

## O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A ADPF 347: O ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PELO CNJ

THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM AND ADPF 347: THE CONFRONTATION OF THE  
UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS BY THE CNJ

Recebido em	12/05/2022
Aprovado em	09/06/2022

Versalhes Enos Nunes Ferreira<sup>1</sup>  
Elen Cristina Lima Freitas<sup>2</sup>  
Homero Lamarão Neto<sup>3</sup>

### RESUMO

---

O artigo analisa a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) diante do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347). Desta forma, por intermédio de pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, busca responder ao problema de pesquisa concernente em saber quais as contribuições realizadas pelo CNJ objetivando superar as mazelas das prisões brasileiras. Para a satisfação do objetivo central, o texto foi dividido em quatro itens, sendo o primeiro as considerações iniciais. Em seguida, trata da ADPF 347 e da realidade estrutural das prisões. No item seguinte, estuda as medidas implementadas pelo CNJ. Conclui-se que o reconhecido quadro de transgressão de direitos fundamentais ocorrido nos estabelecimentos penais exige atuação estatal efetiva com impacto no sistema penal, cabendo ao CNJ monitorar a situação desses estabelecimentos, elaborar medidas que auxiliem na superação da problemática, dialogar e buscar cooperação com as autoridades visando à melhoria do sistema prisional, não se podendo esquecer do objetivo precípuo da execução penal, qual seja, ressocializar.

**Palavras-chave:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347; Estado de Coisas Inconstitucional; Conselho Nacional de Justiça.

### ABSTRACT

---

The article analyzes the performance of the National Council of Justice (CNJ) before the recognition of the State of Unconstitutional Affairs (ECI) in the Brazilian prison system by the Federal Supreme Court (STF), in the Claims of Non-compliance with the Fundamental Precept nº 347 (ADPF 347). Thus, by means of bibliographic research of qualitative

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito - Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Especialista em Direito do Trabalho - Universidade da Amazônia (UNAMA/PA). Graduado em Direito - Universidade Federal do Pará (UFPA). Integrante da linha de pesquisa "Teorias da Justiça e Políticas Públicas: Fundamentação" (CESUPA/CNPq) e dos grupos de pesquisa "Trabalho Decente" (CESUPA/CNPq) e "Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas" (UFPA/CNPq);

<sup>2</sup> Graduanda em Direito - Centro Universitário FIBRA (Faculdade Integrada Brasil Amazônia);

<sup>3</sup> Doutor em Direito - Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor Colaborador da Escola Judicial do Poder Judiciário do Estado do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

approach, it seeks to answer the research problem concerning the contributions made by the CNJ aiming to overcome the shortcomings of Brazilian prisons. To meet the central objective, the text was divided into four items, the first of which is the initial considerations. Next, it deals with ADPF 347 and the structural reality of prisons. In the next item, it studies the measures implemented by the CNJ. It is concluded that the recognized framework of transgression of fundamental rights that occurred in penal establishments requires effective state action with an impact on the penal system, and it is up to the CNJ to monitor the situation of these establishments, develop measures that help to overcome the problem, dialogue and seek cooperation with the authorities aiming to improve the prison system, not forgetting the main objective of penal execution, that is, resocialization.

**Keywords:** Claims of Non-compliance with the Fundamental Precept nº 347; State of Unconstitutional Affairs; National Council of Justice.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), através do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2020 (BRASIL, 2022h, p. 15/16), atualizado até 14 de abril de 2022, a população privada de liberdade alcançou o patamar de 672.697 pessoas, distribuídas nas 1.397 unidades prisionais estaduais e federais, sendo que o número total de vagas disponíveis é de 455.113. Deste modo, o Brasil possui um déficit de 217.584 vagas

O CNJ, através do relatório “O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347” (BRASIL, 2021a, p. 06), informa que, nos últimos dez anos, havia pelo menos 50% mais presos do que vagas existentes, com pico de quase duas pessoas por vaga no primeiro semestre de 2016. O número de pessoas presas por 100 mil habitantes subiu 37,9% na década, fruto do aumento contínuo da população prisional desde os anos 1980. Acrescenta que o segmento privado de liberdade aumentou 9,3% entre 2016 e 2020, sendo que nesse período houve redução de cerca de 100 vagas no sistema.

Essa conjuntura vem se perpetuando no país, fruto de um comportamento inadequado ou descompromissado dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, que acaba repercutindo na realidade vivenciada nas unidades prisionais, e que teve na análise da ADPF 347 o reconhecimento do ECI, denotando a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro. Em setembro de 2015, o STF iniciou a primeira etapa do julgamento com a concessão de dois dos oito pedidos realizados em sede cautelar.

Desse modo, o estudo objetiva analisar a atuação do CNJ, notadamente a partir do deferimento das cautelares, focando na concretização de medidas tendentes a contribuir na superação dessa realidade marcada por violações generalizadas e sistemáticas dos direitos fundamentais de pessoas privadas de liberdade. Assim, através de pesquisa bibliográfica de

abordagem qualitativa, busca responder ao problema de pesquisa concernente em saber quais as contribuições realizadas pelo CNJ objetivando superar as mazelas das prisões brasileiras.

Para a satisfação do objetivo principal, o texto foi dividido em quatro itens, sendo o primeiro as considerações iniciais. Em seguida, trata da ADPF 347 e da realidade estrutural dos estabelecimentos prisionais. Após, estuda as medidas implementadas pelo CNJ. Por fim, as ponderações conclusivas. O resultado obtido reconhece que o quadro de transgressão de direitos fundamentais exige atuação estatal efetiva com impacto no sistema penal, cabendo ao CNJ monitorar a situação desses estabelecimentos, elaborar medidas que auxiliem na superação da problemática, dialogar e efetivar cooperação com as autoridades visando à constante melhoria do sistema carcerário.

## **2 A ADPF 347 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO**

Em 27 de maio de 2015, o Partido Socialismo e Liberdade ingressou no STF com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (BRASIL, 2015a), combinado com pedido de concessão de medida cautelar, visando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro e a adoção de medidas estruturais que seriam manejadas e monitoradas pela Corte, com o auxílio primordial dos demais entes estatais, visto que a problemática apontada alcançava todas as unidades da Federação.

A relatoria coube ao Ministro Marco Aurélio, que entendeu cabível o ajuizamento da ADPF, reconhecendo uma nova modalidade de inconstitucionalidade, qual seja, o ECI, representando um controle abstrato de constitucionalidade. E, após descrever a situação vivenciada pela população carcerária, confirmou que dela decorrem diversas violações a preceitos da Lei nº 7.210 de 1984 (Lei de Execução Penal - LEP), bem como a direitos e garantias fundamentais, como: o princípio da dignidade humana; a proibição de tortura e tratamento desumano ou degradante; a vedação da aplicação de penas cruéis; o dever estatal de viabilizar o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; a segurança dos presos às integridades física e moral; e os direitos à saúde, à educação, à alimentação, ao trabalho, à previdência e à assistência social, e à assistência judiciária (MAGALHÃES, 2019, p. 05).

