



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

BRUNA MIRANDA DA SILVA

**PLANO PENA JUSTA: A relevância do engajamento da sociedade civil na elaboração
do Plano Nacional**

**BRASÍLIA
2025**

BRUNA MIRANDA DA SILVA

PLANO PENA JUSTA: a relevância do engajamento da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Carolina Costa Ferreira

**BRASÍLIA
2025**

BRUNA MIRANDA DA SILVA

PLANO PENA JUSTA: a relevância do engajamento da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Carolina Costa Ferreira

BRASÍLIA, DE DE 2025.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

PLANO PENA JUSTA: a relevância do engajamento da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional

Bruna Miranda da Silva

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar a importância da participação da sociedade civil no desenvolvimento do Plano Nacional Pena Justa. A investigação ora empreendida ostenta natureza jurídico-descritiva, oscilando entre os métodos hipotético-dedutivo e indutivo, por meio da análise de fontes indiretas. Primeiramente, o trabalho disserta sobre a situação das unidades prisionais brasileiras, destacando sua superlotação. A seguir, o estudo expõe a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, de forma breve e descritiva. Feito isso, o estudo apresenta o surgimento do Plano Nacional Pena Justa, de forma simplificada; por fim, destaca, mais especificamente, a importância da participação civil no desenvolvimento do plano. Com base neste percurso, o artigo evidencia a necessidade de ampliação da participação social em todas as fases das políticas públicas penitenciárias.

Palavras-chave: sistema carcerário; ADPF 347; Plano Pena Justa; participação da sociedade civil.

SUMÁRIO

Introdução; 1.Crise do Sistema Carcerário Brasileiro; 2. A ADPF nº 347 e a criação do Projeto Pena Justa; 3. A participação civil e sua relevância no desenvolvimento do Plano Pena Justa. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A situação precária do sistema carcerário já foi pauta de discussões, no Supremo Tribunal Federal (STF), inúmeras vezes¹. Em todos esses episódios, é apontada uma das suas principais falhas: a massiva violação dos direitos fundamentais da população em cárcere, como a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988². No presente trabalho, destacam-se-ão as unidades prisionais de São Paulo, maior cidade do Brasil, em razão de ser a Unidade da Federação com maior número de presos, totalizando 200.178 encarcerados³. As unidades prisionais paulistas apresentam uma taxa de superlotação de 81,48%; conseqüentemente, os presos são submetidos a um ambiente marcado por condições degradantes, que favorecem a constante violação de seus direitos fundamentais, não sendo diferente no restante do país⁴.

O Supremo Tribunal Federal (STF), provocado a se manifestar com relação à situação em que se encontra a população carcerária do Brasil, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, reconheceu a existência do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras,⁵ razão pela qual determinou imediatamente a execução de um Plano Nacional, batizado de Pena Justa, objetivando reverter definitivamente esse quadro de sucessivas violações de direitos⁶. O Plano Pena Justa foi dividido em dois âmbitos: nacional e estadual, no presente artigo serão analisadas as diretrizes do Plano Nacional, homologado pelo STF⁷.

Diante desta decisão, o presente artigo tem como objetivo analisar o Plano Nacional Pena Justa, com ênfase na participação da sociedade civil em seu processo de elaboração.

¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Situação do sistema carcerário foi destaque da pauta do STF em 2015**. 08 jan. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307641 & ori=1>. Acesso em: 25 abr. 2025.

²BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2025.

³<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-10/deficit-de-vagas-no-sistema-carcerario-do-brasil-passa-de-174-mil#:~:text=S%C3%A3o%20Paulo%20%C3%A9%20o%20estado,Grande%20do%20Sul%2C%20com%2035.721>.

⁴LIMA, Leonardo Biagioni de; MORO, Mateus Oliveira; CURY, Thiago de Luna (coord.). **Inspeções em presídios durante a pandemia da Covid-19**: relatório Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo: NESCE, 2022. Disponível em: https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia_-_FINAL4.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

⁵BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁷BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *op cit*.

Busca-se evidenciar o papel desempenhado pela população no desenrolar do plano, bem como destacar a importância do engajamento público em questões relacionadas ao sistema penal brasileiro.

A necessidade de exposição sobre o tema aumenta diante da crescente antipatia social em relação às pessoas presas⁸, um obstáculo que deve ser superado para viabilizar a formulação de políticas penais mais justas, eficazes e alinhadas aos princípios democráticos. Nesse contexto, destaca-se o dever do Estado na formulação de políticas públicas que promovam os direitos humanos, bem como o compromisso constitucional com a ressocialização de pessoas privadas de liberdade.

Para tanto, inicialmente, é feita a apresentação do sistema carcerário no Brasil, com ênfase na superlotação das unidades prisionais, especialmente aquelas localizadas no estado de São Paulo, em razão de ser o estado com o maior número de encarcerados do Brasil.⁹ Na sequência, o segundo tópico aborda a ADPF nº 347, explicando seu contexto de surgimento e seus objetivos principais. Além disso, esse tópico também descreve o Plano Nacional “Pena Justa”, destacando seus agentes envolvidos e suas metas centrais.

Por fim, analisa-se a participação da sociedade civil no desenvolvimento do Pena Justa, destacando a importância do envolvimento da sociedade em projetos que visam a melhoria da situação prisional.

1 CRISE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

As prisões brasileiras podem ser visualizadas como verdadeiros infernos, em razão das celas superlotadas, insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comidas intragáveis, entre outras situações extremas, em razão disso, o ambiente na qual o detento é submetido em nada contribui na prevenção de novas infrações. Além disso, é de conhecimento de todos que a população prisional atinge principalmente um público central, caracterizando-se uma seletividade extrema.

