros materiais que constituam corpo de delito, apto a evidenciar a urgência de se implementar a diligência<sup>12</sup>, conforme art. 244 do Código de Processo Penal brasileiro.

A “fundada suspeita”, portanto, deve ser alicerçada em algum dado concreto que justifique, objetivamente, a afetação da intimidade do cidadão (artigo 5º X, da Constituição Federal), não bastando meras conjecturas ou impressões subjetivas. E mais, essa fundada suspeita deve se referir, como dito, à “posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito”.

Exige-se uma vinculação da medida à sua finalidade legal probatória, sendo inadmissíveis abordagens e revistas exploratórias, baseadas em suspeição genérica sobre indivíduos, atitudes ou situações, não se admitindo buscas pessoais de “rotina” ou “praxe” praticadas aleatoriamente e sem prévia base concreta devidamente justificada.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Consoante se extrai do RHC 158580/BA, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça: “1. Exige-se, em termos de standard probatório para busca pessoal ou veicular sem mandado judicial, a existência de **fundada** suspeita (justa causa) – **baseada em um juízo de probabilidade, descrita com a maior precisão possível, aferida de modo objetivo e devidamente justificada pelos indícios e circunstâncias do caso concreto** – de que o indivíduo esteja na posse de drogas, armas ou de outros objetos ou papéis que constituam corpo de delito, evidenciando-se a urgência de se executar a diligência.” (BRASÍLIA, 2022).

<sup>13</sup> “2. Entretanto, **a normativa constante do art. 244 do CPP não se limita a exigir que a suspeita seja fundada**. É preciso, também, que esteja relacionada à “posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito”. Vale dizer, há uma necessária **referibilidade** da medida, vinculada à sua **finalidade legal probatória**, a fim de que não se converta em salvo-conduto para abordagens e revistas **exploratórias (fishing expeditions)**, baseadas em suspeição genérica existente sobre indivíduos, atitudes ou situações, **sem relação específica com a posse de arma proibida ou objeto que constitua corpo de delito de uma infração penal**. O art. 244 do CPP **não** autoriza buscas pessoais praticadas como “rotina” ou “praxe” do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória, mas apenas buscas pessoais com finalidade probatória e motivação correlata.” (BRASÍLIA, 2022).



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Não obstante os limites normativos lembrados, tem-se, por exemplo, a pesquisa “Elemento Suspeito”, desenvolvida pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), revelando que “a revista corporal costuma ser reservada a quem a polícia acha que tem “cara de criminoso” ou que está “escondendo algo”, nas palavras dos próprios agentes. Entre os que já foram revistados, metade de todos os abordados, 84% eram homens, 69%, negros, e 70% eram moradores de favelas e bairros da periferia. Em contrapartida, somente 10% dos brancos que ganham mais de dez salários mínimos são revistados.” (ESTADÃO, 2022).

Ou seja, há pesquisas quantitativas e qualitativas revelando algo que sempre saltou aos olhos num país de capitalismo tardio como o Brasil, que timidamente começa a tentar enfrentar as sequelas sociais deixadas pela escravatura: a abordagem policial “de rotina” é largamente empregada pelas instâncias policiais e, dado ao racismo estrutural sob o qual se ergueu a sociedade brasileira, constata-se a existência de um “viés da suspeição racial apriorística” (BRASÍLIA, 2022), onde o *“estereótipo acaba sendo o principal critério seletivo da criminalização secundária”* (ZAFFARONI et. al., 2003, p. 46), em que aqueles indivíduos que não possuem pele alva, possuem “pele-alvo”, sendo recorrente no âmbito das instâncias policiais referências à percepção de um “elemento suspeito de cor padrão”, revelando de modo inequívoco o emprego do perfilamento racial como referencial central da suspeita policial.

Essa discricionariedade policial na identificação de suspeitos, pautada em significativa medida pelo perfilamento racial, vulnera sobremaneira os Direitos Fundamentais à intimidade, à privacidade, à inviolabilidade do domicílio e à liberdade (Direitos Humanos) dos afrodescendentes. Por tal razão o Acórdão do RHC 158580/BA do Superior Tribunal de Justiça, ao concluir que “[i]nfelizmente, ter pele preta ou parda, no Brasil, é estar permanentemente sob suspeita” (BRASÍLIA, 2022), buscou fixar um importante marco interpretativo da legislação federal apto a (re)orientar as praxes persecutórias:

3. Não satisfazem a exigência legal, por si sós, meras informações de fonte não identificada (e.g. denúncias anônimas) ou intuições/impressões subjetivas, intangíveis e não demonstráveis de maneira clara e concreta, baseadas, por exemplo, exclusivamente, no tirocínio policial. Ante a ausência de descrição concreta e precisa, pautada em elementos objetivos, a classificação subjetiva de determinada atitude ou aparência como suspeita, ou de certa reação ou expressão corporal como nervosa, não preenche o standard probatório de “fundada suspeita” exigido pelo art. 244 do CPP. (BRASÍLIA, 2022).



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A observância deste marco interpretativo visa não só preservar os Direitos Fundamentais passíveis de afetação pela busca pessoal, mas também prevenir e dissuadir condutas policiais impróprias no campo da ilicitude probatória, vez que o Acórdão referido assentou que “5. A violação dessas regras e condições legais para busca pessoal resulta na ilicitude das provas obtidas em decorrência da medida, bem como das demais provas que dela decorrerem em relação de causalidade, sem prejuízo de eventual responsabilização penal do(s) agente(s) público(s) que tenha(m) realizado a diligência.” (BRASÍLIA, 2022).

A atual Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca dos limites às buscas pessoais, veiculares e domiciliares, bem como em relação ao reconhecimento de pessoas, tem promovido um verdadeiro acerto de contas do Processo Penal brasileiro com a sua própria história, com o condão de estancar o fluxo de uma política criminal de segregação dos indesejáveis através da construção, reforço e manutenção de um estereótipo criminoso racista, cuja marca principal é que *“todo camburão tem um pouco de navio negreiro”*.<sup>14</sup>

Tal temática é tão presente e marcante na persecução penal brasileira que a discussão sobre o perfilamento racial chegou ao Supremo Tribunal Federal, que em 11/04/2024, no julgamento do HC 208.240, fixou, por unanimidade, a ilegalidade do perfilamento racial como critério seletivo para submissão de indivíduos à busca pessoal. Veja-se: a Corte Constitucional deste país, em sua composição plena, precisou dizer que ter a cor preta não autoriza a submissão de uma pessoa à busca pessoal. E isso foi dito em 2024!

Isto é o bastante para constatar que o racismo estrutural pauta boa parte das ações das instâncias incumbidas da persecução penal, ao ponto de demandar um firme posicionamento da Corte Constitucional acerca da questão, fixando a seguinte tese:

A busca pessoal, independente de mandado judicial, deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física (BRASÍLIA, 2024)

Não é, porém, o bastante a definição dessa Jurisprudência apenas nos Tribunais Superiores, se os pretos e quase pretos precisarem, a cada abordagem, acessar aquelas Cortes. É preciso criar

---

<sup>14</sup> Título da letra composta por Marcelo Yuka e eternizada na interpretação magistral do grupo *O Rappa*.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

e incentivar mecanismos para assegurar que as instâncias policiais observem e respeitem o sistema de precedentes.

Para tal fim este Plano estabelece que no âmbito do próprio CNPCP será instituído um Grupo de Trabalho para formular, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação da Portaria de criação do GT, uma Resolução que estabeleça normas para o exercício de policiamento conforme a Constituição da República, tratados e convenções internacionais e sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Corte Interamericana de Direitos Humanos, para padronizar e adequar a atuação das instâncias policiais às limitações constitucionais e legais, conforme parâmetros constantes de decisões judiciais reiteradas, repetitivas, vinculantes, pacificadas ou com efeito *erga omnes*, bem como o uso de câmeras corporais, de modo a evitar ofensas a direitos individuais, ilicitude probatória e nulidades dos procedimentos.

A necessidade desta Resolução se respalda, inclusive, no “Pena Justa: Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional” do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024a), que pontuou no “Eixo 4: Políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional” como “Problema 3” o “desrespeito aos precedentes judiciais e normativas do CNJ”.

Ademais, somente a superação do fracassado paradigma da “guerra às drogas” – que fomenta o tirocínio policial a mirar sempre na “pele-alvo” – poderá romper com o ciclo do racismo estrutural que superlota nossas prisões de homens e mulheres jovens, e cada vez mais jovens, todos pretos ou quase pretos, mas invariavelmente pobres e periféricos, conforme tratado no item 2.1.1.

### 2.1.3 A vulnerabilidade ante o poder punitivo

#### 2.1.3.1 Os mais pobres

Se nos Estados Unidos se lançou, como retrata Wacquant, uma política de “substituição progressiva de um (semi) Estado-providência por um Estado penal e policial, no seio do qual a criminalização da marginalidade e a contenção punitiva das categorias deserdadas faz as vezes de política social” (WACQUANT, 2001, p. 19-20), no Brasil, que nunca teve um Estado

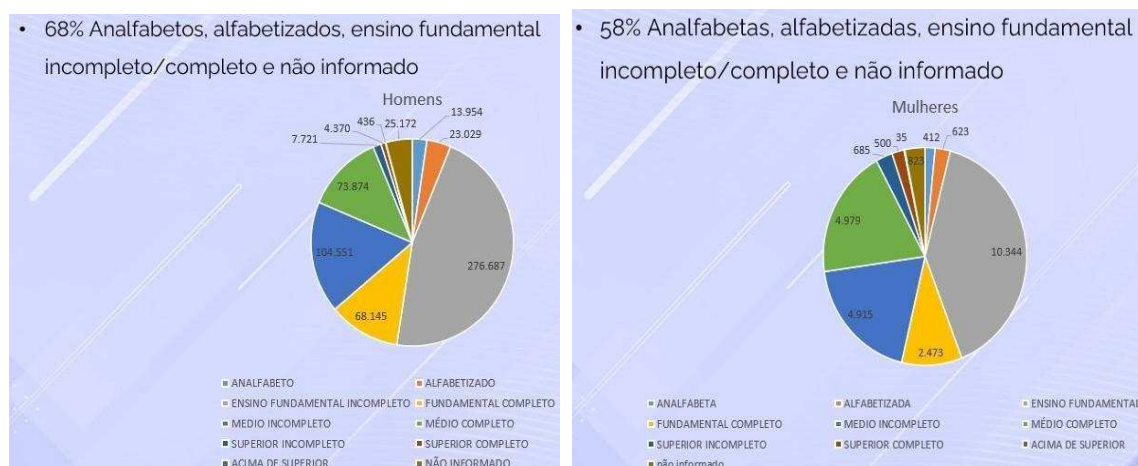


## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

previdenciário, se pode falar da implementação de um Estado penitenciário em substituição a um estado autoritário, que torturava e matava com mecanismos do governo, sendo esse um dos legados que nos deixou.

O crescente encarceramento em massa avança precipuamente sobre as pessoas de baixa renda, o que pode ser constatado pela baixa escolaridade das pessoas submetidas ao aprisionamento. Os dados do RELIPEN do 2º semestre de 2023 revelam que 68% dos presos são analfabetos, alfabetizados, têm o ensino fundamental incompleto ou completo, e entre as mulheres esse percentual é de 58% (BRASIL, 2024).



Do total da população prisional masculina apenas 3,24% das famílias receberam o auxílio reclusão, dentre a população prisional feminina esse percentual foi de 2,91%, o que prova que grande parte da população prisional nunca teve acesso ao mercado de trabalho com carteira assinada, recolhimento previdenciário e direitos sociais. Logo, os mais pobres! (BRASIL, 2024).

Essa se torna a “clientela preferencial” do sistema penitenciário em razão da seletividade penal orientar a criminalização secundária conforme estereótipos. A construção deste estereótipo fica estampada, por exemplo, na análise do perfil do processado por tráfico de drogas, conforme abordado no item 2.1.1 deste Plano, e revela que componentes raciais, étnicos, de gênero, estéticos e de classe social formam a “imagem pública do delinquente”, e esclarecem o porquê de certas “uniformidades da população penitenciária”. (ZAFFARONI et al., 2003, p. 46)

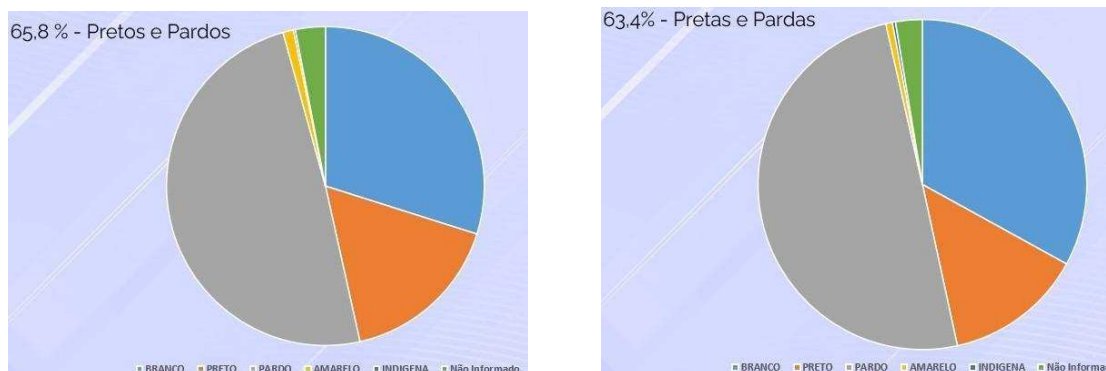
Conforme o RELIPEN (BRASIL, 2024), 65,8% da população prisional masculina e 63,4% da população



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

prisional feminina são compostas por negros e pardos (BRASIL, 2024):



A vulnerabilidade da pessoa à seletividade penal “será mais alto ou mais baixo consoante a correspondência com o estereótipo for maior ou menor”. (ZAFFARONI et al., 2003, p. 49)

A modificação deste contexto, além de pressupor profundas modificações na estrutura social, exige que se avance em várias das políticas propostas neste plano, tais como (1) superar a política de “guerra às drogas”; (2) padronizar e adequar a atuação das instâncias policiais às limitações constitucionais e legais, conforme parâmetros constantes de decisões judiciais reiteradas, repetitivas, vinculantes, pacificadas ou com efeito *erga omnes*; (3) implantação das câmeras corporais no fardamento dos agentes de segurança pública; (4) implantação do Juiz de Garantias; (5) restringir a prisão processual; (6) ampliar as Audiências de Custódia.

### 2.1.3.2 Mulheres e população LGBTQIA+

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária instituiu por meio da Portaria CNPCP/MJSP nº 57, de 18 de janeiro de 2024, Grupo de Trabalho para tratar especificamente das “diretrizes de desencarceramento feminino”.

O crescimento significativo do encarceramento feminino é consequência da persistência na política de “guerra às drogas”, conforme abordado no item 2.1.1, e o aprisionamento recai, na grande maioria das vezes, sobre mulheres portadoras de quantidades reduzidas de entorpecentes, ou por associação ao tráfico, nas situações em que os companheiros são presos pelo delito de tráfico.

Apesar da mulher encarcerada hoje ter o perfil semelhante ao dos homens encarcerados, em razão das características de gênero e raça da sociedade brasileira e da seletividade do sistema



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

de justiça criminal, o aprisionamento feminino tem grande impacto para a sobrevivência das famílias das mulheres presas. Diferentemente dos homens em situação de prisão, as mulheres em regra não têm com quem deixar os seus filhos, os quais acabam sendo punidos sem terem cometido qualquer fato, além de, na maioria das vezes, não receberem visitas ou qualquer apoio dos homens com os quais mantinham algum tipo de relação anteriormente a prisão, sendo também amparadas precariamente por outras mulheres.

As diretrizes propostas para propiciar um olhar voltado às especificidades do contexto feminino são (1) adotar perspectiva de gênero na condução dos processos judiciais; (2) nas Audiências de Custódia, dar efetividade ao disposto no art. 318-A do Código de Processo Penal; (3) considerar a situação de estado gestacional e maternidade como suficiente para a substituição da Prisão Cautelar por medidas cautelares alternativas; (4) na concessão da Prisão Domiciliar, considera a realização de tarefas domésticas, o deslocamento para instituição de ensino dos filhos, filhas, de criança ou adolescente sob sua responsabilidade, o deslocamento para tratamento de saúde e outros trabalhos de cuidado que, em regra na nossa sociedade, são realizados pela mulher; (5) avaliar se a mulher se encontra em situação de violência doméstica ou familiar e providenciar o encaminhamento à rede de atendimento especializada. Importante ainda fixar que tais diretrizes devem ser observadas em relação às mulheres transgênero e às mulheres cisgênero.

Quanto à população LGBTQIA+, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Querr, Intersexo, Assexuais e outras, publicou a Resolução Conjunta CNPCP/CNLGBTQIA+ nº 2, de 15 de abril de 2024, estabelecendo parâmetros para o acolhimento de pessoas LGBTQIA+ em privação de liberdade no Brasil.

As diretrizes estabelecem (1) a autodeclaração da pessoa como parte da população LGBTQIA+ deve ser colhida já na Audiência de Custódia; (2) a fixação Judicial do local de privação de liberdade a que será levada a pessoa presa, assegurando-se o direito de escolha da unidade às pessoas autodeclaradas mulheres e homens transexuais, travestis, pessoas transmasculinas e pessoas não-binárias; (3) a pessoa LGBTQIA+ não poderá sofrer qualquer restrição de direitos relacionados à execução penal em relação às demais pessoas custodiadas, lhe sendo também assegurado acesso ao trabalho, à educação, atenção à saúde, alimentação,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

assistência material, social, religiosa, condições de cela, banho de sol, visitação e outras rotinas existentes na unidade; (4) as pessoas intersexo serão encaminhadas à unidade feminina caso se identifiquem com o gênero feminino ou à unidade masculina, caso se identifiquem com o gênero masculino, podendo optar, na unidade que escolherem, pela custódia no convívio geral ou em alas ou celas específicas; (5) à pessoa autodeclarada parte da população gay, lésbica, bissexual, assexual ou pansexual, deverá ser indagado acerca da preferência pela custódia no convívio geral ou em alas ou celas específicas; (6) O homem cisgênero gay deverá ser encaminhado para unidade masculina, pois se identifica com o gênero masculino, e a mulher cisgênero lésbica deverá ser encaminhada para unidade feminina, pois se identifica com o gênero feminino, assegurando-se que possam optar pela custódia no convívio geral ou em alas ou celas específicas; (7) as pessoas cisgênero bissexuais, assexuais ou pansexuais serão encaminhadas à unidade feminina caso se identifiquem com o gênero feminino ou à unidade masculina, caso se identifiquem com o gênero masculino, podendo optar, na unidade que escolherem, pela custódia no convívio geral ou em alas ou celas específicas; (8) em relação às pessoas transexuais, travestis, transmasculinas e não-binárias, para garantir os direitos à integridade sexual, à segurança do corpo, à liberdade de expressão da identidade de gênero e ao reconhecimento do direito à autodeterminação de gênero, deverá ser indagado acerca da preferência pela custódia em unidade feminina ou masculina ou específica, onde houver, e na unidade escolhida, preferência pela detenção no convívio geral ou em alas ou celas específicas, inclusive em ala específica para pessoas transgênero, onde houver; (9) a inclusão na unidade deve alocar a pessoa LGBTQIA+ em conformidade com a decisão judicial que determinou a prisão, independentemente de retificação de documentos ou da realização ou não de cirurgia de redesignação sexual; (10) a pessoa transexual, travesti, transmasculina ou não-binária tem direito à inclusão de seu nome social em todos os documentos produzidos e usados na unidade e, ainda, a ser chamada pelo nome social indicado, mesmo que em desacordo com o registro civil, por todos(as) os(as) policiais penais e demais profissionais envolvidos na execução penal.

A Resolução ainda disciplina a busca ou revista pessoal, a visita, revista de visitantes, acesso de itens, visita íntima, direito à saúde e à assistência, tudo em consonância com as especificidades da população LGBTQIA+.





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

#### **2.1.4 Câmeras corporais**

A instalação de câmeras corporais para gravação ambiental de vídeos com imagens e sons nos uniformes dos agentes de segurança pública é certamente uma das mais importantes políticas públicas de nosso tempo. Essa política tem o condão de (1) reforçar a transparência e legitimidade das ações dos agentes de segurança pública, (2) respaldar a atuação do profissional de segurança pública, e proteger-lhe a integridade física e moral, (3) assegurar o uso proporcional da força policial, (4) garantir a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos, (5) promover a obtenção de elementos informativos e de elementos de prova com maior qualidade epistêmica, (6) permitir a verificação da preservação da cadeia de custódia probatória, (7) auxiliar o exercício do controle externo da atividade policial, (8) subsidiar a avaliação e o aprimoramento do serviço de segurança pública prestado, dentre outras possibilidades.

Por tal razão o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária aprovou a Recomendação nº 1, de 19 de janeiro de 2024, recomendando “o uso de câmeras corporais nas atividades dos agentes de segurança pública e de segurança e vigilância privada”. Na esteira da Recomendação mencionada, o Plano vê como imprescindível a adoção da política pública em questão, observando-se as seguintes diretrizes básicas:

- os órgãos de instituições de segurança pública devem priorizar modelos/sistemas de câmeras corporais que funcionem mediante acionamento automático, em detrimento daqueles de acionamento manual;
- a gravação deverá ser ininterrupta por todo o turno de serviço do usuário, tanto nos modelos/sistemas de acionamento e desligamento automáticos, quanto nos manuais;
- se a câmera apresentar mau funcionamento durante o turno de serviço, o fato deverá ser relatado ao superior imediato tão logo seja seguro fazê-lo, para que se providencie a pronta substituição do equipamento;
- o conteúdo das gravações será armazenado pelo período mínimo de 6 (seis) meses;
- nos casos de (1) prisão em flagrante ou cumprimento de mandado de prisão, (2) ingresso em domicílio, com ou sem mandado judicial, (3) quando se efetivar busca pessoal ou



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

veicular, (4) quando houver disparo de armamento letal, (5) quando houver ofensa à integridade física ou à vida, (6) quando, no âmbito das atividades prisionais, ao realizar inspeções em celas e quando houver interação com a pessoa privada de liberdade e/ou que com ela possua vínculo de qualquer natureza, o prazo de armazenamento mínimo será de 1 (um) ano;

- nos casos de prisão em flagrante ou cumprimento de mandado de prisão, quando não for anexada ao Acórdão da ADPF 347 ou ao Boletim de Ocorrência, o conteúdo das gravações seja disponibilizado ao Juízo Competente para a realização da Audiência de Custódia, com o fim de subsidiar a realização do ato;
- nos casos de procedimentos disciplinares instaurados contra pessoas privadas do direito de liberdade, o conteúdo das gravações deverá ser anexado;
- o órgão do Ministério Público incumbido do Controle Externo da atividade policial e as corregedorias dos órgãos da segurança pública terão acesso ao conteúdo das câmeras, sempre que solicitado;
- o acesso ao conteúdo das gravações poderá ser requerido pelo interessado, fundamentadamente, diretamente ao órgão gerador ou ao órgão do Ministério Público no controle externo da atividade policial;
- o agente público só poderá usar o sistema de câmeras corporais aprovado pelo respectivo órgão de segurança pública, sendo vedado seu uso sub-reptício;
- vedação ao agente de segurança pública de realizar gravação por meio de dispositivos pessoais para os fins de transmissão, disponibilização, distribuição, publicação ou divulgação, por qualquer meio, inclusive em quaisquer das modalidades das redes sociais da rede mundial de computadores

Para implantação desta política pública, o Plano estabelece a seguinte estratégia:

1. as unidades federativas deverão instituir Comitês Intersetoriais para regulamentar as medidas para instalação, protocolos de serviços e uso adequado de câmeras corporais para gravação ambiental de vídeos com imagens e sons nos uniformes dos agentes de segurança pública;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

2. o Comitê Intersetorial será integrado por representantes de órgãos e entidades públicas, contemplando: Representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública, Representante da Polícia Militar, Representante da Polícia Civil, Representante da Polícia Penal, Representante do Corpo de Bombeiros, Representante do Departamento de Trânsito Estadual e Distrital, Representante do Órgão responsável pela Gestão do Sistema Prisional, Representante do Ministério Público Estadual, responsável pelo controle externo da atividade Policial, Representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, vinculado ao Tribunal de Justiça;
3. outras representações da área da segurança pública, bem como entidades da Sociedade Civil, poderão integrar o Comitê Intersetorial;
4. os órgãos de segurança pública deverão estabelecer programas de treinamento continuado para os seus agentes, que tratem da temática operacional de utilização das câmeras corporais.

#### 2.1.5 Crimes contra o patrimônio

Através da lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019, conhecida como “pacote anticrime”, introduziu-se o parágrafo 5º, no artigo 171 do Código Penal, transformando a ação penal para os crimes de estelionato de pública incondicionada para pública condicionada à representação, salvo se a vítima for a administração pública, direta ou indireta; ou pessoa vulnerável, especificamente criança ou adolescente, pessoa com deficiência mental ou pessoa maior de 70 (setenta) anos de idade ou incapaz.

Tal modificação foi muito bem recebida, pois em delitos patrimoniais cometidos sem violência ou grave ameaça, o interesse da vítima deve ter primazia sobre qualquer ortodoxia processual. Neste sentido, tem-se que a inovação legislativa, embora salutar, foi acanhada, pois deveria ter alterado a disciplina da ação penal pública, passando-a de incondicionada para condicionada à representação em relação a todos os delitos patrimoniais praticados sem violência ou grave ameaça, tais como furto, apropriação indébita, estelionato e receptação.

O número de pessoas encarceradas pela prática de delitos patrimoniais praticados sem violência ou grave ameaça em 31/12/2023, chegava a um total de 94.034, o que representa 14,5% da população prisional brasileira (BRASIL, 2024, p. 103-104). Em prisão domiciliar com



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

monitoramento eletrônico o total era de apenas 2.670 pessoas, e sem monitoramento eletrônico era de apenas 6.581 pessoas. (BRASIL, 2024, p. 239-240). Com isso, de um total de 103.285 pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade por delitos patrimoniais cometidos sem violência ou grave ameaça, 91% estão efetivamente submetidas ao encarceramento.

Essa situação precisa ser alterada, vez que a pena de prisão deve se restringir apenas aos crimes mais graves, sobretudo àqueles cometidos com violência ou grave ameaça. É necessário modificar essa realidade, para alcançar maior proporcionalidade e eficácia no tratamento jurídico-penal das infrações contra o patrimônio. O sistema de sanções deve possibilitar a expansão do leque de aplicação de medidas despenalizadoras ou alternativas penais para esta infração, tendo como pressuposto a reflexão de modelos teóricos baseados na autorresponsabilização, na reparação do dano e, sobretudo, na restauração dos laços sociais rompidos a partir da infração penal.

## 2.2 CICLO COMPLETO DA PERSECUÇÃO PENAL

### 2.2.1 Justiça Restaurativa

O presente Plano visa, com base na regulamentação das práticas restaurativas no Brasil pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, notadamente através da Resolução nº 225/2016, à implementação da Justiça Restaurativa em pelo menos duas áreas: no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e nos Juízos da Execução Penal e/ou nos equipamentos públicos responsáveis pelo acompanhamento das penas restritivas de direito e medidas congêneres (conhecidas como alternativas penais) e pela reintegração social dos egressos.

As práticas restaurativas se apresentam como um novo paradigma de resolução de conflitos, prevenção à violência e à criminalidade, e de promoção social do egresso, ao propor que todas as pessoas afetadas por um ato violento (autores, vítima, familiares e comunidade) dialoguem para transformar situações conflituosas em relações de cooperação e construção de resultados diferentes.

Conforme disciplina o artigo 1º da Resolução 225 CNJ:



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma:

I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos;

II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras;

III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

O propósito das práticas restaurativas no âmbito Penal é a restauração das vítimas, da família e da comunidade; a reparação dos danos provocados pelo delito; sem embargo da prevenção de delitos futuros, ao propiciar o diálogo e a escuta das necessidades de todos. As práticas restaurativas consideram que os indivíduos estão interconectados, de modo que o ato danoso atinge, além das pessoas diretamente afetadas, a comunidade externa. Por isso, valoriza-se a autonomia dos indivíduos, a sabedoria coletiva e a força transformadora da conexão de cada um consigo (autoconscientização) e em sua relação com os outros.