O ajuizamento da ADPF 347 baseou-se em diversas decisões proferidas pela Corte Constitucional Colombiana, que reconheceu o ECI como mecanismo hábil a solucionar demandas envolvendo a efetivação de direitos fundamentais. A primeira manifestação ocorreu na *Sentencia de Unificación - SU 559, de 6/11/1997*, promovida por diversos professores que

tiveram seus direitos previdenciários sistematicamente violados pelas autoridades públicas. O Tribunal determinou a superação do quadro de inconstitucionalidades em prazo razoável, mediante a construção de soluções estruturais, em vista da constatação de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais. (CUNHA JÚNIOR, 2016, s.p.; KOSAK, BARBOZA, 2020, p. 177)

No Brasil, a conjuntura levada ao conhecimento do STF se referia ao quadro de graves, generalizadas e sistemáticas violações de direitos fundamentais da população prisional, sendo que esta realidade não impacta somente o indivíduo privado da liberdade, como também, a própria sociedade, na medida em que a ressocialização não é alcançada. Dados do DEPEN (BRASIL, 2022h, p. 16), referentes a 2015, momento da propositura da ADPF, revelam que o crescimento desse grupo aumentou em 12,28% naquele ano, sendo que, o país possuía 698.618 pessoas privadas de liberdade, para um quantitativo de 371.201 vagas, representando cerca de 327.417 vagas faltantes.

Neste contexto, de inconstitucionalidades do sistema penitenciário, a análise, ainda que sintética, dos fundamentos apresentados pelo STF na decisão da Medida Cautelar merecem atenção, conquanto que demonstram as graves violações ocorridas nos estabelecimentos carcerários, refletindo na inobservância de direitos constitucionais, assim como apontam mecanismos que precisam ser adotados por Executivo e Legislativo, posto que a resolução do problema perpassa pela elaboração e implementação de políticas, com a indicação de procedimentos e metas, cuja responsabilidade recai sobre todas as instâncias institucionais.

## 2.1 A MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 347 E SUA FUNDAMENTAÇÃO

A realidade dos estabelecimentos de custódia no Brasil continua a desafiar os Poderes constituídos na elaboração e execução de políticas públicas eficazes capazes de salvaguardar os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, impedindo que o quadro de graves e massivas violações daqueles permaneça. E, essa preocupação é legítima, porque o país vive uma trajetória de aumento em sua população prisional desde 2015, que não vem sendo acompanhada com ações dos governos visando impedir as superlotações e as transgressões a direitos básicos. Atualmente, o país conta com um deficit de 217.584 vagas faltantes.

Segundo o *World Prison Brief (WPB)* (2022, s.p.), principal banco de dados sobre sistemas prisionais em todo o mundo, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do planeta, ficando atrás somente de Estados Unidos da América e China. O *WPB* informa que

no ano 2000 o país possuía uma população prisional com cerca de 233 mil pessoas, e, em 2018, esse quantitativo alcançou mais de 744 mil.

O grande dilema que essa situação suscita é a necessidade de se construírem mais estabelecimentos penais, porém, observando as diretrizes que a LEP indica, posto que a assistência ao preso é um dever do Estado, objetivando não apenas prevenir o crime, como também orientar o retorno à convivência social. Logo, como diz Marcão (2019, p. 53), para resguardar os direitos da pessoa presa, cabe ao Poder Público assegurar assistências material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, sem esse mínimo não há como proteger a dignidade desses cidadãos.

O Brasil possui uma ampla legislação aplicável ao contexto da situação carcerária, inexistindo desproteção normativa, visto que ao lado da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), o país possui uma legislação de execução penal e ratificou Tratados que versam sobre esse tema. E mais, a própria atuação do CNJ também denota a preocupação com a superação dessas problemáticas. Evidentemente, as falhas estruturais acabam sobressaindo em vista da inércia e incapacidade das autoridades públicas. É por isso que Campos (2016, p. 40) assinala que:

Por certo que não se trata da inércia de uma única autoridade pública, nem de uma única unidade federativa, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo que tem resultado na violação desses direitos. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestado verdadeira falta de vontade política em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Falta sensibilidade legislativa quanto ao tema da criminalização das drogas, razão maior das prisões. O próprio Judiciário tem contribuído com o excesso de prisões provisórias, mostrando falta de critérios adequados para tanto. Falta estrutura de apoio judiciário aos presos. Trata-se, em suma, de mal funcionamento estrutural e histórico do Estado como fator do primeiro pressuposto, o da violação massiva de direitos.

Face a esse quadro, de sensível déficit de vagas nas penitenciárias, políticas públicas não acompanham essa realidade, fazendo com que as casas penais sejam marcadas por atos de violência, superlotação e falta de condições dignas de vida, deixando os custodiados em situação de vulnerabilidade. É bom lembrar que o Brasil promulgou uma Constituição fundamentada na tutela da dignidade humana e assumiu o compromisso de concretizar direitos essenciais, obrigando-se, ainda, a observar normas decorrentes de Tratados que versam sobre direitos humanos, porém, mesmo assim, a inércia e falta de vontade política dos Poderes contribuem para a manutenção dessa situação, resultando em desapeço à Carta Política e ao ser humano.

É dentro desse “caos penitenciário” e do “esquecimento de valores fundantes da vida comunitária” (OLIVEIRA, 2018, p. 72/73) que o STF recebeu a ADPF 347, contendo o pleito de oito medidas cautelares e dez pedidos definitivos. A Corte deferiu duas medidas, fazendo com que Chevitarese, Santos e Graça (2019, p. 224) alegassem que o Tribunal “foi tímido na concessão das medidas cautelares”, considerando a gravidade da situação.

O julgamento da Medida Cautelar ocorreu em 09 de setembro de 2015, publicado o acórdão em 19 fevereiro de 2016, tendo o Ministro Relator (BRASIL, 2015a, p. 21) iniciado com um panorama dos Recursos Extraordinários e Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade que tramitam no STF e que tratam da questão carcerária, mas também revelando que essa pauta é, por muitos, considerada impopular, na medida em que esse segmento é estigmatizado e sua dignidade humana é considerada perdida, ante o cometimento de crimes, fazendo com que a sociedade os repudie e os políticos façam questão de ignorá-los. E, esse contexto, converge para que os presos se tornem um grupo vulnerabilizado, referendando, ainda mais, a atuação do STF na defesa de seus direitos e garantias.

O Ministro Relator (BRASIL, 2015a, p. 23/24) descreve as condições desumanas do sistema carcerário brasileiro, apontando não apenas a superlotação como um dos principais problemas, como também casos de torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, assim como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual. Enfim, um diagnóstico da situação calamitosa do sistema penitenciário em decorrência da total indiferença por parte do Estado.

Aduz o Relator (BRASIL, 2015a, p. 24/25) que a superlotação e a precariedade das instalações das delegacias e presídios revelam a inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, além de configurar tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia, o que significa estarem sob a tutela do Poder Público. Ora, a responsabilidade de efetivamente resguardar a plenitude da dignidade da pessoa presa cabe ao Estado, que atraiu para si a persecução penal e a aplicação da pena visando à ressocialização. Porém, na prática, as penas privativas de liberdade restam por converter-se em “penas cruéis e desumanas”. E completa, dizendo que essa realidade ocorre em todas as unidades da Federação, fazendo com que o cárcere, no Brasil, não sirva à ressocialização.

