

UNILEÃO  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

AUGUSTO CESAR ALENCAR DE OLIVEIRA

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: análise da aplicação do Plano Nacional  
de Política Criminal e Penitenciária diante da crise estrutural do sistema prisional  
brasileiro**

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2025

AUGUSTO CESAR ALENCAR DE OLIVEIRA

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: análise da aplicação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária diante da crise estrutural do sistema prisional brasileiro**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

**Orientador:** Me. Ítalo Roberto Tavares do Nascimento.

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2025

AUGUSTO CESAR ALENCAR DE OLIVEIRA

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: análise da aplicação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária diante da crise estrutural do sistema prisional brasileiro**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de Augusto César Alencar de Oliveira.

Data da Apresentação 06/11/2025

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Me. Ítalo Roberto Tavares do Nascimento

Membro: Me. Francisco Willian Brito Bezerra II

Membro: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2025

# **ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: análise da aplicação do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária diante da crise estrutural do sistema prisional brasileiro**

Augusto César Alencar de Oliveira<sup>1</sup>  
Ítalo Roberto Tavares do Nascimento<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo analisa o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADPF nº 347/2015, bem como a aplicação e os desafios do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional (Plano Pena Justa) diante da crise estrutural do sistema prisional brasileiro. A pesquisa, de caráter documental, qualitativo e descritivo, tem por objetivo compreender em que medida o referido plano pode promover mudanças efetivas no sistema penitenciário, assegurando a dignidade da pessoa humana e o cumprimento dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. São analisadas as origens históricas da crise prisional, o papel dos litígios e processos estruturais na atuação judicial e as lacunas existentes na implementação do plano. Conclui-se que, embora o Plano Pena Justa represente um avanço significativo na coordenação interinstitucional e no fortalecimento de mecanismos de controle e transparência, sua efetividade ainda depende da participação ativa da sociedade civil, da superação de barreiras orçamentárias e da consolidação de políticas públicas voltadas à ressocialização.

**Palavras Chave:** Estado de Coisas Inconstitucional; Sistema Prisional Brasileiro; Supremo Tribunal Federal; Litígios Estruturais; Plano Pena Justa.

## **1 INTRODUÇÃO**

A constituição brasileira promulgada em 1988, conhecida como constituição cidadã, apresenta entre seus dispositivos diversos direitos fundamentais que, em tese, devem ser garantidos a todos os brasileiros, independentemente de qualquer distinção particular. Todavia a aplicação e efetivação de tais direitos não é encontrada nos ambientes carcerários brasileiros, que em efeitos de cascata violam referidas garantias.

A crise no sistema penitenciário nacional se revela além de um mero problema de gestão pública, afrontando diretamente e de forma contínua aquilo estabelecido na Carta Magna. Precariedade dos ambientes carcerários, superlotação das unidades, escassez de recursos básicos, como assistência médica, são alguns pontos avaliados como críveis para configuração de um “Estado de Coisas Inconstitucional”.

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão – cesarjuazeiro@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS italotavares@leaosampaio.edu.br

Nesse sentido, através da ADPF nº 347, o Supremo Tribunal Federal (STF), reconheceu no ano de 2015 a existência e reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, cuja inspiração decorre de experiências internacionais, principalmente advindo da Corte Constitucional Colombiana.

A partir do reconhecimento do ECI surge o desafio de compreender como os poderes constituídos, especialmente o judiciário, podem contribuir para a superlotação desse quadro. O problema central, portanto, consiste em investigar em que medida o Plano Pena é capaz de responder de forma eficaz as falhas estruturais do sistema carcerário brasileiro, promovendo a transformação institucional necessária para garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

A problemática também abrange a discussão sobre os limites da atuação judicial na formulação e execução de políticas públicas, bem como o papel dos litígios estruturais e do processo estrutural como ferramentas legítimas para corrigir omissões estatais e enfrentar desigualdades históricas. Dessa forma, para atingir o objetivo central, se faz necessário discutir a natureza, origem, as etapas e a característica dos litígios estruturais, bem como abordar o estado de coisas inconstitucional no direito brasileiro com enfoque em casos reconhecidos pelo STF e analisar a homologação do plano pena justa à luz da sistemática dos litígios estruturais.

