



**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**O SISTEMA PROGRESSIVO DO REGIME PRISIONAL: REFLEXOS  
LEGISLATIVOS E JURISPRUDENCIAIS NA EXECUÇÃO PENAL**

Otávio Araujo Carvalho Ximenes

Brasília

2023

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**O SISTEMA PROGRESSIVO DO REGIME PRISIONAL: REFLEXOS  
LEGISLATIVOS E JURISPRUDENCIAIS NA EXECUÇÃO PENAL**

Otávio Araujo Carvalho Ximenes

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Me. Guilherme Gomes Vieira

Brasília

2023

**OTÁVIO ARAUJO CARVALHO XIMENES**

**O SISTEMA PROGRESSIVO DO REGIME PRISIONAL: REFLEXOS  
LEGISLATIVOS E JURISPRUDENCIAIS NA EXECUÇÃO PENAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília – UnB.

Brasília

2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Mestre Guilherme Gomes Vieira  
Orientador

---

Professor Doutor Paulo de Souza Queiroz  
Examinador

---

Professora Doutora Roberta Simões Nascimento  
Examinadora

## AGRADECIMENTOS

Desde tenra idade, sempre tive o sonho de ingressar na Universidade de Brasília, embora houvesse dúvidas em relação à graduação almejada. Dentre as opções disponíveis, optei pelo Direito, pois seria o curso que mais me beneficiaria em meu objetivo final de ser aprovado em concurso para delegado de polícia.

Essa jornada, desde o Ensino Médio até a conclusão desta monografia, foi repleta de desafios e provações, das quais não teria sido capaz de superar sem o indispensável apoio da minha família, em especial minha mãe, Ana Walkíria, e minha tia Gleide. Não tenho palavras para expressar toda a gratidão que sinto por elas, pois seus incentivos e sacrifícios permitiram que eu estudasse nas melhores escolas desde a infância e me formasse em Direito pela UnB. Obrigado, mãe. Obrigado, tia Gleide. Foi o apoio financeiro e emocional de vocês que me possibilitou chegar até aqui.

Quero expressar minha gratidão ao restante da minha família, minha prima Maria Eva, meu primo João Pedro, minhas irmãs de consideração Amanda e Mariana, assim como minhas outras tias, Glauciane e Cleia. São pessoas as quais sei que sempre poderei contar pelo resto da minha vida e, mesmo eu sendo uma pessoa mais reservada, tenho certeza de que sempre estarão ao meu lado para me ouvir, aguentar minhas reclamações e oferecer críticas construtivas, sempre que necessário.

Ao longo de toda a graduação, é inegável que fiz amigos que levarei para resto da vida, pessoas que tornaram essa jornada mais leve, pois sempre me apoiaram quando eu precisava. Portanto, não poderia deixar de mencionar os nomes da Ana Paula, da Júlia, da Lorenna, do Luzmar, do Marcos, da Natália e do Vantuyler. Além de colegas, eles foram/são amigos que me inspiraram/inspiram diariamente, pessoalmente, academicamente e profissionalmente, e tenho certeza de que também serão essas mesmas pessoas no futuro.

Não posso deixar de agradecer à minha namorada, Danielle, por ser essa pessoa especial, amorosa, carinhosa e paciente, que me ouviu nos momentos complicados, especialmente no final da graduação, nas questões acadêmicas e pessoais. Agradeço especialmente por me ajudar na correção da gramática e das regras de formatação desta monografia.

Por fim, agradeço ao professor Guilherme por não apenas aceitar ser meu orientador, mas também por sua paciência e confiança em mim, auxiliando-me em diversas situações, não apenas com a monografia, mas também por meio de suas aulas didaticamente impecáveis. Suas aulas, atenção e paciência foram fundamentais para que eu pudesse concluir esta monografia.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. DESVELANDO AS CONDIÇÕES PRECÁRIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ADPF 347/DF E O RE 641.320/RS</b> ....	12
2.1. ARGUMENTOS CONTUDENTES: A PERSPECTIVA DO AUTOR NA PETIÇÃO INICIAL .....	12
2.2. DESDOBRANDO OS FUNDAMENTOS DA MEDIDA CAUTELAR: ANÁLISE DAS RAZÕES DO STF NA ADPF 347/DF .....	20
2.2.1. O voto do Relator .....	20
2.2.2. Decisão do tribunal.....	28
2.3. ANÁLISE DO RE 641.320/RS E DA SÚMULA VINCULANTE Nº 56: TESES E IMPACTOS DECISIVOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	32
<b>3. PROJETO DE LEI Nº 10.372/2018 E LEI Nº 13.964/2019: ANÁLISE À LUZ DAS DISCUSSÕES OCORRIDAS EM SEDE DA ADPF 347/DF E DO RE 641.320/RS</b> .....	44
3.1. ANÁLISE DA LEI Nº 13.964/2019: EXPLORANDO O MÉTODO DE PESQUISA E SUA SELEÇÃO .....	44
3.2 A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA PROGRESSIVO NA REALIDADE JURÍDICO-PENAL BRASILEIRA.....	45
3.2.1. Pacote anticrime e as alterações na progressão de regime .....	47
Como já exposto, a Lei nº 13.964/2019 provocou profundas mudanças no campo de direito penal, processual penal e de execução penal, especialmente no sistema de progressão de regime. Anteriormente à promulgação do Pacote Anticrime, o artigo 112 da Lei de Execuções Penais detinha os seguintes termos:.....	47
3.3. TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 10.372/2018.....	51
3.4. TRIBUNA PARLAMENTAR: EXPOSIÇÃO DE TRECHOS RELEVANTES DOS DISCURSOS OCORRIDOS NAS SESSÕES PARLAMENTARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 10.372/2018 (Nº 6.341, DE 2019, NO SENADO FEDERAL .....	54
<b>4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS À LUZ DA ADPF 347/DF E DO RE 641/320/RS</b> .....	59
4.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS DECISÕES DO STF E DOS DISCURSOS LEGISLATIVOS: A INFLUÊNCIA NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DO PACOTE ANTICRIME .....	59
4.2. AUSÊNCIA DE IMPACTO DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL NA LEGISLAÇÃO DA PROGRESSÃO DE REGIME: UMA ANÁLISE PÓS-LEI Nº 13.964/2019 .....	60
4.3. DISCUSSÃO SOBRE O CONTRASTRE ENTRE O PACOTE ANTICRIME E AS DECISÕES DA ADPF 347/DF E DO RE 641.320/RS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES .....	63

