

PLANO PENA JUSTA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ANÁLISE DAS MATRIZES DE RISCO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO DEFICIENTE ESTATAL

José William Pereira Luz

Promotor de Justiça do Ministério Público do Piauí

Rômulo Paulo Cordão

Promotor de Justiça do Ministério Público do Piauí

Resumo

Trabalho elaborado para resumir os principais aspectos do programa do Conselho Nacional de Justiça, CNJ, denominado Plano Pena Justa, decorrente da ADPF 347, no qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro. O artigo indica os princípios ideológicos, sociológicos e políticos que embasam o plano, além de suas diretrizes, de natureza nacional e estadual. Por fim, aponta as matrizes de risco e faz um contraponto entre o abolicionismo penal, que fundamenta ideologicamente o plano, e o princípio da proteção deficiente do Estado, em matéria de segurança pública e proteção aos demais direitos fundamentais.

Palavras-chave: pena justa; plano; abolicionismo penal; proteção deficiente; diretrizes; segurança pública.

Abstract

This paper summarizes the main aspects of the program of the National Council of Justice (CNJ), called the JUST PENALTY PLAN, which resulted from ADPF 347, in which the Supreme Federal Court recognized the Unconstitutional State of Affairs in the Brazilian prison system. The article indicates the ideological, sociological and political principles that underpin the plan, in addition to its guidelines, of a national and state nature. Finally, it points out the risk matrices and makes a contrast between penal abolitionism, which ideologically underpins the plan, and the principle of deficient state protection in terms of public safety and protection of other fundamental rights.

Keyword: fair punishment; plan; penal abolitionism; deficient protection; guidelines; public safety.

1 Introdução

O presente artigo tem por finalidade discutir o programa do Conselho Nacional de Justiça, CNJ, resumido como Plano Pena Justa¹. O trabalho traz esboços da origem do plano, os seus fundamentos teóricos, jurídicos e políticos, e as suas principais recomendações e determinações. Além do mais, faz um contraponto entre os princípios do abolicionismo penal, que fundamenta boa parte das argumentações teóricas do plano, e o princípio da proteção deficiente, já que o sistema prisional visa proteger, essencialmente, a sociedade brasileira e garantir que o direito à segurança pública, prevista constitucionalmente, seja garantido.

Tratamos também de aspectos discutidos no plano, como o alegado encarceramento em massa, a seletividade racial e a política antipunitivista defendida, discutindo pontos nevrálgicos sobre tais aspectos e erros de diagnósticos pelos autores de tal plano, com os riscos inerentes à aplicação desse sem a verificação de seus impactos.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional, determinou a elaboração de planos para adequações pelo sistema prisional, a cargo do CNJ e justiça estadual. Não há dúvidas acerca da necessidade de padronização de execução do plano, buscando o máximo de eficácia e humanização na aplicação da pena. Mas, por outro lado, todas as matrizes de risco devem ser observadas na elaboração e execução de tal plano. Apesar de ser, substancialmente positivo, o plano traz alguns elementos de duvidosa constitucionalidade, como a criação da central de regulação de vagas, criando causas impeditivas de decretação de prisão preventiva não previstas em Lei, ferindo a independência funcional de juízes de direito, além de criar causas de liberação de apenados não previstas na Lei de Execução Penal.

As matrizes de risco não consideradas pelo Plano são citadas abaixo, dentro desse contraponto, entre abolicionismo penal e vedação à

¹BRASIL. *Pena justa*: Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras - ADPF 347. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

proteção deficiente estatal, com considerações acerca da impunidade criminal, já uma realidade brasileira², e que tende a se agravar com a implantação irrestrita do Plano Pena Justa.

2 O reconhecimento do estado das coisas inconstitucional nas prisões brasileiras

O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) foi criado pela Corte Constitucional da Colômbia na decisão SU-559, de 6 de novembro de 1997³. Trata-se de um instrumento jurídico voltado ao reconhecimento de violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais, resultantes de falhas estruturais em políticas públicas. Seu objetivo é mobilizar a atuação conjunta de diferentes entidades estatais para enfrentar essas violações.

No Brasil, através do instituto das Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs), o STF tem aplicado o conceito de Estado De Coisas Inconstitucionais. O Plano Pena Justa, do CNJ, foi elaborado a partir do ADPF 347, ajuizado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pleiteando o reconhecimento do ECI no sistema prisional brasileiro, além da adoção de medidas concretas para melhorar as condições carcerárias e combater o hiperencarceramento. Em 2015, o STF deferiu as medidas cautelares e reconheceu o ECI, diante da omissão estatal frente às violações generalizadas de direitos. Em outubro de 2023, o julgamento do mérito consolidou o entendimento da Corte, reconhecendo a falência estrutural das políticas públicas voltadas à população carcerária.

O ECI se manifesta, segundo o STF, pela superlotação e má qualidade das vagas existentes, com falta de serviços e bens essenciais, pelo ingresso desproporcional de novos presos, especialmente primários e autores de delitos de baixa periculosidade e pela manutenção de

²HAAG, Carlos. A justiça da impunidade. *Revista Pesquisa Fapesp*, São Paulo, jul. 2013. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-justica-da-impunidade/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

³RODRIGUEZ GARAVITO, César; RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2010.

pessoas presas por períodos além do previsto, ou em regime mais severo do que o determinado judicialmente.

Após o reconhecimento do ECI, o STF determinou a realização de audiências de custódia preferencialmente presencial, em até 24 horas após a prisão, a fundamentação da não aplicação de medidas alternativas à prisão e a liberação e não contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Como se trata de um processo estrutural, a Corte enfatizou que sua solução deve ocorrer em duas fases: 1. Reconhecimento do ECI e definição dos objetivos a serem alcançados; 2. Elaboração, homologação e monitoramento das medidas a serem implementadas. A responsabilidade foi atribuída aos três poderes da República, abrangendo a União, os Estados e o Distrito Federal. O STF determinou a elaboração de um Plano Nacional, elaborado pela União em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), com prazo de até 6 meses para sua elaboração e até 3 anos para implementação, e planos estaduais e distrital, com prazo de 6 meses após a homologação do Plano Nacional e implementação em até 3 anos.

O CNJ, com base nos parâmetros acima, instituiu o Plano Pena Justa, acionando os Estados e seus sistemas de justiça para elaborarem seus planos, conforme determinação do STF.

3 Análise dos fundamentos teóricos e das diretrizes do plano nacional

O plano nacional criado pelo CNJ, chamado de Plano Pena Justa, tem princípios e metas, além das justificativas sociológicas e políticas. São essas, em suma:

3.1 Escravização, racismo e o histórico da privação de liberdade no Brasil

O plano traz elementos históricos e sociológicos, relacionando a violência contra pretos e pardos à formação do país, com a escravização e favelização, sendo o reconhecimento de tais fatos a linha mestra do plano, que exige a atuação dos agentes públicos no combate ao racismo institucional.

A análise histórica é correta, mas não é suficiente para explicar o impacto do crime sob o corte étnico-racial. Toda a população brasileira é vítima do Estado de Coisas Inconstitucional, relacionada ao predomínio do crime organizado em territórios tomados do Estado brasileiro⁴. Em suma, a população brasileira, como um todo, é vítima do estado de coisas inconstitucional. Delimitar, com base em um corte étnico e racial, a população a ser protegida pelo ADPF é insuficiente, em especial quando se busca proteger apenas os perpetradores da violência (que estão nesse corte étnico e racial), esquecendo-se das vítimas do crime, principalmente as pessoas mais pobres (pretas, pardas, etc.).