Por fim, no tocante sobre a sua relevância acadêmica, referida temática possibilita a análise crítica e interdisciplinar entre direito constitucional, direitos humanos, criminologia e políticas públicas, enriquecendo a compreensão sobre as responsabilidades estatais e seus limites, contribuindo para futuras discussões semelhantes.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 METODOLOGIA**

O Presente trabalho acadêmico caracteriza-se como uma pesquisa documental, básica estratégica, descritiva e qualitativa, através de uma observação crítica e valorativa do texto legal do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional e como será aplicado na prática nas instituições carcerárias brasileiras.

Segundo Gil (2019), em sede de pesquisa documental se faz necessária a utilização de fontes que ainda não receberam o devido tratamento analítico ou que podem receber uma nova análise com base em outras abordagens e interpretações, sendo

extremamente úteis em qualitativos e descritivos com uma leitura crítica e valorativa de seu conteúdo.

Nesse sentido, como fonte primária, foi analisado o texto oficial do plano pena organizado de forma objetiva e estruturada para observar se atende às exigências constitucionais e decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, buscando sempre a consolidação do princípio da dignidade da pessoa humana e vedação ao retrocesso. De forma secundária, foi feita uma coleta de dados em outras pesquisas acadêmicas, relatórios de organizações de defesa dos direitos humanos e dados apresentados na própria imprensa.

Ademais, a pesquisa buscou, de forma revisional, observar também a participação da população carcerária diretamente afetada, da sociedade civil organizada na luta por Direitos Humanos, dos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública na criação e efetivação do texto normativo criado, salientando os mecanismos de transparência presentes e níveis de responsabilização, bem como as fontes orçamentárias para custeio das medidas. Logo, foi analisado se tais medidas já estão sendo implementadas nas instituições prisionais brasileiras e, caso estejam, se já demonstram resultados positivos.

## 2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.2.1 O Estado de Coisa Inconstitucional

Segundo Barroso (2017), “o Estado de Coisas Inconstitucional é uma técnica de decisão que permite ao Poder Judiciário enfrentar violações estruturais, generalizadas e persistentes de direitos fundamentais, exigindo uma atuação coordenada dos Poderes do Estado”.

Assim, se faz necessário a compreensão do conceito de Litígios Estruturais, cujo objetivo principal cinge-se na busca de resolução de problemas complexos e contínuos dentro de estruturas institucionais, como, no presente caso em tela, a perspectiva das instituições carcerárias. Ademais, referido processo judicial busca viabilizar uma mudança no funcionamento da(s) política(s) pública(s) ou no interior de uma instituição inteira.

O Poder Judiciário, portanto, passa a promover de forma mais cabal a eficácia dos direitos previstos nos dispositivos constitucionais, especialmente coligados à dignidade da pessoa humana, além de suas funções típicas de controle jurisdicional da legalidade.

O reconhecimento do ECI contribui para uma mudança de paradigma no que concerne a atuação do poder judiciário e no próprio sistema de justiça, ao qual passa que aplica o conceito de judicialização estrutural como legítimo mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais e violações massivas.

Dessa forma, a real aplicação nos ambientes carcerários se mostra de vital importância para consolidação do que o ordenamento jurídico brasileiro busca assegurar, isto é, devolver a sociedade o agente que este em conflito com a Lei de forma que este reconheça o caráter ilícito de suas condutas e seja acolhido de forma ressocializadora.

Contudo, para garantia da máxima penal da ressocialização é necessário que o encarcerado tenha suas garantias fundamentais exercidas de forma prioritária, frisando o fato que não se trata de beneficiar a torpeza do infrator, mas lhe garantir aquilo elencado na própria Lei maior no caput de seu art. 5º. Para tanto, se faz necessário uma breve análise histórica de como se deu o encarceramento no Brasil.

### **2.2.2 Construção histórica da situação carcerária no Brasil**

As raízes do atual sistema de encarceramento brasileiro advêm dos resquícios deixados pelo período colonial, momento histórico em que punições mais severas eram comuns e aceitas por todos os membros da sociedade, cuja principal característica das prisões, além da rudimentariedade, era assegurar a custódia do acusado enquanto ocorria o julgamento de uma pena mais gravosa, inclusive a física.