<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>69</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LEP – Lei de Execuções Penais

PL – Projeto de Lei

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

RE – Recurso Extraordinário

DF – Distrito Federal

RS – Rio Grande do Sul

STF – Supremo Tribunal Federal

ECI – Estado de Coisas Inconstitucional

FUNPEN – Fundo Penitenciário

SV – Súmula Vinculante

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

Min. - Ministro

art. – artigo

arts. – artigos

CRFB, CF – Constituição Federal

CP – Código Penal

MP – Ministério Público

HC – Habeas Corpus

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

DEM – Partido Democratas

PT – Partido dos Trabalhadores

SP – São Paulo

PE – Pernambuco

SISDEPEN – Sistema Nacional de Informações Penais

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCC – Corte Constitucional Colombiana

ANPP – Acordo de Não Persecução Penal

RDDD – Regime Disciplinar Diferenciado



## 1. INTRODUÇÃO

A progressão de regime no sistema de execução penal brasileiro é um tema de grande importância, bem como se trata de um assunto que envolve debates acalorados e demanda uma análise aprofundada, pois está diretamente relacionado à execução das penas e à reintegração social dos punidos.

Além disso, trata-se de um elemento fundamental no sistema penal, que procura promover a ressocialização dos indivíduos condenados ao permitir a sua reinserção gradual na sociedade<sup>1</sup>. Trata-se de um processo pelo qual o penalizado, mediante o cumprimento de certos requisitos legais, tem a possibilidade de avançar de um regime de pena mais severa para outro menos rigoroso.

No Brasil, o sistema de progressão de regimes é regulado pela Lei de Execução Penal (LEP), que estabelece as condições e critérios para a concessão desse benefício. Nas linhas gerais, a progressão ocorre em três etapas: regime fechado, regime semiaberto e regime aberto. Cada uma dessas fases possui suas próprias características e restrições.

A concessão desse benefício está condicionada ao cumprimento de requisitos como o tempo de cumprimento da pena, o comportamento adequado do apenado, a participação em atividades educacionais, laborativas e de assistência psicossocial, entre outros critérios estabelecidos pela legislação.

No entanto, é importante ressaltar que a progressão de regime não é automática ou um direito absoluto. A decisão de conceder esse benefício cabe ao juiz responsável pela execução penal, que deve avaliar criteriosamente cada caso. Nesse sentido, registra-se que é possível, inclusive, submeter a exame criminológico os condenados por crime hediondo, ou equiparado, por força da Súmula nº 439 do STJ (BRASIL, 2010) e da Súmula Vinculante nº 26 (BRASIL, 2009), tendo em vista que o art. 112 da LEP dispensou a obrigatoriedade em seu conteúdo.

A progressão de regimes também pode ser influenciada por mudanças legislativas e pela interpretação dos tribunais.

Nesse cenário, é essencial examinar as modificações aprovadas pelo Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), que resultou no Pacote Anticrime, bem como as decisões proferidas na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS.

---

<sup>1</sup> “Há uma inegável discrepância entre nossa realidade prisional e o que é preconizado em nossa legislação. **A falta de políticas públicas e o descaso com as normas existentes fazem com que a ressocialização não aconteça.** Para possibilitar a ressocialização dos condenados é necessário colocar em prática as normas existentes em nosso ordenamento jurídico, especialmente na Lei de Execução Penal, tendo como base as medidas de assistência aos apenados.” (grifo meu) (Dick, 2021)

O Pacote Anticrime, implementado a partir do Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), trouxe mudanças significativas no sistema de progressão de regimes. Essas alterações visaram, em parte, a suportar as condições para a concessão da progressão, principalmente nos casos de crimes violentos e de grande repercussão social. Entre as principais modificações, destacam-se a exigência de cumprimento de um período mínimo de pena antes da progressão.

No entanto, ao analisar as decisões proferidas na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS, é possível constatar que o Supremo Tribunal Federal adotou uma postura preocupada com a realidade do sistema carcerário brasileiro. Na ADPF 347/DF, foi declarado o "Estado de Coisas Inconstitucional" do sistema penitenciário, evidenciando uma grave situação de superlotação, violação de direitos fundamentais e falta de condições dignas de cumprimento de pena.

Além disso, o RE 641.320/RS foi responsável pela edição da Súmula Vinculante nº 56, que proíbe a manutenção de reclusos em regime mais gravoso do que o de direito devido à falta de estabelecimentos penitenciários adequados. Essas decisões destacam a importância da individualização da pena e da busca por alternativas ao encarceramento em massa.