O Ministro Edson Fachin (BRASIL, 2015a, p. 56) afirma que a realidade das casas penais é assombrosa, pois funcionam como instituições segregacionistas de grupos em

situação de vulnerabilidade social. Na prática, encontram-se separados da sociedade os negros, as pessoas com deficiência, os analfabetos. E, não há sinais de que essa segregação objetive reintegrá-los à sociedade, mas sim, mantê-los indefinidamente apartados, a partir da contribuição que a precariedade dos estabelecimentos prisionais oferece à reincidência.

O desrespeito aos direitos básicos das pessoas privadas de liberdade configura-se em ato de desprestígio à Constituição Federal e seus valores, atingindo o indivíduo e a própria sociedade, porquanto o desprezo pela autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado é um ataque às prioridades que a própria coletividade demarcou, como a tutela da existência digna. O Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2015a, p. 151) pondera que deixar de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pela CRFB/88 qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, visto que se traduz em ato inconstitucional.

Os Ministros, de uma maneira geral, defendem que o quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é de responsabilidade dos três Poderes, e decorrem de problemas na formulação e implementação de políticas públicas, bem como quanto à interpretação e aplicação da lei penal, resultando nas falhas estruturais do sistema, potencializada pela inércia e incapacidade das autoridades públicas. O fracasso das políticas legislativas, administrativas e orçamentárias contribuíram para a perpetuação e agravamento desse Estado de Coisas Inconstitucional.

Desse modo, assenta o Ministro Relator (BRASIL, 2015a, p. 28/29) que a solução dessas inconstitucionalidades passa, necessariamente, pela atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade. Assim, os Poderes deverão adotar novas políticas públicas ou correção daquelas que não alcançam os objetivos desejados, direcionamento de recursos orçamentários, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, novas interpretações e aplicações das leis penais, enfim, um conjunto de mudanças estruturais que irá envolver uma pluralidade de autoridades públicas.

Assim, em decorrência da presença dos três pressupostos que configuram o ECI — situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e, a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades —, o papel do STF será de racionalizar a concretização da ordem jurídico-penal de modo a minimizar o quadro de inconstitucionalidade, e mais, superar os bloqueios políticos e institucionais que vêm impedindo o avanço de soluções, o que significa cumprir ao

Tribunal o papel de retirar os demais Poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados (BRASIL, 2015a, p. 31).

Importante mencionar que o Ministro Relator (BRASIL, 2015a, p. 32) indica dois bloqueios ou desacordos políticos que inviabilizam avanços na questão, são eles: sub-representação parlamentar, visto que os presos não podem votar ou receber votos e sua impopularidade, na medida em que não há prioridade política dos gastos públicos com essas pessoas, ou seja, constituem uma minoria socialmente desprezada. Muitas pessoas acreditam e defendem que as condições desumanas das prisões consubstanciam retribuição aos crimes praticados, e mais, outros buscam a eleição e reeleição a cargos no Legislativo e no Executivo, e evitam discussões impopulares; nesta conjuntura, o tema não ganha a atenção que deveria.

Logo, em face de bloqueios políticos insuperáveis, fracasso de representação, pontos cegos legislativos e temores de custos políticos, a intervenção do STF se revela, segundo o Relator (BRASIL, 2015a, p. 35), medida correta e suficiente, buscando-se soluções para a tragédia diária dos cárceres brasileiros, não podendo a Corte se importar com a opinião majoritariamente contrária. Assim, a forma de cumprir com seu papel é através da cooperação, do diálogo horizontal com os demais Poderes constituídos, produzindo caminhos eficientes.

O Relator (BRASIL, 2015a, p. 36/37) acrescenta que a função do STF, após o reconhecimento do ECI, é formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará ao Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Desta forma, o papel da Corte é de um coordenador institucional, dialogando com as demais instituições e com a sociedade, objetivando superar o quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional.

A partir dessa linha argumentativa, que alcança todo o conjunto de pedidos formulados, e que foi ratificada pelos demais integrantes da Corte, o Plenário do STF, em 09 de setembro de 2015, considerou adequado o ajuizamento da ADPF e reconheceu o ECI no sistema carcerário. Ademais, deferiu duas medidas acautelatórias: 1. A realização obrigatória, por juízes e tribunais, da audiência de custódia; e, 2. A liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), na medida em que a União estaria contingenciando esses recursos, deixando de repassá-los aos Estados, apesar de encontrarem-se disponíveis e serem

necessários à melhoria do quadro; essa determinação, afirmou o Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2015a, p. 146), realça o absurdo de termos falta de vagas nas penitenciárias e, *pari passu*, contingenciamento ou não utilização de recursos destinados a superar esse quadro.

Em acréscimo, mediante cautelar de ofício, o STF determinou à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhassem ao STF informações sobre a situação prisional, discriminando o número de vagas faltantes, custos financeiros e o limite das obrigações de cada ente federado.

Em 08 de junho de 2021, o STF iniciou o julgamento meritório, tendo o Relator votado pela: 1) declaração do ECI no sistema carcerário; 2) A realização da audiência de custódia em todo o país e a liberação do saldo acumulado do FUNPEN, abstendo-se a União de realizar novos contingenciamentos; 3) Aos juízes e tribunais, motivação expressa pela não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação de liberdade; 4) Que considerem o quadro dramático do sistema penitenciário no momento de medidas cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; 5) Que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão.

Ainda, no mérito, o Relator votou para que: 6) o Governo Federal elabore, no prazo de três meses, plano nacional visando a superação em, no máximo, três anos, do ECI do sistema penitenciário, e, quanto aos Estados e Distrito Federal, deverão formular, observado o prazo de três meses, contados da publicação do plano formalizado pela União, de planos próprios, em harmonia com o nacional, visando a superação, em dois anos, do ECI. O julgamento foi suspenso, em 08 de junho de 2021, em face do pedido de vista do Ministro Roberto Barroso.

Cabe enfatizar que, superados os sete anos desde o ingresso da ADPF no STF, medidas foram implementadas objetivando superar o ECI declarado pela Corte, e, em decorrência dessa conjuntura, mostra-se relevante pontuar a questão atinente à estrutura dos estabelecimentos penais que precisam ser adequadas e dignas. Desse modo, o subitem a seguir explicitará algumas informações, confrontando os dados de 2015 com os mais recentes, de 2020, resultado do levantamento feito pelo CNJ.

## 2.2 ESTRUTURA DAS UNIDADES PRISIONAIS: BREVE PARALELO ENTRE 2015 E 2020

A realidade do sistema prisional brasileiro apresenta vários desafios, destacando-se, entre eles, a superlotação carcerária que se mostra cada vez mais como um local agravador da violência, incapaz de garantir a readaptação do apenado junto à sociedade. De fato, é um problema a ser superado pelo Poder Público, na medida em que acarreta graves violações aos

direitos e garantias fundamentais do ser homem, expondo a situação alarmante do país junto ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Aliado à superlotação das unidades prisionais, há outros fatores correlatos, como a má gestão dos estabelecimentos prisionais, isto porque a estrutura das penitenciárias apresenta falhas graves, como as precárias condições das cadeias, a falta de assistência à saúde, à educação, a carência de materiais básicos de higiene pessoal, falta de ventilação adequada, dentre tantas outras carências que dificultam ou não asseguram, efetivamente, a ressocialização, mas tão somente a mera e simples punição em si mesma.