⁸BÖHM, Thais. Desconfiança e preconceito da sociedade dificultam ressocialização de presos. **Jornal do Senado**, Especial Cidadania, ano 14, n. 609, 26 set. 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/536094>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁹NASCIMENTO, Luciano. Déficit de vagas no sistema carcerário do Brasil passa de 174 mil. **Agência Brasil**, 12 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-10/deficit-de-vagas-no-sistema-carcerario-do-brasil-passa-de-174-mil>. Acesso em: 25 abr. 2025

A história do sistema prisional brasileiro é marcada por diversos ataques e repressões contra populações marginalizadas, fundamentalmente pessoas negras e indígenas¹⁰. O passado colonial brasileiro indica que as punições infligidas giravam em torno de torturas, pois combinavam agressões físicas, trabalho extenuante, fome, sede e doenças, assim, causando a morte do indivíduo preso. Ao longo da história prisional, é possível visualizar a continuação desse vínculo entre prisão e violência, resultando na sistemática violação a direitos¹¹.

O sistema prisional brasileiro atual é regido pela Lei de Execução Penal (LEP) - Lei nº 7.210/1984¹², que busca efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. No Brasil, nos termos do art. 5º, XLVII da Constituição, não se admitem penas de morte ou de caráter perpétuo (Brasil, 1988); além disso, é adotado o sistema progressivo da pena privativa de liberdade, presente no artigo 112 da LEP¹³, segundo o qual o condenado, a depender da dosimetria da pena, inicia o cumprimento no regime mais grave, o fechado, para depois haver a progressão para um regime mais brando, até atingir o cumprimento da pena.

Ressalta-se que o art. 112 da LEP estabelece certos requisitos para a progressão de regime prisional, sendo eles divididos em objetivos e subjetivos. Em relação aos requisitos subjetivos, destaca-se o bom comportamento do preso, como exposto no § 7º, já nos objetivos, aponta-se os percentuais de cumprimento de pena¹⁴.

As penas não privativas de liberdade, presentes no artigo 43 do Código Penal¹⁵, podem ajudar na política de segurança pública por serem aplicadas a crimes menos graves e de forma mais rápida, dando uma resposta mais satisfatória à vítima¹⁶, também evitando o contato direto do preso com condenados por crimes mais graves, ponto exposto pela própria LEP. Outro ponto positivo está na possibilidade das pessoas acusadas/condenadas de manterem seus vínculos familiares, assim, favorecendo a sua reinserção social.

¹⁰BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025

¹¹*Ibidem*

¹²BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

¹³*Ibidem*.

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

¹⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cadastro-nacional-de-inspecao-de-unidades-e-programas-socioeducativ-os-cniups/sobre/>. Acesso em: 06 maio 2025.

Contudo, mesmo com a existência de outras penas a serem aplicadas, um dos maiores problemas enfrentados pelo sistema carcerário brasileiro é a sua superlotação. Após a visita a 27 penitenciárias do Estado de São Paulo durante a pandemia, foi realizado um levantamento pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em que foi observada a péssima condição das celas. O levantamento realizado entre 2020 e 2022 destacou que 81,48% das unidades prisionais de São Paulo estão superlotadas, 17% das unidades visitadas estavam comportando mais do que o dobro de presos do que a capacidade projetava¹⁷.

Nesse contexto, observou-se que o sistema prisional brasileiro enfrenta uma crise estrutural há décadas.¹⁸ A superlotação, as condições desumanas de encarceramento, a precariedade dos serviços de saúde e educação dentro das prisões e a reincidência criminal revelam um modelo punitivo ineficaz, que em nada contribui para a ressocialização dos presos¹⁹.

No julgamento da ADPF nº 347, além de se destacar o fato do Brasil ser o terceiro país do mundo em números absolutos de pessoas presas, possuindo uma taxa média de superlotação de 136%, o Ministro Luis Roberto Barroso enfatizou:

Primeiro, o Brasil é o terceiro país do mundo em números absolutos de pessoas presas, tendo ultrapassado a Rússia em 2017, e apresenta uma taxa média nacional de superlotação dos presídios de 136%. Ou seja, para cada 100 vagas, existem 136 pessoas presas. Não bastasse isso, o índice nacional de superlotação, na verdade, oculta disparidades regionais ainda mais graves. Há estados com taxa de lotação superior a 200%. Ou seja, existem 2 pessoas onde caberia apenas 1. E há unidades com ocupação de 1300%, e outros com ocupação de 2681%. Todos esses são dados documentados. Portanto, pessoas que dormem em pé, pessoas que dormem com a cabeça no vaso sanitário²⁰.

Em razão da superlotação das penitenciárias, o estado na qual os presos se encontravam levantou preocupações, já que cerca de 74% das unidades visitadas não havia distribuição de colchões, 68% das celas não apresentavam lâmpadas de iluminação, a presença de insetos, como percevejos, causando doenças²¹.

¹⁷81% DOS PRESÍDIOS do estado de SP estão superlotados, aponta a Defensoria. **G1**, 1 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/04/01/81percent-dos-presidios-do-estado-de-s-p-estao-superlotados-aponta-defensoria.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2025.

¹⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Presente**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/justificativa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

¹⁹BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

²⁰*Ibidem*.

²¹81% DOS PRESÍDIOS do estado de SP estão superlotados, aponta a Defensoria. **G1**, 1 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/04/01/81percent-dos-presidios-do-estado-de-s-p-estao-superlotados-aponta-defensoria.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Em relatório realizado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo²², fruto de uma análise de dados quantitativos e qualitativos produzidos pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC), foi possível visualizar claramente o caos e a barbárie vividos no sistema prisional paulista pelas pessoas presas. Em relatório, destacou-se o número de detentos cumprindo pena em regime fechado:

A esmagadora maioria das pessoas presas cumpre pena em regime fechado – 81,22% da população prisional, totalizando 168.323 pessoas. Dentro desse universo, 23,46%, ou 39.495 em números absolutos, são pessoas presas provisoriamente. Apesar de o estado de São Paulo possuir 147.942 vagas, há hoje 202 mil pessoas presas, resultando em uma superlotação no sistema prisional paulista de 140% de ocupação. Em 07 de maio de 2021, 83,55% das unidades prisionais do estado se encontravam superlotadas²³.