Segundo consagra Nucci (2020), a independência do estado brasileiro trouxe um forte sentimento nacionalista que, aliado às ideias iluministas provenientes da Revolução Francesa e promulgação da Carta de Direitos do Homem e Cidadão (1789), foi fundamental para outorga da Constituição de 1824, cuja principal contribuição para o presente estudo cinge-se na abolição dos açoites, tortura e demais penas cruéis.

Dessa forma, percebe-se que ao longo do tempo houve uma ampliação dos sistemas de garantias aos apenados, cujo ápice ocorreu na inserção dos dispositivos legais da Carta Magna, no processo de redemocratização brasileira em 1988, o que disseminou

a ideia de expansão dos direitos e garantias individuais para todos de forma irrestrita, inclusive aos encarcerados.

Outrossim, o estudo da ciência criminológica aplicada no estado brasileiro aponta, pelo menos em tese, que o ordenamento jurídico pátrio direciona-se para a ressocialização do apenado, conceituando o que a doutrina define como prevenção terciária, que nas palavras de Nestor Sampaio (2018) está “Voltada ao recluso, visando sua recuperação e evitando a reincidência (sistema prisional); realiza-se por meio de medidas socioeducativas, como a laborterapia, a liberdade assistida, a prestação de serviços comunitários etc.”

Todavia, apesar dos avanços garantistas no crive da questão em análise, é notório que no Brasil ainda prevalece a cultura do encarceramento massivo atrelado a fatores como o descaso estatal e social, gerando uma situação calamitosa em todo o sistema penitenciário. Sendo assim, antes de passar a análise central da presente obra acadêmica, é necessário se debruçar nos dados alarmantes baseados nos estudos específicos das unidades prisionais.

Segundo a Secretária Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o Brasil possui 909.067 pessoas em fase de cumprimento de pena no Brasil, sendo que 674.016 destas pessoas estavam em situação carcerária até o final do segundo semestre de 2024. Estatisticamente, segundo mesmos dados apresentados pela secretaria, tais números representam um percentual de 94,13% de homens encarcerados e 5,87% de mulheres.

Referidos dados da pesquisa apontam que as unidades prisionais brasileiras comportam 494.379 pessoas presas, tanto homens como mulheres. Contudo, conforme indica a figura 1, o Brasil possui um déficit de 175.886 vagas nos presídios nacionais. Analisando os dados da Secretária (Senappen, 2024), percebe-se que alguns estados possuem presídios com capacidade de receber mais presos, formando um surpreendente Superavit. Contudo, em contrapartida, o estado de São Paulo possui um excesso de presos que ultrapassa 50.000 pessoas.

Outrossim, do total de pessoas presas atualmente, 182.855 pessoas estão presas provisoriamente aguardando julgamento de seus processos. Aury Lopes Jr. (2018) é um crítico feroz de tal situação processual no Brasil, argumentando que a prisão preventiva não deve ser utilizada como forma de antecipar eventual punição, devendo ser aplicada de forma fundamentalmente concreta e não baseadas em suposições genéricas.

Ademais, aponta o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através de pesquisa realizada em 2023 em 1.778 prisões no Brasil, que 33% dos estabelecimentos prisionais estão em condições ruins ou péssimas, criando um ambiente extremamente insalubre, hostil e propício ao aparecimento de doenças, tanto físicas como mentais.

Para fins de análise, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) identificou que entre os anos de 2017 e 2021 houve 112 mil casos de extinção da punibilidade em razão da morte do condenado, sendo que muitas dessas mortes foram de doenças adquiridas nas próprias unidades prisionais. A mesma pesquisa ainda indicou que 62% de tais óbitos foram provocadas por insuficiência cardíaca, sepse ou infecção generalizada, pneumonia e tubérculos.

Recentemente, o relatório da SENAPPEN divulgado em 2025, indicou que no ano de 2024 ocorreram 999 óbitos no interior das penitenciárias, desconsiderando as mortes em unidades federais, cujo maior quantidade de óbitos ocorreu nas prisões do estado de São Paulo, cerca de 286 mortes confirmadas.