A discussão étnico-racial do plano precisa analisar dados objetivos, abandonando ideias e conceitos pré-concebidos. Em simples análise dos dados do Anuário da Violência 2024, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, verifica-se que 77,8 % (setenta e sete vírgula oito por cento) dos homicídios dolosos tiveram como vítimas pessoas negras e pardas. Os dados do Atlas da Violência 2025, confeccionado pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Aplicadas, verifica-se que, não obstante pontuar com veemência uma suposta exacerbação de taxas de homicídios contra pessoas negras, o próprio Atlas não consegue escamotear – até por conta dos dados do IBGE – que nessa população negra que sofreu o total de 35.213 homicídios, fazem parte tanto pretos quanto pardos, o que por lógica matemática reflete nada mais que a maioria da própria população negra, ou seja, pretos e pardos, conforme classifica o IBGE⁵.

No Censo de 2022, mais de 92,1 milhões de brasileiros se declararam pardos, o equivalente a 45,3% da população do Brasil, estimada em 203 milhões de pessoas. Foi a primeira vez desde 1991, quando a pesquisa censitária nacional passou a incluir “cor ou raça”, que a população parda foi maioria.

⁴G1. *Mais de 23 milhões de brasileiros vivem em áreas dominadas por milícias ou facções do tráfico*. Jornal Nacional, 2 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/09/02/mais-de-23-milhoes-de-brasileiros-vivem-em-areas-dominadas-por-milicias-ou-faccoes-do-trafico.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

⁵GOVERNO FEDERAL. *Pardos são maioria da população brasileira pela primeira vez, indica IBGE*. Secretaria de Comunicação Social, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/pardos-sao-maioria-da-populacao-brasileira-pela-primeira-vez-indica-ibge>. Acesso em: 11 jun. 2025.

Cerca de 88,2 milhões de pessoas se declaram brancas (43,5% da população), 20,6 milhões se declaram pretas (10,2%), 1,7 milhão se declaram indígenas (0,8%) e 850,1 mil se declaram amarelas (0,4%), ou seja, somando-se pardos e pretos (negros), esta categoria (raças) corresponde a 55,5% da população, sendo essa a população mais vitimada por crimes violentos (77,8%).

Os cortes étnico-raciais citados no IBGE devem ser analisados em conjunto com os dados do SENAPPEN, mas, a priori, verifica-se que, majoritariamente, vítimas e autores de crimes violentos representam a média da população em determinado local, quanto à cor e etnia. Na mesma tônica, se observarmos os dados do SENAPPEN, é possível verificar que a maioria das pessoas presas se considera parda, ou seja, representa exatamente a maioria da demografia brasileira. Indo mais além, Estados como o Paraná, Rio Grande do Sul⁶, Santa Catarina e São Paulo, locais que sofreu historicamente uma grande influência da imigração europeia, portanto brancos, a imensa maioria das pessoas presas que se declararam brancas ultrapassa as que se declararam pretas. (Presos por cor de pele/raça/etnia em 31/12/2023 – SISDEPEN).

Por mais que seja razoável a discussão acerca do racismo institucionalizado e a questão racial dentro do contexto do sistema prisional, o foco do trabalho deve englobar não apenas os perpetradores da violência, mas, principalmente, aqueles atingidos por essa. O Brasil é o país do mundo com maiores taxas de homicídio contra populações pretas, indígenas, pardas e contra minorias. Isso também, porque é o país com maiores taxas de homicídio contra a população em geral, independentemente do corte étnico-racial.

O combate ao racismo institucionalizado passa, principalmente por implementação de projetos sociais e intervenção nas comunidades mais afetadas pelo crime, como vilas e favelas, buscando a melhoria das condições sociais. As políticas massivas de desencarceramento, desvinculadas ao enfrentamento às mazelas sociais e à recuperação e melhoria

⁶GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Maior parte da população prisional do Rio Grande do Sul tem até 45 anos e não possui Ensino Médio completo*. Porto Alegre, 1 dez. 2023. Disponível em: [https://www.estado.rs.gov.br/maior-parte-da-populacao-prisional-do-rio-grande-do-sul-tem-ate-45-anos-e-nao-possui-ensino-medio-completo#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20encarcerada%20%C3%A9%20predominantemente%20branca%20Sobre%20a,classificadas%20como%20amarelas%20\(0%2C7%25\)%20e%20ind%C3%ADgenas%20\(0%2C7%25\)](https://www.estado.rs.gov.br/maior-parte-da-populacao-prisional-do-rio-grande-do-sul-tem-ate-45-anos-e-nao-possui-ensino-medio-completo#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20encarcerada%20%C3%A9%20predominantemente%20branca%20Sobre%20a,classificadas%20como%20amarelas%20(0%2C7%25)%20e%20ind%C3%ADgenas%20(0%2C7%25)). Acesso em: 15 jun. 2025

de territórios ocupados pelo crime organizado, tende a fracassar ou, até mesmo, a piorar a percepção de insegurança pública, além de deixar a população mais atingida pela violência (pretos e pardos) absolutamente desprotegida.

3.2 A prisão como reforço da insegurança social

O Plano Pena Justa parte do princípio de que a prisão é última medida (*ultima ratio*) a ser aplicada. Apesar disso, teria ocorrido um aumento de 266% na população prisional de 2000 a 2023 (de 232.755 para 851.493), mesmo com aumento de vagas, o que evidenciaria a aplicação expansionista da pena de prisão. A superlotação decorreria do uso excessivo do encarceramento, e não da simples falta de vagas. A prisão provisória diminuiu de 40,13% (2014) para 25,48% (2023), mas a população prisional total não reduziu, mostrando a prisão como medida central da política penal.

Aqui, os gestores do plano adotam, por principiologia, o mito do encarceramento em massa, adotando também, o princípio de que a violência é gerada por questões sociais. Na verdade, o aumento de pessoas encarceradas é uma resposta direta ao aumento dos índices de violência, sendo essa resposta tímida e ineficaz, já que a maior parte dos criminosos violentos não se encontra presa, e quando o são, acabam sendo favorecidos por políticas antipunitivistas, que permitem a esses se manter praticando novos crimes (teoria da porta giratória no sistema prisional)⁷. O princípio de que o crime é gerado apenas por mazelas sociais e desigualdade, não é absoluto e precisa ser colocada de frente a índices estatísticos.

Tomemos como corte o Nordeste, local de aumento exponencial dos índices de morte violenta⁸. De 1996 a 2008, o impacto percentual foi

⁷Verifica-se, na praxe penal, a progressividade da maioria dos criminosos, que começam com pequenos crimes e vão evoluindo até a prática de crimes mais graves ou até a profissionalização desses criminosos, sob o beneplácito do sistema judicial, que, literalmente, “dá uma, duas, três, quatro e infinitas chances ao criminoso”, que vê no sistema de justiça a “porta giratória”, ciente de que sua entrada no sistema será breve, mesmo que volte assim que a “casa caia” novamente.

⁸KUWANO, Yumi. *Região Nordeste concentra quase metade dos homicídios do país em 2023*. Brasil 61, 13 jan. 2024. Disponível em: <https://brasil61.com/n/regiao-nordeste-concentra-quase-metade-dos-homicidios-do-pais-em-2023-bras2410616>. Acesso em: 15 jun. 2025.

na ordem de 106% nos números absolutos, num crescimento linear na série histórica. O Nordeste é conhecido pela desigualdade e pela pobreza, mas tais fatores, apesar do senso comum, não têm sido os fatores mais relevantes no aumento da quantidade de crimes contra a vida. José Maria Nóbrega Jr e Jorge Zaverucha⁹, analisando os dados oficiais da evolução do crime e procedendo ao cruzamento desses dados com a situação econômica, indicaram que está ocorrendo um processo inverso: enquanto a miséria tem diminuído nas últimas décadas, os índices de crimes violentos têm aumentado. Os autores concluíram que:

No confronto dos dados de homicídios com as macrovariáveis socioeconômicas utilizadas como proxy para desigualdade e pobreza, concluímos que não há relação entre as variáveis, ou seja, refutamos que, no Nordeste em geral, e em Pernambuco em particular, a violência homicida seja explicada (ou causada) pela desigualdade/pobreza (Nóbrega Jr.; Zaverucha, 2010, p. 53).