É importante ressaltar que as decisões do Supremo Tribunal Federal não reverberaram no Pacote Anticrime. Em alguns casos, as alterações aprovadas por essas legislações tornam a progressão de regime inviável, ferindo o princípio da individualização da pena e contribuindo para o problema do superencarceramento.

Diante desse cenário, é necessário buscar um equilíbrio entre a necessidade de punição adequada aos crimes cometidos e a garantia dos direitos fundamentais dos punidos. É importante que as políticas públicas cumpridas para o sistema penal e carcerário sejam pautadas pela efetivação dos princípios constitucionais e pelas diretrizes do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, é fundamental que haja um diálogo constante entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de promover uma reforma legislativa que leve em consideração as constatações e diretrizes por decisões judiciais, como a ADPF 347/DF e RE 641.320/RS.

Esta monografia se propõe a analisar a ADPF 347/DF e o RE 641.320, dois casos emblemáticos que questionaram a situação caótica do sistema penitenciário brasileiro. O foco do trabalho será examinar essas decisões, levando em consideração os argumentos apresentados ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade e por outras entidades e autoridades públicas, que abordam o conceito de "Estado de Coisas Inconstitucional" das prisões brasileiras. Além disso, serão apresentados os argumentos utilizados pelos legisladores durante o trâmite do Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), que

ensejou no Pacote Anticrime, a fim de verificar a repercussão das decisões mencionadas com os referidos argumentos.

Para embasar a redação dos aportes teóricos da monografia, serão consultados diversos documentos, tais como artigos, teses e dissertações que abordam o tema da progressão de regimes, bem como a ADPF 347/DF, o RE 641.320/RS e informações relacionadas à tramitação que envolveu a promulgação da Lei nº 13.964/2019. Além disso, serão utilizadas referências de dogmáticas nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal e Direito Processual Penal, juntamente com textos científicos e jornalísticos que sejam relevantes para o assunto.

A monografia será dividida em três capítulos. O primeiro capítulo apresentará uma fundamentação teórica do tema, com a exposição das argumentações defendidas pelo PSOL na petição inicial da ADPF 347/DF, bem como as justificativas do STF para as medidas adotadas na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS. No segundo capítulo, será discutida a importância do sistema progressivo no contexto jurídico-penal brasileiro, destacando-se as principais mudanças ocorridas no procedimento após a promulgação do Pacote Anticrime. Será abordada também toda a tramitação do Projeto de Lei 103.72/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), com a apresentação de trechos dos discursos realizados durante as sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas quais o referido projeto foi debatido, votado e aprovado. Por fim, no terceiro capítulo, será feita uma comparação entre os argumentos usados pelos Ministros do STF com os dos legisladores e será efetuada uma reflexão sobre toda a discussão realizada, sendo analisado se houve reflexos dos julgados na legislação.

Dessa forma, a presente monografia busca trazer à tona o tratamento dado à configuração penitenciária brasileira, principalmente no que tange ao sistema progressivo de regime, pelos diferentes Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário -, promovendo uma compreensão mais abrangente da progressão de regime, da ADPF 347/DF, do RE 641.320/RS, do Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) e do Pacote Anticrime, resultante do referido PL.

## **2. DESVELANDO AS CONDIÇÕES PRECÁRIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ADPF 347/DF E O RE 641.320/RS**

Neste primeiro capítulo, tratar-se-á de alguns casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, em particular a ADPF 347/DF e o RE 641.320/RS, que são fundamentais para entender as condições precárias do sistema prisional brasileiro. Serão destacados os argumentos apresentados pelo autor na petição inicial e as razões fornecidas pelo Supremo Tribunal Brasileiro ao conceder, por decisão majoritária e parcial, medida cautelar que atendeu a dois dos oito pedidos do requerente na ADPF 347/DF (1.1 e 1.2), evidenciando o voto do ministro relator (1.2.1) e a decisão do Tribunal (1.2.2). Em seguida, será feita uma análise do RE 641.320/RS, que ensejou na Súmula Vinculante nº 56, e das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nesse caso (1.3).

### **2.1. ARGUMENTOS CONTUDENTES: A PERSPECTIVA DO AUTOR NA PETIÇÃO INICIAL**

O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, autor da peça inicial que ensejou na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 347), requereu fosse reconhecida a figura do “estado de coisas inconstitucional” relativamente ao sistema penitenciário brasileiro, de forma que a Suprema Corte passasse a interferir diretamente na elaboração de providências estruturais em face de lesões a preceitos fundamentais dos presos, que alega decorrerem de ações, mas, principalmente, da inércia reiterada dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na petição inicial, enfatizou-se que a superlotação e as condições degradantes do sistema prisional configuram um cenário factual incompatível com a Constituição Federal. Destacou-se a violação de diversos preceitos fundamentais, incluindo a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), a proibição de tortura, de tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III, CF/88) e das sanções cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”) o direito de acesso à justiça (art. 5º, incisos XXXV e LXXIV, CF/88), bem como os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos (art. 6º, CF/88) (BRASIL, 1988).

Ademais, argumenta-se que o quadro atual resulta de uma série de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, abrangendo aspectos normativos, administrativos e judiciais. De acordo com a argumentação, os órgãos administrativos negligenciam os preceitos constitucionais e legais ao não providenciarem um número adequado

de vagas prisionais para a população carcerária, o que compromete as condições adequadas de encarceramento, a segurança física dos detentos, a saúde, a alimentação, a educação, o trabalho, a assistência social e o acesso à justiça.