Das 27 unidades prisionais analisadas na pesquisa, 23 apresentavam superlotação, o que corresponde a 81,48% do total, a unidade menos lotada possuía uma taxa de superlotação de 113,9% de ocupação e a com maior nível apresentava 230,5% de ocupação²⁴. Logo, foi demonstrado como o sistema prisional não possui estrutura adequada para comportar a quantidade de detentos, conseqüentemente, os detentos são submetidos a doenças e tratamentos desumanos.

O sistema prisional, por si só, já é um ambiente propício para a propagação de doenças, o que é agravado em razão da superlotação. As celas apresentam baixa ventilação, impossibilidade de distanciamento, ausência de limpeza adequada e falta de fornecimento de material de higiene pessoal²⁵. Em voto proferido pelo Ministro Luís Roberto, na ADPF nº 347, a situação desastrosa das celas é destacada:

Os presídios e delegacias não oferecem, além de espaço, condições salubres mínimas. Segundo relatórios do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os presídios não possuem instalações adequadas à existência humana. Estruturas hidráulicas, sanitárias e elétricas precárias e celas imundas, sem iluminação e ventilação representam perigo constante e risco à saúde, ante a exposição a agentes causadores de infecções diversas. As áreas de banho e sol dividem o espaço com esgotos abertos, nos quais escorrem urina e fezes. Os presos não têm acesso a água para banho e hidratação, ou a alimentação de mínima qualidade, que, muitas vezes, chega a eles azeda ou estragada. Em alguns casos, comem com as mãos ou em sacos

²²LIMA, Leonardo Biagioni de; MORO, Mateus Oliveira; CURY, Thiago de Luna (coord.). **Inspeções em presídios durante a pandemia da Covid-19**: relatório Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo: NESC, 2022. Disponível em: https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia_-FINAL4.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

²³*Ibidem*.

²⁴*Ibidem*.

²⁵COUTO, Marlen. Coronavírus: cinco capitais estão próximas do colapso do sistema de saúde, aponta pesquisa. **O Globo**, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/coronavirus/coronavirus-cinco-capitais-estao-proximas-do-colapso-do-sistema-d-e-saude-aponta-pesquisa-1-24390242>. Acesso em: 24 abril 2025

plásticos. Também não recebem material de higiene básica, como papel higiênico, escova de dentes ou, para as mulheres, absorvente íntimo.²⁶

Assim, fica evidente a ampla violação dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, especialmente no que se refere à integridade física, à alimentação, à higiene e à saúde. Desse modo, constata-se que o sistema carcerário, por mais que exista para limitar a liberdade do condenado, não pode ser ambiente que permita o desrespeito a outros direitos. Em razão da massiva violação de direitos fundamentais dos presos, o STF reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, dando início à elaboração de um plano nacional e estadual de política pública penitenciária capaz de combater a situação precária do sistema carcerário.

Portando, o Plano Nacional surgiu do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, tendo como objetivo enfrentar a situação de calamidade nas prisões brasileiras. O plano, com mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027, propõe promover uma responsabilização justa, com efeitos na reinserção social e na reincidência criminal, logo, abrange não apenas as pessoas apenadas, mas a sociedade em geral.

2 A CRIAÇÃO DO PROJETO PENA JUSTA E A ADPF N° 347

Após o debate ao longo de décadas pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, verificou-se que a violação de direitos geram efeitos além da vida das pessoas apenadas, assim, reconheceu-se um Estado de Coisas Inconstitucional. Com a conclusão do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347, em outubro de 2023, iniciou-se uma ação intervencionista para resolver a situação²⁷.

O projeto Pena Justa foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) juntamente com a União, sendo uma medida estabelecida pelo resultado do julgamento que ocorreu no Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF n° 347, na qual se reconheceu um estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, possuindo como objeto da ação:

²⁶BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

²⁷*Ibidem*.

DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS PRESOS. ADPF. SISTEMA CARCERÁRIO. VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS. FALHAS ESTRUTURAIS . NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENAIS E PRISIONAIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS . I. OBJETO DA AÇÃO 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se postula que o STF declare que o sistema prisional brasileiro configura um estado de coisas inconstitucional, ensejador de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, bem como que imponha ao Poder Público a adoção de uma série de medidas voltadas à promoção da melhoria da situação carcerária e ao enfrentamento da superlotação de suas instalações²⁸.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - Psol, em maio de 2015, pretendendo levar ao conhecimento a massiva violação de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, resultando em um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro²⁹. O partido trouxe dentro de seus pedidos a necessidade de ação por parte do Estado brasileiro, desenvolvendo medidas voltadas à melhoria da situação carcerária, como exposto na ADPF nº 347:

Articula com atuação insensível do legislador no estabelecimento de políticas criminais, contribuindo para a lotação excessiva dos presídios e a falta de segurança na lotação excessiva dos presídios e a falta de segurança na sociedade.

Aponta competência do Supremo para determinar, aos Poderes Públicos, as seguintes providências: elaboração e implementação de planos de ação, sob monitoramento judicial; realização de audiências de custódia; fundamentação das decisões judiciais que não impliquem a observância de medidas cautelares diversas da prisão; consideração do “estado de coisas inconstitucional” quando da aplicação e execução da pena³⁰.

São esclarecidas as diversas incompatibilidades com a Constituição Federal que ocorrem no sistema penitenciário, como: superlotação e má-qualidade das vagas existentes, falta de fornecimento de bens e serviços essenciais, entrada indevida e desproporcional dos presos e a permanência de presos que já terminaram de cumprir suas penas.