Dessa forma, a situação atual das unidades penitenciárias brasileiras reflete um cenário contraditório entre os avanços normativos garantistas e realidade vivenciada nas prisões. De um lado o ordenamento jurídico prevê a centralização da dignidade da pessoa humana guiada pela ressocialização dos indivíduos institucionalizados, contudo, em contrapartida, coabita o paradigma da cultura de encarceramento em massa, impulsionada por um Estado negligente e uma sociedade punitivista, que reforça a exclusão social e mantém a marginalização.

O déficit de vagas e as excessivas prisões provisórias contribuem para a criação de um ambiente interno insalubre que eleva o número de mortes de custodiados e apenados, gerando uma situação em cadeia que evidencia a frágil efetivação dos direitos fundamentais no sistema carcerário nacional. Nesse contexto, considerando o problema coletivo em questão, que necessita de uma solução a longo prazo com atuação direta do poder público, a situação calamitosa vivenciada nas prisões brasileiras deve ser combatida através do denominado litígio estrutural como ferramenta de transformação social.

### **2.2.3 Processo estrutural como garantia de direitos fundamentais**

Nos pilares do estudo da ciência do Direito, com base na teoria clássica de Montesquieu, a atuação dos Magistrados deveria ser limitada apenas naquilo descrito na letra fria da lei, promovendo a sua imparcialidade e fugindo de um juízo de valor, aplicando a dogmática mais positivista. Com o passar do tempo, principalmente após a segunda guerra mundial, percebeu-se que tal dogmática estava ultrapassada diante de alguns casos concretos, evidenciando que a lei poderia ser injusta se não fosse levado em consideração outros fatores.

A contemporaneidade atrelada as situações fáticas mais complexas, fez com que os Juízes utilizassem de outras fontes para aplicação nos casos concretos e garantia dos direitos individuais. Dessa forma, em uma perspectiva pós-positivista e neoconstitucionalista, os julgadores começaram a aplicar princípios para ponderação de suas decisões, sempre centralizando a dignidade da pessoa humana como principal parâmetro a ser considerado.

Nesse sentido, tornou-se mais comum o ativismo judicial que, embora suas críticas, se faz extremamente necessário por proporcionar uma maior adaptação do direito diante das novas exigências sociais e pautas axiológicas, evitando a passividade dos julgadores e firmando precedentes a serem utilizados em casos semelhantes, costumeiramente atrelado a países com base no common law (Ramos, 2015).

Entretanto, quando tais exigências sociais envolvem violações contínuas e sistêmicas de direitos fundamentais em um contexto institucional complexo e multipolar trata-se de um litígio estrutural, que, segundo Vitorelli (2018) é imprescindível quando "o Poder Público, mesmo que bem intencionado, não consegue resolver sozinho determinados problemas estruturais".

Cumprido salientar que, segundo Oliveira (2022) o conceito de litígio estrutural não se confunde com ativismo judicial, embora que em ambas as perspectivas seja necessária a atuação proativa do judiciário diante de uma omissão estatal, o primeiro conceito precisa de uma participação de múltiplos órgãos e entidades para alcançar uma solução coletiva e aplicada de forma contínua.

No cerne dessa questão, a atuação do poder judiciário pode concernir em políticas públicas, desde que alguns parâmetros sejam preenchidos, devendo ser feito através de um processo coletivo, cuja finalidade cinge-se em analisar e debater a questão de maneira mais ampla (Santos, 2021). No mesmo sentido, o jurista Owen Fiss (1978) desenvolveu

o conceito de processo estrutural que busca reformular as instituições sociais públicas, exigindo do judiciário uma orientação direcionada a transformação de contextos fáticos que estão em desacordo com a ordem constitucional vigente.

Segundo Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2020) “O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”. Outrossim, os autores definem que o problema estrutural pode ser definido como uma situação contínua e permanente que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) caracteriza que 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” (ADPF 347/2015).

Em suma, quando o estado se encontra diante de um litígio estrutural cuja complexidade exija a participação ativa de diversas searas e poderes estatais, se faz necessário a instauração de um processo estrutural para efetivar os direitos e garantias constitucionais, cujo deslinde deve ser através de um diálogo entre os poderes e sociedade afim de reestabelecer a ordem constitucional vigente, o que, segundo o próprio STF (ADPF 347/2015), legitima a intervenção do Poder Judiciário em matéria de política pública.