Aponta-se como responsabilidade da União o contingenciamento os recursos do Fundo Penitenciário - FUNPEN, impedindo de repassá-los aos Estados, mesmo quando tais recursos estão disponíveis e são necessários para melhorar a situação.

Afirma-se que o Poder Judiciário não cumpre o artigo 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992) e o artigo 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (BRASIL, 1992), que garante o direito à audiência de custódia. O Poder Legislativo é mencionado como influenciado pela mídia e pela opinião pública, estabelecendo políticas criminais insensíveis à realidade prisional, o que contribui para a superlotação das prisões e falta de segurança na sociedade. Faz-se referência à produção de "legislação simbólica", termo que expressa o populismo penal.

Noutro giro, argumenta-se serem as prisões “verdadeiros infernos dantescos” (SARMENTO et al., 2015, p. 2). Nesse sentido, a petição aponta, ainda, a presença de celas superlotadas, sujas e insalubres, propícias à disseminação de doenças infectocontagiosas. Destaca-se a qualidade inaceitável da comida, as condições extremas de temperatura, a falta de água potável e produtos básicos de higiene.

Ressalta-se a ocorrência frequente de homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual contra os presos, tanto por parte de outros detentos como dos agentes estatais, bem como enfatiza-se as instituições prisionais estarem sob o domínio de facções criminosas.

Por fim, observa-se que é comum encontrar, em mutirões carcerários, detentos que já cumpriram suas penas e poderiam estar em liberdade por anos.

De outro modo, a peça inicial faz referências à questão da “mistura” de detentos com diferentes níveis de periculosidade ocorrida dentro dos presídios, o que afasta a possibilidade de ressocialização e contribui para altas taxas de reincidência, chegando a atingir 70%<sup>2</sup>. Sendo assim, os estabelecimentos prisionais convertem-se em “escolas do crime”, conforme mencionado pelos advogados na peça inicial:

[...] “quando os cárceres não recebem atenção e os recursos necessários, a sua função se distorce e, em vez de proporcionarem proteção, se convertem em escolas de

---

<sup>2</sup> “Imperativo destacar, no entanto, que no mesmo sentido do que foi apontado pelos ministros no julgamento da ADPF 347, permanecem grandes barreiras para a obtenção de dados atualizados e confiáveis sobre o sistema prisional brasileiro, criando obstáculos para a elaboração de políticas públicas efetivas – até hoje, por exemplo, o Brasil não tem condições de apontar taxas de reincidência ou de casos de tortura”. (CNJ, 2020)

delinquência e comportamento antissocial, que propiciam a reincidência em vez da reabilitação”.<sup>3</sup>

Ainda em referência à petição inicial, menciona-se a atuação da Câmara dos Deputados, mediante a CPI do Sistema Carcerário, e do CNJ, por meio de mutirões carcerários, os quais já produziram diversos relatórios que revelam o quadro dramático e inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

Outrossim, faz-se menção ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.252/MS, evidenciando-se que “em nossas prisões as condições são intoleráveis” e que, na prática, “os presos não têm direitos” (FRAGOSO, 2005). Dessa forma, assentou-se que:

“[...] mandar uma pessoa para o sistema é submetê-la a uma pena mais grave do que a que lhe foi efetivamente imposta, em razão da violência física, sexual e do alto grau de insalubridade das carceragens, notadamente devido ao grave problema da superlotação”.<sup>4</sup>

Os autores da peça inicial também citam as intervenções da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Brasil, que obrigaram a implementação de medidas para eliminar situações de risco e a proteção à vida e à integridade pessoal, psíquica e moral de pessoas privadas de liberdade em várias penitenciárias do país.

Em seguida, a peça técnica explicita estar se agravando o drama penitenciário, em virtude do crescimento significativo da população carcerária, que, de cerca de 90.000 (noventa mil) presos, em 1990, chegou, em maio de 2014, a 563.000 (quinhentos e sessenta e três mil), sem contar os mais de 147.000 (cento e quarenta e sete mil) em regime de prisão domiciliar. Argumentou-se ainda que:

“O drama carcerário brasileiro não é novidade. Porém, as dimensões do problema vêm se agravando, em razão do crescimento exponencial da nossa população prisional. O Brasil tinha, em 1990, cerca de 90.000 presos. Em maio de 2014, este número ultrapassou os 563.000 presos – sem contar os mais de 147.000 em regime de prisão domiciliar. Desde então, a cifra certamente cresceu, e deve hoje tangenciar, senão ultrapassar, o número de 600.000. Desconsideradas as pessoas em prisão domiciliar, o Brasil é hoje o quarto país com a maior população carcerária do planeta, atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia. Nesse intervalo de 25 anos, o aumento da população prisional brasileira, em números reais, foi de mais de 650%!  
[...]

<sup>3</sup> SARMENTO, Daniel; FERNANDES, Maíra; GOMES, Juliana Cesario Alvim; MELLO, Humberto Laport de; OSORIO, Leticia Marques; LOPES, Eduardo Lasmar Prado; AVILA, Juliana Carreiro. **Peça inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, p. 5. 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>.