A superlotação e as condições precárias ferem o artigo 5º, inciso III, ao submeter presos a tratamento desumano e degradante, além de comprometer o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). A ausência de serviços essenciais, como alimentação adequada, higiene e atendimento médico, viola o artigo 5º, inciso XLIX, ao desrespeitar a integridade física e moral dos detentos, tornando o cumprimento da pena incompatível com os preceitos do Estado Democrático de Direito. A entrada desproporcional de presos e o uso abusivo da prisão provisória, por sua vez, atentam contra os incisos LIV e LVII do artigo 5º, ao ignorar o devido processo legal e a presunção de inocência, refletindo um sistema penal

²⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

²⁹*Ibidem*.

³⁰*Ibidem*.

seletivo e discriminatório. Por fim, a permanência de presos após o término da pena configura prisão ilegal, contrariando o artigo 5º, inciso LXI, e revelando a negligência do Estado no cumprimento das garantias legais e processuais. A soma de todas essas violações acaba sobrecarregando o sistema penitenciário, ocasionando no seu funcionamento precário, bem como prejudicando a ressocialização dos presos³¹.

O partido PSOL levantou a necessidade da intervenção do STF, tendo em vista a sua competência de zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição, ainda mais quando a envolvimento de grupo vulnerável, as pessoas privadas de liberdade. Outro motivo da intervenção foi o significativo aumento da insegurança pública, em razão do descontrole do sistema prisional, ocasionando em formação e expansão de organizações criminosas dentro do cárcere, como exposto na ementa da ADPF nº 347³².

Reforçando seu ponto, a PSOL, em sua petição inicial, destacou como a situação carcerária afeta diretamente a insegurança pública:

Além da gravíssima e generalizada ofensa aos direitos mais básicos dos presos, as mazelas do sistema carcerário brasileiro comprometem também a segurança da sociedade. Afinal, as condições degradantes em que são cumpridas as penas privativas de liberdade, e a “mistura” entre presos com graus muito diferentes de periculosidade, tornam uma quimera a perspectiva de ressocialização dos detentos, como demonstram as nossas elevadíssimas taxas de reincidência, que, segundo algumas estimativas, chegam a 70%.

Neste contexto, a prisão torna-se uma verdadeira “escola do crime”, e a perversidade do sistema ajuda a ferver o caldeirão em que vêm surgindo e prosperando as mais perigosas facções criminosas. O encarceramento em massa não gera a segurança que promete, mas, ao contrário, agrava os índices de criminalidade e de violência social, em detrimento de toda a população³³.

No Julgamento da ADPF nº 347, o ministro relator julgou procedente a elaboração, no prazo de três meses (prazo depois estendido para 6 meses), um plano nacional objetivando a superação, em no máximo três anos, contados da homologação, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. O plano deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com vários órgãos e entidades envolvidos, em um diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil.

³¹BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

³²*Ibidem*.

³³GRILLO, Brenno. PSOL pede intervenção do Supremo no sistema carcerário. **Consultor Jurídico**, 28 maio 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mai-28/psol-intervencao-supremo-sistema-carcerario/>. Acesso em: 7 maio 2025.

O plano apontado deve ter como participação necessária o Departamento de Monitoramento e a Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), devendo também participar em sua elaboração, juntamente com a União, tendo em vista que ambos, União e DMF/CNJ, possuem competência e expertise na matéria. O DMF/CNJ, além de contribuir na elaboração e participação, deve ficar responsável pelo planejamento das medidas de caráter executivo³⁴.

Foi estabelecido, também, que o plano nacional deve observar os objetivos trazidos pela ADPF nº 347, sendo eles:

O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, retendo-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição.³⁵

Portanto, o Plano Pena Justa foi desenvolvido para ser utilizado como forma de combater as diversas falhas demonstradas no julgamento da ADPF nº 347, desenvolvido pelo CNJ em conjunto com a União, com a participação pública e de diversas instituições, como exposto³⁶:

A construção do plano Pena Justa teve a contribuição de 59 instituições, entre elas 15 ministérios e a Casa Civil, Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), associações de magistrados, conselhos e associações de procuradores e de defensores públicos, além do Ministério Público do Trabalho (MPT) e os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMFs) das 27 unidades da federação.

As propostas resultaram no recebimento de 317 documentos institucionais, com 41 novas ações incorporadas ao plano.

A participação social é de extrema importância; trata-se de um princípio que articula a democracia representativa, focada na livre manifestação da vontade popular representada pelo voto, à democracia participativa, que se dá por meio de mecanismos de incidência direta da

³⁴BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pd>. Acesso em: 25 abr. 2025

³⁵*Ibidem*.

³⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

expressão popular sobre decisões políticas³⁷. O envolvimento social faz com que a população se sinta mais presente no mundo jurídico. Tal envolvimento é chamado de “Controle Social”, em que ocorre um controle de ações do Estado pela sociedade civil, podendo a sociedade participar dos processos de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas³⁸. O Controle Social pode ser realizado por meio de diversos canais, sendo os conselhos gestores de políticas públicas os meios mais utilizados. Com a contribuição dos conselhos ou comitês, as ações do Estado ficam suscetíveis a transparência, assim, causando uma maior eficiência nos serviços prestados³⁹.

Em razão da importância da participação pública nas políticas públicas, foram elaborados dois mecanismos para possibilitar a contribuição da sociedade dentro do Plano Pena Justa, sendo uma consulta pública e uma audiência pública⁴⁰.

A consulta pública foi realizada por meio de um formulário eletrônico e de um Sumário Executivo, disponibilizado durante o período de 15/04/24 a 05/05/24 nas páginas do CNJ e da SENAPPEN, contendo um esboço do plano até aquele momento. Pessoas, entidades e instituições, ao acessar o formulário, podiam enviar sugestões de ações para cada um dos 11 problemas apresentados que integravam, à época, os quatro eixos do plano. Os participantes também poderiam elencar, em ordem de prioridade, algumas ações mitigadoras que estavam vinculadas a cada problema⁴¹.