Ademais, realizam-se a partir do senso de responsabilidade individual e coletivo, é dizer, do autor do ato delitivo e dos demais que contribuíram direta ou indiretamente para sua ocorrência. Também cuida das necessidades dos afetados pelo delito, assim como das necessidades do ofensor e da comunidade envolvida, possibilitando efetiva reparação dos danos causados às crises e os problemas são considerados oportunidades, momentos-chave para a transformação de situações e relacionamento. Desenvolve-se a alteridade e possibilita-se a formação de sujeitos autônomos, capazes de assumir a responsabilidade por seus atos e aptos a restaurar os danos produzidos. Nesse ponto, percebe-se uma grande diferença entre o sistema retributivo tradicional e o sistema restaurativo: enquanto naquele a responsabilização é passiva, neste o escopo é o de responsabilidade ativa.

Ouvir e atentar-se para as necessidades das pessoas envolvidas pela violência doméstica e familiar, dos encarcerados, de suas famílias e de todos os envolvidos constitui-se como um caminho indispensável para uma efetiva prevenção de conflitos/delitos e fortalecimento de



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

vínculos familiares, por vezes, já rompidos ou fragilizados. As práticas restaurativas baseiam-se em um binômio que cuida do equilíbrio na relação entre os envolvidos: todos falam, todos escutam, todos exprimem suas necessidades e desejos, conquanto o ato danoso seja assumido e objeto de responsabilização.

A aplicação da técnica dos processos circulares (PRANIS, 2010) contribui para um senso de pertencimento e envolvimento com a sociedade, agregando valores para que os indivíduos tenham a opção livre do caminho a ser seguido. A contribuição dos processos circulares e das práticas restaurativas é notória e comprovada na prevenção de violência, tornando-se um potente instrumento para a realização de uma das maiores responsabilidades sociais que o Estado deve ter, que consiste na prevenção da criminalidade.

A proposta de adoção de Justiça Restaurativa no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e nos Juízos da Execução Penal e/ou nos espaços de privação de liberdade tem o objetivo de inserir, na nossa sociedade, mais uma metodologia comprometida com a real solução do conflito e com a valorização do ser humano.

A segregação causada pelo cárcere afeta as relações sociais, pessoais, afetivas e principalmente familiares daqueles que estão reclusos. O isolamento, a falta de perspectiva e a solidão afetiva podem contribuir para um ambiente prisional hostil, propício a conflitos e violência entre os apenados e entre esses e o corpo administrativo. Além dos conflitos internos, que ocorrem amiúde pelos mais variados motivos, a execução penal deve sempre preocupar-se com o regresso do apenado à sociedade e a sua família. Cuidar dos laços familiares e fortalecer os vínculos de forma a possibilitar a acolhida dos egressos em seus lares e na sociedade é uma importante ferramenta para evitar a reincidência.

A Justiça Restaurativa mostra-se como uma ferramenta de auxílio em duas frentes que ocupam o sistema prisional: os conflitos internos e o regresso à família e à sociedade. Ao ter-se uma equipe administrativa capacitada a aplicar as técnicas do processo circular nas Varas Execução Penal e/ou dentro dos espaços de privação de liberdade, ganha-se celeridade e qualidade na resolução desses conflitos, pois os apenados serão colocados como protagonistas de seus processos internos, conseguindo eles mesmos resolverem de forma dialogada seus conflitos.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

É relevante ainda a economicidade para o sistema prisional: ganha-se tempo, eficácia, e acima de tudo, qualidade na resolução dos conflitos internos, pois a metodologia da Justiça Restaurativa e a técnica dos processos circulares permite que as necessidades dos envolvidos sejam respeitadas, bem como a responsabilização daquele que provocou o dano seja efetivada.

A Justiça Restaurativa estabelece uma relação dialógica voltada ao equilíbrio entre os envolvidos: todos falam, todos escutam, todos exprimem suas necessidades e desejos, conquanto o ato danoso seja assumido e responsabilizado. A aplicação da técnica dos processos circulares entre os apenados em sua família, em momentos próximos desse encontro, contribui para um senso de pertencimento e envolvimento com a sociedade, contribuindo para que esse apenado não seja novamente inserido no sistema prisional pela prática de novas infrações penais.

No âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a Justiça Restaurativa permitirá entender do que a mulher (vítima) precisa para ter seus danos reparados e suas relações interpessoais restauradas, mas também permitirá extrair do agressor suas necessidades para que ele interrompa o círculo de violência e os motivos que o levaram a tomar tais atitudes. Para além da punição tradicional, o processo restaurativo é capaz de restabelecer o equilíbrio entre as relações rompidas e fragilizadas pela violência, promover a responsabilização ativa do ofensor e envolver todos os afetados no processo.

Sopesadas essas considerações, a implementação da Justiça Restaurativa nos espaços de privação de liberdade fundamenta-se nas seguintes diretrizes:

- Confidencialidade, consensualidade, voluntariedade, imparcialidade, reparação dos danos, atendimento às necessidades de todos os envolvidos e informalidade.
- Tratamento justo e digno aos envolvidos no procedimento restaurativo, sendo assegurado o mútuo respeito entre as partes e simétricas condições de participação na construção da solução, a partir da reflexão e da assunção de responsabilidades, visando as relações futuras.
- Indispensabilidade do prévio consentimento voluntário das partes, com a clara explicação acerca do funcionamento do procedimento restaurativo e suas consequências.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

### **2.2.2 Juiz de garantias**

A Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019, denominada como “pacote anticrime”, introduziu a disciplina do juiz das garantias (artigos 3º-B a 3º-F do Código de Processo Penal – CPP), com previsão de atuação na fase investigativa da persecução penal, analisando todas as medidas (pessoais ou de natureza probatória) que, por afetarem os direitos fundamentais dos envolvidos na investigação, exigem observância da reserva de jurisdição. Previa-se, originalmente, que o juiz das garantias realizaria o juízo de admissibilidade da acusação.

Por força de medida liminar deferida pelo Ministro Luiz Fux nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305/DF, a eficácia dos dispositivos ficou suspensa até que o Mérito foi julgado em agosto de 2023, declarando-se a constitucionalidade do instituto, porém com significativas alterações.

Uma alteração substancial promovida pela Suprema Corte se refere à retirada do juízo acerca da admissibilidade da acusação da competência do juiz de garantia, atribuindo-a ao juiz da instrução e julgamento, ao declarar a inconstitucionalidade no inciso XIV do art. 3º-B, do CPP, da expressão “recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código” e do termo “recebida” contida no art. 3º-C, § 1º, do CPP, para fixar que a competência do juiz das garantias cessa com o “oferecimento” da Inicial Acusatória. Fixou-se ainda que os autos do procedimento preliminar serão remetidos ao juiz da instrução e julgamento, ao declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, dos §§ 3º e 4º, do art. 3º-C, do CPP.

A despeito dessas modificações que frustraram a estruturação de um modelo de processo cada vez mais alinhado à perspectiva acusatória, tem-se que o próprio reconhecimento da constitucionalidade do juiz de garantias foi extremamente importante para o escopo principal deste Plano que é a superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, vez que ao juiz de garantias caberá a realização das audiências de custódia que, conforme será exposto a seguir no item 2.2.3, pressupõe sua realização por um juízo especializado para que se possa atingir sua finalidade de filtro à entrada nas prisões, bem como propiciar a articulação da esfera jurídico-penal com aparelhos de proteção social já no momento inicial da persecução.





## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

A implantação do juiz de garantias nesse tema é muito importante, pois tende a especializar o magistrado em tal função, muito embora necessário refletir sobre um programa eficiente de capacitação de magistrados e servidores nessa atividade, a fim de que o diálogo e o envolvimento que se exige na construção dessa rede de proteção social se efetive, tarefa a ser cumprida pelas escolas judiciais, sob as diretrizes da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

No julgamento das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu “por maioria, declarar a constitucionalidade do caput do art. 3º-B do CPP, incluído pela Lei nº 13.964/2019, e por unanimidade fixar o prazo de 12 (doze) meses, a contar da publicação da ata do julgamento, para que sejam adotadas as medidas legislativas e administrativas necessárias à adequação das diferentes leis de organização judiciária, à efetiva implantação e ao efetivo funcionamento do juiz das garantias em todo o país, tudo conforme as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça e sob a supervisão dele. Esse prazo poderá ser prorrogado uma única vez, por no máximo 12 (doze) meses, devendo a devida justificativa ser apresentada em procedimento realizado junto ao Conselho Nacional de Justiça.”.

A ata de julgamento foi publicada em 25/08/2023. Portanto, até no máximo 25/08/2025, o juiz de garantias deve estar implantado no sistema jurídico brasileiro. Dada a relevância do instituto, cuja estruturação se dará segundo diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, este Plano estabelece que no âmbito do próprio CNPCP será instituído um Grupo de Trabalho para acompanhar junto ao CNJ a implantação do juiz de garantias, bem como formular propostas voltadas à implementação de cursos e capacitação dos juízes que exercerão a jurisdição nesta fase procedimental, com o fins de que as políticas criminais propostas nos itens 2.2.3 e 2.2.4 deste PNPCP possa ser executada.

### **2.2.3 Audiência de Custódia para além do filtro à entrada no sistema penitenciário: articulação com aparelhos de proteção das pessoas vulneráveis**

A audiência de custódia é um mecanismo fundamental para o controle da *porta de entrada* das prisões. Não é suficiente que um juiz analise a documentação referente à prisão, especialmente quando se trata de flagrante delito. É preciso que a pessoa detida ou presa, em curto espaço de



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

tempo, seja levada à presença do juiz, a fim de que seja avaliada a efetiva necessidade de a pessoa ficar no cárcere.

O aperfeiçoamento do mecanismo de controle da porta de entrada das prisões se deu no Brasil mercê da força normativa emprestada ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (art. 9º, item 3) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 7º, item 5), realçada pela Resolução CNJ n.º 213, de 15 de dezembro de 2015.

Atualmente, o instituto está incorporado ao Código de Processo Penal, por força da edição da Lei n.º 13.964 de 2019. As situações para a realização da audiência de custódia estão previstas em 3 (três) dispositivos do CPP: arts. 3º-B, § 1º; 287; e 310. O art. 3º-B dispõe que a audiência de custódia deve ser realizada tanto quando a prisão decorre de flagrante, quanto de ordem judicial impondo *prisão provisória* (prisões preventiva ou temporária, portanto); o art. 287 é mais abrangente, pois se refere a qualquer mandado de prisão, portanto engloba a ordem para o início da execução da pena; e o art. 310, traça regras a respeito do procedimento a ser adotado quando se trata da hipótese de detenção em flagrante.

Por expressa disposição legal, ademais da necessidade de realização da audiência de custódia no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, além do juiz e do preso, devem estar presentes o Ministério Público e a Defensoria Pública ou a defesa constituída (art. 310, caput). Essa audiência não se presta para a instrução ou coleta de informação para fins de comprovação do fato, senão para que o juiz possa analisar se o preso sofreu maus tratos ou mesmo tortura na diligência policial que resultou na prisão e, no caso de existir pedido de prisão ou de aplicação de medidas diversas da prisão, para a decisão fundamentada quanto ao direito à liberdade provisória, com a determinação de medida cautelar de ordem pessoal, em caso da existência de um dos fundamentos plasmados na lei.

É um filtro colocado na porta de entrada do sistema penitenciário, especialmente quanto às prisões decorrentes de detenção em flagrante delito. Os mutirões carcerários realizados pelo Conselho Nacional de Justiça demonstraram que geralmente as prisões indevidas decorriam dos flagrantes delitos, especialmente porque, a despeito da disciplina legal, os juízes ainda tinham o mau vizo de apenas homologar o flagrante, sem proferir decisão fundamentada quanto à necessidade da imposição da prisão preventiva ou mesmo temporária.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A audiência de custódia tem o condão de estabelecer um contraditório prévio, sendo assegurado ao preso ou detido o *direito de audiência* com o juiz responsável em decidir sobre o seu direito de liberdade, ademais de possibilitar a manifestação técnica de sua defesa, caso o Ministério Público requeira a sua prisão (SILVA JÚNIOR, 2022).

A expectativa gerada com as audiências de custódia era que houvesse a diminuição das prisões decorrentes do flagrante delito, até porque se trata de mecanismo importante para fechar a porta de entrada do sistema prisional, no sentido de permitir o ingresso apenas das pessoas que efetivamente devam ir para o cárcere. Aliás, diante do que aqui exposto, a audiência de custódia se apresenta como instrumento de importância salutar dentre as ações para diminuir o ingresso de mais pessoas nos estabelecimentos penais.

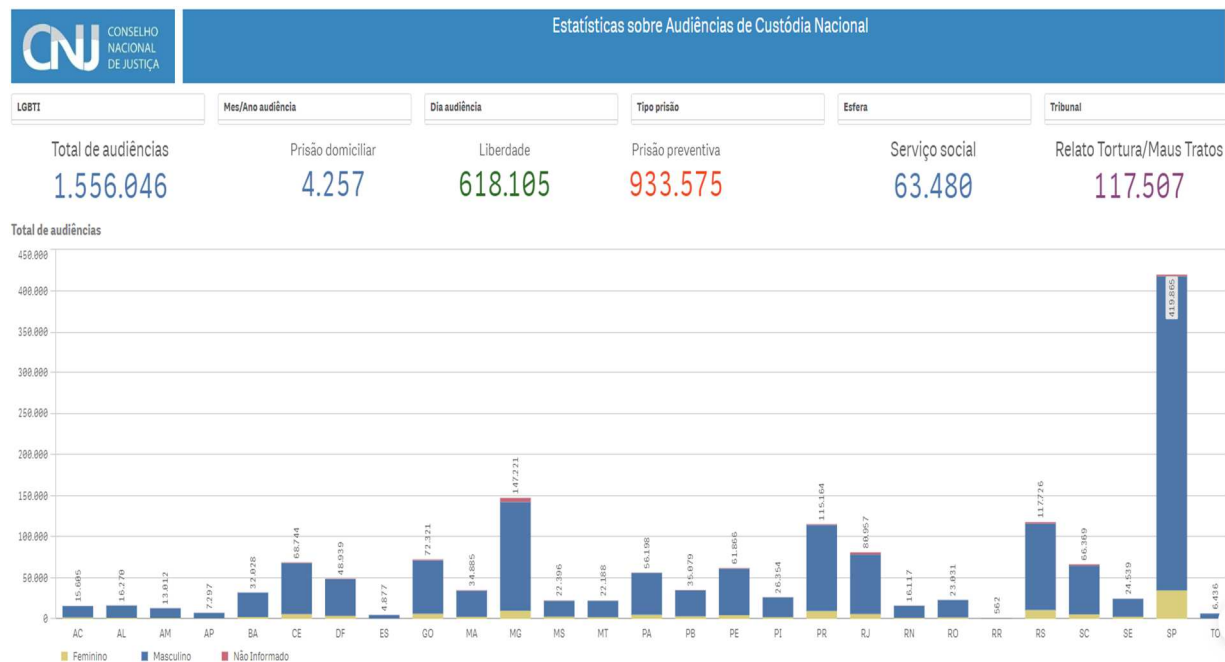
Para tanto, o juiz, na audiência de custódia, deve:

- a) informar ao preso do direito ao silêncio (art. 186, 2ª parte, do CPP);
- b) observar a integridade física do agente (Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano” - art. 5º, 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos;
- c) entrevistar o preso sobre sua qualificação, residência, condições pessoais, estado civil, grau de instrução, meios de vida ou profissão, local de trabalho e as circunstâncias objetivas da sua prisão (art. 187, § 1º, do CPP), com a finalidade, se for o caso, de aplicar medida diversa da prisão (art. 319, I/IX, do CPP);
- d) permitir perguntas pelo MP e pela defesa (art. 188 do CPP);
- e) fixar que as perguntas a serem formuladas devem dizer respeito apenas aos fins do art. 310, I, II e III, do CPP (ADI 1570/DF);
- f) determinar, se for o caso, a realização do exame de corpo de delito
- g) encaminhar, se entender necessário, o agente para atendimento assistencial ou médico

Resta saber se as audiências de custódia estão cumprindo a finalidade para a qual foram estabelecidas. No ponto, a fim de analisar o funcionamento das audiências de custódia, o Conselho Nacional de Justiça criou o SISTAC, um sistema eletrônico que reúne os dados estatísticos sobre as audiências de custódia. Desde a implantação dessas audiências, temos os seguintes dados:



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária



Essa tela permite observar que deve haver uma inconsistência dos dados, gerada pela falta de alimentação por alguns estados, como é o caso de Roraima, por exemplo. Não é crível que no referido estado, desde o ano de 2015, só tenham sido realizadas 594 audiências de custódia. Se a informação fosse verdadeira, nos últimos 9 (noves) anos, a taxa de encarceramento em Roraima teria sido baixíssima, o que não corresponde à realidade, quando se examina os dados referentes a sua população carcerária.

De qualquer sorte, ainda que o SISTAC não traga uma radiografia fiel do número de audiências realizadas, os dados apresentados permitem uma leitura quantitativa e qualitativa a respeito. Ao contrário do que é propagado, o número de pessoas que ficam presas após a realização das audiências é maior do que o das que são postas em liberdade. Do total de 1.556.046 (um milhão, quinhentos e cinquenta e seis mil e quarenta e seis) audiências, ficaram presas em celas físicas 933.575 (novecentas e trinta e três mil e quinhentas e setenta e cinco) pessoas e em prisão domiciliar, 4.257 (quatro mil, duzentos e cinquenta e sete). Foram colocadas em liberdade apenas 618.105 (seiscentos e dezoito mil, cento e cinco) pessoas.

Chama atenção, ainda, o número relativamente baixo quanto ao relato de tortura ou maus tratos, constando apenas o registro de 117.507 (cento e dezessete mil, quinhentos e sete) casos. Pelo histórico da atuação violenta da polícia brasileira, deve existir uma preocupante inconsistência



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

da informação constante no SISTAC. É preciso não apenas investigar esses números, como ainda estabelecer melhor estrutura no Judiciário para a realização das audiências de custódia, com a atuação de grupo interdisciplinar com olhar específico para essa questão, como será tratado adiante.

Outro destaque importante é que na tela aparecem as prisões como sendo *prisão preventiva*. Entretanto, os 933.575 presos dizem respeito aos encarcerados por força de medida cautelar, prisão civil, definitiva e em flagrante. Como medida cautelar, constam 202.250 prisões; como prisão civil, 14.730; como definitiva, 61.605; e como flagrante, 654.990. Ou seja, mais do que a metade das prisões após o filtro das audiências de custódia são em decorrência de flagrante delito

É nessa perspectiva que se encontra consolidada, relativamente há pouco tempo, as audiências de custódia, prevista expressamente no Código de Processo Penal e que tem suscitado, no meio acadêmico e nos tribunais, amplo estudo, debates e reflexão sobre sua extensão, alcance, limites e avanços.

Entretanto, para compreensão de seu objetivo fundamental, por qualquer perspectiva que se pretenda considerar, não há como ser feita sem absoluta compreensão das políticas públicas consideradas no âmbito criminal e penitenciário no Brasil ao longo dos anos, especialmente, após o ajuizamento junto ao Supremo Tribunal Federal, da ADPF 347/DF, onde, ao final, se reconheceu um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

Do ponto de vista da gestão pública, das demandas sociais modernas e cada vez mais complexas, responder na forma tradicional, a tempo, de maneira organizada e estruturada, sem descuidar dos direitos fundamentais dos acusados e da atenção à vítima, têm sido senão o maior, um dos maiores desafios do sistema de justiça criminal moderno.

A sobrecarga dos sistemas de justiça criminal causada pelas altas taxas de criminalidade e de encarceramento, o alto custo de complexas investigações, a deficitária estrutura física e de pessoal do Estado, a baixa capacidade de investimento dos fundos penitenciários da União e das UFs e um arcabouço legislativo prevendo um processo penal tradicional, são alguns dos fatores que têm contribuído decisivamente para uma indesejável morosidade na resposta do Poder Judiciário aos casos que lhe são apresentados.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Tal circunstância gera enorme insatisfação pública, além de descrença no sistema de justiça criminal, que cada vez mais se expressa nos altíssimos números obscuros ou desconhecidos de casos criminais que ocorrem todos os dias em diversos lugares, mas não são formalmente comunicados à polícia, que integram o que a criminologia denomina “cifra negra” (NUCCI, 2021), ademais daqueles em que há a abominável prática de “justiçamento”.

Especificamente no Brasil, o problema se agrava, com taxas de encarceramento extremamente altas, como salientado na introdução deste Plano. Há que se considerar, também, que nas populações atingidas pela reposta penal, é possível observar um racismo estrutural e graves desigualdades sociais, que apontam para a necessidade de reformas profundas e estruturais, tanto que a temática prisional, desde o ano de 2015, tem sido objeto de ações de litígios estratégicos ou estruturais, como o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF/DF n. 347 e do RE 641.320/RS.

Antes mesmo de sua incorporação ao Código de Processo Penal, as audiências de custódia já retiravam seu fundamento em Tratados Internacionais do qual o Brasil é signatário, em especial a Convenção Americana de Direitos Humanos (ONU, 1969) e o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (ONU, 1966), sendo certo que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direito Humanos (CIDH) não só é amplamente favorável a adoção de tal instrumento de controle da legalidade da prisão, como também o reputa essencial para efetivação dos direitos humanos (PRUDENTE, 2015). Aliás, nessa perspectiva, cumpre observar que o Termo de Acordo de Cooperação Técnica n. 003/2015, que deu origem a implantação das audiências de custódia no Brasil como será mencionado adiante, trazia expressamente em seu parágrafo primeiro, cláusula primeira, que:

A parceria tem por escopo conferir aplicabilidade a normas de direito internacional notadamente definidas no art. 9º, item 3º, do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, e no art. 7º, item 5º, da Convenção Interamericana de Direitos Cíveis e Políticos, que já integram o ordenamento jurídico nacional por força do disposto no art. 5º, §2º, da Constituição Federal, assegurando-se efetividade na aplicação das medidas contempladas no artigo 310 do Código de Processo Penal.

Portanto, as audiências de custódia passaram a se tornar efetivas no dia 15 de janeiro de 2015, por meio de um projeto-piloto no Estado de São Paulo, quando o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça de São Paulo, o Ministério da Justiça, o Governo do Estado de São



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Paulo e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, firmaram acordo para desenvolver esse projeto, visando a implementação da audiência de custódia no Brasil. Em seguida, no dia 27 de janeiro de 2015, foi publicado o Provimento Conjunto nº 03/2015, elaborado pela Presidência e pela Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>15</sup>, disciplinando a implementação gradativa das audiências de custódia em todo o Estado de São Paulo. O Termo de Cooperação Técnica n.º 003/2015<sup>16</sup>, previa a cooperação voltada

à conjugação de esforços, visando a efetiva implantação do Projeto (piloto) ‘Audiência de Custódia’, de modo a viabilizar, na primeira fase, a implementação e operacionalização da **apresentação pessoal de autuados(as) presos(as) em flagrante delito à autoridade judiciária**, em regra no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após sua prisão, e, na segunda fase, do funcionamento de centrais de alternativas penais à prisão provisória e serviços correlatos com enfoque restaurativo, através da construção de ambiente para a realização da mediação penal, aptos, em suma, a oferecer opções ao encarceramento provisório.

O Provimento n.º 03, de 2015 seguiu os preceitos fixados na cláusula primeira do termo de cooperação, estabelecendo o prazo de 24 horas, contado desde o momento da prisão em flagrante, para a autoridade policial apresentar o preso perante o Juiz, juntamente com a cópia do auto de prisão em flagrante, para participar da audiência de custódia. Em linhas gerais ficou estabelecido um regramento inicial, adotado por outros Estados da Federação e que, posteriormente, viria a se consolidar na disciplina nacional, objeto da Resolução n. 213, de 15/12/2015, do Conselho Nacional de Justiça, até a incorporação do instrumento no Código de Processo Penal.

Do ponto de vista da realização técnica do ato, há exaustivos trabalhos acerca do tema, inclusive o próprio julgamento da ação de litígio estrutural junto ao STF, o que nos leva a um outro ponto de reflexão para fins de política criminal e do aperfeiçoamento das audiências de custódia, que sozinhas não alcançam todo potencial para o que foi idealizada.

---

<sup>15</sup> Disponível in <https://www.tjsp.jus.br/Download/CanaisComunicacao/PlantaoJudiciario/Provimento-Conjunto-0003-2015.pdf>. Acesso em 11.03.2024.

<sup>16</sup> Disponível in [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/03/TCOT\\_003\\_2015.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/03/TCOT_003_2015.pdf). Acesso em 11.03.2024.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

No nascedouro das audiências de custódia, o acordo de cooperação previu importantíssimo instrumento com vistas a aparelhar o juiz a ter alternativas à prisão, com potenciais benefícios ao preso. Com efeito, as cláusulas segunda e terceira previam:

CLÁUSULA SEGUNDA - Para a consecução do objeto deste Acordo, os partícipes comprometem-se a envidar esforços e adotarem, direta ou indiretamente, ações com vistas à operacionalização das audiências de custódia, nas dependências do Complexo Criminal Ministro Mário Guimarães, no bairro da Barra Funda, local para onde já são encaminhados todos os autos de prisão em flagrante delito lavrados na capital paulista, contribuindo, cada qual, nos limites de sua responsabilidade e participação, para a instalação da Central Integrada de Alternativas Penais, da Central de Monitoramento Eletrônico, da Central de Assistência e Serviços Sociais e de Câmaras de Mediação Penal.

CLÁUSULA TERCEIRA - O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, por meio do DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN) compromete-se a disponibilizar os recursos financeiros necessários do orçamento respectivo (ano de 2015), para a celebração de convênio com o Governo do Estado de São Paulo visando a transferência desses recursos para apoio da implementação de Central Integrada de Alternativas Penais, da Central de Monitoramento Eletrônico, da Central de Assistência e Serviços Sociais e Câmaras de Mediação Penal, nas dependências do Complexo Criminal Ministro Maria Guimarães, também apresentando, por meio da SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS (SENAD), programas voluntários direcionados a usuários e dependentes químicos porventura presos(as) em flagrante delito, em razão de crime relacionado ao tráfico de drogas ou posse de substância entorpecente ilícita.

Tais aparelhos estatais, imprescindíveis ao efetivo resultado almejado com a implantação das audiências, estão previstos na Resolução CNJ nº 213, de 2015 (art. 9º). Entretanto, infelizmente, não é realidade nos rincões de nosso país, nem mesmo nos estados economicamente em situação melhor.

Considerada a grande vulnerabilidade socioeconômica dos autuados em flagrante, a audiência de custódia em si não se resume apenas ao ato jurisdicional, mas em verdadeira assistência social subsequente, consideradas as situações em que os custodiados são apresentados, muitas vezes, sem alimentação, sem vestuário e necessitando de mínima higiene. Nesta perspectiva, nem todos os prédios onde se realizam as audiências de custódia possuem instalações compatíveis para essa demanda, que ultrapassa a mínima exigência de celas adequadas e local para as perícias dos Institutos Médicos Legais. Certamente essa carência seja a explicação para o número de registro de maus tratos ou tortura ser tão baixo no SISTAC.

A situação de vulnerabilidade social é tanta e a necessidade de avanço nesse complexo tema é tamanha que não são raras as intervenções da Defensoria Pública dos Estados, com vistas





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

a assegurar condições mínimas de assistência, que no Estado de São Paulo a questão da concessão de alimentação nesses períodos em que o preso aguarda a audiência de custódia chegou a ser judicializada e foi julgada procedente em primeiro grau, reformada em instância superior, estando a questão atualmente no Superior Tribunal de Justiça para análise de recurso.

Tais circunstâncias evidenciam pontos cruciais de uma política criminal a ser reforçada nas audiências de custódia, qual seja, a urgente necessidade de articulação com a rede de proteção social e a identificação das políticas e dos programas voltados à proteção e à inclusão social, no qual o papel do juiz nessa articulação é fundamental.