Segundo verificação junto ao Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) (BRASIL, 2021a, p. 12), gerenciado e produzido pelo CNJ, entre os anos de 2020 e 2021, constatou-se que, em 1.808 estabelecimentos penais inspecionados, cerca de 26,5% instituições apresentam oficinas de trabalho aos detentos, 33,5% apresentam salas de aula, bem como em 37% deles é ofertado espaço para prática esportiva; esses espaços são importantes para a manutenção da higidez física e mental dos custodiados. Ademais, em 33,4% há enfermarias disponíveis, um percentual que é possível considerar baixo, considerando, então, que em cerca de 70% das casas penais inspecionadas não tem sequer uma enfermaria disponível.

Sobre a superlotação carcerária, relatório do CNJ (BRASIL, 2021a, p. 06) aponta que a população prisional aumentou 9,3% entre os anos de 2016 e 2020, fazendo com que nos últimos 10 anos houvesse um aumento de pelo menos 50% a mais de presos do que vagas existentes nos presídios para suportar a população carcerária emergente. Conforme o relatório, em 2020 o Brasil detinha um total de 1.394 instituições prisionais, com capacidade para 447.331 mil detentos, sendo ocupadas por 722.097 mil presos, com uma taxa de ocupação de 161,42%. Comparando as regiões brasileiras, o sudeste e nordeste concentraram o maior número de população carcerária, correspondente a um total de 389.916 mil e de 122.437 mil detentos, respectivamente.

Ainda em relação à estrutura das unidades penais, o relatório (BRASIL, 2021a, p. 06) mostra, conforme dados extraídos do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (INFOPEN) e do CNIEP, que apenas 1% das instituições foram consideradas em condições excelentes e 47% delas regulares. Apesar de se estar longe do ideal, o relatório indica que nos últimos anos ocorreram melhoras na estrutura do sistema carcerário, ao apontar que, entre os anos 2015 e 2020, houve um aumento de instituições com sala de aula, passando do percentual de 58% (2015) para 65% (2020) estabelecimentos com locais de ensino.

Além do aumento no número de salas de aulas nos presídios, verificou-se que, no ano de 2015, cerca de 54% dos presídios ofereciam estrutura médica. Ademais, no ano de 2020, houve uma evolução corresponde a 63,69% de novas estruturas médicas. Embora o relatório aponte singelas melhorias estruturais em relação aos índices de saúde, trabalho e educação, a pesquisa assinala que, de forma prática, tais indicadores não apresentam significativo avanço do acesso aos presos a esses serviços.

Como exemplo da situação acima mencionada, o percentual de acesso dos presos aos serviços de saúde, diminuiu. Em 2015 foram realizados mais de 11 mil atendimentos médicos contra 7 mil atendimentos no ano de 2020. Entre tantos outros direitos assegurados ao preso, a LEP traz o direito a assistência à saúde da população carcerária, garantia esta que ao longo dos anos vem sofrendo sérios agravantes nas penitenciárias.

Segundo informações do relatório do CNJ, se alguém for preso no Brasil, terá 2,5 vezes mais chances de ser morta em comparação a outra pessoa que não esteja em cárcere (BRASIL, 2021a, p. 18). O segmento prisional também possui 28 vezes mais chances de contrair tuberculose em comparação à população em geral. A cada 100 mil presos, cerca de 1.301 mil apresentam casos de tuberculose, enquanto fora da cadeia, para cada 100 mil pessoas, apenas 31 registram novos casos da doença. Já o surgimento de novos casos de HIV e AIDS dentro das cadeias é duas vezes maior em comparação aos registrados na população de forma abrangente. Só no ano de 2020, foram registrados mais de 7 mil novos casos da doença nas instituições prisionais.

Em decorrência da Pandemia de Covid-19, houve um aumento no número de óbitos no sistema carcerário, muitos dos quais não foram oficialmente notificados. Além disso, a pandemia agravou a situação de insegurança alimentar com a restrição das visitas aos presos. Segundo aponta o relatório do Conselho de Justiça, com dados do Ministério da Saúde, no Estado do Piauí houve a notificação de casos de desnutrição, levando a óbito pelo menos seis presidiários (BRASIL, 2021a, p. 18).

Além do direito de assistência à saúde, ao Estado cabe, ainda, proporcionar diversas outras assistências e condições mínimas que possam garantir uma vida digna aos custodiado no cárcere. Uma vez que este foi privado da sua liberdade, mas não dos demais direitos inerentes à pessoa humana. Sendo assim, a pena deverá ser proporcional ao crime cometido, sendo, portanto, desproporcional que tais direitos sejam suprimidos ou desrespeitados, fazendo com que seus efeitos sejam extrapolados aos muros das penitenciárias, atingindo, de forma direta e indireta, toda a sociedade já que as consequências da não ressocialização, em

sua maioria, ocasionam a reincidência, sustentando todo o ciclo punitivo que alimenta o sistema carcerário brasileiro deficitário.

### **3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM FACE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO**

O Conselho Nacional de Justiça, órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário brasileiro, foi criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (BRASIL, 2004, s.p.) que o inseriu no artigo 92 da CRFB/88, logo após o Supremo Tribunal Federal, cujo posicionamento topográfico denota sua importância, e cuja composição e competências foram delineadas no artigo 103-B. Ademais, a Resolução CNJ nº 67, de 03 de março de 2009 (BRASIL, 2009a), aprovou o Regimento Interno deste órgão administrativo.

Sua atribuição precípua está ligada à supervisão administrativa e financeira das atividades do Judiciário nacional, sendo que a partir de 2009, com a edição da Lei nº 12.106 (BRASIL, 2009b), o CNJ passou a acompanhar o desempenho dos sistemas carcerários do país, o que permitiu reparar graves injustiças envolvendo prisões ilegais, assim como trabalhar para aperfeiçoar a execução penal no Brasil. Mendes e Branco (2019, p. 1.140) acrescentam que através da ADI 4.638 ficou estabelecido que o CNJ possui poder normativo voltado a uniformizar regras que alcancem todo o Judiciário, posto tratar-se de Poder de caráter nacional, cuja fonte é a própria CRFB/88.

Entretantes, sua atuação institucional não é isolada, na medida em que estabelece relações com os demais órgãos do Poder Judiciário, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, assim como com o Ministério Público e Tribunal de Contas da União, cuja interação acaba influenciando no exercício de seu papel constitucional e fortalecendo a elaboração de políticas públicas judiciárias que visam a tornar a atuação da Justiça mais efetiva e eficiente, e culminando na resolução de demandas sociais e institucionais.

Dentro deste contexto, no sítio do CNJ (BRASIL, 2022a) na *internet* é possível constatar a existência de sete modalidades de “Acordos, termos e convênios” que podem ser utilizados pela instituição, são eles: Convênios; Protocolos de intenções; Termos de cessão de uso; Termos de compromisso; Termos de cooperação técnica; Termos de doação e Termos de execução descentralizada. Assim, através desses instrumentos, o CNJ pode celebrar parcerias sobre temáticas específicas com órgãos diversos, inclusive sobre a melhoria do sistema prisional.

O STF, ao reconhecer o ECI no sistema carcerário, conclamou os Poderes constituídos a cumprirem determinadas medidas, elencadas na Medida Cautelar, e adotarem políticas

públicas de enfrentamento à situação degradante das cadeias públicas. O CNJ foi chamado a atuar no contexto das audiências de custódia, no monitoramento e fiscalização do sistema prisional e na coordenação de mutirões carcerários a fim de revisar processos de execução penal. Ocorre que, esta instituição vem acompanhando a questão penitenciária e adotando medidas e parcerias muito antes da ADPF 347, e, um pouco de sua atuação será explicitada.