#### **2.2.4 A ADPF 347**

A situação abissal das penitenciárias brasileiras não se trata de algo novo, havendo inclusive denúncias em desfavor do Brasil na Corte Interamericana de direitos humanos por violação de direitos humanos, destacando problemas estruturais nas instalações, superlotação, violência interna, preponderância de facções, entre outras.

Nessa conjunção, pode-se destacar o caso do complexo penitenciário de Pedrinhas no Estado do Maranhão, no qual foi necessário a intervenção da corte após a morte de 22 detentos em rebeliões ocorridas entre os anos de 2013 e 2014, cuja notoriedade

internacional se deu por conta da violência empreendida pelos envolvidos na ação, que cominou inclusive em decapitações das vítimas.

Em 2013 a superlotação e precariedade do presídio Central de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, resultou em outra denúncia contra o Brasil, destacando o fato da unidade estar acolhendo mais do dobro de sua capacidade total e o controle interno ser, ironicamente, realizado pelos próprios detentos.

Ademais, o Brasil foi convocado em 2015 para uma audiência pública na Corte para prestar esclarecimentos sobre as violações constantes de direitos humanos no complexo prisional da cidade de Curado no Pernambuco, diante de denúncias de homicídios, torturas, negligência médica e controle interno realizado por detentos na referida unidade.

Apesar das inúmeras denúncias e medidas provisórias, a corte interamericana ainda não condenou o Brasil por suas omissões quanto ao sistema penitenciário nacional. Contudo, a própria corte destacou a responsabilidade objetiva estatal do Brasil quanto aos fatos informados nas denúncias, como se extrai da Resolución de La Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de octubre de 2015.

Nesse contexto, o partido socialismo e liberdade (PSOL) ajuizou na suprema corte brasileira uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no 347, na qual alegava a omissão do estado brasileiro quanto a situação enfrentada nos presídios nacionais, diante da indignidade das condições dos detentos e precariedade das unidades prisionais, o que violava claramente a Constituição Federal de 1988.

Em julgamento histórico, o STF, com relatoria do Ministro Marco Aurélio, deu procedência parcial aos pedidos formulados na ADPF 347 reconhecendo o Estado de Coisa Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. Referido conceito foi utilizado primordialmente pela Corte Constitucional da Colômbia no caso T-025/2004, no qual os cidadãos foram obrigados a deixar suas residências por conta de conflitos armados que estavam assolando o País e o Estado se mostrava ineficaz na garantia dos direitos individuais.

Segundo conceitua Campos (2015), a declaração de estado de coisas inconstitucional se faz necessária quando existe em determinada seara da vida civil a violação massiva de direitos fundamentais oriundos de atos omissivos e comissivos

provenientes de autoridades públicas de diferentes níveis. Salienta o autor que apenas através de um processo estrutural o Estado conseguirá alcançar as transformações necessárias para modificar a situação atual, consolidando os preceitos constitucionais.

Outrossim, a própria Corte Colombiana já se manifestou declarando o estado de coisa inconstitucional em suas instituições carcerárias, concernente a Sentencia de Tutela 153/1998, enfatizando a superlotação e quadro de violência sistemático e estrutural,. Nesse ponto, merece apontamento jurisprudencial da Colômbia acerca do Estado de Coisa Inconstitucional:

es la prueba del incumplimiento del Estado social del Derecho y de la desvalorización de la Constitución social, por eso, con su declaratoria, ingresamos a un estado de anormalidad, a un período que soporte el ejercicio de mayores competencias y responsabilidades por parte del Estado y que debe ser objeto de un fuerte escrutinio social, político y jurídico (Cifuentes Muñoz, 2008)

No Brasil, contudo, houve relutância de alguns ministros da Suprema Corte quanto a sua legitimidade para julgar o referido problema estrutural, realçando a extrapolação de sua competência e criticando a importação de instituto jurídico estrangeiro que não foi capaz de solucionar os problemas provenientes nem mesmo no próprio País de origem.

Nesse sentido, quanto ao mérito da legitimidade da Corte Suprema ficou consolidado na decisão que: (...) 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, Brasil, 1988).

Por outro lado, analisando detidamente as sustentações ministeriais, ficou evidente que a situação precária das unidades de detenção é de notório conhecimento das autoridades públicas e que se faz necessário a estruturação de um combate as infringências aos direitos fundamentais dos detentos. Ora, não é possível consolidar políticas públicas de ressocialização se os encarcerados permanecem em situação degradante e sujeitos aos mais diversos tipos de violências.