Inclusive, infelizmente, em vários locais houve diminuição das redes de atendimentos inicialmente formadas, precipuamente por dois motivos: o primeiro foi o impacto da pandemia e o segundo a diminuição da interlocução com o magistrado, muitas vezes por mudanças na gestão dos programas e, até mesmo, da sobrecarga de trabalho dos magistrados que não tinham como realizar o mínimo diálogo na construção dessa rede de atendimento<sup>17</sup>.

Se se quer realmente que a prisão seja exceção e que as audiências de custódia sejam o instrumento potencializador desse enunciado, tem que se cuidar dos aparelhos de proteção social à disposição do juiz da custódia e refletir na especialização dessa atuação jurisdicional.

Sabe-se que o serviço de assistência social como política pública é um enorme desafio em um país com as dimensões como o nosso, que em certa parte pode refletir a mesma dimensão dos desafios a serem superados. Demandas históricas já conhecidas que vêm desde a formação do povo brasileiro, em que a assistência social muito longe do que se observa em épocas mais modernas, quase sempre ficou aquém do seu potencial. Hoje, se é certo que o aumento da pobreza e da desigualdade tornam ainda mais complexas as questões sociais no País, por outro lado, há uma rede de proteção que pode ser organizada mediante cooperação dos agentes públicos envolvidos, que pode proporcionar a retirada de indivíduos que se encontram desprotegidos socialmente por múltiplos fatores, trazendo-os para uma rede de proteção ou de inclusão social.

---

<sup>17</sup> Interessante observar que nos dados disponíveis sobre as estatísticas das audiências de custódia, do total de 1.550.769 audiências realizadas, foram concedidas 616.121 liberdades, enquanto os números de encaminhamentos ao serviço social são muito menores em proporção, apenas 63.306. Disponível in: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=be50c488-e480-40ef-af6a-46a7a89074bd&sheet=ed897a66-bae0-4183-bf52-571e7de97ac1&lang=pt-BR&opt=currsel>, Acesso em 12.03.2024.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Nessa tarefa de articulação é fundamental o papel do juiz responsável pela audiência de custódia. A especialidade desse tema sensível, que não se resume à tecnicidade do ato em si, mas que exige profundo diálogo interinstitucional e envolvimento social na busca da construção de caminhos e soluções que possam desenvolver a formação de uma rede de assistência apta a suprir as necessidades envolvidas e potencializar o uso das alternativas penais.

A implantação do juiz de garantias nesse tema é muito importante, pois tende a especializar o magistrado em tal função, muito embora necessário refletir sobre um programa eficiente de capacitação de magistrados e servidores nessa atividade, a fim de que o diálogo e o envolvimento que se exige na construção dessa rede de proteção social se efetive, tarefa a ser cumprida pelas escolas judiciais, sob as diretrizes da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

De outro lado, é fundamental o papel do Poder Executivo na implantação das Centrais Integradas de Alternativas Penais – CINAPE, dispondo de equipe multidisciplinar responsável pelo acompanhamento do cumprimento das medidas cautelares e os encaminhamentos à rede de proteção social (Rede SUAS – Sistema Único de Assistência Social) (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012) e de saúde (Rede SUS – Sistema Único de Saúde, por meio da Rede de Atenção à Saúde – RAS) (BRASIL, 2011).

A formação dessa rede de atendimento, a ser articulada com o Poder Executivo e o diálogo com a demais Redes Sociais já existentes, deve ser balizada dentro do escopo previsto no Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia (CNJ, 2020), que prevê as diretrizes e principais atribuições do serviço de atendimento à pessoa custodiadas, orientando o atendimento social prévio à audiência e o atendimento social posterior à audiência de custódia, com a finalidade de não apenas subsidiar o ato para a correta aplicação de medidas alternativa à prisão, se o caso, mas, também, proporcionar rápido e adequado atendimento à necessidade social apresentada.

Portanto, as audiências de custódia, não podem ser mero ato judicial limitado à cognição relativa às circunstâncias da prisão em si, mas por exigir análise das circunstâncias pessoais imediatamente envolvidas para eventual aplicação de medida alternativa à prisão, acaba por se desdobrar em ato complexo, a exigir articulação com diversas redes de proteção externa, como CRAS (Centro de Referência em Assistência Social), CREAS (Centro de Referência Especializada



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

em Assistência Social), CAPS (Centro de Atenção Psicossocial) e CAPS-AD (Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas), para tratar da situação de vulnerabilidade.

Há ainda que se considerar que após a realização do ato e verificação da legalidade da prisão, surge oportunidade para aplicação imediata de mecanismos de justiça penal consensual, como solução à tradicional gestão organizada do processo penal para todos os casos criminais, conforme tratado no item referente ao Acordo de Não Persecução Penal e no item referente à Justiça Restaurativa.

Todavia, um ponto importante há de ser destacado. Conforme visto, em nosso ordenamento jurídico não há nenhuma hipótese de pessoa presa sem que seja em razão de uma ordem judicial. Além disso, seja prisão processual ou na qualidade de pena, não há nenhuma privação do direito de liberdade que possa ser decretada sem que haja um pedido feito nesse sentido pelo Ministério Público. E por fim, pouco importa que se trate de prisão processual ou definitiva, para a pessoa ser levada à prisão, exige-se, como visto acima, a realização da denominada audiência de custódia, na qual, além de o detido ou preso ter o direito de audiência ou ser ouvido, tanto o Ministério Público quanto à defesa, cujas presenças e participações são obrigatórias, possuem a oportunidade de se manifestar a respeito, antes da decisão fundamentada do juiz.

Portanto, isso revela quão relevante é a chamada audiência de custódia, na política de diminuição do número de pessoas encarceradas, constituindo-se em etapa da atividade jurisdicional, especialmente confiada ao juiz das garantias, o filtro da porta de entrada no sistema prisional.

#### 2.2.4 Acordo de Não-Persecução Penal (ANPP)

O Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, se baseia na ideia de justiça penal negociada, proveniente do sistema *common law*, sendo posteriormente adaptado e inserido em diversos países que adotam o sistema *civil law*.

A atividade de persecução penal se dá em dois momentos, como se sabe, o da investigação pela autoridade policial (ou pelo Ministério Público) e o da ação penal (*“persecutio criminis in iudicio”*). O instrumento em questão evidentemente diz respeito à persecução penal em juízo, já que não teria sentido o Estado acordar a respeito da não apuração de práticas delitivas. O acordo de vontade é celebrado com intento de deter o exercício da ação penal,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

de afastar o processo penal, evitando seu caráter infamante, vexatório (ANDRADE, 2022, p. 239).

Portanto, esse instrumento de simplificação procedimental, se realiza um negócio jurídico entre acusação e defesa, em que o acusado, abrindo mão de direitos, conforma-se com a proposta do Ministério Público, de se submeter voluntariamente às condições pactuadas e confessar circunstancialmente a infração penal, em troca de benefícios (VASCONCELLOS, 2022).

Trata-se, portanto, de um acordo, ou seja, de um mecanismo de natureza negocial, cuja aplicação está voltada para os delitos de pequena e média gravidade. Seu escopo atende às diretrizes de *soft law* voltadas para a ampliação da justiça penal negociada no Brasil, em especial, as recomendações das Nações Unidas contidas nas Regras de Tóquio, visando simplificar, agilizar e melhorar a eficiência da justiça criminal.

Realmente, no mundo todo, em maior ou menor grau, a depender das tradições histórico-culturais de cada país, estão sendo adotados cada vez mais instrumentos de justiça penal consensual, como alternativa ao que se denomina *full trial*, uma vez que a tradicional gestão organizada do processo penal para todos os casos criminais tem se mostrado cada vez mais difícil e inviável.

A superação de todas essas dificuldades exige a adoção de medidas que restaurem o funcionamento efetivo do sistema de justiça e o sentimento de confiança nas instituições em geral, que visem um equacionamento mais célere e confiável do complexo problema da criminalidade.

Muito embora as medidas tomadas à partir do julgamento da ADPF/DF 347 tenham levado a se experimentar uma ampla melhora no panorama vivenciado, ainda assim, os casos que chegam ao sistema de justiça criminal exigem a criação de mecanismos alternativos, que passam necessariamente pelo reconhecimento da discricionariedade persecutória para casos de pequena e média criminalidade, pelo fomento de acordos extrajudiciais, de instrumentos de retirada da ação penal ajuizada e de equivalentes funcionais da pena. Igualmente, a simplificação de procedimentos e concentração de atos processuais em ritos mais céleres dotados desses mecanismos alternativos são instrumentos que podem evitar ou mesmo abreviar o tradicional processo penal, mitigando as circunstâncias que hoje impedem a resposta a todos os casos, de maneira efetiva e em tempo razoável.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Na esteira do sistema adversarial dos Estados Unidos da América e que se espalhou pelo continente europeu, o Brasil seguiu a tendência de introdução de espaços ou de instrumentos de consensos em seu ordenamento jurídico-penal com o propósito de acelerar a atuação da justiça criminal no que tange à pequena e média criminalidade (ANDRADE, 2022).

O ponto fundamental reside na avaliação da necessidade de ajuizar uma ação penal, nas situações em que o titular da ação penal, desde logo, verifique que caso sua pretensão seja acolhida, o condenado não receberia pena que redunde em recolhimento à prisão ou que a pena a ser imposta já se encontraria satisfeita com o cumprimento voluntário proposto pela acusação. A ideia inicial, por conseguinte, é evitar a ação penal nos casos em que questionável o interesse processual no ajuizamento da ação.

É uma forma de racionalização das demandas criminais que chegam à Justiça e que reclama, por parte do titular da ação penal, uma preocupação prospectiva, já que o objetivo do acordo é evitar o ajuizamento da ação penal.

Foi introduzido no direito pátrio a partir da publicação da Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017, alterada pelo Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018, do Conselho Nacional do Ministério Público, que previa o instituto em seu artigo 18 e tinha como pretensão oferecer um novo marco normativo para o procedimento investigatório criminal do Ministério Público.

As resoluções procuravam disciplinar normativamente no âmbito do procedimento investigatório do Ministério Público o exercício da discricionariedade persecutória frente à economia processual, da necessidade de alívio e celeridade no sistema de justiça criminal, inclusive como constava expressamente dos motivos do referido ato.

Houve intenso debate acerca desses dispositivos até que, em 2019, foi promulgada a Lei n.º 13.964, de 2019, que introduziu o artigo 28-A em nosso Código de Processo Penal, e disciplinou o acordo de não persecução penal, criando um novo instrumento de justiça penal consensual e colocando fim nas discussões quanto à constitucionalidade das Resoluções do CNMP, que estariam a violar o comando do art. 22, I, da Carta da República (MOTA, 2020).

Como já mencionado, o acordo de não persecução penal é celebrado com a finalidade de impedir o exercício da ação penal, abreviando a resposta estatal que pode ser obtida de maneira mais célere e eficiente por meio de consenso. Para impedir o exercício da ação penal, o acordo



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

pressupõe que, à luz das investigações realizadas, o titular da ação penal tenha formado sua *opinio delicti*, de maneira a viabilizar a apresentação da proposta de acordo. Daí que, o momento ideal para a realização do acordo, em regra, é no final das investigações. Entretanto, existem inúmeras hipóteses em que durante a investigação ou mesmo logo com seu início, o titular da ação penal já possa formar seu convencimento, à vista da existência de elementos suficientes para a elaboração de proposta de acordo (VASCONCELLOS, 2022).

Aliás, não teria sentido que esse mecanismo de justiça penal consensual, que veio para otimizar as demandas criminais, dando mais eficiência e celeridade ao processo, impedindo a regular instauração de uma ação penal, não pudesse abreviar uma longa investigação que se mostrasse absolutamente desnecessária, quando já presentes os pressupostos e requisitos para oferecimento de uma proposta de acordo de não persecução penal.

Este talvez tenha sido o fundamento que levou as Resoluções 181/2017 e 183/2018, do CNMP, a preverem a possibilidade de aplicação do ANPP por ocasião das audiências de custódia, conforme art. 18. §7º: “O acordo de não persecução poderá ser celebrado na mesma oportunidade da audiência de custódia. (Redação dada pela Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018)”.

É certo que a lei que instituiu o art. 28-A não tratou da questão expressamente, porém, também não vedou sua realização na sequência da referida audiência, inclusive sendo objeto de consideração pelo Conselho Nacional de Justiça, por ocasião da edição da Resolução n. 357, de 26 de novembro de 2020. Essa Resolução modificou o artigo 19, da Resolução 329, de 30 de julho de 2020, que regulamentava e estabelecia critérios para a realização de audiência e outros atos processuais por videoconferência, especificamente a audiência de custódia. Assim, ao prever a participação do Ministério Público no referido ato, assegurando a intimação prévia e obrigatória, facultou a proposta, no mesmo ato, do acordo de não persecução penal previsto no artigo 28-A, do Código de Processo Penal. Com o fim da pandemia a Resolução mencionada foi revogada pela Resolução n. 481, de 22 de novembro de 2022, contudo, a possibilidade do acordo ainda se afigura possível.

Isso porque muitas vezes os elementos necessários para a formação da *opinio delicti* pelo titular da ação penal já são produzidos no próprio auto de prisão em flagrante, sobretudo, nos casos de menor complexidade, o que possibilita a apresentação de proposta de acordo,



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

aproveitando-se a presença de todos os atores do sistema de justiça criminal, que estão em um mesmo local. De outro lado, a necessidade de urgente ação estatal, não só do ponto de vista do sistema de justiça criminal, mas de outras esferas do Estado, principalmente naquelas situações em que preponderam vulnerabilidade social, a dependência química e outras situações em que a solução do problema é por meio de políticas públicas e ações sociais do Estado, onde tempo é fator fundamental no sucesso da recuperação do agente e cuja demora na aplicação dessas políticas, por não considerar a causa primária do delito e focar quase que exclusivamente no efeito retributivo da pena, retroalimenta o sistema penitenciário e a própria cadeia do crime organizado, que passa a contar com potencial de recrutar novos agentes, que primários, são feitos reféns da ausência do Estado.

Não se desconhece a existência de críticas quanto à oportunidade da realização do ANPP na audiência de custódia, especialmente, pela situação do autuado se encontrar preso ou detido ao ser levado para referida audiência. Entretanto, a experiência tem indicado ser possível e até mesmo recomendada a proposta de tal acordo, tão logo encerrado o ato de controle da prisão em flagrante.

Vale dizer, o ANPP seria ato subsequente à realização do controle da prisão por meio da audiência de custódia (VASCONCELLOS, 2024, p. 188), onde a rede de apoio ou inclusão social, instrumentalizadas para apoio desse ato, podem subsidiar o Ministério Público de elementos que permitam a pronta atuação das políticas pública, solucionando desde logo o aspecto criminal da complexa questão envolvida.

Esse é o novo desdobramento que se propõe para o instituto do Acordo de Não Persecução Penal, que para ser levado a termo com respeito às garantias inerentes ao Direito de Defesa, pressupõe a implantação do Juiz de Garantias.

#### **2.2.5 Prisão provisória nos limites constitucionais**

O Brasil possuía em dezembro de 2023, conforme RELIPEN (BRASIL, 2024, p. 19), 175.315 presos provisórios, o que representa 27,20 % do total de pessoas encarceradas. Ou seja, mais de um quarto da população prisional brasileira é integrada por pessoas sem condenação transitada em julgado.

Num ordenamento jurídico em que vigora a Presunção de Inocência e que dispõe de inúmeras medidas cautelares distintas da prisão provisória, de medidas protetivas específicas para



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

casos de violência doméstica e familiar, bem como estruturou as Audiências de Custódia para exame imediato de toda e qualquer prisão que se efetive, esse percentual sinaliza um abuso no emprego da medida cautelar extrema. O número ainda tem impacto direto na estado de coisa inconstitucional no sistema prisional brasileiro, vez que o déficit de vagas apontado pelo mesmo RELIPEN (BRASIL, 2024, p. 17) é exatamente de 156.281 vagas.

A implantação do Juiz de Garantias é imprescindível para melhor controle e distinção entre o uso e o abuso da prisão provisória, pois, com a especialização do Juízo responsável pelas Audiências de Custódia, pode-se esperar a análise das medidas processuais penais sob um prisma mais técnico, além de se efetivar a articulação com aparelhos de proteção social já de imediato e em detrimento da prisão provisória, conforme o caso.

Neste contexto urge problematizar a ânsia pela prisão antecipada, ou seja, pela execução definitiva – pois irreparável – de uma pena provisória. O impacto que a prisão antes de trânsito em julgado teria no acirramento do estado de coisas inconstitucional é inegável, pois acarretaria a submissão precoce de inúmeras pessoas ao cárcere num sistema que não possui vagas suficientes para o contingente atual. Mas, além disso, impõe-se apontar a inadequação constitucional de tais pretensões encarceradoras.

#### ***2.2.5.1 Prisão antes de trânsito em julgado: após julgamento em segunda instância***

Ao concluir o julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC 43, 44 e 45, o Supremo Tribunal Federal firmou posição acerca da constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal, segundo o qual “ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva”.

A despeito do julgamento ter se concluído em 07/11/2019, o PNPCP 2020 (BRASIL, 2019) fez verdadeira ode à inconstitucional prisão antecipada, enaltecendo a ilegal prisão do atual Presidente da República e ignorando o estado de coisas inconstitucionais já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal desde a Medida Liminar concedida na ADF 347 em 2015.





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Uma tal política criminal do encarceramento antecipado jamais poderia ser o norte de um Plano elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, pelo que se impõe uma expressa correção de rumos, em consonância com a interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs 43, 44 e 45.

***2.2.5.2 Prisão antes de trânsito em julgado: após julgamento pelo tribunal do júri***

O Tema 1068 da Repercussão Geral, pendente de julgamento no RE 1.235.340/SC, perante o Supremo Tribunal Federal, discute se “a soberania dos veredictos do tribunal do júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados” e, portanto, acabar por discutir a (in)constitucionalidade do artigo 492, I, ‘e’, do Código de Processo Penal.

Inegável o impacto que eventual entendimento no sentido da prisão imediata após julgamento condenatório perante o tribunal do júri acarretará para o sistema prisional, que terá que absorver mais presos provisórios num contexto de estado de coisas inconstitucional. Portanto, impõe-se problematizar a matéria objeto da Repercussão Geral.

Tem-se que o julgamento perante o tribunal do júri representa uma garantia individual da pessoa imputada, ou seja, é uma garantia do réu ser julgado por seus pares quando se tratar de imputação da prática de crime doloso contra a vida. Por isso o júri está previsto no artigo 5º, XXXVIII, da Constituição Federal, e assegura ao indivíduo que o julgamento perante seus pares se dará com plenitude de defesa e as votações serão sigilosas e soberanas.

Cumpra, portanto, compreender a que se presta a soberania dos veredictos? Essa soberania é uma garantia dos imputados? Sendo ela uma garantia dos imputados, pode ser empregada para justificar prisões antecipadas?

Como a soberania dos veredictos está inserida no artigo 5º da Constituição Federal, não se pode ter dúvidas de que se trata de uma garantia individual do imputado. Essa soberania representa que o Estado não poderá selar o destino do imputado nos julgamentos perante a assembleia popular. Significa que, aos imputados, é assegurado o julgamento por seus pares que estarão livres de qualquer influência ou ingerência do Estado para, soberanamente, decidir a situação jurídica do indivíduo. É, portanto, uma garantia que funciona, por óbvio, em favor do imputado,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

assegurando-lhe que seus pares, soberanamente e com base em sua íntima convicção, decidirão seu caso sem se sujeitarem à eventual interferência do Poder Estatal.

Disso decorre que sustentar que a soberania dos veredictos autoriza a execução da condenação pelo júri contraria o próprio caráter teleológico desta norma fundamental. A soberania dos veredictos e a presunção de inocência são norma fundamentais que instituem garantias e, como tal, exercem uma função protetiva dos direitos fundamentais dos imputados passíveis de afetação no âmbito da persecução penal, especialmente do direito fundamental de liberdade. Empregar uma garantia fundamental que exerce função protetiva do direito fundamental de liberdade para restringir precocemente a própria liberdade contraria inteiramente a finalidade da norma fundamental. Seguir este caminho caracterizará um caso de fraude à Constituição, que é a tentativa de interpretar uma garantia contra ela mesma. Não existe conflito entre as garantias fundamentais do julgamento perante o júri e a presunção de inocência, de modo que não se pode criar uma exceção a presunção de inocência, mesmo no caso de condenação pela assembleia popular.

A autoridade que decorre da soberania é aquela que obsta a interferência dos aparatos de Estado na convicção dos jurados, obsta a interferência no julgamento e assegura a validade da decisão tomada pela sociedade em assembleia popular, nada se confundindo com uma imaginada força executiva imediata, que se alinha mais com arbitrariedade que com autoridade, justamente porque o caráter teleológico desta garantia está alinhado com as demais garantias fundamentais.

Logo, o julgamento pelo júri não pode acarretar para o imputado consequência mais gravosa que o julgamento por juiz togado, vez que o julgamento por seus pares é uma garantia individual. Portanto, o julgamento pelo júri não legitima o afastamento do decidido nas ADCs 43, 44 e 45 pelo Supremo Tribunal Federal, pois violaria a garantia da presunção de inocência.

Necessário ainda destacar que a legislação ordinária, especificamente o artigo 492, I, 'e', do Código de Processo Penal, não se presta, por óbvio, a justificar a fraude à Constituição. Por fim, como tem decidido reiteradas vezes o Superior Tribunal de Justiça, o artigo 492, I, 'e', do Código de Processo Penal demanda a realização de interpretação conforme, vez que há precedente vinculante do Pleno do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a execução da pena privativa de liberdade só poderá ser iniciada após o trânsito em julgado da condenação, de modo que a



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

prisão antes de trânsito em julgado apenas poderá ocorrer por decisão individualizada, com a demonstração da existência dos requisitos para a prisão preventiva, em consonância com o princípio da presunção de inocência.

### 2.2.6 Defensoria pública plena

A “Cartografia da Defensoria Pública no Brasil” (ESTEVEES et al., 2023), estudo conjunto elaborado pelo Conselho Nacional dos Corregedores Gerais (CNCG), Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e DPU, apontou que, embora atualmente a Defensoria Pública já consiga atender diretamente 49,8% das Comarcas em território nacional, e atuar em algumas localidades por intermédio de convênio ou cumulações, ainda há mais de novecentas comarcas no País sem qualquer tipo de atendimento. Quase 50 milhões de habitantes, potenciais usuários da Defensoria Pública, não possuem qualquer acesso à Instituição.

A relação entre a ausência de defensores públicos e o elevado número de pessoas presas parece visível. O Estado de São Paulo, que concentra quase 30% da população carcerária do país, tem menos de 14% de suas comarcas atendidas por defensores públicos.

A Defensoria Pública da União, por sua vez, está presente em apenas 26,4% das subseções judiciárias federais. O diminuto percentual de atendimento se torna ainda mais grave quando se constata que incumbe à instituição a prestação de atendimento jurídico voltado a benefícios socioassistenciais de âmbito federal, como os benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social, vulnerabilizando sobremaneira parcela hipossuficiente considerável da população. A ausência de políticas públicas mínimas, como sabido, impacta diretamente no incremento da criminalidade.

As Defensorias Públicas devem ser expandidas com foco nos locais de maior vulnerabilidade social, não podendo concentrar-se exclusivamente em grandes centros e regiões metropolitanas. Ainda, deveriam estar obrigatoriamente presentes nos locais em que existem espaços de privação de liberdade, promovendo regularmente visitas, atendimentos e inspeções.

Sabe-se que há um déficit orçamentário em relação às verbas destinadas aos demais entes do sistema de Justiça, sendo regular a prioridade ao Judiciário e Ministério Público.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Ainda que esta insuficiência não possa ser imediatamente suprida, as Defensorias Públicas, por sua vez, devem buscar a devida estruturação. A existência de um único defensor em cada Comarca é insuficiente para prestação do atendimento jurídico integral aos assistidos.

Atualmente, todas as Defensorias Públicas possuem programa de estágio forense em funcionamento, somando 13.736 estagiários(as). A força de trabalho da Defensoria Pública no país soma 36.319 profissionais, entre Defensores(as) Públicos(as) (19,8%), servidores(as) (30,3%), residentes (12,0%) e estagiários(as) (37,8%). É óbvio, portanto, que o funcionamento das unidades somente é possível onde exista quantitativo mínimo de estagiários, residentes e servidores do quadro de apoio, em geral, os quais otimizam, racionalizam e ampliam a cobertura do atendimento, para além da própria função educacional da atividade.

Em verdade, o estabelecimento de convênios e parcerias diretas com organismos públicos ou particulares, inclusive instituições de ensino, pode assegurar o incremento na cobertura do atendimento, priorizando áreas mais sensíveis, como é o caso da execução penal.

Faz-se necessária, também, a reativação do programa “Defensoria sem Fronteiras”, para realização de atendimentos no formato de mutirão em unidades de maior concentração populacional prisional, objetivando atender adequadamente às demandas de revisões, pedidos incidentais etc. O estabelecimento de programas de educação em direito e o fomento à atuação coletiva deve, igualmente, ser priorizado, inclusive em matéria penal e de execução penal.

**Metas:**

- Estruturar adequadamente as unidades da Defensoria Pública, assegurando contingente mínimo de servidores de apoio, estagiários e insumos de trabalho, inclusive mediante convênios, parcerias e outros instrumentos de contrato com entes públicos e particulares;
- Garantir a presença de defensores públicos em todas as unidades de privação de liberdade do país, realizando-se visitas, inspeções e atendimentos;
- Fomentar a criação de núcleos especializados ou centrais de atendimento voltados ao atendimento das pessoas privadas de liberdade, cuja atuação deverá inclusive compreender áreas correlatas, como o fornecimento de identificação civil básica;



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Estabelecer programas continuados de atendimento, mutirões e esforços concentrados em execução penal, com foco em pessoas condenadas e presos provisórios;
- Fomentar, também, a atuação extrajudicial e coletiva, visando amplificar o alcance da educação em direitos e focar em demandas estratégicas, em detrimento da litigância individual.

### 2.2.7 Repressão qualificada da criminalidade violenta e organizada

A segurança pública é uma agenda de toda a sociedade brasileira, sendo a criminalidade violenta e a criminalidade organizada alguns dos temas que mais preocupam a população.

#### 2.2.7.1 Enfrentamento à criminalidade violenta

A violência, especialmente os homicídios, estão retratados no Atlas da Violência 2023 em números que justificam a preocupação da sociedade, vez que “em 2021 houve 47.847 homicídios no Brasil, o que corresponde a uma taxa de 22,4 mortes por 100 mil habitantes” (Atlas da violência 2023, p. 09). A festejada redução da letalidade entre 2017 e 2019 não se sustentou, havendo oscilação a partir de então, de modo “que o indicador em 2021 se situou acima do patamar mínimo obtido em 2019.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 9)

Uma relevante análise crítica acerca desta redução da letalidade recentemente verificada foi realizada pelo Atlas da Violência 2023, ao considerar a análise dos “homicídios ocultos” – casos classificados como Morte Violenta por Causa Indeterminada (MVCI) – o que impactou na real aferição da redução dos homicídios recentemente. Aplicando uma metodologia de análise de microdados de óbitos, baseada em modelos estatísticos e suporte em técnicas de *machine learning*,

estimou-se em 49.413 o total de homicídios classificados como Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI) que teriam condições de ter sua intencionalidade estabelecida. Ou seja, entre 2011 e 2021, o Estado foi incapaz de identificar como homicídio parcela que corresponde a 39,1% dos óbitos tratados como MVCI. Em média, o número de homicídios ocultos ao ano foi de 4.492. Este índice corresponde à média anual de homicídios que ocorre no estado de São Paulo, ou à queda sem sobreviventes de 150 Boeings 787 lotados, em tragédias totalmente invisibilizadas. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 15)



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A análise destes dados revela que não se teve realmente uma alteração na trajetória da criminalidade violenta no Brasil. Assim, “a contabilização dos homicídios ocultos traz novo sentido à análise sobre a prevalência de homicídios no Brasil, permitindo a formulação de um quadro mais acurado da trajetória dessas mortes. Em média, a taxa de homicídios projetada supera a taxa registrada em 8,3%. No período analisado, o acumulado de homicídios projetados totalizou 665.508 casos, ante os 616.095 óbitos oficialmente registrados.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 16)

Mas para se pensar em políticas públicas de segurança é necessário analisar onde se concentram esses crimes, e tal análise dispara o alerta em relação ao que se passa com parcela significativa da juventude brasileira. Homicídios dolosos são a principal causa de mortes dos jovens brasileiros. No ano de 2021, de cada 100 jovens entre 15 e 29 anos que morreram no país por qualquer causa, 49 foram vítimas de homicídios. E mais: “Dos 47.847 homicídios ocorridos no Brasil em 2021, 50,6% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos. São 24.217 jovens que tiveram suas vidas ceifadas prematuramente, com uma média de 66 jovens assassinados por dia no país.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 22).