### 3.1 DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

A audiência de custódia consiste na rápida apresentação da pessoa que foi presa a um magistrado, em uma audiência onde também são ouvidos o Ministério Público, a Defensoria Pública ou o advogado do acusado. A autoridade judiciária competente analisa a prisão sob o aspecto da legalidade e a regularidade do flagrante, a necessidade e a adequação da continuidade da prisão, a possibilidade de se aplicar alguma medida cautelar e qual seria cabível, ou a eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. Nesse momento, é analisada eventual ocorrência de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades.

Esse instituto foi regulamentado pelo CNJ através da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015b), sendo o primeiro ato normativo nacional a estabelecer os procedimentos para apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas, a partir dos entendimentos fixados na ADI 5.240 e ADPF 347, e em sintonia com o artigo 9, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e com o artigo 7, item 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que já integram o ordenamento jurídico por força do artigo 5º, §2º, da CRFB/88.

O legislador infraconstitucional disciplinou a audiência de custódia na Lei nº 13.964/2019 (Pacote ou Lei Anticrime), através da qual o instituto foi expressamente positivado no Código de Processo Penal (BRASIL, 1941, s.p.), mediante a inclusão do artigo 3º-B, §1º e alteração dos artigos 287 e 310.

Para o CNJ (BRASIL, 2017, p. 50/51), os principais objetivos dessa política são: verificar a legalidade das prisões em flagrante ocorridas; contemplar discussão mais democrática acerca da necessidade da prisão, por meio das manifestações do Ministério Público e da Defesa, em ato concentrado e presencial; diminuir o encarceramento desnecessário por meio da adoção de medidas judiciais diversas da prisão; e, aparelhar a autoridade judicial para lidar, diante do imediato contato com o preso, com as providências que digam respeito à proteção dos seus direitos fundamentais, especialmente aqueles

relacionados à violação da sua integridade física ou psíquica, principalmente em caso de tortura e maus-tratos.

Os resultados da adoção desse instituto jurídico foram colacionados pelo CNJ em dois relatórios, divulgados em junho de 2021 (BRASIL, 2021a) e fevereiro de 2022 (BRASIL, 2022b), e que denotam a consolidação da audiência de custódia como política judiciária imprescindível para um melhor controle da porta de entrada do sistema prisional, posto que a legalidade da privação de liberdade é analisada de imediato, bem como os casos de violação da integridade física e/ou psicológica são monitorados e encaminhados para investigação.

Segundo o CNJ (BRASIL, 2022b, p. 13), de 2015 até janeiro de 2022 já foram realizadas, pelo menos, 854.490 audiências de custódia no Brasil, consoante dados registrados no Sistema de Audiência de Custódia Nacional – SISTAC. Em comparação, no ano de 2015 foram realizadas 2.496 audiências de custódia, e, em 2019 saltou para 222.009. Sendo que, dentro desse quantitativo exponencial já foram registrados cerca de 55.799 casos de relatos de tortura ou maus-tratos e, ao menos, 24.629 determinações de investigações.

Ademais, o CNJ (BRASIL, 2021a, p. 7/27) apontou que de 2015 a 2020 ocorreram 412 mil conversões em preventiva, representando uma média de 59,8%, sendo que houve 277,7 mil conversões em liberdade, que representou média de 40,2%. Desse modo, cerca de 277,7 mil prisões cautelares foram evitadas, resultando em economia potencial de cerca de R\$ 13,8 bilhões aos cofres públicos pela eliminação da necessidade de novas vagas, sem considerar o custeio de cada preso na instituição prisional. Outrossim, o percentual de presos provisórios passou de 37,47% em 2015 para 30,15% em 2020.

Evidentemente, com a pandemia de COVID-19 ocorrera a suspensão da realização das audiências ou funcionamento irregular desde março de 2020, fazendo com que houvesse uma queda significativa. O CNJ (BRASIL, 2021a, p. 28) indica que em 2020 a quantidade de audiências de custódia foi de 66.423, caindo para 19.083 em 2021. Com o crescimento da população vacinada e afastamento de medidas restritivas, a tendência é de retomada gradual.

Ao lado dos avanços, existem alguns desafios, em especial pelas dificuldades para a observância dos prazos de 24 horas após a detenção policial, notadamente em localidades longínquas nas quais permanecem entraves logísticos quanto ao deslocamento e à transferência de custódia dos indivíduos (BRASIL, 2021a, p. 30). O CNJ lista alguns outros desafios envoltos, como o encaminhamento do custodiado para a proteção social, se está em situação de vulnerabilidade, bem como o cuidado para evitar a revitimização, quando presente a vítima no ato processual (BRASIL, 2021b, p. 86).

O CNJ vem, com apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), buscando a qualificação de políticas de proteção social pré e pós-audiências de custódia por meio dos Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (APECS), já presentes em 21 capitais e algumas unidades judiciárias no interior. As equipes APEC atuam nos encaminhamentos para a rede de proteção social, em casos de constatação de vulnerabilidades de origem étnico-racial, econômica, social, de gênero e saúde. Inclusive, ocorreu duplicação dos percentuais de encaminhamentos de proteção social nos anos de 2015 (1,6%) para o ano de 2016 (3,6%), e triplicação para o ano de 2017 (4,8%), demonstrando uma tendência à ampliação do atendimento às necessidades desse segmento (BRASIL, 2021a, p. 29/30).

Além disso, relatório de 2021 (BRASIL, 2021a, p. 30) aponta que, apesar dos desafios, avanços ocorreram a partir da cooperação com Estados, a exemplo de: a interiorização foi fomentada em 11 Estados (BA, RN, RR, TO, PR, SE, ES, MG, AC, GO e AM); núcleos de audiência de custódia foram instituídos em 08 unidades da Federação (AC, GO, MA, MS, RO, SE, PR e AP); a estrutura foi melhorada, quanto a fluxos e arquitetura, em 08 Estados (AC, AP, SE, MS, GO, RN, AM e RO); ocorreu a otimização na coleta e sistematização de dados (SISTAC) em 07 unidades da Federação (AM, ES, MS, RJ, RN, SC e MG). E, foram disponibilizadas diversas publicações e relatórios sobre o instituto.

Ao lado da solidificação da audiência de custódia, enquanto instituto jurídico de natureza processual penal hábil à garantia da efetivamente de direitos mínimos das pessoas privadas de liberdade, o CNJ passou a contar, a partir de 2009, com uma unidade administrativa permanente incumbida de promover iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas, qual seja, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). E, tal estrutura se revelou importante em face da ADPF 347, posto que pode propor soluções em face de irregularidades verificadas nos espaços de privação de liberdade.

### 3.2 DA MONITORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) foi criado pela Lei nº 12.106, de 02 de dezembro de 2009, passando a integrar o CNJ como unidade administrativa permanente e sendo responsável por: acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas; propor ao CNJ uniformização de procedimentos sobre a temática e estudos para aperfeiçoamento da

legislação; organizar mutirões carcerários; acompanhar a implantação e o funcionamento do Sistema de Gestão Eletrônica da Execução penal (SEEU) e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; além de outras atribuições correlatas (BRASIL, 2022b, p. 04).