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Recurso Extraordinário 580.252 Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>

Como já destacado, o Diagnóstico de Pessoas Presas, divulgado pelo CNJ, em junho de 2014, afirmou que então havia 563.526 detentos em nossas prisões, construídas para comportar apenas 357.219 indivíduos, o que representa um déficit de, pelo menos, 206.307 vagas. Além disso, o diagnóstico demonstrou que, se houvesse maior eficácia no cumprimento de mandados de prisão em aberto, o déficit aumentaria para quase 730 mil vagas.”<sup>5</sup>

No mesmo documento, o autor ressalta que outro fator contribuinte da superlotação é o uso da prisão provisória. Argumenta-se que a adoção da medida restritiva antes do trânsito em julgado da sentença condenatória tornou-se banalizada, revelando uma "cultura do encarceramento" (BRASIL, p. 5). Além disso, aponta-se a inexistência de separação entre os presos provisórios e os definitivos dentro das prisões.

Em relação aos dados mencionados, é importante ressaltar que os números atuais são diferentes, uma vez que a petição inicial e o julgamento que deferiu parcialmente as medidas cautelares foram realizadas no ano de 2015. Já se passaram quase dez anos desde então e é possível inferir, portanto, que a população carcerária e as condições do sistema prisional sofreram mudanças ao longo desse período.

Nesse sentido, cabe destacar um levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ que atualizou os principais pontos transversais ao julgamento cautelar. No referido estudo, verificou-se uma ocupação de 722.097 (setecentos e vinte e dois mil, e noventa e sete) presos para uma capacidade de 447.331 (quatrocentos e quarenta e sete mil, trezentos e trinta e um) vagas, o que implica em uma taxa de ocupação de 161,42% (CNJ, 2021).

Conforme o estudo, “a população privada de liberdade aumentou 9,3% entre 2016 e 2020 (incluindo pessoas monitoradas) e houve uma redução de cerca de 100 vagas no sistema no mesmo período” (CNJ, 2021).

Além disso, mostra-se necessário elucidar os últimos dados divulgados pelos relatórios pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Ministério da Justiça, através do Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN, no 13º ciclo de coleta INFOPEN (BRASIL, 2022). Os resultados podem ser melhores ilustrados pela Figura 1:

---

<sup>5</sup> SARMENTO, Daniel; FERNANDES, Maíra; GOMES, Juliana Cesario Alvim; MELLO, Humberto Laport de; OSORIO, Leticia Marques; LOPES, Eduardo Lasmar Prado; AVILA, Juliana Carreiro. **Peça inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ps. 6 e 28-29**. 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>.

Figura 1: Relatório SISDEPEN (2022)

População carcerária		832.295		
População carcerária por 100.000 habitantes		390,17		
Categoria: Quantidade de Presos/Internados		Homens	Mulheres	Total
Quantidade de Presos (Polícia e Segurança Pública)		5.426	129	5.555
Quantidade de Presos custodiados no Sistema Penitenciário (Presos em celas físicas, domiciliares sem monitoramento eletrônico e domiciliares com monitoramento eletrônico)		781.481	45.259	826.740
Item: Sistema Penitenciário - Presos sem condenação	Justiça Estadual	190.937	12.493	203.430
	Justiça Federal	1.196	173	1.369
	Outros (Just. Trab., cível)	267	66	333
	Total	192.400	12.732	205.132
Item: Sistema Penitenciário - Regime Fechado	Justiça Estadual	316.871	13.372	330.243
	Justiça Federal	1.223	92	1.315
	Outros (Just. Trab., cível)	21	-	21
	Total	318.115	13.464	331.579
Item: Sistema Penitenciário - Regime Semi Aberto	Justiça Estadual	168.690	10.044	178.734
	Justiça Federal	577	72	649
	Outros (Just. Trab., cível)	27	-	27
	Total	169.294	10.116	179.410
Item: Sistema Penitenciário - Regime Aberto	Justiça Estadual	99.005	8.747	107.752
	Justiça Federal	219	24	243
	Outros (Just. Trab., cível)	4	-	4
	Total	99.228	8.771	107.999
Item: Sistema Penitenciário - Medida de Segurança - Internação	Justiça Estadual	1.727	142	1.869
	Justiça Federal	-	-	-
	Outros (Just. Trab., cível)	-	-	-
	Total	1.727	142	1.869
Item: Sistema Penitenciário - Medida de Segurança - Tratamento ambulatorial	Justiça Estadual	663	29	692
	Justiça Federal	54	5	59
	Outros (Just. Trab., cível)	-	-	-
	Total	717	34	751
Categoria: Capacidade		Homens	Mulheres	Total
Número de Vagas (Sistema Penitenciário)		545792	50650	596442

Fonte: BRASIL, 2022.

Nota-se que, à época da realização do primeiro levantamento tratado, observou-se um déficit de vagas de mais de 274 mil, o que indica ter havido um aumento no período de 2016 a



2020. Contudo, apesar de os números atuais indicarem que houve uma queda, esse déficit ainda se evidencia alarmante, pois compreende a marca de mais de 235 mil, que aumentaria para 566.771 (quinhentos e sessenta e seis mil, setecentos e setenta e um) se todos os mandados de prisões em aberto fossem cumpridos<sup>6</sup>.

“O Brasil se mantém no terceiro lugar do ranking dos países que mais prendem no mundo, atrás da China e dos Estados Unidos” (ABBUD, 2022). Ademais, embora tenham sido criadas “12.587 novas vagas durante o governo Bolsonaro” (ABBUD, 2022), os números de déficit de vagas continuam muito altos.