Isto revela que a cada 20 minutos um jovem é assassinado no Brasil. Fazendo o recorte para a faixa etária entre 15 e 19 anos, constata-se que os adolescentes “são os mais afetados pela violência letal, pois o homicídio é responsável por mais de um terço das mortes nessa faixa etária, correspondendo a 38,5% dos óbitos em 2021.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 28)

É da tragédia humana que precisa ser tratada urgentemente.

E tal tragédia tem cor, pois recai principalmente sobre pessoas negras, que em 2021 liderou, uma vez mais, o ranking de vítimas por mortes violentas, totalizando 36.922 casos. Em 2021, 77,1% dos homicídios vitimou pessoas negras, o que representa “uma taxa de 31,0 homicídios para cada 100 mil habitantes desse grupo populacional, contra a taxa de 10,8 para pessoas não negras (soma de amarelos, brancos e indígenas). Tomando por base os dados da última década, “vemos que a redução dos homicídios está mais concentrada entre os não negros do que entre os negros. Considerando a tese do racismo estrutural, temos evidência de que há um grupo



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

racionalmente identificado sendo vitimizado de forma sistemática.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 53)

Os altos índices de feminicídios também demandam tratamento urgente. Os dados revelam que “na última década, entre 2011 e 2021, mais de 49 mil mulheres foram assassinadas no Brasil”. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 42)

Ano a ano o Atlas da Violência identifica que pessoas negras são as maiores vítimas de violência no Brasil, e quando se trata de violência letal contra mulheres não é diferente:

Em 2021, 2.601 mulheres negras foram vítimas de homicídio no Brasil. Isso representou 67,4% do total de mulheres assassinadas naquele ano e uma taxa de aproximadamente 4,3 mulheres negras mortas para cada 100 mil. Entre as mulheres não negras, esta taxa foi de 2,4 por 100 mil, número quase 45% menor. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 47)

Contra a população LGBTQIA+ o racismo também se revela:

Negros são 55,3% das vítimas homossexuais e 52,2% das bissexuais. Quando analisamos as vítimas trans e travestis, a porcentagem é ainda maior: ao passo que mulheres trans negras concentram 58%, contra 35% das brancas, e homens trans negros concentram 56%, contra 40% dos brancos, travestis negras totalizam 65% do total, contra 31% das brancas. No segmento LGBTQI+, travestis negras e jovens são as mais desproporcionalmente vitimizadas. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 66)

Outro ponto relevante quanto à violência letal é que entre 2020 e 2021 constatou-se um progressivo aumento de homicídios contra indígenas, “que passou de 18,3 homicídios por 100 mil indígenas em 2019 para 18,8 em 2020, e 19,2 em 2021.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 79)

Merece ainda análise o uso letal da força pelos agentes de segurança pública. “Segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2023, no ano de 2022 houve 6.429 mortes por intervenção policial, o que representa 13,5% do total das Mortes Violentas Intencionais (MVI) no país”, ou 17 mortes por dia! (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 11)

Importa destacar que “negros são o principal grupo vitimado pela violência independente da ocorrência registrada, mas chegam a 83,1% das vítimas de intervenções policiais.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, p. 31)



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

O que a evidência revela é que tal como pessoas pertencentes a grupos mais vulneráveis são em número expressivo mais alcançadas pela criminalização secundária – vide itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 deste Plano –, são também o alvo principal da vitimização secundária em relação a crimes violentos, especialmente homicídios. Esta compreensão deve ser o ponto de partida para a implementação das políticas públicas de prevenção e repressão da violência letal.

Como visto, 50,6% dos homicídios vitimaram jovens entre 15 e 29 anos de idade, dado este que correlacionado ao fato de que 71,26% dos processados por tráfico de drogas têm idade igual ou inferior a 30 anos, revela que o resgate e preservação da juventude com a consequente redução da criminalidade violenta e do encarceramento em massa passa, no plano preventivo e repressivo, pela superação da “guerra às drogas”.

O fundamento mais frequentemente empregado para extinção de procedimentos criminais por tráfico de drogas sem resolução de mérito é a morte do réu. Considerando “o universo de 41.100 réus sentenciados, isso significa que 2,5% faleceram no curso do processo, o que por si só causa espanto e justificaria uma investigação em profundidade, tendo em vista o perfil jovem do réu médio” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2023, p. 78)

Inúmeros jovens morrem envolvidos em escaramuças associadas às atividades criminais em que se envolveram, porque muito antes já lhes haviam sido negadas as condições de desenvolvimento infantil saudável, de boa educação e de acesso ao mercado de trabalho, não lhe restando boas perspectivas de futuro e sonhos. A morte simbólica desses jovens veio muito antes da morte física. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 24).

A disputa pelo controle do varejo de drogas em territórios das grandes cidades e a guerra entre facções – que arregimentam seus integrantes em meio à massa carcerária cada vez mais jovem –, coloca os jovens na mira de tiro.

Relativamente à letalidade contra mulheres, inteiramente aplicável à população LGBTQIA+, para além da superação à mentalidade patriarcal, é imprescindível fomentar as políticas de proteção e enfrentamento à violência contra mulheres. Segundo dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc (2023), com base nos dados do portal Siga Brasil, a proposta orçamentária da gestão federal anterior





## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

“reduziu em 94% o orçamento para as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, que contemplam várias ações importantes para a prevenção da violência primária, secundária e terciária, como oferta de serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência, ações de incentivo a políticas de autonomia das mulheres, além de construção de Casas da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento à Mulher, nas regiões de fronteira seca, entre outras.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 42)

O Atlas da Violência 2023 também elenca “o radicalismo político, com o recrudescimento do conservadorismo, que reforça os valores do patriarcado” como algo que contribuiu para impulsionar os atritos e a violência de gênero contra mulheres na sociedade (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 42). Some-se ainda que a desigualdade na letalidade entre mulheres negras e não negras reflete o encontro do racismo estrutural com os valores do patriarcado.

Para se pensar em redução da violência letal na sociedade brasileira de modo amplo e voltando o olhar para todas as vítimas, é necessário analisar como o controle ao acesso de armas de fogo influi neste cenário. O Atlas da Violência 2023 aponta que em 2021, 69,1% dos homicídios praticados no país foram perpetrados com uso de armas de fogo (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 102). Já o 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2023 aponta o percentual de 76,5% em 2022, o que revela um incremento no emprego deste meio. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, p. 32)

Esta variação positiva dos percentuais nesse período está provavelmente associada ao aumento da disponibilidade dessas armas. Como já enfatizamos em edições anteriores do Atlas da Violência, existe um forte consenso na literatura científica acerca da relação de causalidade entre o aumento da circulação de armas de fogo e o crescimento da taxa de homicídios.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 102)

Em 2022 o Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicou a pesquisa “Armas de fogo e homicídios no Brasil” (CERQUEIRA et al., 2022), que investigou a relação entre “armas de fogo e homicídios no Brasil na Era Bolsonaro”, vez que legislação armamentista fomentada pela gestão anterior do Governo Federal resultou no crescimento de 476,6% nos registros ativos de caçadores, atiradores e colecionadores, entre 2018 e 2022, bem como no aumento de ao menos 4,4 milhões de armas em estoques particulares, conforme dados divulgados no Anuário do próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Os resultados da pesquisa indicam que “se não houvesse o aumento de armas de fogo em circulação a partir de 2019 [até 2021], teria havido 6.379 homicídios a menos no Brasil. Esse



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

número equivale a todos os homicídios na Região Norte do País em 2021, ou a mais do que todos os homicídios nos estados da Região Sul nesse ano [2022].” (CERQUEIRA et al., 2022, p. 25).

Os resultados robustos e estatisticamente significantes indicaram que a cada 1% a mais na difusão de armas há aumento de 1,1% na taxa de homicídio. Essa relação diretamente proporcional entre armas e homicídios significa dizer que se não tivesse havido a atuação de outros fatores no sentido de diminuir a letalidade – como o armistício na guerra das facções e o envelhecimento populacional, por exemplo – a taxa de mortes teria aumentado. Como essa maré fortemente a favor da diminuição do crime violento letal ocorreu, o aumento da difusão das armas terminou por impedir, ou frear uma queda ainda maior das mortes.” (CERQUEIRA et al., 2022, p. 24)

No texto “Como o cadastramento de armas evidenciou o descontrole sobre o mercado”, Uchôa (2023) constatou que após a facilitação do acesso às armas e munições, no período de quatro anos o número de armas em circulação no país dobrou, e houve ainda “a abertura de milhares de lojas de armas e clubes de tiro, e o número de colecionadores, atiradores e caçadores (CACs) aumentou significativamente, passando de cerca de 60 mil em 2017 para mais de 820 mil pessoas até o final de 2022” (UCHÔA, 2023). “Armas que antes eram restritas às forças de segurança, por seu poder de fogo, passaram a ser adquiridas por caçadores, atiradores e colecionadores em quantidades que poderiam constituir verdadeiros arsenais nas mãos de pessoas sem qualquer ligação com os órgãos de segurança pública, situação para a qual não existiam mecanismos institucionais de controle minimamente adequados.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 105)

Ou seja, a política armamentista não contribuiu para a diminuição dos homicídios. Ao contrário, não fosse essa política a redução da violência letal teria sido maior, estimando-se 6.379 vidas salvas.

Em verdade, quanto mais armas no mercado legal, mais armas migrarão para o mercado ilegal, o que diminui o preço da arma no mercado ilegal. “A minoração do preço dessas armas no mercado ilegal dá acesso aos criminosos mais desorganizados”, que se dedicam a prática de assaltos e terminam cometendo latrocínios. Ademais, não existe “qualquer evidência sobre o suposto efeito dissuasório entre difusão de armas de fogo contra crimes contra propriedade.” (CERQUEIRA et al., 2022, p. 22)



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Por fim, a criminalidade organizada se beneficiou e muito do acesso legal facilitado às armas e munições, sendo que “nos últimos anos várias operações da Polícia Federal e das polícias estaduais foram desencadeadas com o objetivo de investigar e prender criminosos e indivíduos cadastrados como CACs, por estarem envolvidos com o tráfico de armas.” (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 104). A facilitação para se cadastrar como CAC está relacionada com “inúmeros casos de tráfico ilegal de armas, cometido por pessoas cadastrados como CACs”, a partir de 2020. (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p. 104)

No âmbito das medidas de prevenção em relação à criminalidade violenta e ao crime organizado, a superação da política de “guerra às drogas” e o controle efetivo sobre o acesso restrito a armas de fogo revelam-se imprescindíveis. Por tal razão este Plano não coaduna com a pretensão de se franquear aos Estados a possibilidade de legislar sobre armas.

#### ***2.2.7.2 Enfrentamento à criminalidade organizada***

As organizações criminosas cresceram em tamanho e sofisticação de seus métodos nos últimos anos. Arregimentando seus quadros em meio à massa carcerária submetida ao estado de coisas inconstitucional, capilarizou-se. Mediante violência, para além do controle do multibilionário mercado das drogas ilícitas e do tráfico de armas, controlam territórios e redes de distribuição de serviços de gás, luz, internet e transporte. Invadem terrenos, constroem e vendem imóveis ilegais. Enveredaram-se pelo garimpo ilegal de ouro em reservas indígenas e áreas de preservação, no denominado narcogarimpo. Impõem suas regras, aumentando os índices de violência letal em territórios onde o Estado só aparece em ações repressivas pontuais e, não raro, igualmente violentas.

Nos bicos, vielas e quebradas. Em mansões, apartamentos de alto padrão e carros de luxo. Nas regiões de portos e na fronteira seca. No mar, em rios, na terra e no ar. Não existe um local no Brasil em que não haja a presença e a atuação de organizações criminosas. O país tem pelo menos 53 facções criminosas em atividade, com registros de atuação nas 27 unidades federativas. (ADORNO; MUNIZ, 2022, p. 10)

Porém, o combate ao crime organizado exige mais do que uma política repressiva e encarceradora, com endurecimento da legislação penal, criminalização de grupos sociais e maior utilização da prisão, o que só aumenta a subalternização das camadas socioeconomicamente mais



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

vulneráveis, sem reduzir as taxas de criminalidade violenta. O combate ao crime organizado exige que os esforços repressivos se voltem para o que mantém essas estruturas clandestinas e paramilitares de pé: o dinheiro!

Segundo o Informe Especial “Segurança Pública e Crime Organizado na Amazônia Legal”, do Fórum Nacional de Segurança Pública,

com base em dados do UNODC de 2021 e em entrevistas com policiais federais que atuam no combate ao crime organizado, é possível estimar que o tráfico de cocaína seria responsável por fazer circular o equivalente a 4% do PIB brasileiro, sendo que as rotas internacionais que passam pelos estados da Amazônia Legal responderiam por cerca de 40% desse volume de dinheiro. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023a, p. 6).

Por tal razão, o trabalho repressivo precisa centrar esforços em “conhecer as formas usadas para recolher, ocultar e lavar os recursos ilegais. Mais do que armas e penas, é importante saber por onde anda o capital das facções, as transações, operações, contas e negócios de fachada usados para dar aparência de licitude ao produto do crime.” (BOTTINI, 2024)

A afetação da capacidade financeira das organizações criminosas e conseqüente diminuição de sua capacidade de financiar as práticas delitivas através do congelamento e confisco dos recursos ilícitos pressupõe a realização de trabalho de inteligência capaz de rastrear a origem e destino dos recursos.

O caso do narcogarimpo, por exemplo, representa um grande desafio ao trabalho investigativo, vez “a frágil cadeia de controle do ouro permite utilizar o minério para lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, além da possibilidade de aplicar recursos ilícitos nas atividades de garimpo, diversificando os investimentos.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, p. 132). Mas ainda assim a Polícia Federal foi capaz de desencadear, em 2021, a denominada Operação “Narcos Gold”.

#### **2.2.7.3 Repressão qualificada**

Posto isto, visando dar maior qualidade e efetividade à repressão qualificada, propõe-se que se dê ênfase aos seguintes pontos: integração dos órgãos incumbidos da persecução penal e sistema de informações compartilhadas; capacitação em ações de inteligência dos agentes incumbidos da



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

persecução penal; adequação das estruturas e equipamentos dos órgãos do Sistema de Segurança e investimento na polícia técnica; ênfase na apreensão, bloqueio ou confisco de bens e valores provenientes da atividade criminosas; investimento no Banco Nacional de Perfil Genético e no Sistema Nacional de Balística. Em conclusão pretende-se propor diretrizes para o enfrentamento da criminalidade violenta e da criminalidade organizada.

a) Integração dos órgãos incumbidos da persecução penal e sistema de informações compartilhadas: A fragmentação de informações acerca, por exemplo, de antecedentes, perícias, cadastro de armas, que ficam estanques em sistemas que não se comunicam, relatórios e informações sobre as formas de lavagem de dinheiro que ficam restritas às corporações que produzem o material sem compartilhamento com demais órgãos, são exemplos de situações que dificultam uma maior efetividade no enfrentamento da criminalidade organizada, com conexões internacionais e movimentações rápidas.

Em matéria de segurança pública a informação é uma arma, e a integração entre as instituições policiais (Civil, Militar, Federal, Rodoviária) é a melhor forma de otimizar o emprego desta arma não letal e altamente eficaz.

A falta de disciplina e implantação de um sistema de informações criminais é um empecilho à pesquisa e confirmação de dados em tempo hábil, bem como ao compartilhamento dessas informações entre os órgãos incumbidos da persecução penal, notadamente no que toca ao combate à lavagem de dinheiro.

A atuação integrada e o compartilhamento de informações criminais permitirão desvendar a estrutura econômica das organizações criminosas e direcionar esforços para bloquear e confiscar os ativos ilícitos, fragilizando a capacidade dessas organizações corromperem agentes públicos, armarem-se com equipamentos sofisticados e manterem a folhe de pagamento de seus integrantes. Afinal, “seguir e congelar o dinheiro ainda segue sendo o melhor remédio para fazer frente ao crime organizado”. (BOTTINI, 2024)



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

b) Capacitação em ações de inteligência dos agentes incumbidos da persecução penal: A capacitação dos membros das polícias judiciárias em ações voltadas à investigação da criminalidade organizada é o melhor meio de enfrentamento.

Na clássica quebra de sigilo telefônico e telemático se impõe aos agentes não só a observância da cadeia de custódia da prova, mas a capacidade de pesquisar e rastrear informações em nuvens de armazenamento. Da quebra dos dados telefônicos se extrai informações que comumente são negligenciadas, como a localização das ERB's de transmissão das conversações, o que conjugado com georreferenciamento permite a rastreabilidade do local das ligações.

De resto, a observância da cadeia de custódia da prova é imprescindível em toda prova digital, ou seja, em relação a todos os elementos extraídos de telefones, dispositivos eletrônicos ou informáticos, banco de dados físicos ou em nuvens; ou obtidos diretamente de redes sociais através da rede mundial de computadores.

A rastreabilidade de movimentações financeiras exige a capacidade de avaliação dos dados obtidos de forma qualitativa e não apenas quantitativa, bem como de cruzar as informações com outros elementos obtidos a partir dos outros meios de prova empregados.

Estes são alguns exemplos conhecidos de trabalho de inteligência realizado a partir do emprego de meios de prova disciplinados na legislação brasileira, mas que para seu correto manuseio pressupõe a capacitação dos agentes incumbidos da persecução penal.

Neste sentido o Ministério da Justiça e Segurança Pública implementou a Rede Nacional de Educação a Distância em Segurança Pública destinada à qualificar os profissionais que integram o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, o que está alinhado com a proposta de capacitar os agentes incumbidos da persecução penal em ações de inteligência para enfrentamento ao crime organizado e à lavagem de ativos.

c) Adequação das estruturas e equipamentos dos órgãos do Sistema de Segurança e investimento na polícia técnica: é necessário maior investimento na estrutura física das instalações e equipamentos da polícia judiciária, tal como vem ocorrendo com a polícia ostensiva. Para se trabalhar com inteligência no combate ao crime organizado é necessário um a) ambiente de trabalho saudável à luz da legislação trabalhista; b) equipamentos de ponta sintonizados com a



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

evolução tecnológica; c) meios materiais eficazes como, por exemplo, viaturas modernas e seguras, armamento com calibres compatíveis com o grau de enfrentamento; e, d) recursos financeiros de rápida alocação.

O fortalecimento da polícia técnica é também fundamental para que se possa alcançar um sistema de informações compartilhadas qualificado. A estruturação de laboratório e respectivo banco multibiométrico, de impressões digitais e de reconhecimento facial; de laboratório e respectivo banco de perfis balísticos, tal como se tem em relação ao banco de dados de perfis genéticos, são medidas que permitiram um salto qualitativo nas investigações de crimes violentos e da criminalidade organizada.

d) Ênfase na apreensão, bloqueio ou confisco de bens e valores provenientes da atividade criminosas: Como sustentado, este ponto se apresenta como um dos de maior eficácia para o enfrentamento da criminalidade organizada. Como já pontuado, alcançar bens e valores provenientes da infração ou utilizados para a sua prática, em determinados momentos é mais importante ou até proporciona maiores resultados práticos que a própria condenação e prisão do infrator.

E para seguir bens e valores utilizados na prática do crime ou obtidos como proventos dele, os agentes incumbidos da persecução precisam receber treinamento em ações de inteligência, bem como terem estrutura para trabalhar. Desvendar a simulação e ocultação de bens não é tarefa fácil e em alguns casos demanda até mesmo Cooperação jurídica Internacional.

e) Investimento no Banco Nacional de Perfil Genético e no Sistema Nacional de Balística: Houve grande avanço desde a criação da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), instituída pelo Decreto nº 7.950, de 2013. A coleta dos perfis genéticos dá-se por meio de vestígios de locais de crimes e do cadastro de indivíduos criminalmente identificados (condenados por crimes hediondos ou por crime doloso e violento contra a pessoa, ou ainda por meio de autorização judicial em outros casos).

Para fins de persecução penal, “até o dia 28 de maio de 2023, a RIBPG apresentou ao poder público 6.807 coincidências confirmadas, sendo 5.134 entre vestígios e 1.673 entre vestígio



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

e indivíduo cadastrado criminalmente, e auxiliou 5.055 investigações”. (REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS, 2023, p. 30)

A RIBPG atualmente é formada por 22 laboratórios de genética forense vinculados a unidades de perícia estaduais, distrital e federal, e o avanço poderá resultar em maior eficácia nas investigações criminais de crimes violentos, dentre eles os crimes sexuais, o que é extremamente relevante no contexto atual, vez que o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 revelou “a explosão da violência sexual no Brasil”, relatando um cenário devastador: “o maior número de registros de estupro e estupro de vulnerável da história, com 74.930 vítimas.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, p. 154)

De mesmo modo tem-se que realizar investimento no Sistema Nacional de Balística, o que possibilitará uma melhoria na elucidação dos casos de homicídios, pois elevará a capacidade dos órgãos estabelecerem vínculo entre armas empregadas no crime e seus elementos e munições coletados. O compartilhamento dos dados deste sistema entre as instituições policiais também se revela imprescindível.

f) Demais proposições voltadas ao enfrentamento da criminalidade violenta e da criminalidade organizada:

- Retirar o mercado multibilionários das mãos das organizações criminosas, com a superação da política de “guerra às drogas”, até hoje o foco na contenção da oferta não conseguiu reduzir o consumo e tem efeitos deletérios sobre a segurança pública, como corrupção, violência policial, conflitos dentro e entre quadrilhas, execução de usuários com dívidas, alto número de prisões de pequenos traficantes etc.;

- Restringir o acesso e fortalecer o controle sobre as armas de fogo e munições;

- Não permitir que cada unidade federativa possa legislar sobre armas de fogo;

- Trazer os Municípios para a gestão de ações locais de prevenção à violência, articulando a interlocução das redes de assistência social com os órgãos incumbidos da persecução penal; implementando programas de prevenção à violência nas escolas, promovendo intervenções





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

urbanísticas em áreas mais violentas, medidas que promovam envolvimento da comunidade local, sempre com foco na juventude;

- Criar base de indicadores para monitoramento dos índices de elucidação da letalidade violenta no País;
- Reduzir o encarceramento em massa e o conseqüente fornecimento de mão de obra para o crime organizado;
- Implementar alternativas penais
- Implementar núcleos de Justiça Restaurativa
- Superar o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional
- Melhorar a governança na segurança pública (coordenar, integrar e focar melhor as medidas de prevenção e repressão;
- Implementar câmeras corporais nos uniformes, visando restaurar a credibilidade e a reforçar a confiança na polícia, e reduzir a letalidade policial;
- Investimento na perícia criminal nos estados e no Distrito Federal mediante a formação continuada e a aquisição de equipamentos e novas tecnologias;
- Formar e capacitar, também, peritos especializados em computação para desvendar crimes cibernéticos;
- Incentivar o compartilhamento nacional do banco de dados de impressão digital com as Polícias Técnico-Científicas de todo o País.
- Incentivar a implantação das centrais de custódia e a normatização dos procedimentos para estabelecimento da cadeia de custódia dos vestígios de crimes.
- Investir no Sistema Nacional de Balística (SINAB);
- Aperfeiçoar a estrutura federal de coordenação de inteligência de segurança pública.
- Fomentar o aperfeiçoamento das estruturas estaduais de inteligência;
- Desenvolver estratégias de integração entre a inteligência policial e a inteligência do sistema penitenciário;
- Fomentar o intercâmbio e a cooperação tecnológica, técnica e de inteligência entre as polícias para enfrentamento de organizações criminosas que atuam no tráfico de drogas, de armas e no Contrabando;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Aperfeiçoar a estrutura de rastreamento e recuperação de ativos financeiros ilegais;
- Utilizar a rede Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de dinheiro (LAB-LD) da Polícia Federal e Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional para o rastreamento do financiamento de atividades ilícitas e lavagem de dinheiro da criminalidade organizada;
- Criar banco de dados na Polícia Federal para armazenamento de todas as informações referentes às apreensões de armas provenientes do exterior com acesso para as forças de segurança.

#### ***2.2.7.4 Sistema Penitenciário Federal e Força Penal Nacional***

Sob a coordenação da SENAPPEN, o Sistema Penitenciário Federal (SPF) consiste em um “regime de execução penal concebido com a finalidade de combater o crime organizado, isolando as lideranças criminosas e os presos de alta periculosidade.” (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS, 2024).

Criado em 2006, o SPF foi regulamentado pelo Decreto nº 6.049/2007. Desde então, tem se caracterizado como um sistema penitenciário de referência nos procedimentos de gestão penitenciária de alta complexidade e das assistências.

Os profissionais da carreira penitenciária federal são, basicamente, o policial penal federal, especialista em assistência à execução penal e técnico de apoio à execução penal, em conformidade com o PL 1213/2024, que trata da sua regulamentação.

Atualmente, no Brasil há 5 (cinco) penitenciárias federais regionalizadas (Catanduvas/PR, Porto Velho/RO, Mossoró/RN, Campo Grande/MS e Brasília/DF). Por se tratar de um sistema prisional que atua com presos de alta periculosidade, possui sistemas de tecnologia e informação avançadas, cuja inteligência penitenciária faz parte do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e com a Interpol junto à Polícia Federal.

Em outra de frente de trabalho, o policial penal federal atua em intervenções junto às Unidades da Federação, seja, cotidianamente, para transferência de presos para o SPF, seja nas forças-tarefa de intervenção penitenciária (FTIP), coordenadas pela Força Penal Nacional, em situações de crise ou rebelião nas unidades prisionais dos estados e do Distrito Federal.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

O Ministério da Justiça e Segurança Pública instituiu no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN, através da Portaria do Ministro nº 526/2023, a Força Penal Nacional – FPN, que se caracteriza como “um programa de ações conjuntas e integradas entre a União e as unidades da federação, firmado mediante convênio e instituído em caráter episódico e planejado, para execução de atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio do sistema penitenciário brasileiro”, sob a coordenação da Polícia Penal Federal.

Com foco na repressão à atuação das organizações criminosas, a FPN atua na cooperação em gestão de estabelecimentos penais, “com foco no apoio às atividades administrativas, assistenciais, gerenciais, treinamento e capacitação no sistema penitenciário, assim como em situações de grave crise nos estabelecimentos penais, utilizando-se de ações técnicas e operacionais especializadas voltadas à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”.

À FPN compete realizar levantamento de dados relativos à atuação das organizações criminosas, verificar a cadeia de comando, realizar varreduras nos estabelecimentos de privação de liberdade, planejar e executar atividades de inteligência e contrainteligência penitenciária, dentre outras atividades.

Nos moldes da Força Nacional de Segurança, a Força Penal Nacional servirá para, mediante convênio, dar suporte aos entes federado no enfrentamento das organizações criminosas que exercem suas atividades no interior das unidades prisionais.

## **3 POLÍTICA PENITENCIÁRIA**

### **3.1 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EXECUÇÃO DAS RESTRITIVAS DE DIREITO E MEDIDAS CONGÊNERES (SINERD)**



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### 3.1.1. Histórico das restritivas de direito no Brasil

As penas restritivas de direito, conhecidas como *penas e medidas alternativas* desde as leis nº 7.210/84, nº 9.099/1995, nº 9714/1998 e nº 10.259/2001, passaram costumeiramente a serem chamadas de *alternativas penais* após as leis 12.258/2010 e 12.403/2011.

A doutrina, a jurisprudência e a lei continuam a tratar o tema como *penas restritivas de direito e medidas congêneres* àquelas determinadas processualmente ou em sede de execução penal que resultam em desencarceramento, por assegurar condições à liberdade provisória e impor restrição à liberdade.