Contudo, por mais que o formulário tenha sido disponibilizado de forma a facilitar a participação de qualquer interessado, nenhuma estratégia oficial foi organizada pelo Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro para que a consulta pública fosse realizada junto às pessoas privadas de liberdade, bem como as alcançadas pelo sistema de justiça criminal⁴².

³⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Participação Social, uma evolução da democracia em benefício de todos! **Informe Controle Social Bolsa Família**, n. 13, jun. 2008. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/informe_controle_social/Informe%2013.pdf. Acesso em: 06 maio 2025.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

Em razão da falta de acesso aos diretamente afetados, uma rede de pesquisadores e profissionais do campo, vinculada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, realizou diversos encontros com a Federação dos Conselhos da Comunidade do Paraná (FECCOMPAR), Federação dos Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul e alguns Escritórios Sociais⁴³ de diferentes estados do país, buscando formas de viabilizar a aplicação da consulta pública em estabelecimentos prisionais⁴⁴.

A movimentação de pesquisadores e profissionais do campo resultou na criação de uma versão em formato físico gerada a partir da página do CNJ e disponibilizada em redes de contatos digitais. As instituições foram orientadas em aplicarem os formulários individualmente ou coletivamente, a depender da possibilidade nas unidades prisionais. Após a coleta, as respostas foram inseridas individualmente nas páginas do CNJ ou SENAPPEN, resultando na participação, ao todo, de 1.855 pessoas, sendo aproximadamente 500 respostas oriundas de estabelecimentos prisionais⁴⁵.

Buscando reforçar o compromisso com a transparência e a inclusão, as Audiências Públicas foram elaboradas com ampla participação social, com intuito de coletar novas propostas a fim de subsidiar a elaboração do Plano. Foram realizadas em abril duas audiências públicas presenciais, nos dias 29 e 30, sediadas no auditório Tancredo Neves, no edifício-sede do Ministério da Justiça e Segurança Pública, objetivando dar espaço para as diversas expressões de opiniões e sugestões dos interessados, sendo 67% de pessoas físicas, presentes egressos dos sistema prisional e familiares, e 38% de entidades da sociedade civil organizada, as audiências resultaram em 417 contribuições, sendo 326 propostas já contempladas no texto original do plano⁴⁶.

Nas audiências públicas foram apresentados quatro eixos de estrutura: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Penal (Eixo 1), Qualidade da ambiência, dos Serviços

⁴³Os Escritórios Sociais são equipamentos públicos impulsionados pelo CNJ desde 2016 que apostam na articulação entre Judiciário e Executivo para oferecer serviços especializados a partir do acolhimento de pessoas egressas e seus familiares, permitindo-lhes encontrar apoio para a retomada do convívio em liberdade civil.

⁴⁴SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em: <https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁴⁵*Ibidem*.

⁴⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Prestados e da Estrutura (Eixo 2), Processos de Saída da Prisão e da Isenção Social (Eixo 3) e Políticas de não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional (Eixo 4)⁴⁷.

Dentro do eixo um, o Controle da Entrada e das Vagas foi reconhecido como um dos principais geradores de uma série de violações, como a falta de acesso à alimentação, saúde e educação. Entre as proposições, foi levantado o princípio “*numerus clausus*”, que consta na fixação de um limite fixo para a capacidade prisional, garantindo um número limite de pessoas presas, assim evitando a possibilidade de ultrapassar o máximo que as instalações conseguem suportar, mantendo os presos de maneira segura e digna⁴⁸.

A questão da realização de audiências de custódia de forma presencial foi ressaltada em várias propostas, motivando a utilização de medidas cautelares alternativas à prisão, como é destaca por Monique Cruz, da Justiça Global: “Advogamos pela retomada completa das audiências de custódia presenciais, garantindo que sua função original de verificar condições de detenção e prevenir maus-tratos seja cumprida”⁴⁹.

Também foram discutidos a extinção da prisão provisória para crimes de baixo potencial ofensivo e posse de substâncias proibidas, suspensão da aplicação de recursos públicos para a criação de novas vagas em estabelecimentos prisionais e a implementação efetiva de todas as medidas cautelares e provisórias da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵⁰.

No eixo 2 - “Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura”, os participantes levantaram a questão da implementação de melhorias nos sistemas estaduais, objetivando a prevenção à tortura, tendo em vista o uso de força dentro das prisões, e a adoção de protocolos uniformes em todas as unidades prisionais para garantir a alimentação adequada e integridade física⁵¹.

No eixo 3 - “Processos de saída da prisão e da inserção social”, foram discutidos dois obstáculos, sendo eles: a falta de estratégias de inserção social e a gestão insuficiente dos processos de execução fiscal. Quando os presos voltam a conviver em sociedade, é notável que o processo de ressocialização não ocorre de forma simples, muitos recém liberados da

⁴⁷CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁴⁸*Ibidem*.

⁴⁹CRUZ, Natasha; ASSUMPTIÃO, Renata. Pena Justa: primeiro dia de audiência pública aborda soluções para sistema prisional. **CNJ**, 30 abr. 2024. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/#:~:text=%E2%80%9CAadvogamos%20pela%20retomada%20completa%20das,Monique%20Cruz%2C%20da%20Justi%20Global](https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/#:~:text=%E2%80%9CAadvogamos%20pela%20retomada%20completa%20das,Monique%20Cruz%2C%20da%20Justi%20Global.). Acesso em: 23 abr. 2025.

⁵⁰CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁵¹*Ibidem*.

prisão sentem dificuldade ao realizar simples atividades do dia a dia, como conseguir um emprego, já que muitos, quando liberados, não possuem qualificação necessária⁵².