De acordo com a pesquisa conduzida pelo CNJ cinco anos após a decisão cautelar, constatou-se uma diminuição na proporção de presos provisórios, passando de 37,47% para 30,15%. Além disso, como evidenciado na imagem acima, houve uma redução ainda maior durante o período entre 2020 e o final de 2022, alcançando-se aproximadamente 24,64% de presos provisórios. No entanto, mesmo com essa diminuição, a taxa ainda se mantém consideravelmente alta, tendo em vista que “toda prisão cautelar deve(ria) ser temporária, de breve duração” (LOPES JR, 2015).

Retornando-se à peça inicial apresentada pelo PSOL, ressalta-se que foi destacado o sofrimento enfrentado pelas mulheres encarceradas devido à falta de estabelecimentos próprios e adequados para elas, onde não há berçários, áreas designadas para gestantes e parturientes, nem creches para abrigar crianças de seis meses a sete anos de idade. É afirmada também a ausência de cuidados com a saúde das gestantes presas, incluindo a falta de acompanhamento médico durante o pré-natal e pós-parto, assim como a falta de atenção aos recém-nascidos. Além disso, menciona-se a escassez de ginecologistas e a falta regular de absorventes íntimos e outros materiais de higiene.

No mesmo sentido, enfatizou-se que as minorias sexuais são mais um grupo a sofrer com o encarceramento inadequado, uma vez que esses indivíduos estão constantemente expostos a abusos sexuais, incluindo a exploração e contração de doenças sexualmente transmissíveis.

Sendo assim, além dos dispositivos mencionados no início deste subcapítulo, o requerente indica também haver violação ao dispositivo que impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII), ao que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral

---

<sup>6</sup> BRASIL. CNJ. **Portal BNM**. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em 03 de julho de 2023.

(artigo 5º, inciso XLIX) e ao que prevê a presunção de não culpabilidade (artigo 5º, inciso LVII)<sup>7</sup>.

Mais a frente, a peça técnica argumenta que toda a situação descrita decorre de falhas estruturais nas políticas públicas, indicando que deve haver adoção de medidas por parte dos órgãos legislativos, administrativos da União, dos Estados e do Distrito Federal para tentar solucionar o problema.

Por isso, menciona que o quadro se enquadra no conceito de “Estado de Coisas Inconstitucional”, conforme denominado pela Corte Constitucional da Colômbia, tornando indispensável, ante a gravidade, a intervenção do STF, no exercício do papel contramajoritário das cortes constitucionais, para proteger a dignidade de grupos vulneráveis. Conforme argumentado em petição inicial:

“Esta técnica, que não está expressamente prevista na Constituição ou em qualquer outro instrumento normativo, permite à Corte Constitucional impor aos poderes do Estado a adoção de medidas tendentes à superação de violações graves e massivas de direitos fundamentais, e supervisionar, em seguida, a sua efetiva implementação. Considerando que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional confere ao Tribunal uma ampla latitude de poderes, tem-se entendido que a técnica só deve ser manejada em hipóteses excepcionais, em que, além da séria e generalizada afronta aos direitos humanos, haja também a constatação de que a intervenção da Corte é essencial para a solução do gravíssimo quadro enfrentado. São casos em que se identifica um ‘bloqueio institucional’ para a garantia dos direitos, o que leva a Corte a assumir um papel atípico, sob a perspectiva do princípio da separação de poderes, que envolve uma intervenção mais ampla sobre o campo das políticas públicas”.<sup>8</sup>

Segundo Magalhães (2019), infere-se que, inspirado na Corte Constitucional Colombiana (CCC), o ECI não se mostrou uma solução definitiva para os problemas daquele país. Além disso, a oposição significativa no meio acadêmico falhou em alcançar resultados expressivos na prática, embora tenha tido um impacto simbólico no caso dos deslocamentos internos. No caso da superlotação carcerário, por exemplo, segundo ele, esse instrumento não obteve os resultados esperados.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 14 de maio de 2023.

<sup>8</sup> SARMENTO, Daniel; FERNANDES, Maíra; GOMES, Juliana Cesario Alvim; MELLO, Humberto Laport de; OSORIO, Leticia Marques; LOPES, Eduardo Lasmar Prado; AVILA, Juliana Carreiro. **Peça inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, p. 8**. 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em 14 de maio de 2023.

<sup>9</sup> O ECI declarado na sentença da CCC T – 025/04 não foi suficiente para dar cabo do grave problema dos deslocados internos por conta de conflitos internos armados, muito embora tenha servido para que as autoridades públicas dessem mais atenção à grave situação. Por essa razão, adjetivamos sua existência como simbolicamente significativa, mas de pouca consequência prática (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2009)

Ademais, em consonância às razões trazidas, os poderes políticos não têm motivação para resolver o problema devido à antipatia da opinião pública em relação à população carcerária. Ressalta-se novamente a "falência total das políticas públicas existentes para a questão prisional" (SARMENTO, et al., 2015, p. 20). Os autores esclarecem que não estão solicitando decisões judiciais rígidas ou soluções ditadas pelo Tribunal, mas sim a intervenção judicial por meio de ordens flexíveis que permitam o diálogo e a cooperação entre os diferentes Poderes, atribuindo ao Governo e ao legislador a possibilidade de formular planos de ação para superar o "Estado de Coisas Inconstitucional". Dessa forma, o Tribunal interveria sem abrir mão do potencial institucional dos outros poderes.