A destinação e a eficácia da execução das restritivas de direito e das medidas congêneres sempre estiveram em xeque desde a sua previsão legal no CP de 1940, em função da não estruturação de um sistema autônomo institucionalizado de governança e gestão pleno no Brasil, diverso da lógica do encarceramento.

Em 1987, foi finalmente instalado o primeiro trabalho de penas alternativas do Brasil, com um projeto focado na estruturação da prestação de serviço à comunidade, na vara de execução penal de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, sob a coordenação da juíza Vera Regina Müller junto a sua equipe técnico-penal do Brasil, composta por assistentes sociais e psicólogos.

Em 1991, a USP publicou o primeiro trabalho acadêmico sobre o tema, intitulado *Prestação de Serviço à Comunidade: alternativa à pena privativa de liberdade* (SHECAIRA, 1991).

Em 1995, a Lei nº 9.099 criou o Juizado Especial Criminal no Brasil para crimes de baixo potencial ofensivo de até um ano de condenação em abstrato.

Em 1998, a Lei nº 9.714 criou a substituição penal à pena restritivas de direito para crimes praticados sem violência ou grave ameaça, de até quatro anos de condenação em abstrato. Nesse mesmo ano, foi criada a primeira vara especializada do Brasil em Fortaleza, sob a titularidade do então juiz Haroldo Correia de Oliveira Máximo.

Em 1999, o livro *Penas Alternativas* (JESUS, 1999) se tornou o marco teórico da política das penas restritivas de direito no Brasil, sob o impacto das Regras de Tóquio (1990) e das iniciativas



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

legislativas sobre a temática ocorridas no Brasil durante a década de 90. Nessa obra, o jurista Damásio Evangelista de Jesus cunhou o nome “alternativas penais” de forma pioneira.

Em 2000, o Ministério da Justiça criou a Central Nacional de Apoio e Acompanhamento das Penas e Medidas Alternativas - CENAPA na então Secretaria Nacional de Justiça, que passou a traçar a linha programática da política nacional. Neste mesmo ano, Pernambuco criou a primeira Central de Apoio às Penas Alternativas - CEAPA do Brasil no âmbito do Poder Executivo.

Em 2001, a legislação ampliou o alcance dos Juizados Especiais Criminais em relação aos crimes de baixo potencial ofensivo para até dois anos de condenação da pena em abstrato, com a entrada em vigor da Lei nº 10.259/2011.

Em 2002, o CNPCP aprova a primeira *Metodologia de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas do Brasil* (ARAÚJO, 2002) e a CENAPA publica o *Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas* (BRASIL, 2002) contendo a referido marco metodológico orientador dos procedimentos técnicos penais necessários para a aplicação da execução de uma sanção penal alternativa à prisão.

Entre 2004 a 2010 foram realizadas sete edições dos Congressos Nacionais de Execução das Penas e Medidas Alternativas - CONEPA, sob a gestão da Coordenação Geral de Fomento às Penas e Medidas Alternativas - CGPMA e com a colaboração da Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas - CONAPA, visando à difusão dessa política em grande escala, com foco (i) na instalação das varas especializadas nas comarcas das capitais do país, (ii) nos ciclos de capacitação regionais das equipes técnico-penais e (iii) na implantação de Centrais de Apoio no âmbito das Secretarias de Estado da Justiça, Direitos Humanos, Cidadania e Administração Penitenciária do Brasil e, excepcionalmente, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Em 2008, foi publicado o livro *A substituição da prisão* (GOMES, 2008), que relatou parte deste histórico e defendeu a tese de alteração legislativa para tornar a restrição de direito a pena principal e não a pena privativa de liberdade no ordenamento jurídico.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

Em 2009, o Ministério da Justiça publicou: (i) *Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas* (BRASIL, 2009), no qual o artigo *Análise Qualitativa das Penas e Medidas Alternativas: destinação e eficácia no Brasil* (ARAÚJO, 2009) fez um balanço crítico dessa política, cravando que “as penas alternativas não punem menos, punem melhor”; e (ii) *Princípios e Diretrizes do Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas* como documento preparatório do 12º Congresso Mundial de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal.

Em 2010, o Brasil alcançou aproximadamente 500 Centrais de Apoio e Núcleos de Penas e Medidas Alternativas, instaladas em todas as unidades da Federação com vários projetos de interiorização do Programa Nacional e 15 varas especializadas nas comarcas das capitais do Ceará, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Pará, Paraná, Sergipe, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Amapá, Goiás e Maranhão. Esse modelo brasileiro de Penas e Medidas Alternativas foi reconhecido como uma boa prática internacionalmente durante o 12º Congresso Mundial de Prevenção do Crime e Justiça Criminal, sendo reconhecido pela ONU como uma estratégia para redução do superencarceramento.

Em 2011, em que pesem os êxitos da década anterior, o Programa passou por uma mudança estrutural em sua condução, que resultou na extinção da CONAPA e dos Congressos Nacionais, exatamente no momento que o debate público carecia do aprofundamento da articulação político-institucional diante do severo impacto da entrada dos institutos da monitoração eletrônica e das medidas cautelares nos serviços implantados nas CEAPA's até então.

Em 2015, houve a publicação da Portaria nº 250/MJ que estabeleceu procedimentos, critérios e prioridades para o financiamento de projetos para Central de Monitoração Eletrônica e Central Integrada de Alternativas Penais.

Em 2017, deu-se a publicação do *Manual de Gestão para as Alternativas Penais* (LEITE, 2017) pelo DEPEN/MJ, com a atualização e compatibilização metodológica e procedimental em relação ao manual de 2002, em função do impacto das alterações e iniciativas para a pauta, sobretudo, a partir de 2010.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

O fomento e a difusão desta temática foram reduzidos à dimensão técnico-operacional no DEPEN e, gradativamente, a liderança do processo deixou de ser o então DEPEN/MJ e passou a ser o Poder Judiciário, via DMF/CNJ.

Em 2018, o então Ministério da Segurança Pública estabeleceu um termo de cooperação técnica com o CNJ e o CNPM com o assessoramento especializado do PNUD, através de um Programa inicialmente chamado Justiça Presente e, na sequência, *Programa Fazendo Justiça* sob a coordenação do DMF desde o ano de 2019 até o momento atual.

Em 2019, a Resolução nº 288 do CNJ/STF definiu a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação das alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade e cria o *Fórum Nacional de Alternativas Penais - FONAPE*. E um novo ciclo de governança e gestão se iniciou, colocando a política das alternativas penais na perspectiva de uma política judiciária e não mais criminal e penitenciária.

Em 2023, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) passa a ser a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), em conformidade com o Decreto nº 11.348/23 e a Coordenação Geral de Cidadania e Alternativas Penais em Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (DICAP).

No 2º semestre de 2023, a DICAP promoveu o I Ciclo de Encontro Regionalizados para apresentar as propostas do Anteprojeto de Lei para criar o *Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE*, a partir dos debates ocorridos no âmbito do Grupo de Trabalho do Programa Fazendo Justiça no eixo das alternativas penais. Em paralelo, no mesmo ano, o PLP nº 118/22 apresentado no Senado Federal foi substituído pelo PLP nº 127/23 para instituir a Política Nacional de Execução das Penas Restritivas de Direito e Medidas Congêneres. A matéria aguarda a relatoria na Comissão de Segurança Pública.

Em 2024, o Brasil possui 23 varas especializadas em Penas e Medidas Alternativas e um pouco mais de uma centena de Centrais Integradas em Alternativas Penais.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Diante do exposto nessa linha do tempo, o CNPCP aponta, neste Plano, um nó crítico no que se refere à nomenclatura mais adequada sobre a temática. A partir disso, recomenda, por razões doutrinárias e legais, a adoção da terminologia *restritivas de direito e medidas congêneres* até que haja a compatibilização do projeto de lei complementar em curso no Senado Federal com o anteprojeto de lei que versa sobre a mesma matéria em tramitação no MJSP.

#### 3.1.2. Alcance da aplicação e execução das restritivas de direito e medidas congêneres

Os serviços e vagas das *restritivas de direito e medidas congêneres* disponíveis estão muito aquém da demanda, principalmente, em função das alterações legislativas ocorridas a partir da virada para as alternativas penais com a entrada dos institutos da monitoração eletrônica, das medidas cautelares, da audiência de custódia e do acordo de não-persecução penal.

As esferas públicas do Poder Executivo brasileiro nunca se prepararam para estruturar o sistema de restrição de direito nem da liberdade provisória. E, neste novo contexto, com a expressiva ampliação da aplicação de medidas congêneres (medidas processuais e de execução penal) em relação às sanções alternativas à prisão, restou mais insegurança jurídica e sensação de impunidade.

Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira está cada vez mais intolerante, reativa e aliada à vertente do *populismo penal* que defende uma segurança meramente ostensiva, do rito e da execução sumária. A comunidade em geral está sem engajamento nas dinâmicas de pacificação dos conflitos e das violências no cotidiano das cidades, sobretudo na periferia, lugar onde o crime se organiza e o Estado não se faz presente com infraestrutura urbana e direitos sociais.

Nos territórios vulneráveis, apenas a autoridade policial se apresenta como a face repressora e autoritária do Estado para exercer o monopólio da violência cotidianamente; e esse ciclo vicioso e estéril se retroalimenta, inclusive, em detrimento da própria segurança pública.

Diante deste contexto sociocultural, como investir no diálogo social sobre a redução da punitividade, a redução do encarceramento (sobretudo da prisão processual) e a redução da demanda criminal sob o impacto da Lei nº 14.843/24?





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

O volume de medidas judiciais de natureza processual penal que determina a restrição de direito como liberdade provisória, sobretudo a partir da Lei nº 14.843/2024, que ampliou irrestritamente a aplicação da monitoração eletrônica, tornou-se incompatível com a estrutura do serviço público disponível no Brasil.

Há uma evidente hipertrofia dos equipamentos públicos das restritivas de direito, que não se constituíram em um sistema orgânico (como ocorre no sistema prisional desde sempre), principalmente, pelo fato de que as novas medidas congêneres à restrição de direito, na prática, são um tipo de liberdade provisória desejável como medida de desencarceramento em relação aos crimes praticados sem violência ou grave ameaça com penas em abstrato entre 4 e 8 anos de prisão.

No entanto, operacionalmente, essas medidas congêneres estão esmagando o controle penal dos crimes praticados sem violência ou grave ameaça até 4 anos da condenação no caso concreto. Essas até 4 anos **não** são “porta de entrada” do sistema penitenciário. Os casos concretos acima de 4 até 8 anos de condenação, esses, e só esses, são “porta de entrada” *stricto sensu*. Em que pese que em todos os casos em abstrato de 2 a 8 sejam passíveis de privação de liberdade por descumprimento da sanção determinada, são gêneros e espécies distintas com correlação positiva, mas não podem receber tratamento penal idêntico.

Por analogia, se a prisão provisória não pode receber o mesmo tratamento penal da prisão definitiva, da mesma forma, as medidas congêneres de liberdade provisória que impõem restrição de direito à pessoa não podem ser confundidas com os destinatários específicos das penas restritivas de direito, sob pena de massificar o destinatário e comprometer a eficácia de um sistema que sequer foi implementado no país.

Pelo fato de se tratar, em todos os casos concretos de crimes sem violência ou grave ameaça, o nível de complexidade da gestão de cada nível de aplicação no caso concreto é completamente distinto.

Aqui o Plano está focado na função executiva da pena, na administração penitenciária em si, ou seja: (i), nos crimes praticados sem violência ou grave ameaça de até 2 anos que estão nos Juizados Especiais Criminais, com baixo potencial ofensivo; (ii) nos crimes praticados sem



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

violência ou grave ameaça de até 4 anos que estão nas varas especializadas de Penas e Medidas Alternativas na grande maioria das unidades da Federação, com médio potencial ofensivo; e (iii) nos crimes praticados sem violência ou grave ameaça de até 4 anos que estão nas varas criminais e/ou nas varas de Execução Penal, com alto potencial ofensivo.

Portanto, a dinâmica e o mecanismo são completamente diferentes para cada nível de complexidade na tipologia do crime acima referido. Chamar todos de alternativas penais à prisão stricto sensu é compreensível, mas a metodologia não pode ser a mesma em todos os níveis da gestão, muito menos da técnica penal e da técnica criminal respectivas.

#### **3.1.3. A monitoração eletrônica e a Lei nº 11.843/2024**

Praticamente a Lei nº 11.843/2024 transformou o sistema de progressão de regime no Brasil em regime fechado e regime monitorado. Todas as condições para progressão do semiaberto e do livramento condicional estão associadas à monitoração eletrônica, inclusive do próprio regime aberto.

Mesmo que parte dessa lei seja judicializada e considerada inconstitucional, a Administração Pública precisa desenvolver uma estratégia para responder ao tamanho do desafio colocado neste quadriênio.

Para tanto, é importante que a DICAP/SENAPPEN esteja preparada para atuar com o fomento e estruturação de Centrais de Monitoração Eletrônica em grande escala.

Os estudos apontados pelo juiz pioneiro na aplicação desta medida no Brasil, Dr. Bruno Azevedo, em Guarabira (PB) desde 2007, na obra *O monitoramento eletrônico de presos e a paz social no contexto: nova política de contenção da modernidade a partir da visão da microfísica do poder e da sociedade de controle* (ISIDRO, 2017), bem como a análise comparada (Brasil x EUA x Portugal) dos parâmetros e limites constitucionais da utilização da monitoração eletrônica realizada pelo defensor público Dr. Arthur Corrêa no livro *Tornozeleira Eletrônica* (NETO, 2021) são os referenciais que o CNPCP recomenda para balizar e alinhar as medidas emergenciais e estruturadoras para atender ao aumento substancial da demanda pelo serviço das Centrais de Monitoração Eletrônica no Brasil, a partir de agora, compatibilizadas as iniciativas em curso pela SENAPPEN.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### 3.2 MEDIDA DE SEGURANÇA E POLÍTICA ANTIMANICOMIAL

A Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que institui o Plano Nacional para a Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, com o fechamento gradual Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP) e monitoramento da Política em âmbito nacional, foi elaborada em absoluto alinhamento à Lei nº 10.216 de 6 de abril de 2001, também conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica estabeleceu um novo modelo de tratamento aos transtornos mentais no Brasil.

Sua importância está atrelada ao resgate de uma agenda de compromissos com aspectos civilizatórios e humanistas, de reconhecimento do direito à saúde integral em ambiente terapêutico não asilar, com os meios menos invasivos e a proibição de isolamento compulsório ou de alojamento impróprio para portadores de transtorno mental ou de deficiência psicossocial (SANTOS, 2023).

A Lei da Reforma Psiquiátrica, lançou luz sobre as inúmeras violações perpetradas contra as pessoas com transtornos mentais, trazendo significativos avanços ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na criação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), em cuja estrutura estão os Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), que buscam abordagens terapêuticas humanizadas, priorizando a liberdade em substituição à internação insular. O tratamento oferecido pelos CAPS é embasado pelos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, com atendimento universal, integral e igualitário, sem a exigência de contraprestação do indivíduo.

A Resolução CNJ nº 487/2023, ao instituir a nova Política Antimanicomial do Poder Judiciário por sua vez não só assimila as diretrizes da Lei nº 10.216/2001, como consolida importantes conceituações para o aprimoramento e ampliação das ações relativas à saúde mental das pessoas em conflito com a lei e em privação de liberdade<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança (art. 3º); define diretrizes da política antimanicomial para as audiências de custódia (arts. 4º a 8º); disciplina formas de tratamento de saúde na prisão preventiva ou outra medida cautelar (arts. 9º e 10); institui a avaliação biopsicossocial para tratamento da saúde em medidas de segurança (art. 11 e parágrafo único); define a prioridade do tratamento ambulatorial para portadores de transtorno mental ou de deficiência psicossocial (art. 12 e §§); restringe o



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Como primeiro órgão da execução penal, previsto na Lei 7.210/1984, o CNPCP reconhece a necessidade premente de fomentar em seu Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024 - 2027, indicações que colaborem com a lógica do cuidado, em uma perspectiva convergente ao movimento antimanicomial nos sistemas prisionais brasileiros e de estímulo aos gestores penitenciários no processo de desinstitucionalização das pessoas privadas de liberdade com transtorno mental em conflito com a lei.

#### **3.2.1. Adequação das medidas de segurança à reforma psiquiátrica**

Com um hiato de mais de 20 anos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) edita, em fevereiro de 2023, a Resolução 487, que instituiu 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 10.216/2001 no âmbito das medidas de segurança. Seu principal desafio não está no fechamento, mais do que tardio, dos “manicômios judiciais”, e sim na adequação das medidas de segurança.

Em grande medida tal adequação exigirá dos representantes dos poderes constitucionais constituídos a compreensão de que pessoas com sofrimento mental e em conflito com a lei devem ter acesso aos serviços universais de saúde, por meio da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), estando a internação e a medicação involuntária restrita apenas às situações de necessidade clínica, em prazo mínimo necessário à estabilização do quadro.

As medidas de segurança devem ser reorientadas para que o tratamento seja adequado ao paciente judiciário, mediante avaliação de equipe multidisciplinar qualificada Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), em superação aos retrocessos e resistências que ainda persistem em diferentes setores do poder legislativo, dos operadores do direito e da administração pública.

---

cumprimento das medidas de internação aos Hospitais Gerais, com exclusão (i) de unidades prisionais, (ii) de enfermarias de prisão ou (iii) de instituições asilares (arts. 13 e 14); garante o tratamento da saúde mental durante a execução da pena (art. 15); fixa prazo para a desinstitucionalização dos HCTPs, com extinção das medidas (de segurança) e a progressão dos portadores de transtorno mental para tratamento ambulatorial em regime aberto (arts. 16 a 18) (SANTOS, 2023).



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A escolha do tratamento psiquiátrico de um paciente não pode ser concebida como uma competência absoluta do Juiz de Direito, tão pouco baseada na pena cominada ao delito que lhe é imputado (IBCCRIM, 2023). Às pessoas com transtorno mental ou com qualquer forma de deficiência psicossocial deve ser assegurado o acesso aos serviços universais de saúde como um direito incontestável, fundamentado na dignidade humana e prescrito pela legislação pátria e tratados internacionais.

### 3.2.2. Implementação dos direitos das pessoas com transtornos mentais

Considerando a prorrogação do prazo para que os Tribunais de Justiça, bem como Estados e Municípios adaptem seus sistemas à Política Antimanicomial do Poder Judiciário, estabelecida pela Resolução CNJ nº 487/2023, atualmente com data limite o dia 28 de agosto do corrente ano.

Como medida imediata, diante do prazo em tela, identificamos a conclusão da revisão das execuções das medidas de segurança, pelos Tribunais de Justiça Estaduais, com vistas a avaliar a permanência ou extinção das medidas em curso e a consequente progressão para tratamento ambulatorial em meio aberto ou transferência para o estabelecimento de saúde mais adequado da RAPS.



Fonte: Site CNJ – Fev/2024

Dados mais atualizados sobre a implementação e monitoramento da Política Antimanicomial do Poder Judiciário temos:



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Número de Comitê Estadual Interinstitucional de Monitoramento da Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário (CEIMPA): 11 (onze) (AP, CE, GO, MA, MG, MS, PB, PE, RJ, RO, SP)
- Número de Grupos de Trabalho sobre o tema: 17 (dezesete) (AC, AL, AM, BA, DF, ES, GO, MT, PA, PR, RJ, RN, RS, RR, SC, SE, TO)
- Número de Interdições Parciais de estabelecimentos, alas ou instituições congêneres de custódia e tratamento psiquiátrico: 18 (dezoito) (AL, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, RO, SC, SE)
- Número de Interdições Totais: 03 (três) - (GO, MT, PI)
- Estados sem Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP) ou Alas: 02 (dois) - (AC, TO)
- Número de Estados com Programas Específicos: 07 (sete) - (GO, MA, MG, PA, PB, PE, PI)

Como já mencionado, a partir da avaliação das equipes multidisciplinares, serão definidos os protocolos terapêuticos mais consentâneos, cujo efetividade dependerá dos arranjos institucionais pactuados entre o poder judiciário, a rede pública de saúde, considerando a realidade local de atendimento ambulatorial e internação excepcional, em equipamentos do SUS, assistência social e demais políticas públicas.

Neste sentido, reforçamos a importância habilitação de novas Equipes de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP), bem como a criação dos Comitês Estaduais Interinstitucionais de Monitoramento da Política Antimanicomial no âmbito do Poder Judiciário nas Unidades Federativas. Tais iniciativas se apresentam como fundamentais à lógica do cuidado numa perspectiva antimanicomial nos sistemas penitenciários do País, além de auxiliar os gestores penitenciários no processo de desinstitucionalização das pessoas privadas de liberdade com transtorno mental em conflito com a lei.

Por fim, é importante enfatizar que o ambiente prisional, por sua própria natureza, é causador de transtornos mentais, razão pela qual o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024 - 2027, recomenda a ampliação da política e aprimoramentos dos equipamentos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para o tratamento de saúde mental no sistema prisional,



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

considerando tanto as pessoas que cumprem medidas de segurança quanto as que não cumprem mas que estão em sofrimento mental devido ao aprisionamento.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária vigente (BRASIL, 2019) em tópico específico sobre Saúde Mental e Drogas para o Brasil cita expressamente que

O tratamento do portador de transtorno mental e do usuário ou dependente de drogas deve ser ordenado em uma rede de atenção à saúde, com prioridade para as modalidades de tratamento ambulatorial, incluindo excepcionalmente formas de internação em unidades de saúde e hospitais gerais nos termos de normas dispostas pela União e articuladas com os serviços de assistência social e em etapas que assim permitam.

Por fim, reforçamos a necessidade de pessoas acometidas por transtornos mentais, bem como aquelas que estejam em conflito com a lei penal, em decorrência do uso abusivo de drogas e álcool sejam submetidas a avaliação sobre o prisma de atenção à saúde, como medida de ingresso ao sistema prisional, evitando sempre que possível a privação de liberdade, considerando seus efeitos nefastos nos agravos patológicos e a dissolução dos vínculos familiares e sociais.

### 3.3 SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

É certo que o Estado brasileiro avançou muito nas últimas décadas, especialmente em relação à afirmação dos direitos humanos, cuja preocupação despertada após a Segunda Guerra Mundial, ganhou contornos de proteção legal por meio de tratados internacionais a partir do final da década dos anos 1960, sendo objeto de marcante preocupação do constituinte de 1988, que ao positivizar esses direitos na Constituição da República de 1988, evidenciou quadro de “indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores de vulneráveis da sociedade brasileira” (PIOVESAN, 2023, p. 24).

O avanço desse processo de afirmação dos direitos fundamentais na ambiência do nosso direito interno, com o reconhecimento das normas internacionais garantidoras de direitos humanos em tratados ou convenções que o Brasil seja signatário (*hard law*)<sup>19</sup>, conferiu fôlego para

<sup>19</sup> Tais como: Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, Regras de Tóquio, Regras de Bangkok, Regras de Mandela e decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de 22/05/2014, que determinou fossem adotadas medidas para contornar a situação de superlotação e condições subumanas e insalubres no Complexo Penitenciário do Curado em Pernambuco, bem como em 23/09/2014, atendendo pedido da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aplicou medidas cautelares ao Brasil em razão do quadro de violações de direitos humanos verificado nos presídios de Pedrinhas, no Maranhão.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

a obrigatória observância dos documentos que contemplam direitos humanos e que podem ser categorizados como *soft law*, a exemplo das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>20</sup> e das *Regras de Mandela* e as *Regras de Bangkok*. Tais documentos, ainda que não sejam objeto de tratado ou convenção, dada a universalidade dos direitos humanos, devem ser considerados como fundamento para a interpretação do direito interno e servir de orientação para a adoção das políticas públicas, conforme alguns precedentes de nossos tribunais superiores<sup>21</sup>.

Ainda assim, ao longo das últimas décadas, diversos relatórios, em especial, aqueles elaborados pela Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2013), pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pelo Conselho Nacional de Justiça e pela própria SENAPPEN, bem como os achados durante os mutirões carcerários realizados nas diversas unidades prisionais da federação, continuaram a apontar a existência de um massivo quadro de violações de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro em decorrência da superlotação, quadro este que tende a ser permanente e que redundou na imposição de condenações internacionais ao país, tanto que em 4 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, concluiu o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347/DF, reconhecendo um “estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro”, conforme abordado na Introdução deste Plano.

### **3.3.1. Política efetiva para a diminuição da superlotação carcerária: Plano Nacional para Diminuição da Superlotação Carcerária (PNDSC)**

O Acórdão da ADPF 347 atribuiu, como já pontuado, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Políticas Penais, e ao Conselho Nacional de Justiça, mediante ação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário

<sup>20</sup> A Comissão Interamericana de Direito Humanos já advertiu o Brasil sobre a situação dos atos de violência em suas prisões, fruto de superpopulação carcerária, tais como os fatos ocorridos na Colônia Agroindustrial de Aparecida de Goiânia, Estado de Goiás, em 1º/1/2018.

<sup>21</sup> A título de exemplo, o Superior Tribunal de Justiça, no HC 333.381/SP (2015), em voto do Ministro Rogério Schietti, fez referência às Regras de Bangkok quanto à diretriz de se reserva a pena de prisão para as mulheres em relação aos crimes graves ou violentos, enquanto o Supremo Tribunal Federal, no HC 143.641/SP, em acórdão relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, utilizou como razão de decidir a orientação das Regras de Bangkok quanto à ampla utilização de alternativas penais ao encarceramento (SILVA JÚNIOR, 2024).





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da definição de política pública, contemplando diretrizes, ações e estratégias voltadas ao enfrentamento do problema carcerário.

É exatamente nesta linha de parcerias e diálogo interinstitucional, que deve ser construída, em conjunto, as medidas para o tratamento do estado de coisas inconstitucional, caracterizado essencialmente pela superlotação carcerária, que o planejamento nacional, confiado conjuntamente, quanto às diretrizes gerais, à União, por meio da SENAPPEN, e ao Conselho Nacional de Justiça, este por intermédio do DMF, deve conter o que neste PNPCP se denomina *Plano Nacional para Diminuição da Superlotação Carcerária (PNDSC)*.

Anote-se que, ademais das medidas mencionadas no acórdão da Suprema Corte, deve-se considerar que o desenvolvimento comum de estratégias e políticas terá sempre que se basear nas circunstâncias atuais do cenário brasileiro e nos desafios específicos do momento, abrangendo sempre uma análise da legislação penal em vigor e do funcionamento do sistema de justiça criminal, especialmente:

- (a) os dados referentes ao acesso à justiça;
- (b) o tempo médio de tramitação do processo penal;
- (c) as atuais medidas de justiça penal consensual e seus efeitos;
- (d) as diversas modalidades de prisão e sua adequada aplicação pelo Poder Judiciário;
- (e) os dados referentes às audiências de custódia e das tecnologias de monitoramento eletrônico;
- (f) os aparelhos de atendimento e apoio aos egressos e as medidas alternativas à prisão em vigor;
- (g) os níveis de ocupação dos espaços de privação de liberdade; e
- (h) os perfis da população prisional.

Assim, além das medidas definidas no julgamento da ADPF 347/DF, também se mostra adequada a definição de diretrizes e estratégias de curto, médio e longo prazo, a partir de 10 (dez) parâmetros fundamentais na reflexão sobre a superlotação<sup>22</sup>, quais sejam:

---

<sup>22</sup> Guilherme de Souza Nucci (2021, p. 320) menciona que a questão do esvaziamento dos estabelecimentos penais se liga aos seguintes fatores: (a) há um excessivo número de penas de prisão cominadas pelos tipos penais; (b) há uma excessiva aplicação de penas privativas de liberdade pelo Judiciário, mesmo quando são previstas outras hipóteses punitivas em lei; (c) há uma carência de vagas por inépcia do Poder Executivo em aumentá-las na medida em que a criminalidade apresenta um recrudescimento.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- a) as dificuldades de acesso à justiça e de assistência judiciária, sobretudo, no interior dos Estados;
- b) as poucas opções de penas alternativas e medidas cautelares diversas da prisão;
- c) o tímido avanço na legislação acerca dos mecanismos de justiça consensual;
- d) o excessivo número de penas de prisão cominadas pelos tipos penais;
- e) a excessiva aplicação de penas privativas de liberdade, pelo Judiciário, mesmo quando são previstas outras hipóteses punitivas em lei;
- f) a falta de flexibilização na fixação do regime inicial de cumprimento de pena e na concessão de direitos relativos ao sistema progressivo<sup>23</sup>;
- g) a constante carência de vagas prisionais e a dificuldade de abertura de novas vagas pelo executivo;
- h) a pouca oferta de escritórios sociais e outras ferramentas locais de apoio ao egresso;
- i) as dificuldades de gerenciamento central das vagas prisionais por órgãos do Poder Judiciário;
- j) a necessidade de capacitação e valorização dos servidores e demais atores do sistema de justiça criminal e busca por apoio na sociedade<sup>24</sup>.