Por fim, dentro do eixo 4 - “Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional”, discutiram sobre a criação de mecanismos focados na correção das condições que levaram ao estado de coisas inconstitucional, onde os problemas vêm desde os orçamentos frágeis dos serviços penais⁵³.

Ressalta-se que a sistematização das audiências públicas seguiram um processo de semelhante ao utilizado na consulta pública:

O processo de sistematização das contribuições da sociedade civil foi semelhante para ambos os mecanismos, exceto na sessão da consulta pública em que era possível elencar as ações por ordem de prioridade. Nesse aspecto, houve um reordenamento das ações do Pena Justa com base na priorização indicada pela sociedade civil. Já na parte de sugestões diretas, o procedimento utilizado foi o mesmo para consulta e audiência. As contribuições recebidas foram categorizadas como “novas ações”, “ações já contempladas ou desdobramentos” ou “ações que não se aplicam ao plano”⁵⁴.

Destaca-se a resposta positiva após a sistematização tanto da consulta pública quanto da audiência pública. Na consulta pública foram constatadas 5.205 propostas, das quais 80 foram de novas ações, 3.883 foram de ações já contempladas e 1.242 de ações que não se aplicavam ao plano. Quanto às audiências públicas, foram recebidas 417 propostas, das quais 31 foram consideradas novas ações, 326 já contempladas pelo plano e 60 não se aplicavam⁵⁵.

Após a realização da consulta pública e das audiências públicas, o Plano Nacional Pena Justa passou por uma significativa modificação. O Sumário Executivo que antes apontava 11 problemas, agora aponta 14, as 37 ações mitigadoras viraram 52. Anteriormente o Plano Pena Justa apresentava 86 medidas vinculadas às ações mitigadoras, mas após a contribuição pública, passou a ser 148 medidas. As metas também foram modificadas, passando de 156 para 348⁵⁶.

Contudo, a investidura de métodos que possibilitam a participação pública realçou os desafios para a efetiva escuta da sociedade na qualificação das políticas penais. Foi possível

⁵²CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁵³*Ibidem*.

⁵⁴SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁵⁵*Ibidem*.

⁵⁶*Ibidem*.

notar o distanciamento da sociedade no desenho atual das instituições, uma visível alienação quanto às reais situações que a população privada de liberdade se encontra⁵⁷.

Destaca-se como a pauta dos direitos da população privada de liberdade não é pautada na atuação de representantes políticos, em razão da visão negativa social que a maioria da sociedade possui da população carcerária. Conforme indica o Supremo Tribunal Federal:

É difícil imaginar candidatos que tenham como bandeira de campanha a defesa da dignidade dos presos. A rejeição popular faz com que a matéria relativa à melhoria do sistema prisional enfrente o que os cientistas políticos chamam de “ponto cego legislativo” (legislative blindspot): o debate parlamentar não a alcança. Legisladores e governadores temem os custos políticos decorrentes da escolha por esse caminho, acarretando a incapacidade da democracia parlamentar e dos governos popularmente eleitos de resolver graves problemas de direitos fundamentais⁵⁸.

Portanto, o crescimento de métodos que envolvam a participação pública, como as consultas públicas e audiências públicas, oferecem outros meios para que a população expresse sua voz sem limitar a reivindicação social aos canais do sistema político. Abrindo novos espaços de atuação da sociedade civil. A privação de liberdade causa efeitos singulares tanto para os presos quanto para seus familiares, fortalecendo a necessidade de levar suas demandas à escuta da sociedade⁵⁹.

Dentro do Plano Pena Justa, a formulação de novos planos estaduais e distritais devem ser desenvolvidos com massiva atenção, sendo necessário que os órgãos nacionais, CNJ e SENAPPEN, apliquem a ampla participação social, reconhecendo a necessidade de aprimorar os mecanismos utilizados na elaboração do plano nacional, dando maior destaque a uma participação dos coletivos de familiares e pessoas egressas nas audiências públicas⁶⁰.

⁵⁷SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁵⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

⁵⁹SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos**. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁶⁰*Ibidem*.

3 A PARTICIPAÇÃO CIVIL E SUA RELEVÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO DO PLANO PENA JUSTA

A antipatia generalizada que a sociedade civil apresenta em relação à população carcerária é um fator prejudicial na sua participação em projetos que visam a melhoria da situação prisional, como exposto pelo Ministro Luís Roberto Barroso, em voto dado no julgamento da ADPF nº 347:

A despeito da gravidade do quadro narrado acima, as demandas por melhores condições nas prisões são extremamente impopulares junto à opinião pública. Há uma certa resistência à ideia de que um país com recursos escassos e demandas sociais infinitas destine parte de tais recursos a pessoas que entraram em conflito com a lei, em prejuízo de outros grupos vulneráveis.⁶¹

A segurança pública foi abordada como um dos principais pontos que requer o envolvimento da sociedade civil, pois a falta de segurança fora dos presídios é produzida pelo que ocorre dentro dos presídios. Assim, a relação direta que existe entre a situação carcerária e as condições de segurança pública no Brasil são objeto de grande apreensão para a maioria dos brasileiros. No voto da ADPF nº 347, o Ministro Luís Barroso levantou a questão que tal problema não diz respeito apenas aos presos, mas como também da sociedade, tendo em vista que futuros resultados irão produzir impactos relevantes sobre a sociedade de uma maneira geral⁶².

Por fim, foi decidido que: “uma vez elaborada a versão do plano, a proposta é que, com razoabilidade e sem procrastinação excessiva, ele seja levado a um debate público mínimo, com consulta e participação das múltiplas entidades que hoje em dia se dedicam ao estudo desse tema da questão carcerária, para que seja uma construção coletiva com os aportes, com os saberes dos diferentes setores”⁶³.

O Plano Nacional é baseado em diversos preceitos, como a impessoalidade, legalidade e eficiência, contudo, destaca-se o preceito da publicidade da gestão pública, que impõe a ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública, ressalvados casos de sigilo previstos em lei⁶⁴.