Os autores completam:

Entre 2001 e 2005 a desigualdade de renda declinou substancialmente no Brasil, e de forma contínua, alcançando neste último ano o menor nível das últimas três décadas. Além de relevante por si só, esta desconcentração teve consequências expressivas sobre a pobreza e a extrema pobreza no país. A despeito do lento crescimento econômico, a extrema pobreza declinou para uma taxa seis vezes mais acelerada que a requerida pela primeira meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio [...] Os homicídios no Nordeste vêm crescendo independente das melhorias estruturais, como foi visto na relação entre os homicídios e as macrovariáveis socioeconômicas elencadas de acordo com a literatura sobre o assunto. A

⁹NÓBREGA JR., José Maria; ZAVERUCHA, Jorge. Violência homicida no nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza. *Journal Open Edition*, v. 35, n. 2, p. 53-87, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.895>. Acesso em: 15 jun. 2025.

teoria de que o desenvolvimento econômico, a diminuição da desigualdade (social e de renda) e da pobreza são fatores decisivos para o controle da violência (proxy=homicídios) não se comprovou no caso desta região (Nóbrega Jr.; Zaverucha, 2010, p. 57).

Partindo da premissa de que a miséria e a desigualdade são fatores primordiais para a violência, deveríamos verificar redução dos índices criminais no Nordeste nos últimos 30 anos, quando todos os aspectos de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) melhoraram. Mas temos observado o contrário. Esse fato precisa ser discutido objetivamente dentro da implementação do plano, pois diagnósticos errados geram a implementação de políticas públicas deficitárias.

Em relação ao alegado encarceramento em massa, o Plano Pena Justa se olvida de frisar, também, que a população brasileira, segundo dados do próprio IBGE é composta de mais de 212 milhões de habitantes, o que, em comparação com outros países, evidencia-se que a taxa de encarceramento está no patamar proporcional a sua população¹⁰. De outra banda, levando-se em conta as taxas de criminalidade brasileira, em especial, o homicídio, crime que afeta o bem jurídico mais importante, ou seja, a vida. Deflui-se na verdade que a taxa de encarceramento, levando-se em conta tão somente este tipo de delito – gravíssimo por sinal – deveria ser bem maior, posto que somos responsáveis por pouco mais de 10% (dez por cento) dos homicídios de todo o planeta Terra, isto quer dizer, a cada 10 mortes violentas intencionais que acontecem no globo terrestre, o Brasil é responsável por um deles.

Ademais, quando difunde-se mensagem de que o Brasil tem a quinta população carcerária do mundo, o que seria em termos matemáticos, por si só, proporcional, pois a população brasileira também é a quinta maior, olvida-se de se pontuar que destes supostos presos, uma boa parte, aproximadamente um quarto, não estão efetivamente presos, pois gozam de regalias, tais como, prisão domiciliar (com ou sem tornozeleira eletrônica), assim como estão em regime aberto ou semia-

¹⁰BARROS FILHO, Armando Dantas de; LEITE, Carlinda; MONTEIRO, Angélica Maria Reis. Políticas de educação nas prisões: uma análise das 10 maiores populações prisionais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 28, e247, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782023000100247. Acesso em: 11 jun. 2025.

berto harmonizado, o que de fato se traduz em liberdade praticamente plena sem qualquer vigilância estatal¹¹.

Em suma, a afirmação de que a prisão gera insegurança pública é teratológica e destituída de prova estatística, principalmente quando se leva em conta os índices de violência extrema a que a população brasileira é submetida, tendo grande viés ideológico.

3.3 Crime organizado e facções prisionais

Talvez a principal crítica ao Plano Pena Justa do CNJ seja os aspectos relacionados ao crime organizado. O plano parte do princípio de que a resposta estatal baseada no agravamento da pena tem falhado, piorando as condições no cárcere sem conter a atuação das facções.

Conforme Vanessa Galvão Herculano¹²:

De todas as medidas necessárias e urgentes, sem sombra de dúvidas, o oferecimento de condições mínimas de sobrevivência aos internos é o primeiro passo. O Estado precisa garantir, efetivamente, a vida dos presos dentro dos estabelecimentos penais para que o interno tenha opções de escolha e condições de ressocialização (Herculano, 2025).

Não há como garantir a vida e a integridade de pessoas presas e egressas, além da possibilidade de escolher sair ou não do mundo do crime (que é, em última instância, uma escolha pessoal), fechando os olhos para um fato notório: a existência de organizações criminosas violentas, como facções e milícias.

Ainda, segundo a autora acima, tem-se:

A liberação desordenada de toda essa massa carcerária excedente, como defendem alguns estudiosos, sem a devida contraprestação do Estado no reforço do sistema

¹¹CARPES, Bruno Amorim. *O mito do encarceramento em massa*. E.D.A., 2021. p. 41.

¹²HERCULANO, Vanessa Galvão. *O domínio das facções criminosas nos presídios brasileiros e o caso da chacina de Altamira/PA como reflexo dessa realidade*. Disponível em: <https://ojs.cnmmp.mp.br/index.php/revista-csp/article/view/211>. Acesso em: 15 jun. 2025.

de segurança pública como um todo, mostra-se equivocada. Não devemos esquecer que essas pessoas estão presas pelo cometimento de crimes graves, e devolvê-las precocemente à sociedade irá gerar outros três efeitos indesejados, que são o descrédito das instituições, a certeza do incremento da sensação de impunidade e a reiteração de atos criminosos graves (Herculano, 2020).

Há dois dogmas relacionados às ORCRIMs (facções e milícias), adotados pelo plano, implicitamente (escolha ideológica). O primeiro, diz respeito ao princípio de que a prisão serve apenas para favorecer o recrutamento de novos membros, pelas facções. E o segundo, é que a pena de prisão é incapaz de conter a atuação dessas entidades.

Defender o fim do encarceramento para dificultar o recrutamento de novos membros de facção é teratológico. Primeiro, as facções e milícias recrutam novos membros, preponderantemente, dentro das comunidades que dominam, vilipendiando o direito de desenvolvimento saudável dos jovens vindos de famílias fragmentadas, oferecendo o caminho do crime como única opção de vida (e morte). Ou seja, a prisão é o lugar onde se menos recruta novos membros, pois, em regra, quando o agente perpetrador do crime é preso, já está devidamente inserido em uma ORCRIM. Segundo, hoje a forma mais eficaz de recrutamento de faccionados e milicianos é a via digital¹³. As ORCRIMs recrutam ou incentivam influenciadores digitais, que atuam em três vias: fazendo propaganda das vantagens da organização (família, como muitos chamam), recrutando novos membros, principalmente jovens ambiciosos e em risco social, e atuando na lavagem de dinheiro (vide atuação de alguns MCs, investigados por tais fatos).

Facções e milícias são responsáveis por retirar do Estado brasileiro parcela substancial do território nacional, criando “estados paralelos”, colocando a população sob cárcere permanente e sendo responsável por índices de morte violenta e outros crimes graves. O enfrentamento de tais

¹³G1. *Facção paulista fazia cadastro de novos integrantes por aplicativo e pressionava por recrutamento em presídios do RJ, aponta PF*. Rio de Janeiro, 30 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/30/facciao-paulista-fazia-cadastro-de-novos-integrantes-por-aplicativo-e-pressionava-por-recrutamento-em-presidios-do-rj-aponta-pf.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

entidades exige força estatal, tanto para recuperar territórios perdidos, quanto para manter em cárcere membros violentos das ORCRIMs. Por mais que a prisão seja um ato de violência de per si, em um mundo real, não há outra forma de impedir a reiteração delitiva ou punir criminosos violentos.

3.4 Déficits de gestão e indução da política penal

O Plano Pena Justa faz considerações corretas sobre os déficits de gestão prisional, indicando algumas melhorias e avaliações de risco, além de metas que estão sendo ou precisam ser implementadas. Dentre os pontos positivos, indica que houve a expansão do número de prisões, a transferência de detentos de delegacias para unidades prisionais, e a criação das Secretarias de Administração Penitenciária, escolas de serviços penais e ouvidorias.