Considerados tais parâmetros, não exclusivos, as diretrizes para a resolução do problema da superlotação carcerária de *curto prazo* são as seguintes:

- (i) monitoramento das estatísticas referentes às audiências de custódia e da efetiva atuação da Defensoria Pública no referido ato;
- (ii) monitoramento dos índices de aplicação dos mecanismos de justiça penal consensual, como a Lei 9.099/95 e o ANPP, bem como a possibilidade de realização do ANPP em momento subsequente à realização da audiência de custódia;
- (iii) ampliação das hipóteses de Indulto, como medida compensatória a fim de reduzir o quadro generalizado de excesso de execução;
- (iv) medidas de antecipação de liberdade, com ou sem monitoramento eletrônico, à exemplo daquelas preconizadas no julgamento RE 641.320 do STF, que permitiram a saída antecipada de

---

<sup>23</sup> A flexibilização proposta também é mencionada Nucci (2021, p. 325) e se encontra dentro da tese central da teoria redutora de danos, defendida por Rodrigo Duque Estrada Roig (2014, p. 25), que consiste na “existência de um autêntico dever jurídico-constitucional de redução do sofrimento e da vulnerabilidade das pessoas encarceradas, sejam elas condenadas ou não. O cumprimento de tal dever, sobretudo dos juristas e agências jurídicas, é o grande norte interpretativo e de aplicação normativa da execução penal.

<sup>24</sup> Uma das soluções possíveis para a melhora da situação carcerária é a busca do apoio da sociedade, mediante o esclarecimento desta acerca do sistema prisional, que exige que se tome a iniciativa de “abrir o cárcere para a sociedade”, incrementando o diálogo social (BARATTA, 2002).



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

sentenciado no regime com falta de vagas; a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.

(v) mutirões processuais pontuais, precedido de levantamento na base de dados do sistema eletrônico informatizado e do BNMP, com foco específico na revisão da prisão processual, nos precedentes relativos ao sistema prisional, visando rápida interlocução com os demais atores do sistema de justiça, sobretudo, no tocante à efetiva atuação da Defensoria Pública em locais onde o acesso à justiça se mostra mais difícil;

(vi) avaliação excepcional e pontual da possibilidade de ampliação do tempo em que os presos podem ficar fora de suas celas e dos dias de visitação, como forma de abreviar o tempo de permanência na cela superlotada e os danos daí decorrentes;

(vii) análise a respeito da maior ampliação e rotatividade das vagas de trabalho existentes, bem como verificação da existência de espaços de privação de liberdade possíveis de melhor aproveitamento, sem que haja ingresso de novos sentenciados ou comprometimento dos direitos dos que ali se encontram;

(viii) aumento emergencial do quadro de pessoal da administração penitenciária nas unidades mais críticas ou sua reorganização excepcional enquanto durar a superlotação;

(ix) ampliação dos canais de comunicação com os presos com a administração prisional, a fim de reduzir a tensão e melhorar o diálogo;

(x) estímulo ao fortalecimento da capacitação dos diversos atores do sistema de justiça por meio de convênios com as respectivas escolas de cada instituição, no sentido de desenvolver cursos sobre processo penal e direitos humanos, justiça restaurativa, corregedoria e inspeções de presídios, precedentes relativos ao sistema prisional, audiência de custódia, reintegração de egressos e mecanismos de apoio, dentre outros.

(xi) melhoria da transparência pública dos dados relativos ao sistema prisional, com criação de um Banco Nacional de Dados Penitenciários– BNDP, mediante diálogo interinstitucional e urgente implantação de um sistema unificado, que possa viabilizar a disponibilização dos dados prisionais, em tempo real, para acesso público, sobretudo, no tocante aos números relativos quantidade de presos e vagas prisionais existentes, ressalvando-se o sigilo de todos os dados reputados sensíveis e respeitada a autonomia de cada unidade federativa. Enquanto não viabilizada a integração dos sistemas eletrônicos que darão suporte a essa ferramenta, considerando as disposições constitucionais que regem a transparência pública e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, desde logo, poderão ser criados “Portais” específicos do sistema prisional



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

local em *sítio da internet* para a finalidade aqui proposta e acompanhamento pelos Conselhos Penitenciários<sup>25</sup>.

Como diretrizes de tratamento da superlotação carcerária de *médio prazo*, apresentam-se como medidas necessárias:

- (i) estimular o Poder Judiciário para realizar a interlocução com os demais atores do sistema de justiça criminal, mapeando os pontos mais críticos de gargalo processual nas respectivas unidades judiciárias de competência criminal e de execução penal, de modo que a questão possa ser considerada de forma sistemática e resolvidas por meio de uma ação conjunta;
- (ii) promover o diálogo interinstitucional em conjunto com o Poder Judiciário e a Defensoria Pública para ampliação da assistência jurídica, principalmente para o interior dos Estados;
- (iii) estimular os GMFs a proceder um levantamento da existência de universidades públicas e particulares que possam celebrar convênios de prestação de assistência jurídica e social nas unidades prisionais mais próximas, bem como implantar programas de ensino que possibilitem remição por estudo e leitura;
- (iv) promover a interlocução com os Poderes Públicos locais para ampliação das vagas de trabalho dos presos e dos egressos;
- (v) promover a interlocução com os Poderes Públicos e com a comunidade local para ampliação das estruturas de atendimento aos egressos;
- (vi) estimular o Poder Judiciário a realizar levantamento estatístico do acerca do cumprimento dos precedentes em matéria de execução penal;
- (vii) promover o diálogo com o Congresso Nacional com vistas a alterações e melhorias pontuais na legislação penal, processual penal e de execução penal que tenham impacto imediato na superlotação prisional, tais como:

---

<sup>25</sup> A transparência na administração pública pode ser considerada condição de funcionamento de um sistema democrático avançado, que assegura o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação pública. Nessa linha, o fortalecimento das democracias consolidadas exige a adoção de estratégias para consolidar práticas de acesso à informação pública, da promoção da transparência e implementação de mecanismos de efetiva participação popular no desenvolvimento da gestão governamental. É nessa perspectiva que se apresenta a proposta de divulgação mais ampla dos dados do sistema prisional. Importante ressaltar neste ponto, o exemplo do Estado do Paraná, por meio da edição do Decreto Estadual nº 10.862/2014, criou o Portal da Transparência Carcerária, que “simboliza o trabalho integrado de vários setores da Administração Pública coordenado pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública e com apoio da CELEPAR visando interagir com a sociedade”. Portanto, o avanço na transparência, na forma sugerida neste trabalho, mostra-se como importante ferramenta não só para o Gestor Público, mas para a sociedade como um todo, que passa a entender, a partir dos números, a complexidade da questão prisional no Brasil, alertando os órgãos do sistema de justiça acerca da situação existente, para providências em tempo razoável.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- descriminalizar condutas que não possuem mais reflexo social;
- prever Acordo de Não Persecução Penal como regra para os crimes praticados sem violência ou grave ameaça, quando se tratar de agente primário;
- adotar como diretriz a previsão da pena privativa de liberdade para os crimes praticados com violência ou grave ameaça, ou pelo menos a previsão de sua substituição por penas alternativas;
- definir como diretriz para a prisão processual, a sua aplicação apenas aos casos em que a conduta for praticada com violência ou grave ameaça, salvo situação excepcional;
- ampliar as medidas de simplificação do processo penal, em prol da duração razoável da persecução criminal;
- aumentar a discricionariedade do julgador para aplicação do regime inicial de cumprimento de pena mais brando, flexibilizando o art. 33 do CP;
- ampliar os mecanismos de justiça restaurativa e de justiça negociada;
- promover a revisão da lei de drogas a fim de compatibilizar a adequada punição aos grandes violadores da lei e a aplicação de alternativas penais para o pequeno traficante;
- mapear e estimular o Poder Judiciário a iniciar estudos e tratativas para o acompanhamento da gestão das vagas prisionais, visando futura implantação de uma ou mais centrais de vagas prisionais;
- estimular o Poder Judiciário a regionalizar e especializar os serviços de execuções penais; e
- programar a ampliação pontual da capacidade prisional nas unidades existentes que comportem tal medida, sem aumento de novos presos.

(viii) definir mecanismo para o Poder Executivo manter e divulgar a taxa de ocupação das unidades prisionais sob sua responsabilidade em tempo real.

Como diretrizes de *longo prazo* para a resolução do problema da superlotação, impõe-se:

- (i) a interlocução com o Congresso Nacional para análise e revisão da legislação em matéria penal, processual penal, da lei de execução penal e da lei de drogas, focando especialmente:
  - a positivação dos precedentes jurisprudenciais sobre o sistema prisional;
  - a ampliação dos mecanismos de justiça restaurativa e de justiça negociada;
  - a melhora da duração razoável do processo;
  - a redução do recurso à prisão preventiva, limitando-a exclusivamente para hipóteses necessárias e excepcionais;
  - a ampliação das medidas cautelares diversas da prisão e de penas alternativas à prisão;
  - a revisão das políticas atinentes sobre controle de entorpecentes, separando de maneira clara, os casos de delinquência de menor impacto e as de grande impacto;
  - na revisão do regime aberto e do livramento condicional, possibilitando ao juiz maior discricionariedade judicial em vista das condições carcerárias verificadas.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- (ii) o apoio e engajamento dos órgãos públicos em relação às reformas, enfocando a necessidade de cumprimento da Constituição e dos Tratados Internacionais, as dificuldades para a segurança pública, o custo do sistema prisional, dentre outros;
- (iii) a abertura de novas vagas prisionais, mediante a construção e reformas de estabelecimentos prisionais conforme a arquitetura definida pelo CNPCP; e
- (iv) a elaboração contínua de planejamento estratégico e de políticas públicas de redução da população prisional.

### 3.3.2. Para superar o estado de coisas inconstitucional

Assim como acentuado acima, há a necessidade premente quanto à implantação de Política Criminal e Penitenciária eficiente, voltada para a diminuição da superlotação carcerária, a fim de desconstruir o estado de coisas inconstitucional declarado pela Suprema Corte. Não basta, apenas, o planejamento. É preciso estabelecer o *como fazer*, definindo as ações que precisam ser levadas a efeito por cada um dos órgãos de fiscalização da execução penal. As iniciativas são várias e da responsabilidade de diversos órgãos, pelo que se torna indispensável que todos sentem à mesa e dialoguem em busca da solução do problema, a fim de que as ações sejam coordenadas. Uma única iniciativa ou isolada não vai ser suficiente para equacionar a questão, ainda que se revele positiva, em determinado aspecto.

Esse é o exemplo dos *Mutirões Carcerários*, política judicial instituída pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2008. O trabalho dedicado de diversos juízes envolvidos na tarefa de revisão de 400 mil processos, resultou na libertação aproximadamente de 45.000 pessoas presas, o que, no entanto, não teve o condão de resolver ou mesmo minorar a superlotação carcerária.

Ainda assim, diante da persistência do problema da superlotação carcerária, o CNJ decidiu retornar com os mutirões carcerários, ainda que em novo formato, mediante a adoção de outra metodologia. Na tentativa de objetivar os trabalhos, a Portaria CNJ n.º 170, de 2023, focou a atuação dos juízes nas determinações plasmadas na ADPF n.º 347 MC/DF; na Súmula Vinculante n.º 56; no RE n.º 641.320/RS; e nos HCs coletivos n.ºs 143641/SP e 165.704/DF, concedidos pelo Supremo Tribunal Federal, estabelecendo para a mineração dos processos os seguintes parâmetros: (i) prisões preventivas com duração maior do que 1 ano; (ii) gestantes, mães e mulheres responsáveis por crianças e pessoas com deficiência presas cautelarmente; (iii) pessoas



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

em cumprimento de pena em regime prisional mais gravoso do que o fixado na decisão condenatória; e (iv) pessoa cumprindo pena em regime diverso do aberto, condenadas pela prática de tráfico privilegiado (art. 2º, I a IV).

Identificados os processos e as pessoas que estavam em uma das situações acima, quanto à prisão provisória, o reexame dos processos deveria resultar na (a) reavaliação dos requisitos que ensejaram a custódia processual e a possibilidade de substituição da prisão por medida cautelar alternativa; e (b) na substituição por prisão domiciliar ou medidas alternativas à prisão, as gestantes, mães e mulheres responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, observando o que determinado nos HCs n.ºs 143.641 e 165.704, concedidos pela 2ª turma do Supremo Tribunal Federal (art. 4º, I, alíneas *a* e *b*)<sup>26</sup>. Em relação aos presos definitivos, os juízes deveriam (a) analisar a possibilidade de progressão de regime, incluída a hipótese de saída antecipada, na forma da Súmula Vinculante n.º 56; (b) colocar em regime aberto ou substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito, as pessoas condenadas exclusivamente pela prática de tráfico privilegiado, quando não fossem desfavoráveis as circunstâncias judiciais levadas em consideração na dosimetria da pena (art. 4º, II, alíneas *a* e *b*).

Estava claro que o problema da superlotação em si não seria resolvido com esse mutirão, sequer seria possível obter resultado significativo em relação a essa questão. Simplesmente porque não se pode concentrar o fôlego na análise dos processos de quem está preso, quando, na outra ponta, outros juízes estão mandando para a prisão pessoas que, pelos critérios estabelecidos, não deveriam ser encarceradas.

Isso é tão verdadeiro que, durante o período do mutirão carcerário (24 de julho a 25 de agosto de 2023), ao contrário de haver a diminuição do número da população carcerária, o número

---

<sup>26</sup> Conforme as diretrizes dos HCs. n.ºs 143.641 e 165.704, deferidos pela 2ª turma do Supremo Tribunal Federal, a substituição por prisão domiciliar ou medidas alternativas à prisão de gestantes mães e mulheres responsáveis por crianças e pessoas com deficiência só não deve ocorrer nos seguintes casos: (i) crimes praticados mediante violência ou grave ameaça; (ii) crimes praticados contra seus descendentes; (iii) suspensão ou destituição do poder familiar por outros motivos que não a prisão; (iv) situações excepcionálíssimas as quais deverão ser devidamente fundamentadas, considerando a: (a) absoluta excepcionalidade do encarceramento de gestantes, mães e mulheres responsáveis por crianças e pessoas com deficiências; (b) presunção legal de indispensabilidade dos cuidados maternos; (c) presunção de que a separação de mães ou responsáveis de seus filhos ou dependentes afronta o melhor interesse dessas pessoas, titulares de direito à especial proteção; e (d) necessidade de comprovação de que o ambiente carcerário é inadequado para gestantes, lactantes e seus filhos.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

de pessoas que foram para a prisão foi superior ao das que foram soltas. A esse respeito, veja-se o gráfico abaixo, conforme os dados registrados no BNMP 2.0, que abrangem o período de janeiro a outubro de 2023:



A linha azul revela que, no período, teriam entrado mais pessoas nos presídios do que o número das que foram liberadas. Os dados, sem embargo da existência de mandados de prisão que não foram registrados no BNMP, demonstra que mutirões carcerários nesse formato se confundem com a tarefa de enxugar gelo. O pior é que, dentre essas prisões, apesar da superlotação carcerária, ainda há a expedição de mandados devido à falta de pagamento de pensão alimentícia. Conforme consulta ao BNMP, só no ano de 2023 foram expedidos 119.889 mandados de prisão cível, o que não parece razoável, uma vez que não há vaga nos Sistemas Penitenciários Estaduais, sequer para quem pratica crimes, a ponto de o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, alvitrar como uma das alternativas para minorar a superlotação carcerária a *saída antecipada* de presos.

De todo modo, conquanto a solução do problema da superlotação carcerária não vá ser resolvido por meio de mutirões, diante da quadra atual, eles podem ser alinhados a outras estratégias, pelo que se mostra adequado estabelecer no *calendário nacional do Poder Judiciário* um mês do ano para a revisão das prisões, “pelo menos até que seja, um dia, resolvido o problema da superlotação carcerária, uma nódoa da nossa realidade, notada antes mesmo da criação do sistema





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

penitenciário nacional, que só adveio com a Lei n.º 7.210, de 1984” (SILVA JÚNIOR, 2024, p. 260).

Não é razoável que, enquanto se faz um mutirão para retirar do cárcere as pessoas que se encontram nas situações descritas na Portaria CNJ n.º 170, de 2023, mandados de prisão continuem nas mãos da polícia para serem presas pessoas que ostentam o mesmo perfil ou estão nas mesmas condições. Isso não faz o menor sentido e revela falta de visão abrangente da questão e, por outro lado, paradoxal: ocupar-se de soltar pessoas que se enquadram nos parâmetros da política de desencarceramento, mas não cuidar de evitar a prisão das que, em razão das diretrizes adotadas, não devem ser presas.

Nesse cenário, os mutirões carcerários precisam ir além do reexame dos processos dos presos, no desiderato de focar, igualmente, nos mandados de prisão pendentes de cumprimento, cadastrados no BNMP.

Ser mais preciso e seletivo na determinação das prisões, sendo reservada essa solução do problema penal como sanção ou medida processual para os crimes que efetivamente comprometem a vida em paz e com tranquilidade da sociedade, se apresenta como a política inteligente a ser desenvolvida pelos 3 (três) poderes, a despeito do pensamento moldado pela cultura da prisão, dominante entre a maioria das pessoas leigas ou obnubiladas pela pauta conservadora e mesmo preconceituosa e elitista das agências políticas.

No julgamento da ADPF 347/DF, o Supremo Tribunal Federal (2023), à unanimidade, dentre outras deliberações, estabeleceu que (a) os juízes nas decisões, fundamente a razão pela qual não é cabível, no caso, medidas cautelares diversas ou penas alternativas; (b) sejam elaborados, no prazo de 6 (seis) meses, os planos nacional, estaduais e distrital, voltados para o controle da superlotação e da entrada e saída dos presos, mediante indicadores que permitam o acompanhamento; (c) seja previsto o cronograma dos planos em até 3 (três) anos, com submissão ao STF para fins de homologação; e (d) o monitoramento da execução dos planos seja realizado pelo CNJ, sob a supervisão do STF.

Entretanto, especialmente no que diz respeito à superlotação carcerária, para se chegar a esse *estado de coisas inconstitucional*, ainda que diversos fatores convergem para tanto e devam ser enfrentadas com políticas públicas adequadas, o fato é que os atores com poderes decisórios ou



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

de influência nas decisões tomadas nos processos criminais – juízes, membros do Ministério Público e advogados públicos e particulares –, possuem muita responsabilidade pelo que se vivenciou ontem, está sendo vivenciado hoje e se vivenciará no futuro, caso não aja uma mudança de postura, especialmente em relação às audiências de custódia.

A manutenção indevida de pessoas na prisão exige que o pontapé inicial, salvo raríssimas situações, seja dado pelo Ministério Público. Sem embargo disso, é necessário que o juiz aceite o pedido e a Defensoria Pública ou o advogado constituído não recorram para a jurisdição de segundo grau e, se for o caso, não interponha habeas corpus para as instâncias superiores.

Imprescindível, portanto, que, para além do Conselho Nacional de Justiça, outros órgãos de controle do Ministério Público e da Defensoria Pública também participem da construção do plano e atuem no controle de sua execução, no que pertine às ações que devem ser desenvolvidas pelos integrantes das respectivas carreiras.

É preciso, portanto, que o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP participe da elaboração do plano nacional e se engaje na sua execução, não só orientando e capacitando os promotores e procuradores da República quanto aos pedidos de prisão, mas, especialmente, exercendo o controle da atuação funcional em consonância com as diretrizes, estratégias e ações estabelecidas.

No mesmo passo, necessário que o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais – CONDEGE também esteja envolvido no planejamento e adote diretrizes, estratégias e ações voltadas a orientar e capacitar os defensores públicos na atuação funcional conforme o Plano Nacional de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional, notadamente quanto à diminuição da superlotação carcerária.

Isso sem falar que se mostra pertinente, igualmente, convocar a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de que também se estabeleça diretivas para o balizamento do exercício da advocacia criminal, tendo em consideração que, nos termos do art. 133 da Constituição, “O advogado é indispensável à administração da justiça...” Assim, devem os advogados, ainda que em auxílio voluntário ao equacionamento dessa relevante questão afeta ao Estado brasileiro, fiscalizar, inclusive, se for o caso, por meio de peticionamento perante os órgãos competentes, o



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

cumprimento das diretrizes, estratégias e ações estabelecidas no Plano Nacional de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional.

Cabe lembrar, ainda, que o Ministério Público e a Defensoria Pública integram o rol dos órgãos de fiscalização da execução penal, devendo ambos, aquele como *custos legis* e aquela como *custos vulnerabilis*, atuar para tirar da prisão quem nela não deveria ter entrado ou não deve permanecer.

Para traçar o planejamento, é imperativo saber quantas pessoas entram e quantas saem dos estabelecimentos penais. Passou da hora de se ter controle efetivo a esse respeito, o que pode e deve ser alcançado com a criação de dispositivo eletrônico similar ao *impostômetro*, porém voltado para revelar o fluxo das pessoas que ingressam e saem de cada unidade prisional. A ideia é a criação do *prisionômetro*, mecanismo hábil para possibilitar o monitoramento *on-line* do fluxo de pessoas presas e liberadas dos estabelecimentos penais, possibilitando, enfim, que se tenha a exata dimensão de quantas pessoas entram diariamente nas prisões brasileiras.

Diante do déficit de vagas, resta evidente a necessidade da construção de novos estabelecimentos penais, para ampliar a capacidade do sistema, a fim de abrigar todas as pessoas privadas do direito de liberdade que devem permanecer recolhidas ao cárcere e tantas outras mais que estão sendo procuradas pela polícia em razão da existência de mandados de prisão em aberto.

Impõe-se, por conseguinte, como medida estratégica, que o PNPCP 2024-2027 contenha a previsão de metas anuais a serem atingidas por cada estado quanto à oferta de vagas no sistema penitenciário, contemplando ações para liberar as pessoas que não devem ficar presas, fechar a porta de entrada das prisões para quem não deve ser levado para o cárcere, sem embargo da necessidade da construção ou ampliação de unidades prisionais.

A despeito disso, ainda em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, cada unidade da federação deve elaborar os seus respectivos planos estaduais, com metas a serem cumpridas mediante *ações* desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, com política de governança da execução e estabelecimento de metas anuais a serem atingidas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, tudo em compasso com resolução conjunta do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, do Conselho Nacional do



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Ministério Público – CNMP, do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Público Gerais – CONDEGE e do Conselho Nacional de Secretários de Justiça – CONSEJ, tal como definido no Eixo Central deste Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao apresentar o Sistema Unificado de Política Criminal e Penitenciária.

#### 3.4 TRATAMENTO PENAL HUMANIZADO

De acordo com dados da SENAPPEN (BRASIL, 2024c), o Brasil possuía, no primeiro semestre de 2023, população carcerária correspondente a pouco mais de 644 (seiscentos e quarenta e quatro) mil presos, contidos num sistema desenvolvido para pouco menos de 488 (quatrocentas e oitenta e oito) mil vagas. O desarranjo entre as vagas disponíveis e as ocupadas, portanto, é notório.

Esta conjuntura se traduz num imenso desafio, que é o de compatibilizar os princípios, metas e propósitos próprios da Lei de Execuções Penais ao cenário atual, de recursos limitados, e demanda quase infinita, já que a “oferta de crimes parece ser inesgotável” (CHRISTIE, 1998, p. 1). Objetiva-se, prioritariamente, evitar que discursos próprios da doutrina do *less eligibility*<sup>27</sup>, e suas derivações, persistam contaminando e orientando a execução penal, no Brasil, assegurando o cumprimento das determinações legais, constitucionais e convencionais vigentes sobre a matéria.

A oferta de um tratamento humanizado nos espaços de privação de liberdade funda-se nas seguintes diretrizes:

- I) Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional;
- II) Oferta progressiva de assistência educacional e laboral, aos internos;
- III) Prestação integral de assistência material, à saúde, jurídica, social e religiosa;
- IV) Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal;
- V) Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis dentro dos espaços de privação de liberdade;

<sup>27</sup> “Desenvolvido no Reino Unido [...] o princípio da *less eligibility* determina que as condições de vida no cárcere devem ser acentuadamente piores que as condições de vida dos mais precários trabalhadores livres para que preserve seu caráter punitivo e se mantenha devidamente dissuasor diante do custo da opção de delinquir” (CACICEDO, 2015).



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

VI) Atenção às condições do cárcere e tratamento digno do preso.

Para o cumprimento das diretrizes listadas, passa-se a melhor discriminar adiante o respectivo plano de trabalho a ser desenvolvido.

### **3.4.1 Fortalecimento da política de integração social no sistema prisional**

As políticas públicas puramente retributivas e repressivas, aplicadas isoladamente, são de reconhecida ineficácia no tratamento da criminalidade. Embora o senso comum creia que basta o incremento de penas ou a supressão de direitos subjetivos em execução penal para obstar o crescimento dos indicadores criminais, é perceptível que o aumento das estatísticas sobre fatos delitivos relaciona-se, direta ou indiretamente, à falência do Estado Social, fato este a que geralmente se segue o recrudescimento do braço punitivo estatal (WACQUANT, 2003). O atendimento multidisciplinar prestado com a devida eficiência poderá enfraquecer facções, evitar a reincidência e até mesmo se traduzir em alternativas à criminalidade.

Além disso, há uma noção cotidianamente reproduzida de que a responsabilização pelo indivíduo encarcerado, a partir de seu ingresso em espaços de privação de liberdade incumbe puramente às esferas estadual e federal, como se este se desligasse dos demais entes. É preciso reconhecer-se a importância também do papel dos Municípios na implementação de políticas públicas socioassistenciais, considerando especialmente a existência de programas e benefícios de âmbito municipal, os quais também se voltam aos familiares dos internos.

Deste modo, o fortalecimento da política de integração social no sistema prisional, neste Plano Nacional, tem como objetivos:

- Reconhecer o papel relevante desempenhado pelas equipes multidisciplinares dos espaços de privação de liberdade para a (re)construção da trajetória de vida do custodiado (psicólogos, assistentes sociais, médicos e demais profissionais, remunerados ou voluntários);
- Assegurar a presença de equipes completas e de contingente mínimo que permita a oferta de atendimento individualizado e por tempo razoável prestado por estes profissionais nas unidades de privação de liberdade;



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Fomentar mecanismos diversos que assegurem a continuidade e ampliação do atendimento (como parcerias e convênios com instituições de ensino, vagas de estágio, dentre outros);
- Incorporação das políticas públicas e da rede socioassistencial da esfera municipal para o atendimento nas unidades prisionais;
- Estabelecer diálogo com a rede de proteção externa, como CRAS (Centro de Referência em Assistência Social), CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social), CAPS (Centro de Atenção Psicossocial) e CAPS-AD (Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas), para acolhimento das pessoas em privação de liberdade e também familiares da pessoa privada de liberdade que se encontrem em situação de vulnerabilidade.
- Implementar a Justiça Restaurativa nos espaços de privação de liberdade, como exposto no item 2.2.1 deste Plano.

### 3.4.2 Assistência: Trabalho e Educação

#### 3.4.2.1 Trabalho

Verifica-se que, dentre as pessoas presas, pouco mais de 159 (cento e cinquenta e nove) mil têm acesso a programas de laborterapia (BRASIL, 2024c, p. 38). É preciso buscar cumprir o disposto no Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, que instituiu a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT). A ausência de postos de trabalho torna ainda mais penosa a execução penal, uma vez que deveria ser assegurado o acesso à profissionalização, importante mecanismo de reinserção social.