Consoante à referida peça inicial, o argumento da escassez de recursos não pode prevalecer, pois trata-se de garantir o mínimo existencial dos presos, afastando a limitação pela reserva do possível e considerando o papel de garantia do Estado em relação aos presos. Além disso, alegou-se que, a médio e longo prazo, a solução proposta pode levar à redução dos gastos públicos, levando em consideração o custo médio mensal de cada pessoa presa, que ultrapassa dois mil reais.

No que tange ao contingenciamento orçamentário pela união, os autores da petição destacam haver um saldo de R\$ 2,2 bilhões, indicando que há uma excessiva segurança e exigência da União na liberação de recursos para os demais entes federativos. Argumenta-se, no mesmo sentido, que o contingenciamento de recursos do FUNPEN, diante do "Estado de Coisas Inconstitucionais", é uma afronta à conquista humana de centenas de milhares de pessoas.

A peça inicial apontou que o STF deve impor, em síntese, aos poderes públicos as seguintes medidas: determinação para que juízes e tribunais motivem expressamente o porquê da impossibilidade de aplicação de medidas cautelares alternativas à prisão, nos casos de manutenção de prisão provisória; realização de audiências de custódia por todos os juízes e tribunais; consideração do quadro fático dramático do sistema penitenciário no momento de concessão de cautelares durante todo o processo penal; aplicação de penas alternativas à prisão, sempre que possível; afirmação que juízo de execução tem o poder de abrandar os requisitos temporais para fruição de direitos e benefícios, quando evidenciadas que as condições de efetivos cumprimento são significativamente mais severas que as previstas na ordem jurídica; determinação ao CNJ para realizar mais mutirões carcerários; imposição imediata do descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário – FUNPEN e vedação da União a realização de novos contingenciamentos, até o reconhecimento da superação do ECI;

elaboração e implementação de planos de ação sob monitoramento judicial; e consideração do "Estado de Coisas Inconstitucionais" durante a aplicação e execução da pena.

## 2.2. DESDOBRANDO OS FUNDAMENTOS DA MEDIDA CAUTELAR: ANÁLISE DAS RAZÕES DO STF NA ADPF 347/DF

### 2.2.1. O voto do Relator

Preliminarmente, antes da apresentação do seu voto acerca dos pedidos feitos pelo requerente, o ministro-relator Marco Aurélio fez algumas observações sobre o sistema penitenciário brasileiro, contribuindo para as argumentações trazidas pelo PSOL, os quais serão tratados a partir de agora.

Conforme Marco Aurélio, verifica-se que não se tem um tema “campeão de audiência”, de agrado da opinião pública. Pelo contrário, trata-se de uma pauta impopular, que envolve os direitos de um grupo de pessoas não apenas estigmatizado, mas também cuja dignidade humana é considerada perdida por muitos, devido à prática de crimes. Segundo ele:

“Em que pese a atenção que este Tribunal deve ter a favor das reivindicações majoritárias, não se pode esquecer da missão de defesa de minorias, do papel contramajoritário em reconhecer direitos daqueles que a sociedade repudia e os poderes políticos olvidam, ou fazem questão de ignorar.” (BRASIL, 2015, p. 21)

Em seu voto, o ministro abordou a respeito do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, finalizado em 2009, do qual se conclui que a superlotação é talvez a origem de todos os outros problemas do sistema carcerário, pois celas superlotadas resultam em condições insalubres, doenças, tumultos, rebeliões, mortes e degradação da pessoa humana. Ressaltou, ainda, que a CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, revezando-se para dormir ou dormindo em cima do vaso sanitário.

Além disso, Marco Aurélio trouxe elementos de outros relatórios, estes realizados pelo CNJ, segundo os quais não existem, nas prisões, instalações adequadas para uma existência humana. Conforme o relatório, trazido pelo Relator, as estruturas hidráulicas, sanitárias e elétricas são precárias, e as celas são sujas, sem iluminação e ventilação padronizada, representando um perigo constante e um risco para a saúde, devido à exposição a agentes causadores de diversas infecções, bem como as áreas de banho e sol são compartilhadas com

esgotos abertos, pelos quais escorrem urina e fezes. Ademais, conforme o Relator, com base no relatório mencionado:

“Os presos não têm acesso a água, para banho e hidratação, ou alimentação de mínima qualidade, que, muitas vezes chega a eles azeda ou estragada. Em alguns casos, comem com as mãos ou em sacos plásticos. Também não recebem materiais de higiene básica, como papel higiênico, escova de dentes ou, para as mulheres, absorvente íntimo. A Clínica UERJ Direitos informa que, em cadeia pública feminina de São Paulo, as detentas utilizam miolos de pão para a contenção do fluxo menstrual.” (BRASIL, 2015, ps. 23-24).

Em mesmo sentido, o Relator fez breves comentários acerca da ausência de oportunidades de trabalho, educação ou qualquer forma de ocupação do tempo, o que acaba levando os presos a vivenciarem atrocidades promovidas entre eles. Dessa forma, destaca a frequência em que ocorrem massacres, homicídios, violência sexual, decapitações, torturas e desmembramentos, bem como de espancamentos, estrangulamentos, choques elétricos e tiros de balas de borracha, que sofrem a partir da prática de violência policial.

No caso de grupos vulneráveis, Marco Aurélio evidencia os relatos de travestis sendo coagidas à prostituição. Conforme ele, “esses casos revelam a ausência de critério de divisão de presos por celas, o que alcança também os relativos a idade, gravidade do delito e natureza temporária ou definitiva da penalidade” (BRASIL, 2015, p. 24).