Indicou também problemas na consolidação de informações penais, apesar de avanços com o Sisdepen (Executivo), BNMP 2.0 e 3.0, SEEU e CNIEP (Judiciário), mas afirmando persistir falhas de integração entre os sistemas, dificultando políticas públicas eficazes.

Por fim, dentro da gestão prisional em si, haveriam problemas de desestruturação dos modelos de cumprimento da pena, com políticas de alternativas penais ainda em consolidação, monitoração eletrônica mal utilizada, política para pessoas egressas incipiente, normalização da permanência excessiva nas celas, ausência de classificação por tipo penal e regime de custódia, mistura de presos provisórios e condenados agrava vulnerabilidades, pouca adoção de métodos de justiça restaurativa ou mediação, e modelo de gestão baseado em contenção e punição.

3.5 Diretrizes do plano nacional

O Plano Nacional traz diretrizes gerais e específicas, que precisam ser replicadas pelos entes federativos. Ao se estruturar como uma política pública robusta mediante um marco lógico claro tem como imperativo central humanizar o sistema prisional e promover efetivamente a segurança pública. Para tanto, fundamenta-se em três diretrizes gerais cruciais: o controle rigoroso da superlotação e a melhoria das condições físicas das vagas, essenciais para qualquer avanço; o estímulo decidido a medidas alternativas à prisão, reduzindo a entrada desneces-

sária no sistema; e o aprimoramento dos mecanismos de progressão de regime e controle de saídas, garantindo maior racionalidade e segurança no processo de retorno à sociedade.

Estas diretrizes gerais encontram ressonância direta e são operacionalizadas por um conjunto abrangente de Diretrizes Específicas, que visam assegurar desde a dignidade básica do preso, com alojamento adequado, alimentação, água, higiene, saúde, educação, trabalho e assistência, até um tratamento diferenciado e adequado para os diversos grupos vulneráveis, como jovens, mulheres (incluindo gestantes e lactantes), população LGBTQIA+, pessoas com deficiência, indígenas e idosos, mediante também uma criteriosa separação entre presos por periculosidade, regime e vulnerabilidade.

A efetivação destas metas exige, ainda, a garantia de pessoal qualificado em número suficiente, com capacitação contínua em direitos humanos e alocação específica de servidoras nas unidades femininas, aliada a um forte compromisso com transparência e informação, expresso num sistema acessível de denúncias, no respeito ao devido processo legal e no amplo acesso à assistência jurídica.

As diretrizes são necessárias e as metas são críveis. Faremos algumas considerações acerca de riscos operacionais abaixo.

4 Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional

O Plano Pena Justa dividiu sua atuação em eixos. Os três primeiros, basicamente, tratam da situação prisional em si, com diretrizes citadas acima. O quarto eixo apresenta ações e metas voltadas a não repetição da situação identificada pelo Supremo Tribunal Federal, no ADPF. Esse conjunto de propostas busca transformar estruturalmente o sistema penal, atacando seus principais problemas por meio de medidas concretas.

O eixo pode ser resumido nos seguintes tópicos, com nossas considerações preliminares em cada uma delas.

4.1 Enfrentamento ao racismo no ciclo penal

O problema da baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo nas diferentes fases do ciclo penal exige a normatiza-

ção de políticas específicas. Parte-se do princípio de que é necessário reconhecer o racismo tanto na Justiça Criminal quanto nos serviços penais. O reconhecimento do racismo institucional como fato estruturante é, segundo o plano, essencial para transformar espaços historicamente marcados por práticas punitivas e violentas de base racial.

As discussões práticas mais relevantes de como se dará a execução das metas será a participação de comitês e câmaras e questões práticas são pontos a serem discutidos no futuro.

4.2 Políticas penais, orçamento e informação

A fragilidade estrutural das políticas penais é agravada pela falta de planejamento, transparência e produção qualificada de dados. Para enfrentar esse problema, o Plano propõe a criação de mecanismos de planejamento e controle social, como a normatização de instrumentos que garantam a participação popular no planejamento orçamentário e executivo da SENAPPEN.

O fomento à produção e publicização de dados padronizados inclui desde a proteção de dados pessoais até o uso estratégico e ético da inteligência artificial. É fundamental que os sistemas nacionais passem a considerar recortes étnico-raciais, de gênero e outros marcadores sociais, além de garantir a transparência por meio da divulgação de indicadores.

No campo financeiro, recomenda-se a modernização do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), com previsão obrigatória de recursos para políticas não privativas de liberdade, atenção à pessoa egressa e combate às violações de direitos. Também se propõe ampliar as fontes de financiamento por meio de Fundos Municipais, Fundos Rotativos e redirecionamento de recursos provenientes de medidas despenalizadoras.

Acerca das políticas públicas, o plano incentiva a atuação no processo legislativo, com a elaboração de notas técnicas rigorosas, sustentadas por dados e análises críticas. Essas notas devem servir de base para debates e proposições que priorizem uma lógica antipunitivista e garantidora de direitos.

4.3 Precedentes e normativas judiciais

O plano defende que há desrespeito às decisões dos Tribunais Superiores e às normativas do Conselho Nacional de Justiça, representando um grave entrave à efetivação de direitos no sistema penal. Para fortalecer a cultura de respeito institucional, seria necessário difundir o conhecimento sobre essas normativas e implementar mecanismos eficazes de monitoramento do seu cumprimento.

Especificamente quanto a esse ponto, indica a necessidade de aprimorar os indicadores de produtividade judicial, regular a saída antecipada e discutir critérios sobre prisões baseadas em fundada suspeita são medidas que visam garantir maior aderência aos princípios constitucionais e às decisões superiores, além de reforçar o sistema progressivo de cumprimento de pena.

4.4 Reparação pública e memória

A insuficiência de medidas de reparação pública no Brasil em relação às violações cometidas no contexto prisional exigiria uma resposta estatal clara e contundente. Uma das propostas centrais é a criação de centros de memória, museus, memoriais e campanhas públicas que promovam a reflexão crítica sobre a história da punição e o sistema carcerário no país. Essa iniciativa contribuiria para a construção de uma cultura de reparação e prevenção de novas violações.

5 Natureza ideológica do Plano Pena Justa: entre garantismo penal e abolicionismo penal

Há uma clara opção do gestor do plano de conceitos ideológicos alinhados ao abolicionismo penal. O risco está em que, ao desestruturar o paradigma punitivo sem substituí-lo por garantias de proteção coletiva, possa-se comprometer a ordem pública e a segurança da sociedade.

Quando há uma discussão ideológica, como é o caso do Plano Pena Justa, é necessário entendermos os conceitos, para, no popular, “dar nomes aos bois”. Juristas ligados ao campo ideológico progressista costumam chamar a si mesmos de garantistas, tendendo a chamar quem não segue seus preceitos de punitivistas.

Punitivista seria, em suma, quem busca o controle social apenas com base na prisão. O conceito é tão limitado, que não traz maiores digressões, e raramente alguém se denomina punitivista, mesmo quando o é. A ideia se aplica àqueles que professam conceitos abolicionistas penais e evitam usar o termo. Por isso faremos um breve contraponto entre abolicionismo penal e garantismo, desenvolvido em nossa obra, além da análise das políticas de desencarceramento, e do princípio que veda a proteção deficiente.

5.1 Abolicionismo penal

O abolicionismo penal, especialmente em sua vertente mais radical, propõe a destruição do sistema penal e da própria lógica punitiva. Parte da ideia de que se deveria abolir a ideia de castigo como forma aceitável de reagir ao delito, substituindo-o por um sistema de justiça que protegesse o estigmatizado e lhe oferecesse oportunidades de sentir e demonstrar remorso, proporcionando a reconciliação e a pacificação.