Em sua ementa, o relator da ADPF 347 destacou que o estado de desconformidade constitucional no sistema carcerário brasileiro se deu através do reconhecimento da superlotação e má qualidade das vagas existentes nas penitenciárias, atrelado ao ingresso de novos detentos de forma indevida e desproporcional, além da permanência de presos por tempo superior ao previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o realmente devido.

Ademais, ao votar, o Ministro Relator destacou que “a responsabilidade pelo estágio ao qual se chegou não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –; tampouco só aos da União, estendendo-se aos dos Estados e do Distrito Federal.” (ADPF 347)

Por fim, o Acórdão proferido na decisão contemplou o reconhecimento do Estado de Coisa Inconstitucional e firmou tese no sentido de elaboração de plano de ação para combate e erradicação de tais situações, devendo ser apresentado ao STF para homologação e proposto através de uma ação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e o departamento de monitoramento e fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ).

Dessa forma, como forma de combater tal cenário de degradação institucionalizada, foi criado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional (Plano Pena), homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 2024 que busca coordenar ações interinstitucionais, elaborando prazos e metas que possam ser mensuradas, priorizando a garantia de direitos fundamentais e superando a omissão estatal.

### **2.2.5 Arquitetura institucional do Plano Nacional “Pena Justa”**

Analisando a arquitetura do “Plano Pena Justa” observa-se uma composição teórica de mudança escalável coordenada através dos entes federativos com papéis explícitos, vigilância pelo STF, indicadores auditáveis (RELIPEN) e repositórios públicos (CNJ/MJSP), além de metas temporais até 2027, sintetizados em um caderno orientador disponível no site do CNJ..

Ao conjugar legitimidade jurídica e capacidade administrativa, o Plano cria condições de accountability vertical (sociedade/controle social) e horizontal (órgãos de justiça e controle), premissas para reduzir superlotação, qualificar condições de custódia e estruturar saídas, com prioridade às portas de entrada/saída e às assimetrias estruturais (como o recorte racial) que sustentam o ECI (CNJ, 2025).

Nesse sentido, a sua governança incorpora mecanismos de coprodução de políticas penais, com atores estatais e não estatais, objetivando uma resposta estrutural e multinível ao estado de coisas inconstitucional (ECI). A Portaria Conjunta MJSP/CNJ nº 8/2024 instituiu o Comitê Interinstitucional como instância de coordenação administrativa do Plano, prevendo composição plural e obrigações periódicas de monitoramento e reporte, sob vigilância jurisdicional do STF (CNJ, 2025).

O Caderno Orientador para os Planos Estaduais e Distrital determina que a participação social é etapa obrigatória da elaboração e do monitoramento local, com audiências e consultas públicas, instrumentos de coleta de contribuições e critérios de diversidade racial, de gênero e territorial na convocação (CNJ, 2025).

Ademais o plano homologado prevê rodadas de diálogo e integração orgânica com Ministério Público e Defensoria Pública (estaduais e da União) durante a elaboração e execução dos projetos, com registro expresso de contribuições dessas instituições na versão nacional. Para tanto, o Caderno Orientador recomenda reuniões interinstitucionais com MP, Defensorias e OAB para alinhamento de ações, indicadores e metas (CNJ, 2025).

Merece pontuar que o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DPE) atuarão de forma conjunta no aprimoramento dos Planos Estaduais vinculados ao Plano Nacional “Pena Justa”. O MP exercerá a função fiscalizadora da lei e da execução penal, enquanto a DPE defende os direitos das pessoas privadas de liberdade, formando um sistema equilibrado de controle e proteção.

Essa cooperação fortalece o diálogo entre Judiciário, Executivo e entes federativos, além de contribuir para a definição de metas e indicadores de monitoramento baseados nas diretrizes nacionais, promovendo maior transparência e efetividade nas políticas penais.

A orientação para direcionamento e fiscalização do Plano Pena Justa utilizará mecanismos já existentes na política ressocializadora, como, por exemplo a Resolução CNMP nº 56/2010 que uniformiza inspeções ministeriais em estabelecimentos penais e, no eixo de garantias processuais, a Resolução do CNJ nº 213/2015 que organiza

audiências de custódia e sistematização de dados, contribuindo para a racionalização de entradas e controle de ilegalidades. Tais normativas operam como backbone jurídico-administrativo para atuação coordenada de MP e Defensoria na execução do “Pena Justa”.