Acerca do tema, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2021) estabeleceu como meta aumentar em 185% o número de presos exercendo atividade laboral até o ano de 2030, tratando-se de modelo de propostas a serem observadas também neste Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O vetor relacionado à promoção de trabalho nos espaços de privação de liberdade rege-se pelos seguintes objetivos:

- Ampliar as vagas de trabalho;
- Estabelecer políticas específicas de custeio;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Qualificar os internos para ocupação das respectivas vagas;
- Racionalizar as vagas de trabalho existentes, priorizando tarefas que contribuam com a futura emancipação do indivíduo, quando encaminhado à ressocialização.

#### **3.4.2.2 Educação**

Quanto ao acesso à educação, verifica-se que há pouco mais de 127 (cento e vinte e sete) mil pessoas privadas de liberdade inseridas em programas formais de ensino (BRASIL, 2024c, p. 54). Impende ressaltar que a Resolução Conjunta CNE/CEB (Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica) nº 2, de 19 de maio de 2010 estabeleceu as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Para que referidas diretrizes se cumpram, porém, faz-se necessária a disponibilização de vagas, bem como, de profissionais adequados aos respectivos estágios de desenvolvimento escolar dos custodiados, dentro das unidades. O Plano Nacional de Segurança Pública estabeleceu como meta aumentar em 185% o número de presos exercendo atividades educacionais, até o ano de 2030.

Cacicedo (2016) explica que a educação nas prisões, atualmente, enfrenta desafios, dentre os quais, destaca-se o do próprio espaço de exceção. Ainda que a falta de salas de aulas em prisões seja um fenômeno mundial, reconhecido por pesquisadores do mundo todo, é nítido que num país com tão altas taxas de analfabetismo, especialmente dentro da população prisional, tais espaços deveriam constituir-se em prioridade.

Relativamente à educação nos espaços de privação de liberdade, este Plano Nacional reger-se-á pelos seguintes objetivos:

- Reduzir o analfabetismo dentro dos espaços de privação de liberdade, o que permitirá o futuro acesso a maiores níveis educacionais;
- Ampliar os espaços e salas para estudos, bem como, o acesso a material didático e livros;
- Nivelar as disparidades educacionais existentes dentro da população prisional;
- Racionalizar a alocação de recursos, mão de obra e servidores.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### **3.4.3 Assistência: material, à saúde, jurídica, social e religiosa**

#### ***3.4.3.1 Material***

A LEP (Lei de Execuções Penais) trata do tema em seu artigo 12, de forma extremamente concisa, determinando que a “assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas”.

Embora se saiba que a ausência de prestação da assistência material seja um problema crônico, estrutural e antigo do sistema prisional brasileiro, é preciso reconhecer-se as nefastas consequências de sua ausência. A falta de itens de higiene, alimentação e vestuário resulta na ausência de adequação para convivência e manutenção sanitária das pessoas privadas de liberdade, favorecendo o surgimento, expansão e agravamento de doenças – como se relatará melhor adiante. Assim é que, dentro da dotação orçamentária disponível, a prestação de assistência material deve ser considerada questão prioritária.

Em relação ao artigo 13 da LEP, este estabelece a possibilidade de instalação de “cantinas” para venda de produtos permitidos e não fornecidos pela Administração. Entretanto, conforme Recomendação nº 2, de 26 de março de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, trata-se de tema problemático, já que a existência de tais espaços vem sendo interpretada como autorização para a omissão estatal no fornecimento de insumos mínimos, obrigando os familiares dos presos, já depauperados financeiramente, a substituírem os respectivos deveres de assistência material da Administração, o que também favorece o fortalecimento de facções. Por tais razões, estes espaços devem ser fechados.

Embora não conste da expressa dicção da lei, a assistência material ao indivíduo que se encontre sob responsabilidade do Estado deve compreender não só o fornecimento de itens básicos de higiene, vestuário e alimentação, mas também, o acesso a insumos necessários, relacionados às demais formas de assistência. A compreensão da assistência material como ferramenta para condições mínimas de sobrevivência permite nela incutir o fornecimento de itens como os livros para assistência educacional, ferramentas para assistência ao trabalho etc.

Além disso, a prestação de assistência material deve contemplar disparidades regionais, de modo a atender necessidades locais relacionadas ao clima, cultura etc. Neste ponto, há que se destacar que, por exemplo, nas regiões mais quentes e úmidas do país, o uniforme prisional deve





### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

contemplar tal realidade, assim como, a alimentação fornecida, assegurando-se tratamento minimamente condigno aos internos.

No mais, como afirmado, eventual assistência prestada pela família ou terceiros não poderá esquivar o papel e atuação do Estado nesta esfera, de modo que a assistência externa deverá ser sempre e apenas suplementar.

A prestação de assistência material será voltada ao cumprimento dos seguintes objetivos:

- Garantir o mínimo existencial, relativamente a itens básicos de higiene, vestuário e alimentação, adequando-os às diferentes realidades regionais;
- Assegurar acesso a bens, insumos e demais itens que possam contribuir com a ressocialização do indivíduo;
- Observar diferenças locais e culturais na delimitação dos objetos compreendidos dentro da assistência material;
- Franquear o acesso à assistência suplementar, desde que prestada em complementação e não em substituição ao papel do Estado;
- Verificação e atendimento a peculiaridades e necessidades específicas de populações vulneráveis privadas de liberdade.

#### **3.4.3.2 Saúde**

Quanto à assistência à saúde, esta é reconhecidamente deficitária; há de se ressaltar, a princípio, a notória ausência de espaços para tratamento. O sistema penitenciário conta, atualmente, com 1.383 (mil, trezentas e oitenta e três) unidades prisionais estaduais e 5 (cinco) federais (BRASIL, 2024c, p. 18), nas quais existem menos de 1200 (mil e duzentos) consultórios médicos (BRASIL, 2024c, p. 117). Quanto às salas de atendimento multidisciplinar, são cerca de 920 (novecentas e vinte); já farmácias ou salas para acondicionamento de medicamentos, são apenas 910 (novecentas e dez). O RELIPEN do segundo semestre de 2023 constatou que 221 (duzentos e vinte e um) estabelecimentos prisionais no país não possuem nenhum módulo de saúde, de nenhuma espécie, não contemplando sequer salas de atendimento, observação ou enfermarias.



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Para além da ausência de espaços, é de se considerar também a diminuta cobertura, face à ausência de profissionais. No período de julho a dezembro de 2023, por exemplo, foram realizadas cerca de 500.000 (quinhentas mil) consultas psicológicas, denotando que um grande percentual dos internos não possui acesso a este tipo de serviço.

Dentre as formas de assistência, portanto, a atenção à saúde deve ser priorizada, considerando que o espaço prisional favorece a transmissão de doenças infectocontagiosas e, pela notória insalubridade do ambiente, dificulta a recuperação do indivíduo. O sujeito privado de liberdade que adquire doenças no cárcere pode desenvolver maiores sequelas que as previstas à população comum, o que impacta em todos os aspectos de sua vida, como a reinserção no mercado de trabalho, dificultada nestas condições. Há que se considerar, ainda, que a falha recorrente em outras políticas de assistência (estudo, trabalho, sócio-espiritual) pode impactar também em temas como a saúde mental da pessoa privada de liberdade (PPL).

O RELIPEN aponta a existência de quase trinta mil pessoas privadas de liberdade com doenças graves transmissíveis, em sendo, HIV, Sífilis, Hepatite, Tuberculose e Hanseníase (BRASIL, 2024c, p. 121-122). A coleta de dados, porém, limita-se a pessoas em celas físicas, o que pode mascarar a totalidade dessas informações, por não considerar indivíduos já progredidos para o regime aberto ou mesmo sob prisão domiciliar; além disso, exclui outras doenças do controle estatístico. Também não há uma coleta específica e unificada de dados a respeito de doenças tratáveis e temporárias, que igualmente podem produzir sequelas mais graves no ambiente prisional e ampliar o número de óbitos entre indivíduos privados de liberdade, como é o caso, por exemplo, das gripes, malária, dengue, etc.

Impende, neste ponto, trazer à baila importante pesquisa publicada pelo Conselho Nacional de Justiça, denominada “Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023). Referido estudo apurou que a média de contágio por doenças graves dentro do sistema prisional pode atingir o triplo ou até o quádruplo das taxas consideradas comuns, em comparação à população em liberdade. Além disso, dentro do cárcere as consequências são, comprovadamente, mais graves. O risco de morte por caquexia (enfraquecimento extremo) é 1.350% maior entre quem está privado de liberdade do que na população em geral.



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Uma vez que não há apropriação de dados estatísticos sobre doenças consideradas leves, como é o caso da malária ou da dengue, não há um devido levantamento sobre a mortalidade por elas produzida dentro do cárcere, em comparação à população comum. Na verdade, ao se tratar do tema da mortalidade nos espaços de privação de liberdade, “morre-se muito, sabe-se pouco, registra-se quase nada. Praticamente não se responsabiliza, tampouco se repara” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023). Muitas das mortes capituladas como “naturais” decorreram, em verdade, de doenças que poderiam ter sido facilmente tratáveis em ambientes salubres, mas que, no cárcere, atingem proporções e desdobramentos desarrazoados.

A pesquisa faz referência ainda que a taxa de mortalidade ajustada para a idade de presos masculinos era de 423 por 100 mil comparado com 321 por 100 mil para população em geral. [...]óbitos por violência, suicídio e doenças transmissíveis apresentam taxa de incidência maiores”, também nesta comparação.

Entre os anos de 2016 a 2021, houve uma média de mais de mil óbitos por semestre, dentro do sistema prisional brasileiro. É um massacre silencioso e ininterrupto. A pesquisa indica, porém, a possibilidade de subnotificações, não só em relação às causas da morte como em relação à própria contabilidade do número de óbitos. De fato, é possível que uma pessoa privada de liberdade, sob grave quadro de saúde por doenças ou complicações decorrentes do cárcere, venha a obter o direito à prisão domiciliar e faleça longe do ambiente prisional, o que a excluiria de alguns indicadores (como observamos acima, ao relatar os dados do RELIPEN).

Ao consultar as bases de dados dos sistemas de saúde pública municipal, o estudo mostrou ainda que “há maior incidência e casos de sífilis e tuberculose em municípios com prisões”, e que “a presença de prisões implica aumento de casos de sífilis para a população feminina, mesmo sabendo que essas unidades prisionais são para a população masculina”. Assim é que a ausência de atendimento à saúde dentro das unidades prisionais comprovadamente reflete, portanto, na contaminação e transmissão de doenças entre a população extramuros.

Não há coleta de dados estatísticos, também, sobre doenças detectadas amplamente no cárcere e que atingem com menor frequência a população em geral, como é o caso de meningites, hepatites etc. A dificuldade de se controlar eventuais surtos de doença dentro dos espaços de privação de liberdade foi objeto de pesquisa constante nos meses mais intensos da pandemia do



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

COVID19<sup>28</sup>; todavia, pouco se produz ou se divulga em termos de pesquisa sobre a incidência de outros tipos de doenças, como gripe, dengue, malária, zika e chikungunya, muitas vezes sazonais e regionalizadas, e de efeitos mais graves num paciente debilitado pelas condições do cárcere.

Também não há dados nacionais unificados sobre cobertura vacinal dentro do cárcere.

O estudo relatado, em suma, conclui pela “necessidade de aprimoramento dos fluxos do sistema de justiça e administração penitenciária” bem como, da “disponibilidade e oferta de serviços de saúde às Pessoas sob Custódia Estatal (PCE)”, devendo ser aperfeiçoada também a gestão de dados estatísticos sobre doenças/óbitos. Assim é que o estudo em questão encerra propondo diversas ações possíveis relacionadas à letalidade no cárcere, cujas recomendações podem e devem ser incorporadas pelo presente Plano Nacional e subsequentes atos normativos.

Também é de se considerar que o “PLANO NACIONAL DE SAÚDE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO” foi editado pelo Ministério da Saúde em 2004 (BRASIL, 2004), tendo sido lançada apenas dez anos depois a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP (Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014). O texto dos documentos em questão se encontra atualmente desatualizado.

A PNAISP considera a participação do Município em tal política como facultativa, por exemplo, sendo condicionada à existência de espaços locais de privação de liberdade, o que desconsidera modalidades diversas de cumprimento de pena em municípios sem presídios/penitenciárias, bem como, a existência de egressos.

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) não foi integralmente incorporada em favor da população prisional. Embora modelos da denominada Atenção Básica em Saúde (ABS) já existissem há décadas (FAUSTO; MATTA, 2007) - como, por exemplo, na criação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), em 1991, e no Programa Saúde da Família (PSF), em 1994 - tais diretrizes foram apenas parcialmente admitidas na PNAISP. A título de exemplo, aponta-se aqui como omissão relevante a inexistência de alguns profissionais de atenção básica a operar no sistema carcerário, como é o caso dos agentes comunitários de saúde.

É necessário que um novo Plano de Saúde Prisional, a ser editado pelo Ministério da Saúde, incorpore integralmente tais políticas de atenção primária ou básica, no que for omissivo, devendo

---

<sup>28</sup> Ver, a respeito, o portal <https://www.covidnasprisoas.com/>. Acesso em 15 abr. 2024.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

ser igualmente atualizada a PNAISP, para ampliação da cobertura. Não há dúvidas quanto à relevância das ações dos citados agentes comunitários de saúde, cujas atribuições educativas, preventivas, de cadastramento e de orientação culminam apropriadas indiretamente por enfermeiros, assistentes sociais ou profissionais diversos, dentro do cárcere. É preciso democratizar e descentralizar o acesso à informação quanto ao processo de saúde e doença, bem como, quanto à organização e disponibilização dos serviços e da produção social da saúde.

Na impossibilidade de atendimento direto por agentes comunitários, seria possível materializar programa diverso nos espaços de privação de liberdade, mediante a criação dos denominados promotores de saúde. Trata-se de espécie de trabalhador, recrutado dentre as pessoas presas, que terá incumbência semelhante às dos agentes comunitários, que já estavam previstos no Plano Nacional e não foram, até o momento, efetivamente disseminados no país.

Ainda, os documentos apontados mostram-se extremamente concisos no que concerne à oferta de imunizantes, limitando-se o Plano a citar a necessidade de vacinação contra hepatites, *influenza* e tétano. Embora se saiba que a população prisional recebe prioridade em campanhas regulares, como a da gripe, faltam estratégias para suprimir e complementar a cobertura vacinal. A oferta e aplicação de todas as vacinas disponíveis na rede pública deve constituir meta prioritária dentro da assistência à saúde no ambiente prisional, tanto para a pessoa privada de liberdade quanto aos servidores e voluntários que operam nestes espaços, e especialmente em relação às pessoas que não tiveram acesso às vacinas na época própria.

Há de se observar, além disso, o disposto na Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, que dispõe sobre a Assistência Farmacêutica no Sistema Prisional.

Frente ao exposto, a assistência à saúde, neste Plano Nacional, observará os seguintes objetivos:

- Capacitar profissionais de saúde que atuam nos espaços de privação de liberdade, inclusive integrantes das Secretarias Municipais de Saúde, considerando as peculiaridades e demandas específicas do sistema prisional;
- Garantir que ações de atenção básica de saúde, de ordem primária, em regra preventivas, sejam asseguradas às pessoas presas de forma integral;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Produzir levantamento de dados estatístico unificado e nacional sobre outras doenças contagiosas, ainda que não consideradas graves, que sejam detectadas dentro do cárcere, inclusive para estabelecer políticas de atenção e controle;
- Garantir minimamente que medicamentos, insumos e vacinas sejam fornecidos pela própria unidade às pessoas privadas de liberdade;
- Promover campanha nacional de vacinação nos espaços de privação de liberdade, compreendendo as pessoas privadas de liberdade e também servidores e voluntários que operam nestes espaços, franqueando que os indivíduos que não receberam a devida cobertura na idade adequada possam recebê-la quando adultos, conforme calendário vacinal disponível no SUS;
- Implantar ações específicas voltadas à prevenção de tuberculose, hanseníase, diabetes, hipertensão, hepatites, DST/AIDS, dengue, bem como, de outras doenças, inclusive passíveis de controle por intermédio da vacinação;
- Implementar ações com foco em saúde mental, voltadas à prevenção e combate dos agravos psicossociais decorrentes do confinamento;
- Fortalecer a rede de proteção e assistência ao indivíduo que adquira doenças dentro do cárcere, privilegiando, sempre que possível, a possibilidade de atendimento extramuros, e respectiva continuidade do tratamento, mesmo quando em liberdade;
- Estabelecer políticas específicas de atenção ao indivíduo privado de liberdade que possua algum tipo de toxicodependência.

#### **3.4.3.3 Jurídica**

As Defensorias Públicas são, por atribuição constitucional, responsáveis pelo atendimento jurídico integral e gratuito aos necessitados, onde se extrai a obrigatoriedade de atenção a grupos vulnerabilizados, como é o caso dos indivíduos privados de liberdade. Além disso, tratam-se de órgãos de execução, de modo a officiar nos estabelecimentos penais para fiscalização de garantias, ou de suas violações, ainda que ocorresse a virtual hipótese de estarem todos os indivíduos encarcerados naquele determinado local devidamente representados juridicamente por advogados particulares. Deste modo, compreende-se que não há como falar-se na prestação de assistência jurídica sem destacar o papel da Defensoria Pública, nestes espaços – não se podendo descurar,



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

evidentemente, o respeito às prerrogativas profissionais dos advogados que também trabalhem em prol de seus constituídos presos.

A Emenda Constitucional n. 80/2014, conhecida como “Defensoria Para Todos”, determinou que no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais. O prazo determinado, entretanto, expirou sem o devido cumprimento. Faltam defensores públicos para resguardar o atendimento mínimo à população hipossuficiente do país. Como compatibilizar então a ausência de defensores públicos com a necessidade de prestação de assistência jurídica integral à população privada de liberdade?

Na expressão “integral” deve ser compreendido um atendimento jurídico que não se encerre em papel puramente figurativo no processo judicial, abarcando a necessidade de acesso a informações, defesa técnica em processos administrativos e também atuação em prol das pessoas encarceradas em ações de naturezas diversas que possam lhe assegurar o completo exercício da cidadania (como é o caso, por exemplo, de uma ação de retificação de registro, a ser distribuída em prol de um indivíduo encarcerado cuja certidão de nascimento demanda correção, apta a permitir sua correta identificação e emissão de outros documentos civis).

Em relação à assistência jurídica, aliás, deve existir enfoque no acesso aos documentos de identificação pessoal, razão pela qual o CNPCP criou através da Portaria CNPCP/MJSP nº 62, de 10 de abril de 2024, Grupo de Trabalho para estabelecer as diretrizes sobre identificação civil básica das pessoas em privação de liberdade.

De acordo com dados do RELIPEN (BRASIL, 2024c), em dezembro de 2023 existiam 49.898 (Quarenta e nove mil, oitocentos e noventa e oito) pessoas privadas de liberdade sem qualquer documento pessoal. A ausência de documentação e de identificação adequada impacta não só na própria gestão dos processos judiciais ou administrativos correspondentes, mas pode obstar a ascensão a direitos que o indivíduo venha a possuir, lhe prejudicando, por exemplo, o acesso à ações de saúde, benefícios previdenciários ou assistenciais etc.

Até que se promova a integral lotação e distribuição equânime de defensores públicos em todo o país, caberá a suplementação por advogados *ad hoc*, ou mesmo o atendimento prestado por



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

faculdades e instituições de ensino, mediante convênio. Ainda, por intermédio de atendimentos virtuais, que permitam o acesso direto ao indivíduo encarcerado.

Quanto à oferta de assistência jurídica nos espaços de privação de liberdade, esta terá os seguintes objetivos:

- Garantir acesso integral à defesa, bem como, atendimento jurídico individualizado, especializado e contínuo;
- Ampliar o acesso à assistência jurídica, através de melhorias estruturais e de inovação tecnológica;
- Assegurar o acesso imediato às informações processuais necessárias, sempre que a pessoa for presa;
- Fomentar a revisão periódica de prisões provisórias e providenciar também a revisão de casos já sentenciados, mediante mutirões de atendimento;
- Organizar a distribuição das tarefas e atividades voltadas à assistência jurídica prestada nos espaços de privação de liberdade.

#### **3.4.3.4 Social**

A prestação de assistência social visará o cumprimento dos seguintes objetivos:

- Integração com os demais vetores de assistência, complementando-os e suplementando-os no que for cabível;
- Garantir o acesso a benefícios, documentos e outros itens de assistência material a que o custodiado faça jus, encaminhando-o à assistência jurídica sempre que necessário;
- Ampliar o atendimento também à família da pessoa presa, quando identificadas situações de especial vulnerabilidade, efetuando-se os devidos encaminhamentos que se fizerem necessários.

#### **3.4.3.5 Religiosa**

Quanto à assistência socioespiritual, tem-se que através da Portaria CNPCP/MJSP nº 50 de 10 de outubro de 2023, o CNPCP instituiu grupo de trabalho para atualizar e aperfeiçoar a Resolução nº 8, de 9 de novembro de 2011, que dispõe sobre assistência à liberdade religiosa as





**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

peças privadas de liberdade, cuja trabalho é incorporado a este Plano podendo-se elencar os seguintes objetivos:

- Assegurar o acesso à assistência, independentemente da religião professada, o qual compreende o direito de professar qualquer religião ou crença, bem como, o exercício da liberdade de consciência;
- Garantir que a prestação da assistência ocorra de modo laico, sem intervenção estatal, em espaços ecumênicos adequados;
- Franquear o acesso de quaisquer grupos religiosos, ainda que minoritários, nos espaços de privação de liberdade, respeitando-se o conteúdo de cada prática religiosa;
- Impedir que a assistência religiosa seja desvirtuada e utilizada para fins correccionais, ou para estabelecer privilégios;
- Estabelecer normatização para prestação de assistência religiosa nas unidades prisionais.

**3.4.4 Ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal**

Para assegurar o cumprimento da diretriz em questão, o Plano contempla os seguintes objetivos:

- Buscar a assunção, pelo Ministério Público, de papel ativo e permanente na fiscalização da consecução dos objetivos da execução penal, com a realização de visitas, inspeções e atendimentos carcerários;
- Ampliar a capacitação dos demais atores que operam no sistema de justiça;
- Impor o uso de câmeras corporais pelos policiais penais, e câmeras de monitoramento nos espaços comuns;
- Fomentar a criação e atuação dos Conselhos da Comunidade, bem como, incentivar sua participação ativa;
- Facilitar que mecanismos de fiscalização, inclusive, organismos não-governamentais voltados à proteção de direitos humanos, possam ingressar nos espaços de privação de liberdade;
- Manter dados e controle estatístico do sistema penal, cujas informações deverão ser disponibilizadas publicamente;



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Fortalecer os Conselhos Penitenciários e de Política Criminal e Penitenciária, em âmbito estadual e distrital.

### **3.4.5 Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis dentro dos espaços de privação de liberdade**

O RELIPEN do segundo semestre de 2023 trouxe que a população feminina nas unidades prisionais brasileiras era de 27.010 (vinte e sete mil e dez) mulheres. Destas, mais de 300 (trezentas) seriam gestantes ou lactantes (BRASIL, 2024c).

Identificou-se um total de 2422 (Dois mil, quatrocentos e vinte e duas) vagas, em alas ou celas exclusivas, para pessoas autodeclaradas LGBTQIA+, 3015 (três mil e quinze) para idosos, 497 (quatrocentas e noventa e sete) para indígenas e 439 (quatrocentos e trinta e nove) para estrangeiros. Porém, a população prisional de estrangeiros é de 2.376 (duas mil, trezentas e setenta e seis pessoas), além de existir um quantitativo de pouco mais de 1600 (mil e seiscentas) pessoas presas sem qualquer informação sobre sua nacionalidade.

Também se identificou a existência de 4297 (quatro mil, duzentas e noventa e sete) vagas em alas ou celas voltadas para pessoas com deficiência, devidamente adaptadas de acordo com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Entretanto, a população prisional identificada como sendo de pessoas com deficiência corresponderia a 8.264 (oito mil, duzentas e sessenta e quatro) pessoas, dos quais, 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) seriam cadeirantes.

Com vistas a garantir o tratamento isonômico a grupos vulnerabilizados, estabelecem-se os seguintes objetivos:

- Desenvolver ações e estabelecer diretrizes focadas em grupos mais vulnerabilizados, especialmente: mulheres, pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência, indígenas, idosos e estrangeiros;
- Buscar o desencarceramento de grupos mais vulnerabilizados, sempre que possível, mediante cumprimento de cautelares diversas da prisão, inclusive monitoramento eletrônico;
- Assegurar dignidade menstrual a todas as pessoas que menstruam, dentro dos espaços de privação de liberdade;



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Garantir a existência de tradutor para estrangeiros ou pessoas sem nacionalidade declarada que não saibam se comunicar em língua portuguesa;
- Estabelecer quantitativo mínimo de celas adaptadas para pessoas com deficiência, de acordo com as regras determinadas pela ABNT, em todas as unidades prisionais do país;
- Promover a remição de pena por atividades próprias da economia do cuidado ou de forma facilitada para as respectivas populações vulneráveis.

### **3.4.6 Condições do cárcere e tratamento digno do preso**

Somente o atendimento das políticas assistenciais supra é que permitirá a convalidação do sistema atual para algo que se constitua, de fato, num espaço de tratamento digno do preso. O atendimento das pessoas privadas em liberdade deve sempre observar o item número 4 das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (as denominadas Regras de Mandela), das quais o Brasil é signatário, especialmente, em seu item 2.

**Regra 4**

1. Os objetivos de uma pena de prisão ou de qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência. Estes objetivos só podem ser alcançados se o período de detenção for utilizado para assegurar, sempre que possível, a reintegração destas pessoas na sociedade após a sua libertação, para que possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis.
2. Para esse fim, as administrações prisionais e demais autoridades competentes devem proporcionar educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, incluindo aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, desportiva e de saúde. Estes programas, atividades e serviços devem ser facultados de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos reclusos.

Os referidos temas e modalidades de assistência a serem prestadas foram enfrentados nos tópicos correspondentes. Porém, para além disso, é necessário combater abusos e excessos praticados dentro do ambiente prisional. Não se promove a recuperação de qualquer pessoa violando direitos humanos fundamentais.

Definem-se, a este respeito, os seguintes objetivos:

- Fortalecer os mecanismos de prevenção e combate à tortura;



### Ministério da Justiça e Segurança Pública

#### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

- Capacitar e atualizar agentes que operam nas unidades de privação de liberdade, com foco no combate à violência institucional;
- Garantir uma investigação imparcial e independente nos casos de denúncia de tortura ou maus-tratos;
- Restabelecer gradual e regularmente visitas e outros direitos suprimidos no período pandêmico;
- Contemplar, na arquitetura penal, quantitativo suficiente de celas e unidades de recolhimento, espaços para oferta de assistência ao trabalho, educacional, jurídica, e, quando possível, salas de videoconferência para realização de audiências, oferta de educação EAD e até mesmo visitas externas virtuais;
- Observar as diretrizes e metas anteriormente descritas, em qualquer hipótese.

### 3.5 EGRESSOS E POLÍTICA DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL

Quando estabelece, em seu artigo 10, o rol assistencial a ser ofertado ao indivíduo encarcerado, a Lei de Execuções Penais explicita, também, que esta prestação objetiva “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. É teor semelhante, aliás, do já citado item 4.1 das Regras de Mandela, o qual afirma que as penas privativas de liberdade têm por objetivo “proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência”, metas que só podem ser atingidas se o período de detenção for efetivamente utilizado para assegurar a reintegração.

A dicção dos textos em questão traduz-se na conclusão de que a política assistencial praticada ou não dentro do cárcere será potencialmente responsável pelos resultados advindos quando o indivíduo deixa o espaço de privação de liberdade. Entretanto, é equivocado fazer-se interpretação reducionista, no sentido de entender que a assistência prestada pelo Estado deveria encerrar-se, então, no espaço intramuros, encerrando-se com a colocação do indivíduo em liberdade. Se o objetivo primordial é assegurar-se condições de saída – isto é, que o egresso “saia melhor do que entrou” – a assistência prestada deve ter continuidade até o momento em que, exauridos seus objetivos, torna-se desnecessária.