O abolicionista penal, surgido após a Segunda Guerra Mundial, passou a atuar tanto na teoria quanto na prática, com proposições concretas de reforma do sistema.

As principais razões que tornam problemático o controle social por meio da justiça penal podem ser assim sintetizadas: 1) causa sofrimento desnecessário e distribuído de modo injusto e desigual na sociedade; 2) expropria o conflito dos sujeitos nele diretamente envolvidos sem produzir qualquer efeito positivo para eles e 3) tende a abusos e excessos, sendo sumamente difícil de ser mantido sob controle.

Os princípios do abolicionismo penal passam pelos seguintes aspectos:

5.1.1 Sobre quem vai para a prisão

Alegam os abolicionistas que é a lei que cria o criminoso, ou seja, o fato punível é criação do próprio sistema. Assim, de acordo com o lugar e a época, um indivíduo pode ser passível ou não de ser encarcerado por uma mesma conduta. O sistema penal visivelmente cria e reforça as desigualdades sociais, encarcerando na quase totalidade dos casos, as camadas mais frágeis da população.

5.1.2 Dimensão da pena

A afirmação de que o delinquente deve ser punido para que a vítima reencontre a paz não deve ser tida como verdadeira.

5.1.3 Maniqueísmo penal

O sistema penal formal deve ser abolido porque, em razão da grande influência teológico-escolástica, é patentemente maniqueísta (os agentes do sistema são “bons”, enquanto os desviados são “maus”); é, de outro lado, uma “máquina desconexa”, na medida em que suas instâncias (polícia, Ministério Público, Magistratura, agentes penitenciários etc.) atuam como compartimentos desconexos.

5.1.4 Vingança no direito penal

O sistema penal não existe para ser a forma de vingança, e é isso o que ocorre, não sendo utilizado para seus reais propósitos como a ressocialização. O sistema penal, por fim, só conta com um tipo de reação, a punitiva, quando na verdade existem diversos outros modos de controle social (medidas sanitárias, educativas, de assistência material ou psicológica, reparatórias etc.). Logo, percebe-se o quanto ele foi concebido só para o mal, para a violência (vingança).

5.2 Garantismo penal

A teoria do garantismo penal como um freio ideológico para a atuação indiscriminada do estado na liberdade do cidadão, devendo utilizar o seu poder punitivo como ultima ratio. Uma dessas limitações que sofre o poder punitivo estatal está na forma como o Direito é corporificado em nosso sistema normativo.

No Brasil, o conceito de garantismo acabou sendo deturpado pelo já citado incremento da questão ideológica, o que contraria a própria essência da teoria (separar ideologia da aplicação da pena). É comum que alguns juristas se autoproclamarem garantistas, acusando todos os que pensam diferente de punitivistas. Quem usa tais conceitos sequer estudou a origem do termo, apropriando-se da teoria de forma indevida.

Há três formas de se interpretar o garantismo, conforme resumo da obra de Douglas Fischer:

1) Garantismo binocular: analisado de forma bifronte, não nega ao réu os direitos à ampla defesa e ao contraditório, ou à presunção de inocência, mas preconiza que jamais se deve abolir a proteção do bem jurídico violado, pois o Estado não pode oferecer uma proteção deficiente à sociedade na defesa dos bens jurídicos relevantes. Visa resguardar os direitos fundamentais não apenas do réu ou do investigado, mas também os direitos fundamentais da vítima e os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade. Zela pela correta e justa aplicação da pena e por sua execução na defesa e na reafirmação do bem jurídico relevante lesado pela conduta criminosa.

2) Garantismo monocular: O garantismo monocular somente observa os direitos dos acusados, negando a eficácia do Direito Penal como forma de afirmação dos bens jurídicos valorados. É a negação disfarçada do Direito Penal como instrumento positivo de controle social e de justiça, entendendo que os demais ramos do direito e outras políticas públicas são suficientes para diminuir a criminalidade e solucionar os conflitos sociais. Preocupa-se apenas com os direitos fundamentais dos outros cidadãos, com os direitos da coletividade e com os deveres fundamentais.

3) Garantismo hiperbólico monocular: evidencia-se desproporcionalmente (hiperbólico) e de forma isolada (monocular) a necessidade de proteção apenas dos direitos fundamentais individuais dos cidadãos investigados, processados ou condenados.

Portanto, aquele que se autodenomina garantista, deveria complementar sobre o tipo de garantista que é em nome da boa-fé.

O garantismo nasceu não como uma resposta ao abolicionismo, já que ambas as teorias têm alguns preceitos em comum, especialmente o conceito de minimalismo, ou seja, da mínima intervenção do Estado no direito do cidadão. O garantismo fundamenta o princípio incorporado ao direito brasileiro da ultima ratio.

O principal teórico do garantismo é Ferrajoli, sob o qual Douglas Fischer desenvolveu as teses do garantismo binocular e monocular, citadas acima. Para o mestre italiano, o garantismo alia-se aos modelos minimalistas de Direito penal, isto é, modelos orientados à limitação da violência punitiva e à máxima contração do sistema penal. Contudo,

diferencia-se de outras perspectivas minimalistas (como o abolicionismo penal) por partir da deslegitimação do sistema penal, concebida como uma crise conjuntural e não estrutural de legitimidade, para a sua relegitimação.

O radicalismo da concepção abolicionista, na visão de Ferrajoli, citado por Tatiana Badaró, consubstancia-se nas seguintes propostas: 1) “improváveis projetos de microcosmos sociais baseados na solidariedade e na fraternidade”; 2) “vagos objetivos de ‘reapropriação social’ dos conflitos” por ofendidos e ofensores e 3) “métodos primitivos de composição patrimonial das ofensas que recordam as antigas formas de vingança de sangue”.

Segundo o autor, o modelo de autorregulação social espontânea, proposto pelas doutrinas abolicionistas, é pensado para uma sociedade perfeita e utópica e, portanto, carente de embasamento científico. Além disso, tal proposta é inspirada por um moralismo mitológico e nostálgico em relação a modelos arcaicos e tradicionais de “comunidades sem direito”, não apresentando nada de original que já não tenha sido projetado pela ideologia anarquista.

5.3 Política de desencarceramento

O abolicionismo penal e as deturpações do garantismo penal (garantismo hiperbólico monocular) pregam a política de desencarceramento em massa. Baseiam-se em conceitos político-ideológicos do anarquismo (vide críticas de Ferrajoli ao abolicionismo) ou materialismo histórico (o criminoso como vítima da sociedade).

As posições radicais precisam ser contrapostas a posições pragmáticas, embasadas não em teoria sem respaldo científico, mas em pesquisa isenta e amparada em uma gama de informações devidamente consideradas.

De todo modo, as teorias minimalistas são adotadas pelo sistema criminal brasileiro, da ultima ratio do direito penal. O nosso sistema, apesar de excessivo em tipificar condutas criminais, criando uma gama quase infinita de crimes, faz o contraponto, que é afastar praticamente todos os agentes criminosos da possibilidade de virem a ser mandados ao cárcere. Ou seja, já temos uma política de desencarceramento aplicada, mesmo que sem adotar os conceitos de abolicionismo penal radical.

As alegações podem ser comprovadas com a citação das Leis nº 11.403 de 2011 (que permitem que o Delegado de Polícia conceda fiança em crimes com pena máxima de quatro anos, o que já afasta do cárcere a maior parte dos crimes praticados), 9.099 de 1995 (que criou o instituto da transação penal e da suspensão condicional do processo) e do pacote anticrime, que instituiu o Acordo de Não Persecução Penal (acordo entre o investigado e o Ministério Público em crimes com pena mínima igual ou inferior a quatro anos, com algumas restrições, como o caso de violência doméstica e familiar).