A partir do momento em que o STF declarou, em 2015, que o sistema penitenciário se encontra diante de um ECI, o CNJ assumiu o papel de articular, em parceria com outros atores, uma política pública judiciária voltada à superação de tais problemas estruturais, e o trabalho do DMF ganhou maior relevância, contando com a valorosa contribuição dos tribunais e demais atores da execução penal, como Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia e sociedade civil para o sucesso das iniciativas nas localidades (BRASIL, 2022c, s.p.).

Para se ter ideia da premente importância do DMF, a liderança do Programa Fazendo Justiça, que será analisado nas linhas vindouras, cabe ao DMF, que também é o gestor dos seguintes sistemas eletrônicos: Cadastro Nacional de Presos - BNMP 2.0; Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes; Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL); Sistema de Processo Eletrônico do DMF - E-CNJ ADM (consulta); Calculadora de Prescrição da Pretensão Executória; Calculadora de Prescrição da Pretensão Punitiva; Geopresídios - Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIPE) e Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU).

O SEEU é a ferramenta que centraliza e uniformiza a gestão de processos de execução penal em todo o país. Foi adotado como política nacional pelo CNJ em 2016 e é regido pela Resolução nº 223/2016 e pela Resolução nº 280/2019, a qual revogou parcialmente a normativa anterior, a fim de estabelecer a obrigatoriedade e a unicidade do SEEU, sob a governança de Comitê Gestor especializado. O sistema permite um trâmite processual mais eficiente e proporciona a gestão confiável dos dados da população carcerária (BRASIL, 2022d, s.p.).

A partir de 2019, a melhoria e expansão do SEEU tornou-se parte das ações do Programa Justiça Presente, atual Programa Fazendo Justiça. Quanto aos benefícios, o CNJ aponta: alerta automático aos juízes de benefícios que estão vencendo ou estão por vencer por meio de cálculo automático da pena; acesso simultâneo concedido a diferentes atores (promotores de justiça, defensores públicos, advogados, gestores prisionais e outros) por meio de computador ou telefone conectado à *internet*; visualização em uma única tela de informações como: processo, parte, movimentações e condenações; acompanhamento eletrônico dos prazos de progressão, oferecendo em tempo real o quadro das execuções penais

em curso; pesquisa com indicativos gráficos para demonstrar a situação do sentenciado; e, produção de relatórios estatísticos (BRASIL, 2022d, s.p.).

Ainda dentro da atuação do DMF, convém referenciar os Mutirões carcerários. Eles começaram a ser realizados pelo CNJ em agosto de 2008, como forma de garantir e promover os direitos fundamentais na área prisional. Com o modelo difundido até 2014, juízes deslocavam-se a diferentes unidades da Federação para analisar a situação processual das pessoas que cumpriam pena, além de inspecionar unidades carcerárias, com o objetivo de sanar irregularidades e garantir o cumprimento da LEP. Os esforços concentrados resultaram na análise de cerca de 491 mil processos com mais de 85 mil benefícios concedidos, como progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo, entre outros. Pelo menos 45 mil presos foram libertados por já terem cumprido suas penas (BRASIL, 2022e, s.p.).

Outrossim, com a nacionalização do SEEU, o CNJ iniciou a metodologia do mutirão eletrônico, com experiência piloto no Espírito Santo em setembro de 2019; com adaptações impostas pela pandemia de COVID-19 em 2020, novos mutirões eletrônicos estão previstos em diversas partes do país a partir de 2021 (BRASIL, 2021a, p. 51).

Em acréscimo, cumpre frisar que em 24 de março de 2022, o CNJ lançou outro instrumental na busca pela superação do ECI no sistema prisional, qual seja, a Central de Regulação de Vagas, desenvolvida com apoio técnico do Programa Fazendo Justiça (BRASIL, 2022f, s.p.). Trata-se de um instrumento de gestão da ocupação de vagas fundamentado no princípio da taxatividade e destinado a regular o equilíbrio de ocupação carcerária. No contexto prisional, o equilíbrio de ocupação visa a manutenção de prisões dentro da capacidade máxima.

A Central, por meio de 11 ferramentas, promove este estado de equilíbrio, numa perspectiva sistêmica, entre a porta de entrada e de saída do sistema prisional, e preserva a proporção limite de uma pessoa presa para cada uma vaga. Desta forma, será possível gerir a ocupação de vagas de forma permanente, evitando onerar os cofres públicos com a abertura de mais vagas (BRASIL, 2021c, p. 45ss).

Pois bem, considerando que a ADPF 347 e o conseqüente reconhecimento do ECI no sistema prisional enquadram-se como processo ou litígio estrutural, em que medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária devem ser adotadas como meio de alterar o estado de coisas ensejador da sistemática violação de direitos fundamentais de um amplo contingente de pessoas, o CNJ, em face da necessidade de uma atuação estruturante, e com a liderança do DMF, desenvolveu o Programa Justiça Presente em 2018, que consolidava e sistematizava as melhores práticas da instituição em relação ao

enfrentamento dos problemas do contexto carcerário. A partir de setembro de 2020, essa política ingressou em um novo ciclo, tendo sido renomeado para Programa Fazendo Justiça.

### 3.3 DO PROGRAMA FAZENDO JUSTIÇA

Em face do reconhecimento da violação massiva, generalizada e sistêmica dos direitos fundamentais nos presídios brasileiros, o faz surgir a necessidade de fixação de remédios estruturais, o CNJ iniciou um programa denominado Justiça Presente, contando com a parceria do PNUD e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do DEPEN, tendo como objetivo consolidar e sistematizar as melhores práticas da instituição em relação ao enfrentamento dos problemas do contexto carcerário e da implementação de medidas socioeducativas.

Em setembro de 2020, um novo ciclo se inicia, mantendo-se a parceria entre CNJ, PNUD, e Ministério da Justiça e Segurança Pública, através do DEPEN, e buscando a superação de desafios históricos que caracterizam a privação de liberdade no Brasil. O programa, liderado pelo DMF, passou a ser chamado de Fazendo Justiça e reforçou o papel do CNJ como articulador interfederativo e interinstitucional e fomentador de políticas penais, apostando no diálogo e na construção de soluções colaborativas. Cumpre frisar que o programa é custeado por recursos do CNJ e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, este último por meio de três Termos de Execução Descentralizadas (BRASIL, 2021d, p. 12/13).

O programa é dividido em quatro eixos principais de ação e um eixo específico para ações transversais e de gestão, que abarcam 28 ações simultâneas. Veja-se os eixos e algumas das ações que os compõe: Proporcionalidade penal (Audiências de custódia; Alternativas penais e Controle da superpopulação *etc.*); Cidadania (Cidadania para pessoas privadas de liberdade; Atenção às pessoas egressas; Controle e participação social *etc.*); Sistemas e Identificação Civil (SEEU; Documentação; Identificação biométrica *etc.*); e, Socioeducativo (Central de vagas; Audiência concentrada; Programa pós-medida; Aprendizagem e profissionalização *etc.*). E, quanto ao eixo específico, tem-se: Atenção às vítimas; Mutirões eletrônicos; População em situação de vulnerabilidade; Fortalecimento dos GMF's – Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário *etc.* (BRASIL, 2022d, 08/09; BRASIL, 2021e, p. 04).