⁶¹BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

⁶²*Ibidem*.

⁶³*Ibidem*. p. 93.

⁶⁴BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em:

O princípio da publicidade prevê um conjunto de ações para ampliar a publicidade dos atos administrativos e do funcionamento dos serviços penais. Estimula, ainda, o fomento à produção de dados confiáveis sobre a população carcerária no Brasil, entendendo a relevância de tais informações para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas ao melhor interesse coletivo e individual⁶⁵.

O plano Pena Justa, objetivando a inclusão da sociedade, utilizou ferramentas que possibilitaram a participação civil efetiva no seu desenvolvimento. Foram realizadas audiências públicas, nos dias 29 e 30 de abril, e consultas públicas, entre os dias 15 de abril e 5 de maio, ambas formas desempenharam um papel fundamental na garantia da transparência e na promoção de políticas públicas penais mais justas⁶⁶.

A submissão do Plano Nacional ao debate público com a sociedade civil foi destacada como um momento histórico, por abrir uma janela de oportunidades para a mudança do sistema prisional e a superação do Estado de Coisas Inconstitucional. As falas reforçaram as condições violadoras, indignas e cruéis do cárcere brasileiro, bem como a urgência em superar essa situação, que a cada dia se agrava mais, garantindo os direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional⁶⁷.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a participação social como elemento central, conforme parágrafo único do artigo 193, que atribui à função estatal de planejamento das políticas sociais assegurar, na forma da lei, “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”.

O envolvimento da sociedade civil, no desenvolvimento do Plano Nacional Pena Justa, teve um papel significativo. A participação envolveu 59 instituições e contou com mais de 6 mil contribuições da sociedade civil. Essa colaboração foi essencial para a elaboração de um plano que busca enfrentar as violações sistemáticas de direitos humanos nas prisões do

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁶⁵BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁶⁶SIQUEIRA, Ítalo Barbosa Lima. A participação social e a elaboração de políticas públicas penais. **Fonte Segura**, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-participacao-social-e-a-elaboracao-de-politicas-publicas-penais/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁶⁷BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

país, refletindo uma diversidade de perspectivas e experiências. O envolvimento da sociedade civil no Plano Nacional demonstrou a importância da participação popular e da colaboração entre diferentes setores para a construção de soluções eficazes e sustentáveis para os problemas do sistema prisional brasileiro⁶⁸.

Ao longo do dia da primeira audiência, no eixo “Controle de entrada e das vagas”, as proposições destacaram a importância da realização de audiências de custódia de forma presencial, dando incentivo a medidas cautelares alternativas à prisão. Outra proposta destacada foi a extinção da prisão provisória para crimes de baixo potencial ofensivo e a posse de substâncias proibidas⁶⁹.

Dentro do eixo “Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura”, os participantes trouxeram a necessidade de adoção de protocolos uniformes em todas as unidades prisionais, assim, garantindo a integridade física das pessoas em privação de liberdade⁷⁰.

No eixo “Processos de saída da prisão e da inserção social”, na qual foi identificado dois desafios, sendo a falta de estratégias de inserção social e gestão insuficiente dos processos de execução penal. Foi levantado, por Cicero Alves de Lima Jr, a necessidade de qualificação dos privados de liberdade para o mercado de trabalho⁷¹.

Por fim, no eixo “Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional”, os participantes trouxeram a necessidade de uma maior participação social na execução penal, com o maior envolvimento da sociedade civil em conjunto com as autoridades, as mudanças propostas podem ser implementadas com mais eficiência⁷².

Em razão da grande participação social, as equipes do DMF/CNJ e Senappen/MJSP se dividiram em grupos para organizar os materiais recebidos. As consultas públicas, com no total de 5.205 respostas, sendo que 3.883 já eram contempladas, geraram 80 novas ações. As

⁶⁸CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O plano Pena Justa, que busca enfrentar as violações sistemáticas de direitos fundamentais nas prisões do País, foi homologado pelo STF com algumas ressalvas que visam ao seu aprimoramento. **Buscador Dizer o Direito**, [S. d.]. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a283c2fa682d70aae6928ffd73c13363>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁶⁹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pena Justa: primeiro dia de audiência pública aborda soluções para o sistema prisional. 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/>. Acesso em: 06 maio 2025.

⁷⁰*Ibidem*.

⁷¹*Ibidem*.

⁷²*Ibidem*.

audiências públicas juntaram 417 respostas, sendo que 326 já eram contempladas, 31 novas ações foram adicionadas na primeira versão da Matriz de Implementação do Plano Nacional⁷³.

Sendo assim, percebe-se como o envolvimento social ampliou os horizontes do Plano Pena justa, logo é de extrema importância avançar nos institutos de promoção e fortalecimento dos órgãos de participação e controle social, como os Conselhos da Comunidade, Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura - movimentos sociais, redes e coletivos de pessoas egressas, familiares de pessoas privadas de liberdade entre diversas outras organizações. Portanto, o Plano Nacional buscou aplicar a participação social não apenas como método contributivo para sua elaboração, mas buscará aplicar, principalmente, nos processos de implementação e monitoramento⁷⁴.

Isto posto, a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional Pena Justa representa um marco para a democracia. A criação de um espaço aberto ao diálogo e à colaboração permitiu que a sociedade contribuisse ativamente para a construção de soluções capazes de enfrentar e superar o Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, é notório que a situação do sistema carcerário brasileiro leva a diversas violações dos direitos fundamentais dos presos, em especial o direito à integridade física e a dignidade da pessoa humana, razão que levou ao reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional do sistema brasileiro.

Nesse contexto, torna-se evidente que a crise carcerária não pode ser tratada como uma responsabilidade exclusiva das autoridades estatais. Ao contrário, deve ser compreendida como um problema coletivo, que exige a atuação cooperativa entre o poder público, instituições da sociedade civil e a própria comunidade, visando a construção de soluções efetivas.