O conceito de garantismo penal busca exatamente a redução do impacto da atuação do Estado na vida do cidadão, salvo para garantir o máximo de efetividade de seus direitos. O cidadão tem direito à liberdade, à vida, à privacidade, à propriedade e à segurança. O poder público deve reprimir a ação de agentes (criminosos) que atacam tais direitos, de forma proporcional. Por exemplo, um criminoso que pratica um crime contra a honra, atingindo a privacidade de outrem, só será punido por interesse da vítima. Um criminoso que atinge a propriedade de outrem, como furto qualificado, já precisa sofrer algum tipo de punição estatal, implementada por penas diversas da prisão, através do Acordo de Não Persecução Penal. Já aquele que ataca a vida e a liberdade de outrem precisa sofrer uma intervenção mais forte do poder público, não havendo outra resposta mais efetiva do que a prisão.

O cárcere tem como função a resposta punitiva do Estado a crimes graves, com a finalidade pedagógica e, principalmente, a finalidade de impedir novos crimes.

5.4 Análise crítica e linha de ação sugerida

Conforme pode ser observado no ADPE, a ação foi embasada em conceitos de materialismo histórico, com a adoção da linha abolicionista, que foi deferida, praticamente, em todos os seus termos, pelo STF. A raiz originária do abolicionismo penal e do garantismo (em todas as modalidades) é a ideia da mínima intervenção do direito penal, reprimindo atos ilícitos em uma progressão repressiva (partindo de medidas administrativas e cíveis, chegando-se à repressão criminal sem imposição de cárcere até a punição pela prisão). Quanto a essas questões, nada a que se considerar, devendo-se manter a lógica.

Os abolicionistas penais pregam um mundo ideal, em que todas as mazelas e transgressões deixaram de existir. Uma legítima utopia, replicada pelo Plano Pena Justa.

O operador do direito deve ter um mínimo de visão conglobante da realidade em que vive, entendendo que qualquer decisão sem previsão de impacto social pode causar danos irreparáveis, aumentando a situação de intranquilidade.

Acerca da questão do debate encarceramento x desencarceramento, entendemos que os operadores devem se afastar o máximo possível de questões ideológicas, buscando enfrentar os problemas reais, com respostas reais.

Os pontos primordiais quando se trata de sistema prisional são: segurança, atendimento, humanização, administração e modernização.

Os três pilares de um sistema penitenciário estável são: segurança (não permissão das fugas), controle (não permitir o transtorno e desordem) e a justiça (compromisso do sistema penitenciário com o tratamento humano do preso com foco na reabilitação à sociedade).

6 Princípio da proteção deficiente e a análise crítica do Plano Pena Justa

Embora o Plano Pena Justa, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), contenha propostas relevantes e enfrente discussões que precisam ser debatidas pelos operadores do direito (questão racial, dentre outras), há aspectos que demandam críticas sérias quanto à constitucionalidade, à coerência jurídica e aos riscos sociais de sua implementação.

6.1 Racismo institucionalizado e seletividade racial

Em primeiro lugar, mesmo que se tomem como verdadeiros os impactos do racismo estrutural na seletividade penal, o plano ignora que o ordenamento jurídico brasileiro é fundamentado no direito penal do fato. Isso significa que o indivíduo responde pelo que faz, e não pelo que é. A cor da pele, orientação sexual, classe social ou qualquer outra característica pessoal não devem servir como critério para a persecução penal, tampouco como fundamento para exclusão de responsabilidade criminal.

A crítica não é à consideração da desigualdade racial em si, mas ao uso político e ideológico dessa realidade para fundamentar medidas que fragilizam o sistema penal e favorecem a impunidade, desvirtuando o papel garantidor da justiça. Naturalmente, o sistema tem que reprimir condutas de natureza abusiva, como a “escolha de quem punir”, com base na cor da pele e origem étnico-racial, com regras claras tanto, na fase de repressão, quanto na fase de persecução, punição e ressocialização.

6.2 Central de regulação de vagas

A criação da Central de Regulação de Vagas pelo CNJ representa o risco de uma indevida interferência administrativa na atividade jurisdicional. Ao condicionar a decretação da prisão preventiva à existência de vagas no sistema prisional - em analogia à lógica de regulação do SUS —, o CNJ cria, por via administrativa, uma nova exigência que não encontra respaldo no artigo 312 do Código de Processo Penal. Tal medida não apenas afronta a legalidade estrita que rege o direito penal e processual penal, como também compromete a independência funcional dos magistrados, que devem decidir de forma fundamentada, conforme os elementos do caso concreto. Trata-se, portanto, de iniciativa inconstitucional e perigosa.

Além disso, a analogia com o sistema de saúde é inadequada. Enquanto o paciente do SUS pode buscar o custeio do tratamento na rede privada por meio de ações judiciais, o preso provisório não possui alternativa similar: ele não pode “comprar” uma vaga no sistema carcerário. A consequência prática da medida do CNJ é que criminosos que preenchem os requisitos legais para a decretação da prisão preventiva permanecerão em liberdade, ameaçando a ordem pública e a segurança da sociedade, simplesmente porque o Estado falhou em criar vagas no sistema prisional. O resultado é a inversão das prioridades constitucionais: protege-se o infrator em detrimento da coletividade.

Conforme Guilherme Nucci¹⁴:

¹⁴NUCCI, Guilherme de Souza. *Prisão cautelar e garantia da ordem pública*. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/prisao-cautelar-e-garantia-da-ordem-publica/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

A prisão preventiva, quando seus requisitos estiverem nitidamente presentes, precisa ser decretada, sob pena de produzir o descrédito em relação ao Poder Judiciário. Afinal, da mesma forma que o indivíduo possui, na figura do magistrado, quem lhe pode assegurar a liberdade, em contraposição à força do Estado, é preciso considerar que a sociedade, como um todo, também crê na magistratura, respeitadas as regras do Estado Democrático de Direito, para fazer cessar, em breve tempo, agressões aos direitos humanos fundamentais (Nucci, 2025).

A criação de uma central de regulação de vagas, de entrada no sistema prisional, em si, não é criticada. Pelo contrário. As centrais de custódia e juízes de execução, além de advogados, defensoria, familiares e o Ministério Público precisam saber para onde o preso provisório e o apenado será encaminhado. A crítica passa pela orientação de que, por não existir vaga para encaminhamento do preso provisório, esse deverá ser colocado em liberdade, condicionada ao monitoramento ou prisão domiciliar, que não tem o efeito de evitar a nova prática de crimes ou a pacificação social. Da mesma forma, é indevida a antecipação da saída de preso definitivo, antes de cumprir sua pena, ou antes, de preencher os requisitos de progressão de regime ou livramento condicional apenas “para dar espaço a novo preso”. Tais atos tendem a colocar em risco o próprio crédito do Poder Judiciário junto à população, que poderá buscar “fazer justiça com as próprias mãos” (linchamentos, adoção de associações de moradores com características de vigilantes ou de milícias, busca dos tribunais do crime das facções para aplicar justiça nas comunidades etc.).

6.3 Política de desencarceramento

Ao adotar uma política de desencarceramento sem a devida análise de impacto social, o CNJ incorre em uma atuação que reflete o chamado “princípio da proteção deficiente” — vedado pela Constituição. O Estado tem o dever de garantir os direitos fundamentais de todos

os cidadãos, o que inclui, entre outros, a segurança, a vida e a propriedade. Promover o desencarceramento em massa sem oferecer garantias de segurança à população é transferir para a sociedade os ônus da ineficiência estatal, agravando a sensação de impunidade e incentivando a prática de novos crimes.

Conforme Carolina Maria Gurgel Senra¹⁵:

O princípio da proibição da proteção insuficiente, nesse contexto, está intrinsecamente ligado ao conceito de mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana, como resultante do dever do Estado de garantir condições materiais indispensáveis para uma vida digna a todos os cidadãos (Senra, 2021).

O princípio da máxima efetividade aplicável em relação a todos os demais direitos fundamentais, dentro do que seja fática e juridicamente possível, permite que pretensões que vão além do mínimo existencial sejam submetidas ao Judiciário, sujeitas à ponderação de interesses a ser feita em cada caso, entre o direito fundamental em questão e os princípios concorrentes.