O Programa Fazendo Justiça apoia a criação ou melhoria de produtos, estruturas e serviços; promove eventos, formações e capacitações; gera produtos de conhecimento e apoia

produção normativa do CNJ. Também trabalha parcerias e novas narrativas a partir de evidências e soluções possíveis. Ao todo são 28 projetos desenvolvidos de forma simultânea com foco em resultados concretos e sustentabilidade de médio e longo prazo, cuja aplicação alcança as diferentes fases do ciclo penal. Seu objetivo precípua é a superação de desafios estruturais do sistema penal a partir do reconhecimento do ECI nas prisões, articulando e pactuando com os Tribunais de todo o país e demais entes políticos (BRASIL, 2022g, s.p.).

Em face de sua amplitude, a referida política depende da permanência de uma linha de diálogo interinstitucional entre os diferentes níveis da Federação, e essas articulações vêm resultando em cooperações positivas, úteis na caminhada para melhorar o sistema prisional.

### 3.4 DA COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

O CNJ dispõe de algumas modalidades de acordos, termos e convênios, totalizando sete instrumentos, que podem ser utilizados para firmar parcerias com Tribunais, União, Estados e Municípios, bem como com entidades que integram essas pessoas jurídicas, objetivando a adoção de mecanismos e procedimentos que auxiliem na superação do ECI no sistema prisional. Desta forma, a instituição pode utilizar: Convênios; Protocolos de intenções; Termos de cessão de uso; Termos de compromisso; Termos de cooperação técnica; Termos de doação e Termos de execução descentralizada.

Assim, após realizar busca no *site* do CNJ na *internet*, através do caminho “Home » Transparência e Prestação de Contas » Gestão administrativa » Acordos, termos e convênios” (BRASIL, 2022a), foram encontradas diversas cooperações interinstitucionais versando sobre o aperfeiçoamento do sistema prisional na busca de superação do ECI, seja através de apoio técnico, doação de insumos e articulação institucional. Considerando as limitações de espaço, foram elencados apenas alguns exemplares, todos em vigência, sendo indicado: numeração, órgãos pactuantes e uma breve descrição do conteúdo. Frise-se que durante a pesquisa não foram encontrados Convênios, Termos de cessão de uso e Protocolos de intenções que tratassem, especificamente, de temas ligados ao sistema carcerário e ao ECI.

> **Termo de Execução Descentralizada nº 010/2018.** Visa o repasse de recursos financeiros e orçamentários do DEPENDÊNCIA para o CNJ, com o objetivo de contribuir, a partir de diretrizes a serem estabelecidas em face de diagnósticos detalhados do atual contexto nacional das políticas de alternativas penais e monitoramento eletrônico, para a concretização de planos e ações voltados à redução da superlotação e superpopulação carcerária brasileira, com enfoque nas políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica de pessoas.

> **Termo de Execução Descentralizada nº 015/2018.** Previu o repasse de recursos financeiros e orçamentários por parte do Ministério da Segurança Pública ao CNJ, com o objetivo de promover o cadastramento de identificação biométrica dos indivíduos que estejam em situação de privação de liberdade, bem como promover a capacitação de equipe responsável pela coleta de dados biométricos e

realização de ações nas unidades prisionais, voltadas à emissão da documentação civil de pessoas privadas de liberdade, com vistas a permitir o exercício dos direitos decorrentes da cidadania.

> **Termo de compromisso ou de Cooperação Técnica nº 024/2019.** Termo celebrado entre o CNJ, o Governo do Distrito Federal, a Fundação de apoio à pesquisa do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal, dispondo sobre o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para o aperfeiçoamento das políticas relacionadas à execução penal e ao sistema socioeducativo, incluindo iniciativas referentes à atenção às pessoas egressas, às alternativas penais, à monitoração eletrônica de pessoas, à custódia de pessoas privadas de liberdade, à formação de servidores da área, à mobilização da comunidade, a sistemas de informação, aos procedimentos judiciais e de outras áreas.

> **Termo de Doação 097/2021** - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná (SESP PR) - dezembro/2021. O CNJ fez doação no valor de R\$ 191.785,44 para a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná, objetivando que este utilize os bens doados, exclusivamente, para a identificação civil por meio de ações de coleta de dados biométricos, consulta, inserção dos dados na Base de Dados da Identificação Civil Nacional e a emissão de documentação civil básica de pessoas em situação de privação de liberdade.

> **Termo de Doação 105/2021** - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). O CNJ fez doação no valor de R\$ 566.638,80 para o TJRS, objetivando que este utilize os bens doados, exclusivamente, para a identificação civil por meio de ações de coleta de dados biométricos, consulta, inserção dos dados na Base de Dados da Identificação Civil Nacional e a emissão de documentação civil básica de pessoas em situação de privação de liberdade.

> **Termo de Cooperação Técnica nº 5/2022.** Celebrado entre o CNJ, o Poder Executivo estadual do Ceará (Secretaria de Administração Penitenciária do Estado) e o TJCE, esse instrumento tem por finalidade o desenvolvimento de ações conjuntas entre os partícipes, visando à cooperação para a efetiva implementação, acompanhamento e avaliação de uma política de atenção à pessoa egressa do sistema penitenciário, nos termos propostos em leis e diretrizes nacionais e internacionais, concretizando, desta forma, as condições institucionais necessárias para a implementação de Escritórios Sociais no Estado do Ceará.

> **Termo de Cooperação Técnica nº 17/2022.** Celebrado entre o CNJ, o TJRJ, a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, tem por finalidade o desenvolvimento de ações conjuntas entre os partícipes, visando à cooperação para a efetiva implementação, acompanhamento e avaliação de uma política de atenção à pessoa egressa do sistema penitenciário, nos termos propostos em leis e diretrizes nacionais e internacionais, concretizando, desta forma, as condições institucionais necessárias para a implementação do Escritório Social no Município do Rio de Janeiro, em consonância com os parâmetros fomentados pelo CNJ.

Esses exemplos de parcerias, colacionados por amostragem, demonstram que o CNJ vem atuando no sentido provocar os entes públicos a adotarem políticas públicas voltadas ao aprimoramento do sistema carcerário e à preservação dos direitos dos custodiados, e isso a partir do diálogo permanente, da colaboração interinstitucional, enfim, da construção de consensos, com foco em resultados que auxiliem o país a corrigir falhas sistêmicas e superar o ECI.

Para se ter ideia da situação do sistema prisional brasileiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em vista da superlotação e da superpopulação existentes no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ), e em relação ao Complexo Penitenciário do Curado (PE), o que coloca em risco a vida e a integridade física e psicológica das pessoas

privadas de liberdade nesses estabelecimentos, editou a Resolução CIDH de 22 de novembro de 2018 (CIDH, 2018, p. 27), adotando o instituto do “cômputo em dobro da pena”, uma compensação penal, para beneficiar indivíduos que cumprem pena em condições degradantes.

Dentro dessa conjuntura, que já ensejou a exposição internacional do Brasil perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, a atuação do CNJ como articulador interfederativo e interinstitucional e fomentador de políticas penais, notadamente através do Programa Fazendo Justiça e de suas 28 ações simultâneas e das parcerias firmadas, denota a relevância desta instituição para o enfrentamento dos problemas do contexto carcerário.