Segundo planejamento do SFT, o intuito central da implementação do Plano Pena Justa para sua plena execução nos diversos níveis operacionais brasileiros deverá ter início em até três anos. Nesse sentido, os estados, a partir de março de 2025, tiveram um prazo de seis meses para apresentar suas propostas de ações transformadoras nas unidades prisionais brasileiras, cuja homologação será efetivada pelo STF após análise minuciosa (STF, 2025).

### **2.2.6 Fontes Orçamentárias**

Conforme expresso no plano pena justa, as fontes orçamentárias destinadas a sua execução têm como principal eixo de financiamento o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), gerido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Esse fundo constitui a base financeira para custear ações estruturais e sociais no sistema prisional, como a melhoria da infraestrutura, o desenvolvimento de programas de reintegração social, a capacitação de servidores e o incentivo às alternativas penais (CNJ, 2025).

Desde a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, que determinou a liberação integral dos recursos antes contingenciados, o FUNPEN passou a ser um instrumento central para a execução coordenada das políticas públicas voltadas à superação do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras (CNJ, 2025)

Além do FUNPEN, o Plano prevê a diversificação das fontes de custeio, incorporando fundos estaduais, recursos provenientes de acordos de não persecução penal, transações penais, multas judiciais e parcerias com organismos nacionais e internacionais.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2023) essa ampliação busca garantir maior sustentabilidade financeira e autonomia aos estados, reduzindo a dependência exclusiva dos repasses federais e estimulando uma gestão orçamentária mais integrada e eficiente. Ademais, tal modelo de transferência “fundo a fundo” também tem se mostrado um avanço, permitindo maior agilidade na aplicação dos recursos e adequação às realidades locais (CNJ, 2025).

## **2.2.7 Desafios e lacunas do Plano Pena Justa**

Apesar da robustez do Plano ora analisado e homologado pelo STF, cuja completude ultrapassa quatrocentas páginas com direcionamento específico acerca de cada etapa e os entes que estão colaborando para sua implementação, ainda existem lacunas e desafios que prejudicam a efetiva melhora nos sistemas carcerários brasileiros.

O principal ponto consiste na falta de evidências concretas e sistemáticas de que a população carcerária e a sociedade civil organizada estejam participando de forma estrutural nos fóruns de elaboração e monitoramento das políticas públicas. A título de exemplo, o Conselho Regional de Serviço Social do Estado do Sergipe denunciou em seu site a falta de participação da comunidade, principalmente a carcerária, nos atos decisórios e minutas do plano no referido estado.

Segundo o professor Paulo Felix “o que se viu foi um processo que ignorou o espírito democrático determinado pelo STF, limitando-se a cumprir formalidades, em um tempo absolutamente exíguo, com quase inexistência de participação da sociedade civil, e excluindo, na prática, a contribuição das entidades que atuam diretamente com a questão prisional” (Cress, 2025).

Da mesma forma, representantes de associações ligadas ao sistema carcerário do estado de Minas Gerais reivindicaram participação no comitê de políticas públicas penais do referido estado, conforme disposto em reportagem vinculada no site da assembleia legislativa de Minas Gerais, indicando negligência em acolher os personagens diretamente afetados e seus representantes para as tomadas de decisões.

Destarte, outro desafio para efetivação do plano consiste na forma como os estados farão a execução orçamentária para garantia do integral cumprimento das obrigações vinculadas. Muitos estados enfrentam dificuldades na captação e aplicação eficiente dos recursos, seja por entraves burocráticos, seja pela ausência de equipes técnicas qualificadas para a elaboração de projetos e prestação de contas conforme as exigências federais (MJSP, 2023).

Segundo relatórios do Ministério da Justiça divulgados as unidades enfrentaram desafios na elaboração de projetos e documentos técnicos de engenharia devido à escassez de profissionais qualificados e à falta de softwares específicos nos órgãos responsáveis pelas administrações penitenciárias estaduais (MJSP, 2023).