O preso provisório e o apenado precisam ter o máximo de direitos garantido pelo Estado, mas sem a inversão de valores. Ou seja, sob a justificativa de que o Estado deixou de criar condições adequadas para a execução penal, a sociedade como um todo não pode ser punida com o ônus de ter em seu meio criminosos profissionais, já que seus direitos (vida, segurança, liberdade, propriedade e intimidade) estarão em risco.

6.4 Ausência de considerações fáticas do impacto das ORCRIMs.

Outro ponto crítico é a ausência, no plano, de qualquer enfrentamento real à atuação das facções criminosas e milícias. Ignorar esse fator é fechar os olhos para uma das mais graves ameaças ao sistema prisional e à segurança pública. Organizações criminosas têm expandido seu

¹⁵SENRA, Maria Carolina. *Princípio da proibição da insuficiência*: o dever do Estado de proteção mínima aos direitos sociais fundamentais. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Carolina%2BMaria%2BGurgel%2BSenra.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

domínio tanto dentro quanto fora dos presídios, aproveitando-se justamente da omissão e fragilidade do Estado. O silêncio do plano ou considerações genéricas compromete a eficácia do plano e demonstra certo distanciamento da realidade concreta do sistema penal brasileiro.

Não se pode falar em ressocialização e proteção ao apenado ou egresso sem encarar a atuação das facções e milícias dentro e fora do sistema prisional. As estatísticas e noticiários indicam a situação de guerra permanente, por território e influência junto à sociedade. O Estado precisa garantir ao egresso apoio e condições para sair da esfera de poder dessas entidades, sob pena de ser as demais ações aplicadas a esses ser inócua.

6.5 Viés ideológico e produção de notas técnicas com envio ao Poder Legislativo

Ao adotar uma política nitidamente antipunitivista e recomendar a produção de notas técnicas e atuação junto ao legislativo para criação de leis de natureza abolicionista penal, o CNJ extrapola seu papel institucional. O órgão até pode - e deve - produzir estudos técnicos sobre o sistema de justiça criminal, mas esses estudos precisam ser plurais, considerando a diversidade de opiniões na academia, na magistratura e na sociedade. Ao seguir uma única linha ideológica, o CNJ compromete sua legitimidade institucional e desrespeita o debate democrático.

6.6 Reduzida participação do Ministério Público (MP) e risco de acesso de associações e entidades privadas vinculadas a ORCRIMs no ciclo penal

Outra questão que causa estranheza no Plano Pena Justa é o quase esquecimento da participação do Ministério Público nesse processo. Ao realizar uma simples pesquisa dentro do texto de quase cem páginas, verifica-se que o MP é mencionado em apenas quatro vezes, e todas elas dentro de um só capítulo denominado “diálogos com o sistema de justiça”, na página 25 do referido plano. Tal escassez de atribuições do MP nesse plano causa preocupação, visto que é o MP o titular da ação penal pública, além de ser o órgão que fiscaliza a execução da pena imposta, atuando desde a fase investigatória com o controle externo da

polícia até após o trânsito em julgado das sentenças condenatórias, o que reforçar a ideia de ser um plano desenvolvido sob um claro viés abolicionista. Fica ainda mais evidente essa conclusão, quando se observa a menção a entidades da sociedade civil e congêneres por mais de cem vezes, não obstante tais entidades não fazerem parte do ciclo penal, conforme próprio conceito elaborado pelo (CNJ, p. 25).

Outra preocupação, decorrente da primeira constatação é que tais entidades da sociedade civil, tais como ONG's e associações, em algumas oportunidades já constatadas, estão a serviço de interesses de criminosos ou, no mínimo, são cooptadas para trabalhar para o crime organizado. Vide o ocorrido com a organização de nome nova ordem que na verdade era utilizada para defender vários interesses escusos do PCC, sob o verniz da legalidade de defender direitos das pessoas encarceradas¹⁶.

Outra infiltração no sistema se deu em caso bastante divulgado na mídia. Nesse caso a Associação Instituto Liberdade do Amazonas era presidida por uma mulher acusada de tráfico de drogas e esposa de um dos maiores traficantes do Estado do Amazonas¹⁷. A associação de defesa de direitos de pessoas presas, na verdade, tinha ou tem vinculação com a facção criminosa de que a presidente faz parte. Tais casos demonstram a fragilidade do projeto Pena Justa, que têm como provável ponto de inflexão no que diz respeito ao cumprimento de penas, justamente, entidades que escamoteiam a sua verdadeira finalidade que é a defesa do crime.

¹⁶ÉPOCA NEGÓCIOS. *Estado fez acordo com PCC para cessar ataques de 2006, mostra depoimento*. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/07/estado-fez-acordo-com-pcc-para-cessar-ataques-de-2006-mostra-depoimento.html>. Acesso em: 15 jun. 2025.

¹⁷G1. *Quem é Luciane Barbosa, mulher de traficante e que esteve no Ministério da Justiça*. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/13/quem-e-luciane-barbosa-mulher-de-trafficante-e-que-esteve-no-ministerio-da-justica.ghml>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Ora, a infiltração desses grupos, inclusive, representando maioria dos entes envolvidos, na tomada de decisões acerca da política de execução de penas no Brasil, a nosso ver, fragiliza muito mais a defesa dos interesses pertinentes a defesa da sociedade, solapando de dentro para fora todo o sistema de proteção de segurança pública constitucionalmente previsto.

6.7 Outros aspectos

Além das críticas pontuais acima, há outros aspectos relacionados ao plano que necessitam de cuidado.

Um, refere-se à diretriz de que os órgãos de execução não respeitam os precedentes das cortes superiores. A exigência de vinculação a precedentes ignora a realidade da instabilidade jurisprudencial no Brasil, especialmente em áreas sensíveis como os requisitos para a “fundada suspeita” que autoriza abordagens policiais. A jurisprudência dos tribunais superiores não raro oscila, refletindo mudanças na composição das cortes e na compreensão de temas complexos, dificultando o “respeito aos precedentes”, como é a diretriz do Plano Pena Justa.

Outro, refere-se à falácia de que o monitoramento eletrônico de presos em liberdade (como medida cautelar ou no regime aberto) garante efetivamente a proteção ao cidadão. Tal alegação carece de sustentação na realidade operacional do Estado brasileiro e na natureza de certos crimes, principalmente em relação a crimes cometidos sem mobilidade (estelionato, tráfico de drogas, homicídio na condição de autor mediato etc.). O Estado brasileiro demonstra incapacidade crônica em gerenciar sua população carcerária dentro dos presídios, onde o controle deveria ser máximo. Como poderia, então, monitorar eficazmente milhares de indivíduos em liberdade, muitas vezes em regiões periféricas ou com infraestrutura precária? Dados do próprio Departamento de Monitoramento Eletrônico (DEM) apontam para limitações técnicas graves (falhas de sinal, equipamentos defeituosos) e sobrecarga operacional, com um agente podendo ser responsável por centenas de monitorados.

7 Conclusão

Algumas considerações são necessárias, a título de conclusão:

1) O Plano Pena Justa do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), não obstante pregar um propósito inovador e mais humanizado no que diz respeito à execução das penas privativas de liberdade no Brasil, não enfrenta questões básicas, tais como os altos índices de criminalidade violenta e que, portanto, não permite em sua consciência medidas simplesmente desencarceradoras; não discute praticamente nada acerca do fenômeno criminológico das facções criminosas, resumindo-se neste ponto a dizer que encarceramento fermentaria mais ainda essa criminalidade; além do que se olvida da existência, hodiernamente, de vários mecanismos de despenalização, já existentes na legislação brasileira e que, portanto, já demonstra por si só a escolha de política criminal adotada de só encarcerar pessoas que praticam crimes graves e violentos.

2) O Plano Pena Justa transparece um claro viés abolicionista, pois prega em síntese o desencarceramento em massa, sem oferecer as respostas necessárias à contenção da violência e da criminalidade organizada, como se em um passe de mágica, soltando-se criminosos a sociedade estaria mais segura.