#### 4 CONCLUSÃO

A decisão do STF em sede de Medida Cautelar na ADPF 347, reconhecendo o ECI no sistema prisional brasileiro, mais do que ratificar o caos carcerário a que são submetidas a maioria das pessoas privadas de liberdade, em decorrência direta de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, também representou um chamamento para que as autoridades, constitucionalmente responsáveis, despertem de seu estado voluntário de inércia e adotem políticas públicas eficientes e eficazes, rápidas e estruturais, para superar o quadro sistemático de inconstitucionalidades.

Neste sentido, atos de natureza normativa, administrativa, judicial e orçamentária precisam ser implementados objetivando, precipuamente, a) reduzir o aumento da população prisional, seja com a aplicação de penas alternativas à prisão, realização contínua de mutirões carcerários, profissionalização dos custodiados e fomento para abertura de vagas de emprego e geração de renda; b) construção de unidades prisionais, para a diminuição do deficit de vagas; c) observância das diretivas da LEP quanto à assistência ao custodiado, seja com alimentação, saúde, trabalho, educação, dentre outros, bem como com acomodações que respeitem a dignidade inerente a cada pessoa. Esses parâmetros são básicos e precisam ser observados por Legislativo e Executivo.

Ademais, quanto ao CNJ, instituição integrante do Poder Judiciário, sua atuação deve continuar a ser pautada pela condução de políticas judiciárias na área penal, sendo o DMF, criado em 2009, um relevante instrumento no cumprimento dessa atribuição, especialmente por ser o responsável pela organização dos mutirões carcerários, por liderar o Programa Fazendo Justiça — composto de 28 ações simultâneas aplicáveis nas diferentes fases do ciclo penal — e ser o gestor de diversos sistemas eletrônicos, como o SEEU. E mais, o CNJ foi o responsável pela regulamentação, fortalecimento e qualificação das audiências de custódia no

país, e continua a buscar soluções para os desafios à sua regular realização, em especial nas localidades mais longínquas do território.

No âmbito da ADPF 347, em sede de pedido acautelatório, foi requerido que o CNJ coordenasse a realização de mutirões carcerários, visando revisar as execuções penais; ocorre que, essa iniciativa já vem sendo realizada desde agosto de 2008, e agora, com a nacionalização do SEEU, os mutirões eletrônicos permitirão maior celeridade nas análises e a possibilidade de ocorrerem mais vezes no ano. Em acréscimo, as parcerias entre o CNJ com os tribunais e os entes políticos nos três níveis da Federação, é um fator importante para suplantar o ECI, e referenda o papel de articulador interfederativo e interinstitucional, assim como fomentador de políticas penais e de projetos de garantia e acesso a direitos desempenhado pelo CNJ, inclusive, muito antes do reconhecimento do ECI.

Desta forma, considerando que o ECI gera um litígio estrutural, as principais contribuições do CNJ objetivando a melhoria do sistema carcerário reside em monitorar a situação dos estabelecimentos prisionais e elaborar medidas que auxiliem na resolução de questões como a superlotação e violação de direitos da pessoa privada de liberdade, que estão a cargo das ações desenvolvidas pelo DMF e do Programa Fazendo Justiça, e, o diálogo e articulação do CNJ com Tribunais e entes políticos, resultando na cooperação interinstitucional objetivando a superação do ECI, condição essencial para que a execução penal consiga seus propósitos, punir e humanizar, respeitando a qualidade intrínseca e distintiva de todo indivíduo, qual seja, a dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Acordos, termos e convênios (Transparência e Prestação de Contas – Gestão administrativa) – 2022a**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-terminos-e-convenios/> Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Central de Regulação de Vagas [recurso eletrônico]: Manual para a Gestão da Lotação Prisional** / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional. 176 p. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf> Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ lança Central de Regulação de Vagas para sistema prisional nesta quinta (24/3)**. Agência CNJ de Notícias. 22 de março de 2022f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-central-de-regulacao-de-vagas-para-sistema-prisional-nesta-quinta-21-3/> Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – Sobre (Sistema carcerário, Execução penal e Medidas socioeducativas) – 2022c.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/sobre/> Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fazendo Justiça – Sobre o programa.** Brasília: CNJ, 2022g. disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/sobre-o-programa/> Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil:** Unidade de Internação Socioeducativa/ES / Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ / Complexo Penitenciário de Curado/PE / Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA. Brasília: CNJ, 2021d. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas\\_Provisorias\\_adotadas\\_em\\_relacao\\_ao\\_Brasil\\_2021-06-16\\_V5.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf) Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão carcerário (Sistema carcerário, Execução penal e Medidas socioeducativas) – 2022e.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/> Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois:** Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. Brasília: CNJ, Junho de 2021a. 68 p. Disponível em: [tps://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio\\_ECI\\_1406.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf) Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Programa Fazendo Justiça – folder.** Brasília: CNJ, 2021e. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/folder-fazendo-justica.pdf> Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de gestão - Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF.** Brasília: CNJ, 2017. 260 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/23902dd211995b2bcba8d4c3864c82e2.pdf> Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório – Audiência de custódia – 6 anos.** Brasília: CNJ, 2021b, 98 f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-6-anos-audiencia-custodia.pdf> Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 67, de 03 de março de 2009.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2009a. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_comp\\_67\\_03032009\\_22032019151610.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_67_03032009_22032019151610.pdf) Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília: CNJ, 2015b. Disponível em:

[https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_213\\_15122015\\_22032019145102.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf) Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) – Sobre (Sistema carcerário, Execução penal e Medidas socioeducativas) – 2022d**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/sistema-eletronico-de-execucao-unificado-seeu/> Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Subsídios à Missão do Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura (SPT) ao Brasil – Informe**. Brasília: CNJ, fevereiro de 2022b, 68 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/informe-spt-fevereiro-22-10h-impresao.pdf> Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília, DF: Congresso Nacional. D.O.U. DE 31/12/2004, P. 9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm) Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm) Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm) Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.106, de 02 de dezembro de 2009**. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm) Acesso em: 21 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Julho a dezembro de 2020 (Atualizado até 14 de abril de 2022)**. Abril de 2022h. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk1MmWI5MzUtZDFIMS00NmY0LWJkNjctM2YxZThlODI1MTNlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347 - Medida Cautelar**. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Julgamento: 09/09/2015. Publicação DJ: 19/02/2016. 210 f. Informativo 798/STF – 2015a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560> Acesso em: 26 mar. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisas inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 2 p. 217-230, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6050> Acesso em: 08 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Resolução CIDH - 22 de novembro de 2018 (Medidas provisórias a respeito do Brasil)**. 22 nov. 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf) Acesso em: 21 abr. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Publicado em 2016. JusBrasil. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/264042160/estado-de-coisas-inconstitucional> Acesso em: 03 abr. 2022.

KOSAK, Ana Paula; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. O papel do CNJ diante do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1 p.175-194, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6518> Acesso em: 05 abr. 2022.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV** [online]. ISSN 2317-6172. 2019, v. 15, n. 2, 37f., e1916, p. 05. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201916>. Aceso em: 02 abr. 2022.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 17. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rodrigo Moraes de. **Juízo e prisão: ativismo judicial no Brasil e nos EUA**. Porto Alegre: Boutique Jurídica, 2018.

World Prison Brief (WPB). **Highest to Lowest - Prison Population Total** (Do mais alto ao mais baixo - Total da população prisional) - 2022. 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: 09 abr. 2022.