Este trabalho teve como objetivo abordar a participação civil na elaboração do Plano Nacional “Pena Justa”, evidenciando como o envolvimento popular, por meio de audiências e

⁷³BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa:** Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁷⁴*Ibidem*.

consultas públicas, contribuiu para a construção de um espaço democrático de diálogo. A abertura de um ambiente convidativo permitiu a troca de conhecimentos que contribuíram para a formulação do Plano Nacional capaz de enfrentar as diversas violações que ocorrem dentro das unidades prisionais brasileiras.

Portanto, o trabalho alcançou o objetivo proposto ao demonstrar a relevância da participação civil na elaboração do Plano Nacional “Pena Justa”. A expressiva adesão às consultas e audiências públicas evidenciou o interesse social pelo tema e contribuiu significativamente para o aprimoramento das propostas do Plano, tornando-o mais representativo e alinhado às reais necessidades do sistema prisional, destaca-se, por fim, a importância da continuação da participação social na fase de execução do Plano Pena Justa, tanto em nível nacional, quanto em nível estadual, em razão dos resultados positivos da participação em sua elaboração.

REFERÊNCIAS

81% DOS PRESÍDIOS do estado de SP estão superlotados, aponta a Defensoria. **G1**, 1 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/04/01/81percent-dos-presidios-do-estado-de-s-p-estao-superlotados-aponta-defensoria.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BÖHM, Thais. Desconfiança e preconceito da sociedade dificultam ressocialização de presos. **Jornal do Senado**, Especial Cidadania, ano 14, n. 609, 26 set. 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/536094>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Guia de formação em alternativas penais I: postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil**. Brasília: CNJ; PNUD, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/584>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Brasília: MJSP; CNJ, [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Participação Social, uma evolução da democracia em benefício de todos! **Informe Controle Social Bolsa Família**, n. 13, jun. 2008. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/informe_controle_social/Informe%2013.pdf. Acesso em: 06 maio 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Pena Justa**: Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras — ADPF 347. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Situação do sistema carcerário foi destaque da pauta do STF em 2015**. 08 jan. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307641 & ori=1>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O plano Pena Justa, que busca enfrentar as violações sistemáticas de direitos fundamentais nas prisões do País, foi homologado pelo STF com algumas ressalvas que visam ao seu aprimoramento. **Buscador Dizer o Direito**, [S. d.]. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a283c2fa682d70aae6928ffd73c13363>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cadastro-nacional-de-inspecao-de-unidades-e-programas-socioeducativos-cniups/sobre/>. Acesso em: 06 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Presente**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/justificativa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição**: 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347.

Brasília: CNJ, 2021. Disponível em:
https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf.
Acesso em: 18 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pena Justa**: primeiro dia de audiência pública aborda soluções para o sistema prisional. 30 abr. 2024. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/>. Acesso em: 06 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Plano Pena Justa**. [S. d.]. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

COUTO, Marlen. Coronavírus: cinco capitais estão próximas do colapso do sistema de saúde, aponta pesquisa. **O Globo**, 23 abr. 2020. Disponível em:
<https://oglobo.globo.com/saude/coronavirus/coronavirus-cinco-capitais-estao-proximas-do-colapso-do-sistema-de-saude-aponta-pesquisa-1-24390242>. Acesso em: 24 abr. 2025.

CRUZ, Natasha; ASSUMPÇÃO, Renata. Pena Justa: primeiro dia de audiência pública aborda soluções para sistema prisional. **CNJ**, 30 abr. 2024. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/pena-justa-primeiro-dia-de-audiencia-publica-aborda-solucoes-para-sistema-prisional/#:~:text=%E2%80%9CAadvogamos%20pela%20retomada%20completa%20das,Monique%20Cruz%2C%20da%20Justi%C3%A7a%20Global>. Acesso em: 23 abr. 2025.

DIOGO, Darcianne; RODRIGUES, Luis Felype. Superlotação prisional: MP aponta soluções para o sistema do DF. **Correio Brasileiro**, 23 nov. 2024. Disponível em:
<https://www.correiobrasiliense.com.br/cidades-df/2024/11/6992630-superlotacao-prisional-m-p-aponta-solucoes-para-o-sistema-do-df.html>. Acesso em: 23 abr. 2025.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Sistema prisional**. [S. d.]. Disponível em:
<https://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/sistema-prisional>. Acesso em: 24 abr. 2025.

GRILLO, Brenno. PSOL pede intervenção do Supremo no sistema carcerário. **Consultor Jurídico**, 28 maio 2015. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2015-mai-28/psol-intervencao-supremo-sistema-carcerario/>.
Acesso em: 7 maio 2025.

NASCIMENTO, Luciano. Déficit de vagas no sistema carcerário do Brasil passa de 174 mil. **Agência Brasil**, 12 out. 2024. Disponível em:
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-10/deficit-de-vagas-no-sistema-carcerario-do-brasil-passa-de-174-mil>. Acesso em: 25 abr. 2025.

SILVA, Simone Schuck da; MELO, Felipe Athayde Lins de. Estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro: reflexões sobre os processos e impactos da participação social no Plano Pena Justa. *In*: PALMA, Daniela; ANDREATTA, Elaine Pereira; ANICETO, Paulo Damián (org.). **Formas de dizer o direito**: um diálogo entre Brasil e Argentina: discursos e práticas de nossos mundos normativos. São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2024. p. 53-85. Disponível em:
<https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/formas-de-dizer-o-direito-um-dialogo-entre-brasil-e-argentina-discursos-e-praticas-de-nossos-mundos-normativos/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SIQUEIRA, Ítalo Barbosa Lima. A participação social e a elaboração de políticas públicas penais. **Fonte Segura**, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-participacao-social-e-a-elaboracao-de-politicas-publicas-penais/>. Acesso em: 23 abr. 2025.