Merece destaque reportagem do portal de notícias UOL que destacou que os estados concentram seus orçamentos em políticas públicas repressivas, como aumento de policiais militares e civis, restando pouco investimento próprio em ressocialização dos egressos e reeducandos, sendo que, em números, são investidos quatro mil vezes mais em política ostensiva do que reeducativa (Perez, 2024).

Outro desafio relevante é a falta de transparência e monitoramento dos resultados orçamentários, o que impede a sociedade civil e os órgãos de controle de verificarem se os valores investidos realmente se traduzem em melhorias concretas nas condições prisionais. Segundo o Tribunal de Contas da União, auditoria realizada em 2019 mostra que o custo mensal do preso é desconhecido em vários Estados, sendo que 59% dos 17 estados fiscalizados não tinham calculado o custo mensal por preso (TCU, 2019).

Nesse sentido, percebe-se que a efetivação do plano pena justa deve ser seriamente fiscalizado, para que o orçamento seja diretamente vinculado as diretrizes estipuladas pelo STF, eis que as pessoas diretamente afetadas pela negligência estatal estão no centro da utilização de tais valores, o que compreende a estrutura dos locais de recolhimento, cuidados com sua saúde física e mental, além de preparação para o retorno à sociedade.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa evidenciou que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF constituiu um marco jurídico e político no enfrentamento da crise penitenciária brasileira, abrindo caminho para uma atuação mais proativa do Poder Judiciário diante de violações estruturais e persistentes de direitos fundamentais. O Plano Nacional “Pena Justa”, homologado em 2024, apresenta uma arquitetura institucional robusta, com metas mensuráveis, mecanismos de monitoramento e integração entre os poderes e esferas federativas.

Todavia, sua plena efetividade encontra obstáculos significativos, como a baixa participação social, a dificuldade na execução orçamentária pelos estados, e a ausência de indicadores consolidados de resultados. Esses fatores comprometem o cumprimento do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a concretização do ideal de ressocialização.

Conclui-se que a superação do estado de coisas inconstitucional exige mais do que a homologação de planos normativos — requer uma mudança estrutural, intersetorial e cultural, que envolva Estado e sociedade civil em ações contínuas de fiscalização,

transparência e inclusão. Somente com o fortalecimento da governança cooperativa e o compromisso com a efetividade dos direitos humanos será possível transformar o sistema prisional em um espaço de justiça, cidadania e reintegração social.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional: desafios e perspectivas no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CIFUENTES MUÑOZ, Carlos Gaviria. **Sentencia de Tutela 153/1998: Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia**. Bogotá: Corte Constitucional, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Caderno orientador para os planos estaduais e distrital de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional**. Brasília: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional – Pena Justa**. Brasília: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 56, de 6 de julho de 2010**. Dispõe sobre a uniformização das inspeções ministeriais em estabelecimentos penais. Brasília: CNMP, 2010.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). **Relatórios técnicos sobre a execução orçamentária e os desafios estaduais na implementação do Plano Pena Justa**. Brasília: MJSP, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal: parte geral e parte especial**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, André. **Litígios estruturais e políticas públicas: a atuação judicial em contextos complexos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

PEREZ, Flávio. Estados investem quatro mil vezes mais em policiamento do que em ressocialização. **UOL Notícias**, São Paulo, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório sobre sustentabilidade financeira e fontes de custeio do sistema prisional brasileiro**. Brasília: PNUD, 2023.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAMPAIO, Nestor Távora. **Criminologia: fundamentos e aplicações**. Salvador: JusPodivm, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poder judiciário e políticas públicas: uma análise sociológica**. Coimbra: Almedina, 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). **Relatório Estatístico do Sistema Prisional Brasileiro – 2024/2025**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília: STF, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Homologação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional – Pena Justa**. Brasília: STF, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria sobre Custos Prisionais e Transparência Orçamentária**. Brasília: TCU, 2019.

VITORELLI, Edilson. **O processo estrutural: novas perspectivas para a jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

CRESS/SE – CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DE SERGIPE. Falta de participação popular no Plano Pena Justa. **CRESS Sergipe Notícias**, Aracaju, 2025. Disponível em: <https://www.cress-se.org.br>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). Entidades cobram participação no comitê de políticas penais. **ALMG Notícias**, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://www.almg.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2025.