Porém, como sabido, não é o que ocorre; a lei é bastante omissa ao tratar do tema da assistência ao egresso, o que parece permitir a negligência do Poder Público sobre este tema.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

A Lei de Execuções Penais (LEP) trouxe em seu art. 25 síntese do assunto, ao estabelecer que a assistência ao egresso consiste “I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade; II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses”. Referido prazo admite prorrogação, na forma do parágrafo único do artigo 25, desde que comprovado o empenho do egresso na obtenção de ocupação. O texto é conciso e inócuo, porém; afinal, desconhecem-se egressos que tenham efetivamente recebido alojamento ou alimentação custeada pelo Poder Público.

Com vistas a discriminar algum outro tipo de orientação e apoio a ser prestado, a LEP trouxe em seu art. 27 o dever atribuído ao serviço de assistência social de colaborar com a recolocação profissional do egresso; ainda, estabeleceu no art. 15, §3º, determinação à Defensoria Pública, no sentido de implementar “Núcleos Especializados [...] para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado”. Nem a concisão do texto foi capaz, no entanto, de torná-lo efetivo.

O “Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028)” tratou sinteticamente do tema, determinando a necessidade de investir em programas de inclusão social e prevenção direcionados para egressos e futuros egressos do sistema penitenciário, além de fortalecer esta política mediante instalação de patronatos nos municípios. A generalidade atribuída a estes comandos, novamente, impede sua efetividade.

Além da carência de programas, que quase nem existem, é de se ressaltar ainda a baixíssima produção de estudos sobre seus resultados.

É preciso considerar-se outros fatores que influem na dificuldade de reintegração, de ordem política e também social. Em verdade, ao deixar o espaço de privação de sua liberdade, o egresso sofre forte estigma, que se amplia pela ausência de políticas públicas específicas em seu favor, em cotejo às sequelas do confinamento. A existência de algumas poucas ações pulverizadas desenvolvidas pelos Estados não se mostra suficiente. Há pesquisas (KANH, 1998) que indicam que dentre a população submetida a regime fechado de prisão, um percentual próximo a 70% (setenta por cento) volta a sofrer acusações criminais, ocorrendo alto índice de reincidência. Embora o crescimento dos índices criminais urbanos seja matéria controvertida, as estatísticas



## Ministério da Justiça e Segurança Pública

### Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

oficiais de criminalidade, base sobre a qual se realizam diagnósticos, avaliações, análises e estudos científicos apontam no sentido de uma tendência mundial, desde os anos 50, para o crescimento dos crimes e da violência social e interpessoal. Se há tantas pessoas sendo presas e passando pelo processo de “reintegração” proposto pelas prisões, os índices de crimes deveriam regredir. Entretanto, não é o que ocorre.

Primeiro, porque antes mesmo de ingressar nas prisões a maioria destes indivíduos já se encontravam excluídos socialmente. Há uma variação existente entre o rigor da lei e o grupo social do indivíduo submetido à persecução penal, bem como, uma disparidade entre o tipo de delito e o tipo de punição atribuída, de modo que as penas de prisão, menos brandas, culminam sendo atribuídas, na prática, aos oriundos de grupos mais vulneráveis.

Adorno (2002) relata que na década de 1990, nos Estados Unidos, teria ocorrido um declínio nos referidos índices, motivados por um período de franco desenvolvimento econômico, redução de taxas de desemprego, expansão do mercado consumidor e do Estado do bem-estar, o que certamente impactou nas políticas de segurança. É certo, portanto, que a melhor política de apoio ao egresso seria sua alocação em uma sociedade igualitária, justa e solidária, e não simplesmente restituí-lo à mesma sociedade desigual que o excluiu, anteriormente.

Baratta (2002, p. 32) expõe que a prisão, do modo como se apresenta, é de fato incapaz de promover a reintegração do indivíduo à sociedade; ao contrário, o que ela tem produzido realmente são obstáculos ao alcance deste objetivo.

Num mundo ideal, o egresso teria recebido, enquanto preso, acesso à educação, formação profissional, trabalho e outras formas de assistência apropriadas, como de natureza moral, espiritual, social, desportiva, jurídica e de saúde. Ainda assim, ao deixar o cárcere enfrentaria dificuldades provenientes da assimilação da cultura prisional, que é muito diversa da sociedade liberta, além de possíveis implicações psicopatológicas do confinamento. A partir de conceito criado por Erving Goffman, Barreto (2006) reflete que a “mortificação do eu” e a assunção de uma nova identidade dificultam a ressocialização do indivíduo; isso ocorre porque, embora os dois mundos – o da reclusão e o da liberdade – estejam submetidos a um mesmo Estado, o conjunto de regras, normas e condutas são diferentes.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

As políticas públicas voltadas aos egressos deverão ser, enfim, complementares em relação à assistência ofertada dentro dos espaços de aprisionamento; porém, devem ser delineadas através de programas específicos, com objetivos, metas, ações, recursos e fiscalização próprios. A criação e estruturação de políticas estatais voltadas aos egressos depende, neste sentido, da ordenação de órgãos, ampliação de estruturas físicas e de equipamentos, capacitação de pessoas, passando por estratégias de gestão bem definidas.

Quanto aos recursos necessários, menciona-se aqui que a Lei Complementar nº 79, de 1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) prevê em seu art. 3º, VII, que os recursos do Funpen serão aplicados na elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes. Ainda, o art. 3-A, § 2º estabelece que os recursos do Funpen poderão também ser utilizados “no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais”.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova lei de licitações) trouxe em seu artigo 25, §9º, II, que nas licitações de serviços contínuos, a Administração poderia exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por egressos do sistema prisional.

Há que se estabelecer um sistema de gestão de dados com informações acerca de pessoas egressas, de programas já existentes e em funcionamento, e dos respectivos resultados já obtidos. A título de exemplo, menciona-se o “Projeto Começar de Novo”, desenvolvido pelo CNJ e instituído pela Resolução nº 96, de 2009. Trata-se de programa que ofertava vagas diretas, por instituições integrantes da Rede de Reinserção Social, além de cursos. Faz-se necessário catalogar programas de outras esferas, inclusive de iniciativa da sociedade civil, para incentivá-los e, se for o caso, replicá-los

Deve ser observado o conteúdo da Nota Técnica n.º 6/2020/COPA/DIRPP/DEPEN/MJ, sobre a prestação de assistência aos egressos.

Neste Plano Nacional, o tratamento ao egresso rege-se pelas seguintes diretrizes:

- I. Intersetorialidade das políticas públicas ao egresso;
- II. Prestação de assistência integral;



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

III. Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis.

### **3.5.1. Assistência: Intersetorialidade das políticas públicas ao egresso**

A assistência ao egresso, como dito, deve integrar todas as esferas da Administração, além de compreender a participação do Judiciário e do Legislativo, por ser a produção de resultados positivos acerca deste tema de interesse fulcral para toda a sociedade. Relativamente ao Poder Legislativo, é urgente o estabelecimento de diálogo fundamentado e instruído, objetivando evitar retrocessos que, sem qualquer fundamentação empírica ou teórica legítima, de cunho exclusivamente punitivista, fulminam as poucas políticas públicas existentes.

É fundamental que os espaços de privação de liberdade mantenham integração com a rede de proteção socioassistencial do Município, atuando em conjunto com os respectivos CRAS, CREAS, CAPS e CAPS-AD para acolhimento no momento da realocação do indivíduo em liberdade; ainda, que as políticas assistenciais estaduais e federais sejam igualmente integradas. A apropriação de dados estatísticos, neste ponto, afigura-se essencial.

Assim, dentro deste vetor, tem-se que a política ao egresso volta-se ao cumprimento dos seguintes objetivos:

- Inclusão, no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (SISDEPEN), de dados e informações sobre egressos do sistema prisional;
- Construir diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário para definição de programas e projetos de âmbito localizado, com metas e recursos definidos, voltados à reinserção social do egresso;
- Integrar ações locais específicas com políticas federais de ordem social, educacional e laboral;
- Fomentar incentivos fiscais diretos às empresas que contratam egressos;
- Ampliar as fontes de arrecadação do FUNPEN e a dotação orçamentária específica para políticas de atendimento ao egresso;
- Desenvolver programas de reabilitação do indivíduo;
- Implementar ações afirmativas, como a isenção de taxas de inscrição em concursos públicos e vestibulares, inclusive em institutos federais, facilitando o acesso ao ensino profissionalizante e superior aos egressos.





Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

### 3.5.2. Assistência integral

A assistência ao egresso, como dito, não se encerra no conteúdo declarado pela LEP (alojamento e alimentação). Para além do Poder Público, é preciso envolver toda a sociedade civil e compreender a oferta de educação, formação profissional e demais itens de assistência.

São objetivos, neste ponto:

- Desenvolvimento de uma Política Nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos e a Sociedade Civil;
- Fomento à criação dos patronatos, públicos ou particulares, ou órgãos similares, nos Estados que não os possuem;
- Facilitação de acesso aos serviços de assistência social, organizações da sociedade civil e Defensoria Pública, para obtenção de certidões e documentos aptos ao exercício da plena cidadania, os quais poderão ser requisitados de quais entes públicos ou privados, independentemente de onde estejam localizados;
- Garantir acesso a benefícios socioassistenciais de natureza eventual, inclusive municipais ou estaduais, a que possam fazer jus;
- Assegurar assistência psicológica específica, inclusive relativamente aos efeitos da prisionização;
- Franquear acesso a tratamentos de saúde, inclusive para drogaditos, mediante encaminhamento aos espaços disponíveis para tanto;
- Assegurar ampla divulgação e efetividade do Programa “Começar de Novo”, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- Pactuar convênios com instituições de ensino particulares, especialmente, técnicas ou profissionalizantes, para oferta de vagas aos egressos e, se for o caso, bolsas de estudo;
- Fortalecer os Conselhos da Comunidade, e ampará-los nas respectivas ações de assistência aos egressos;
- Desenvolver um observatório do egresso, com o objetivo de monitoramento de ações voltadas para a reintegração social em cada órgão de execução penal e a fiscalização do atingimento de seus objetivos, com participação de representantes da sociedade civil;



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

- Fazer cumprir o preceituado na Nova Lei de Licitações, em relação à contratação de egressos em obras públicas;
- Incentivar os municípios na estruturação de programas e projetos voltados para o egresso com foco na diminuição da reincidência criminal.

### **3.5.3. Respeito à diversidade e aos grupos vulneráveis**

As peculiaridades dos grupos sociais vulnerabilizados deverão ser, igualmente, objeto de foco no momento em que deixam o espaço de privação de liberdade, estabelecendo-se, para tanto, os objetivos seguintes:

- Definir políticas próprias de atenção à mulher egressa, assegurando-lhe oportunidade de trabalho emancipatório;
- Ainda quanto às mulheres, assegurar seu acesso à creches, escolas e outros espaços públicos de suporte, especialmente quando, na condição de cuidadoras, não possuem rede de apoio;
- Observar, quanto às pessoas LGBTQIA+, a existência de eventual espaço de acolhimento para retorno à sua comunidade de origem, considerando tratar-se de população especialmente vulnerabilizada;
- Igualmente, verificar em relação ao idoso egresso, se haverá possibilidade de reintegração e acolhimento familiar, especialmente quando necessitarem diretamente de apoio, buscando atendimento via CRAS e CREAS em relação aos respectivos familiares;
- Auxiliar o retorno à comunidade de origem, sempre que a pessoa presa se autodeclarar integrante de grupo populacional minoritário, estrangeiro, ou quando a unidade prisional se situar à distância considerável do local de residência do egresso;
- Relativamente às pessoas com deficiência, assegurar o acesso a próteses, órteses ou adaptações habitacionais que permitam a diminuição das barreiras para sua participação plena e efetiva na sociedade, na forma da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar o ciclo completo da Execução Penal, o Plano Nacional para o quadriênio 2024 - 2027 recomenda que seja adotada a metodologia de governança e gestão aqui apresentada como a ferramenta estratégica central para viabilizar a pretendida refundação da Administração Penitenciária no Brasil, a partir das evidências dos quarenta anos da Lei nº 7.210/84.

O Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária está previsto para ser executado em uma década (2024-2034), exatamente, para que a consolidação do Sistema Unificado de Administração Penitenciária (SUAPEN) proposto (i) seja exequível e se confirme como a base político-institucional da SENAPPEN e das Secretarias Estaduais e Distrital e (ii) garanta o desenvolvimento da sua capacidade executiva com o redimensionamento do seu capital humano e financeiro a cada LDO e a cada LOA, para que Administração Penitenciária no Brasil tenha uma agenda a bem do serviço público e do interesse da sociedade.

Os instrumentos de trabalho gerados neste quadriênio, por sua vez, representam a base técnico-operacional do processo de institucionalização do referido Programa. Esses instrumentos são, basicamente, os protocolos táticos integrados de Política Criminal (PrTI/PC) e de Política Penitenciária (PrTI/PP) padronizados nacionalmente de forma temática, bem com os manuais de procedimento das carreiras da Administração Penitenciária Federal, da Administração Penitenciária Estadual/Distrital e da Administração da Rede Municipal de Prevenção Criminal.

Criar a Lei Geral da Administração Penitenciária e aprovar o PLP 127/23, que institui a Política Nacional de Execução das Penas Restritivas de Direito e Medidas Congêneres, são requisitos fundamentais para o equilíbrio da administração da Justiça Criminal, seja pela repactuação federativa na aplicação da Execução Penal em todas as esferas públicas, seja pelo aporte assegurado aos Fundos Penitenciários para implementar as políticas públicas.

Numa visão prospectiva, essas propostas legislativas e o financiamento público da Política Criminal e Penitenciária são condicionantes básicos para assegurar as medidas estruturais recomendadas pelo CNPCP.

Na perspectiva do Direito Administrativo brasileiro, os efeitos dessas medidas asseguram ao Poder Executivo entregar ao país a necessária e tardia autonomia e sustentabilidade da Administração Penitenciária, através da:



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

. estruturação do *Sistema de Restrição de Direito; nos municípios com comarca e no Distrito Federal* integrado ao SINASE, com a oferta de vagas e serviços especializados voltado a pessoas que praticaram crimes sem violência ou grave ameaça, cuja condenação não ultrapassa quatro anos; bem como àquelas que se encontrem sob uma medida congênera de alternativa penal à prisão prevista no processo penal e na execução penal por crime praticado sem violência ou grave ameaça, cuja condenação não ultrapassa oito anos.

. superação do *estado de coisas inconstitucional do Sistema Penitenciário Estadual/Distrital*, com a oferta de um tratamento penal qualificado e humanizado a pessoas privadas de liberdade por terem praticado crimes com violência ou grave ameaça cuja condenação varia entre quatro a quarenta anos, bem como àquelas que se encontrem sob uma medida congênera de encarceramento prevista no processo penal e na execução penal.

. integralização do *Sistema Penitenciário Federal* ao SUSP e ao SISBIN, com a oferta de um tratamento penal cada vez mais qualificado e diferenciado a pessoas privadas de liberdade que lideram ou estão associadas à criminalidade violenta e à criminalidade organizada.

. estruturação da *Rede Estadual/Distrital de Assistência* para pessoas privadas de liberdade, com oferta de serviços técnicos especializados de educação, trabalho, saúde, assistência material, jurídica e religiosa.

. estruturação da *Rede Estadual/Distrital de Assistência* para pessoas com medida de segurança integrada ao SUS, com a oferta de serviços técnicos especializados.

. estruturação da *Rede Municipal/Distrital de Reintegração Social* para pessoas egressas do sistema prisional integrado ao Conselho da Comunidade e ao SUAS, com a oferta de vagas e serviços técnicos especializados voltados à cidadania plena da pessoa com pena extinta.

As propostas recomendadas neste trabalho resultam do esforço do CNPCP para uma construção colaborativa e afirmativa das temáticas priorizadas junto aos atores sociais e institucionais. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024-2027 representa o marco temporal para gerar as bases para a estruturação de um programa que precisa se tornar sustentável em prol de uma política criminal e penitenciária que responda aos desafios do sistema de justiça criminal e da administração penitenciária brasileiros para o século XXI.



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

## 5 REFERÊNCIAS

- ABI-ACKEL, Ibrahim. Legislação. Câmara dos Deputados. Edição: BRASIL. 1 de julho de 1983. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>>. Acesso em: 19 mar. 2023.
- ADORNO, Sérgio. Crimen, punición y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques. 2006. **Quórum: revista de pensamiento iberoamericano**, n. 16, 2006 pp 41-49.
- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n° 8, jul/dez 2002, p. 84-135.
- ADORNO, Luis; MUNIZ, Tiago. As 53 facções criminosas brasileiras: repórteres viajaram as cinco regiões do país em 2021 para relatar as diferentes dinâmicas criminais. **Anuário Brasileiro De Segurança Pública: 2018-2021**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Edição especial eleições 2022., p 10-25.
- ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- AMORIM, Carlos. **CV-PCC: a irmandade do crime**. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- ANGELO, Tiago. SP deve fornecer alimentação a presos que aguardam audiência de custódia, diz juiz. **Consultor Jurídico**. 6 nov. 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-06/sp-fornecer-alimento-presos-aguardam-audiencia/>>. Acesso em 18 abr. 2024.
- ARAÚJO, Márcia de Alencar. **Metodologia de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas do Brasil**. In: Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas, DEPEN, MJ, Brasília, 2002.
- ARAÚJO, Márcia de Alencar. **Análise Qualitativa das Penas e Medidas Alternativas: destinação e eficácia no Brasil** in: Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas, caderno temático n° 03, pág. 31 a 43 da CONSEG, MJ, Brasília, 2009.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos – Instituto Carioca de Criminologia, 1999.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. **Discursos Seduciosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, v. 2, n. 3, p. 57-69, 1º semestre de 1997.

BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. **Revista Psicologia, Ciência e Profissão**, 2006, 26 (4), 582-593.

BATISTA, Nilo. **Capítulos de política criminal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2022.

BEIRAS, Iñaki Rivera. VIII Encontro Nacional de Execução Penal. Conferência Internacional sobre Desencarceramento, IBEP, Brasília-DF, setembro de 2022.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Segurança pública, para além das saidinhas. **Estadão**, 19 maio 2024. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/seguranca-publica-para-alem-das-saidinhas/>>. Acesso em 19 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Presos**. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/>>. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024b. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2020-2023**. Brasília, 2019. Disponível em <[https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2020-2023.pdf)>.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015**. Brasília, 2015. Disponível em <[https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf](https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mapa da Segurança Pública – 1º semestre de 2023**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Brasília, 2021. Disponível em <[https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano\\_nac\\_de\\_seguranca\\_publica\\_e\\_def\\_soc\\_2021\\_\\_2030.pdf/view](https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021__2030.pdf/view)>.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**

**Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**

BRASIL. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Brasília, 2004. Disponível em <<https://encurtador.com.br/osyY4>>. Acesso em 14 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2011. Disponível em <<https://encurtador.com.br/cnEOV>>. Acesso em 15 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2011. Disponível em <[https://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2011/img/07\\_jan\\_portaria4279\\_301210.pdf](https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/img/07_jan_portaria4279_301210.pdf)>. Acesso em 15.03.2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Relatório de Informações Penais: 1º semestre de 2023. Brasília, 2023b. Disponível em <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2023.pdf>>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Relatório de Informações Penais: 15º Ciclo SISDEPEN. Brasília, 2024c. Disponível em <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN)**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em <<https://encurtador.com.br/esxOU>>.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus nº 158580/BA, 6ª Turma, Relator Ministro Rogério Schietti Cruz, j. 19/04/2022, p. 25/04/2022, Brasília, 2022. Disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em 25 maio 2023.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 208240/SP, Relator Ministro Edson Fachin, j. 11/4/2024, DJE 19/4/2024, Brasília, 2024. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 25 abr. 2024.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. Incertezas na medição da evolução das Mortes Violentas Intencionais no Brasil: desafios metodológicos e dilemas de políticas públicas. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública,





Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

p. 24-37, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 19/05/2024.

CACICEDO, Patrick Lemos. Desafios para a educação nas prisões na era do grande encarceramento. *ARACÊ – Direitos Humanos em Revista* | Ano 3 | Número 4 | Fevereiro 2016, p. 122-138.

CACICEDO, Patrick Lemos. O Princípio da *Less Eligibility*, a Legalidade na Execução Penal e os Tribunais Superiores. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 306-316, jan-fev 2015.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Armas de fogo e homicídios no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2023**. Brasília: Ipea; FBSP, 2023. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/riatlasdaviolencia2023>

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do crime: a caminho dos GULAGs em estilo ocidental**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução CFP 06/2019 Comentada: orientações sobre elaboração de documentos escritos produzidos pela(o) psicóloga(o) no exercício profissional**. Brasília, 2019. Disponível em <<https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CFP-n-06-2019-comentada.pdf>>.

Acesso em 4 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2012. Disponível in <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012>. Acesso em 15 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>>.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Letalidade prisional**: uma questão de justiça e de saúde pública. Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; Colaboração Fundação Getúlio Vargas. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia**. Brasília, 2020. Disponível em <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual\\_de\\_protecao\\_social-web.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf)>. Acesso em 15 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: CNJ, 2024a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. Resolução n. 9, de 9 de novembro de 2011. Estabelece a proporção máxima adequada de agentes penitenciários e membros da equipe técnica em relação aos presos. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

D'URSO, L. F. B. Proposta de uma nova política criminal e penitenciária para o Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 6, n. 11, p. 77–88, 2009. DOI: 10.14210/nej.v6n11.p77-88. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1511>. Acesso em: 16 maio. 2024.

EASTWOOD, Niamh; FOX, Edward; ROSMARIN, Ari. A quiet revolution: drug decriminalisation across the globe. **Release: drugs, the law & human rights**. 2016. Disponível em <<https://www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-2016>>.

ESTADÃO. Negros são os mais abordados pela polícia no Rio, afirma pesquisa. 15 fev. 2022. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/brasil/negros-sao-os-mais-abordados-pela-policia-no-rio-afirma-pesquisa/>>. Acesso em 20 abr. 2024.

ESTEVES, Diogo et. al. **Cartografia da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: DPU, 2023.

FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues; MATTA, Gustavo Corrêa. In. Morosini, Márcia Valéria G. C; Corbo, Anamara D'Andrea. **Modelos de atenção e a saúde da família**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007, p. 43-67.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; MARCIAL, Elaine Coutinho. **Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em 19 maio 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartografias da violência na Amazônia**. 2. ed. São Paulo: FBSP, 2023a.

G1. Monitor da violência. Assassinatos caem 4% no Brasil em 2023, mostra edição final do levantamento periódico. 12 mar. 2024. Disponível em <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2024/03/12/monitor-da-violencia-2023.ghtml>>. Acesso em 20 mar. 2024.

GOMES, Geder Luiz Rocha. **A substituição da prisão**, JusPODIVM, Salvador, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório Mundial 2014: Brasil**. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2014/country-chapters/259992#3c2a43>>. Acesso em 10 set. 2023.

IBCCRIM. A política antimanicomial do poder judiciário: a resolução CNJ 487/2023 e a adequação das medidas de segurança à legalidade e à dignidade humana. **Boletim IBCCRIM**, [S. l.], v. 31, n. 367, 2023. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/587](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/587). Acesso em: 23 abr. 2024.

INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **World Prison Brief**, London, Birkbeck, University of London. Disponível em <[https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All)>. Acesso em 15 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agregados por setores censitários preliminares**, 2022. Disponível em <[https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm\\_source=ibge&utm\\_medium=home&utm\\_campaign=portal](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal)> Acesso em: 10 mar. 2024.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum.** Brasília, DF: Ipea, 2023. 107 p. DOI

ISIDRO, Bruno César Azevedo. **O monitoramento eletrônico de presos e a paz social no contexto: nova política de contenção da modernidade a partir da visão da microfísica do poder e da sociedade de controle,** UEPB, 2017

JESUS, Damásio E. de. **Penas Alternativas: anotações à Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998.** São Paulo: Saraiva, 1999.

KANH, Túlio. Programa integrado de prestação de serviço à comunidade: avaliando a experiência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n° 20, p. 287, 1998.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada.** Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Summus, 2013.

LEITE, Fabiana de Lima. **Manual de Gestão para as Alternativas Penais,** DEPEN/PNUD, Brasília, 2017

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil.** São Paulo: Todavia, 2018.

MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova. CCJ do Senado aprova a PEC da ‘ortopedia moral’. **Consultor Jurídico.** 15 mar. 2024. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-15/pec-da-ortopedia-moral/>>. Acesso em 18 abr. 2024.

MARONNA, Cristiano Avila. **Lei de Drogas interpretada na perspectiva da liberdade.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MARONNA, Cristiano; ANGELLI, Felipe. O Pacheco do presente precisa ouvir o Pacheco do Passado. **Consultor Jurídico.** 12 abr. 2024. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2024-abr-12/o-pacheco-do-presente-precisa-ouvir-o-pacheco-do-passado/>>. Acesso em 18 abr. 2024.

MOTTA, Fabrício; GOTTI, Alessandra. Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas. **Consultor Jurídico.** 11 fev. 2021. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/articulacao-instrumento-do-direito-e-das-politicas-publicas/>>.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas/>. Acesso em 18 abr. 2024.

NASSAR, Paulo. Conceitos e processos de comunicação organizacional. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008, p. 61-75.

NETO, Arthur Corrêa da Silva. **Tornezeira Eletrônica**, Juruá Editora, <https://jurua.com.br>, 2021

NUCCI, Guilherme de Souza. **Criminologia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PAVARINI, Massimo. O instrutivo caso italiano. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 2, p. 67-76, 2º semestre de 1996.

PRANIS, Kay. **Processos Circulares**. 1ª. ed. São Paulo: Palas Athena, 2010.

PROJETO BRASIL POPULAR. Cadernos para debate – 03, 2020. Disponível em <[https://drive.google.com/file/d/1xneF0WB8DOvVFXjitOO\\_4\\_QWuUk\\_il9X/view](https://drive.google.com/file/d/1xneF0WB8DOvVFXjitOO_4_QWuUk_il9X/view)>.

REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS. **XVIII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio/xviii-relatorio-da-rede-integrada-de-bancos-de-perfis-geneticos-maio-2023/view>>.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. El abuso del sistema penal. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminologia**, n. 19, 2017. Disponível em <<http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19.html>>.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARSUR, Marcelo. Violência real, lei simbólica: resposta simples para problema complexo. **Consultor Jurídico**. 9 fev. 2024. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2024-fev-09/violencia-real-lei-simbolica-resposta-simples-para-problema-complexo/>>. Acesso em 18 abr. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS. Brasília. Disponível em <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/SPF>>. Acesso em 21 maio 2024.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

SHECAIRA, Sergio Salomão. **Prestação de serviços à comunidade**: alternativa a pena privativa de liberdade. 1991. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991. Disponível em <<https://repositorio.usp.br/item/000734497>>. Acesso em: 21 maio 2024.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Execução penal no sistema penitenciário federal**. 2. ed. Natal: OWL Editora Jurídica, 2024.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Princípios da presunção de inocência e do devido processo legal no direito processual criminal**. Natal: OWL, 2023.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; HAMILTON, Olavo. **Drogas e punitivismo**: superlotação carcerária, aumento da criminalidade e fomento das organizações criminosas. Natal: OWL Editora Jurídica, 2024.

UCHÔA, Roberto. Como o recadastramento de armas evidenciou o descontrole sobre o mercado. **Fonte Segura**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/como-o-recadastramento-de-armas-evidenciou-o-descontrole-sobre-o-mercado/>. Acesso em 19/05/2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global study on homicide 2023**. New York: United Nations, 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: United Nations, 2013.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Acordo de não persecução penal**, 2ª ed., São Paulo: Thomson Reuters brasil, 2024.

VASCONCELOS, Beto et.al. Questão Federativa e Sistema Penitenciário. In: DE VITTO, Renato C. P.; DAUFEMBACK, Valdirene (orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova Política Penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento; Casa de Direito, 2018, pp. 31-77.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia-Freitas Bastos, 2001.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et. al. **Direito Penal Brasileiro**. 2. ed., v. I. Rio de Janeiro: Revan, 2003.