3) O Plano Pena Justa praticamente expurga de sua participação o Ministério Público, órgão este conferido de atribuições constitucionais de fiscal da lei, por outro lado, privilegia demasiadamente a participação de entidades civis que não fazem parte do tal ciclo penal, o que demonstra uma grande fragilidade no tal plano, pois tais entidades consideradas civis, em não poucas vezes, na verdade estão à serviço do crime organizado, como já foi detectado por várias vezes no Brasil.

4) O Plano Pena Justa, não obstante falar que o ciclo penal é composto das ações decorrentes do intervalo consistente do crime, portanto da sua investigação inicial, até o sentenciamento e execução das penas, não contempla a participação das polícias, o mesmo sendo estes órgãos integrantes do tal ciclo penal, o que demonstra, mais uma vez, uma visão monocular que apetece o senso claramente abolicionista, olvidando-se que não se faz segurança pública sem a participação da polícia, que precisa ser treinada, fiscalizada e punida em casos de abusos.

5) O Plano Pena Justa não discute em absolutamente nada acerca da necessidade de criação de novas vagas no sistema prisional, o que

seria matematicamente lógico ante o exponencial crescimento da criminalidade nos últimos anos. O Supremo Tribunal Federal poderia ter avançado na discussão do ADPF, exigindo a criação de novas vagas no sistema prisional, aptas a impedir a superlotação de algumas unidades e sistemas, prevendo, inclusive, bloqueio de recursos do Estado para tanto, já que, em regra, a construção de presídios não é prioridade estatal. Orientar a construção de novos presídios é medida de garantia penal binocular, ou seja, garante o direito aos presos provisórios e apenados em ter seus direitos mínimos garantidos, e também protege a sociedade, ao ter excluído, mesmo que temporariamente, de seu convívio pessoas que atentam contra a ordem pública e direitos individuais e coletivos. Conforme a crítica já constante no texto, o plano tem viés abolicionista, deixando de considerar esse ponto, salvo indiretamente.

6) Acerca da proposição do eixo do enfrentamento ao denominado racismo estrutural, o Plano Pena Justa de mencionar que a maioria das vítimas do crime no Brasil são de grupos étnico-raciais pretos e pardos e que, ao adotarmos o direito penal do fato, este deverá ser norteado por fatos e não por etnias. Por mais que seja razoável e até necessário a discussão acerca do racismo institucional, não pode o Estado criar artefatos de benevolência criminal com base em critérios como a cor e/ou a etnia.

7) O Plano Pena Justa critica a inaplicação dos entendimentos das cortes superiores pelos juízes de 1º grau, olvidando-se que a própria jurisprudência destas cortes é extremamente volátil, o que não assegura nenhuma segurança jurídica em criar uma suposta cultura judicial de atendimento aos precedentes de cortes superiores.

8) O Plano Pena Justa ainda esquece os direitos fundamentais e humanos à segurança, dos quais todos os cidadãos são formalmente detentores, portando assim cada ser humano, inclusive e em especial àqueles que não cometem crimes, o direito a ter seus bens jurídicos mais importantes protegidos pelo Estado, sob pena de se primar por uma proteção estatal ineficiente.

9) O viés ideológico abolicionista do Plano Pena Justa ainda pode ser visualizado na criação das tais central de regulação de vagas, de forma que se arquitetou o mesmo, sob o influxo de possibilidades de solturas ilegais e indiscriminadas, inclusive, ferindo a garantia da independência jurisdicional.

Em suma, embora o Plano Pena Justa contenha acertos pontuais em seu diagnóstico, sua formulação e propostas apresentam vícios

jurídicos, violações de garantias constitucionais, omissões preocupantes e orientações ideológicas unilaterais que merecem revisão profunda. O enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões não pode ocorrer à custa da segurança da sociedade nem à custa da fragilização do próprio sistema de justiça.

Referências

BARROS FILHO, Armando Dantas de; LEITE, Carlinda; MONTEIRO, Angélica Maria Reis. Políticas de educação nas prisões: uma análise das 10 maiores populações prisionais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 28, e247, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782023000100247. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. *Pena Justa*: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - ADPF 347. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/plano-nacional-pena-justa.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 56*. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Brasília, DF, 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2019.

CARPES, Bruno Amorim. *O mito do encarceramento em massa*. E.D.A., 2021.

ÉPOCA NEGÓCIOS. *Estado fez acordo com PCC para cessar ataques de 2006*: mostra depoimento. 2015. Disponível em:

<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/07/estado-fez-acordo-com-pcc-para-cessar-ataques-de-2006-mostra-depoimento.html>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GELEDÉS – Instituto da Mulher Negra. Guia de enfrentamento do racismo institucional. 2013. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/racismo-institucional-uma-abordagem-teorica-e-guia-de-enfrentamento-do-racismo-institucional/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

G1. *Facção paulista fazia cadastro de novos integrantes por aplicativo e pressionava por recrutamento em presídios do RJ, aponta PF*. Rio de Janeiro, 30 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/30/facao-paulista-fazia-cadastro-de-novos-integrantes-por-aplicativo-e-pressionava-por-recrutamento-em-presidios-do-rj-aponta-pf.ghml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

G1. *Mais de 23 milhões de brasileiros vivem em áreas dominadas por milícias ou facções do tráfico*. Jornal Nacional, 2 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/09/02/mais-de-23-milhoes-de-brasileiros-vivem-em-areas-dominadas-por-milicias-ou-faccoes-do-trafico.ghml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

G1. *Quem é Luciane Barbosa, mulher de traficante e que esteve no Ministério da Justiça*. 13 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/13/quem-e-luciane-barbosa-mulher-de-trafficante-e-que-esteve-no-ministerio-da-justica.ghml>. Acesso em: 15 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. *Maior parte da população prisional do Rio Grande do Sul tem até 45 anos e não possui Ensino Médio completo*. Porto Alegre, 1 dez. 2023. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/maior-parte-da-populacao-prisional-do-rio-grande-do-sul-tem-ate-45-anos-e-nao-possui-ensino-medio-completo>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GOVERNO FEDERAL. *Pardos são maioria da população brasileira pela primeira vez*, indica IBGE. Secretaria de Comunicação Social, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt->

br/assuntos/noticias/2023/12/pardos-sao-maioria-da-populacao-brasileira-pela-primeira-vez-indica-ibge. Acesso em: 11 jun. 2025.
HAAG, Carlos. A justiça da impunidade. *Revista Pesquisa Fapesp*, São Paulo, jul. 2013. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-justica-da-impunidade/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

HERCULANO, Vanessa Galvão. O domínio das facções criminosas nos presídios brasileiros e o caso da chacina de Altamira/PA como reflexo dessa realidade. *Revista do CNMP*, 2020. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/211>. Acesso em: 15 jun. 2025.

KUWANO, Yumi. *Região Nordeste concentra quase metade dos homicídios do país em 2023*. Brasil 61, 13 jan. 2024. Disponível em: <https://brasil61.com/n/regiao-nordeste-concentra-quase-metade-dos-homicidios-do-pais-em-2023-bras2410616>. Acesso em: 15 jun. 2025.

NÓBREGA JR., José Maria; ZAVERUCHA, Jorge. Violência homicida no nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza. *Journal Open Edition*, v. 35, n. 2, p. 53-87, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/aa.895>. Acesso em: 15 jun. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Prisão cautelar e garantia da ordem pública*. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/prisao-cautelar-e-garantia-da-ordem-publica/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

RODRIGUEZ GARAVITO, César; RODRIGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y cambio social:—cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, *Justicia y Sociedad Dejusticia*, 2010.

SENRA, Maria Carolina. *Princípio da proibição da insuficiência: o dever do Estado de proteção mínima aos direitos sociais fundamentais*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Carolina%2BMaria%2BGurgel%2BSenra.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.