Noutro giro, o ministro enfatiza haver um número insuficiente de agentes penitenciários, que recebem baixos salários, não recebem treinamento adequado e, por último, não têm fornecidos os equipamentos adequados e necessários para realizar suas funções. Diante dos relatos apresentados, o Relator conclui que:

“[...] no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios, convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se ‘lixos digno do pior tratamento’, sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre.” (BRASIL, 2015, ps. 24-25)

Conforme apontado pela professora Barcellos (2010), "o tratamento desumano conferido aos presos não é apenas um problema dos próprios presos: a sociedade livre recebe os reflexos dessa política na forma de mais violência".

A situação é assustadora, consoante apresentado pelo ministro Marco Aurélio: “dentro das prisões, há monitoramentos sistemáticos dos direitos humanos, enquanto fora deles, há um aumento da criminalidade e da insegurança social” (BRASIL, 2015, p. 26).

Em síntese, o Relator defende estarmos testemunhando o “mau funcionamento estrutural e histórico do Estado - União, estados e Distrito Federal, considerando os três Poderes - como fator de violação dos direitos fundamentais dos presos e da própria insegurança da sociedade” (BRASIL, 2015, p. 28). Diante desse cenário, justifica o ministro que “a solução, ou conjunto de soluções, para ser efetiva”, deve ter um alcance orgânico de igual magnitude, quer dizer, “deve envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, Executivo e Judiciário, em diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade” (BRASIL, 2015, p. 28).

No voto, constatasse o seguinte questionamento: “Qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar ante o estágio elevadíssimo de inconstitucionalidades?” (BRASIL, 2015, p. 30).

De acordo com o defendido por Marco Aurélio, no que tange aos problemas causados pela chamada “cultura do encarceramento” e ao grande número de prisões provisórias resultados de possíveis interpretações e aplicação excessiva das leis penais e processuais, é responsabilidade do Tribunal cumprir sua função de racionalizar a implementação da ordem jurídica-penal, com o objetivo de reduzir o cenário atual, em vez de agravá-lo, como tem sido observado.

No entanto, aponta o Ministro, surgem desafios em relação à necessidade de o Supremo Tribunal exercer uma função atípica e excepcional, que é interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. Infere-se, ainda, que apesar das controvérsias teóricas, não há argumentos suficientes para afastar a aceitação de que o reconhecimento dos orçamentos de um estado de coisas inconstitucionais permite ao Tribunal participar, de forma adequada, em decisões primordialmente políticas, sem que isso represente uma frente ao princípio democrático e à separação de poderes.

Consoante com o Relator, “no caso dos presos, os bloqueios ou desacordos políticos têm origem tanto na sub-representação parlamentar quanto na impopularidade desses indivíduos” (BRASIL, 2015, p. 32). A sub-representação é resultado do fato de que os condenados criminalmente são privados do direito de voto e de serem votados, uma vez que seus direitos políticos são suspensos enquanto perdurarem os efeitos da sentença condenatória transitada em julgado (conforme o artigo 15, inciso III, da Constituição Federal), o que significa que eles não têm uma representação política direta.

A segunda questão é ainda mais problemática, segundo o ministro, uma vez que retrata os presos como uma minoria socialmente desprezada. Conforme observado por Barcellos (2010), “os cidadãos livres acreditam, recusando a dimensão ontológica da dignidade humana, que o criminoso perde o direito à vida digna ou mesmo não sendo titular de quaisquer direitos fundamentais”. Sendo assim, com esses conceitos difundidos, a opinião pública não aceita que a melhoria das instalações prisionais seja priorizada nos gastos públicos. “Muitos até acreditam que as condições desumanas das prisões consubstanciam retribuição aos crimes praticados pelos detentos” (BRASIL, 2015, p. 32).

Em síntese, de acordo com o exposto pelo ministro relator, “a impopularidade dos presos faz com que os políticos, salvo raríssimas exceções, não reivindiquem recursos públicos a serem aplicados em um sistema carcerário voltado ao oferecimento de condições de existência digna” (BRASIL, 2015, p. 32). Ademais, a opinião pública é um elemento fundamental na estrutura democrática e parlamentar e ignorá-la pode resultar não apenas no fracasso das políticas defendidas, mas também nas tentativas de reeleição para cargos legislativos e executivos. Essa preocupação se torna ainda mais relevante quando se trata de questões que atraem a atenção especial do público. Assuntos relacionados a crimes são capazes de gerar paixões em um nível que outros temas e áreas do direito não conseguem.

“A sociedade não tolera mais a criminalidade e a insegurança pública, e isso implica ser contrária à preocupação com a tutela das condições dignas do encarceramento. Essa rejeição tem como consequência direta bloqueios políticos, que permanecerão se não houver intervenção judicial. Pode-se prever a ausência de probabilidade de os poderes políticos, por si sós, tomarem a iniciativa de enfrentar tema de tão pouco prestígio popular. Em casos assim, bloqueios costumam ser insuperáveis.” (BRASIL, 2015, pág. 32-33)

O relator ressalta, ainda, que “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” (BRASIL, 2015, p. 33). Legisladores e governantes temem os custos políticos de optarem por esse caminho, o que leva à incapacidade da democracia parlamentar e dos governantes eleitos popularmente de solucionar graves problemas relacionados aos direitos fundamentais. A história apresenta vários exemplos de agentes políticos recorrendo às cortes constitucionais para buscar soluções em casos moralmente controversos e impopulares, evitando assim conflitos com a opinião pública. Percebe-se que os poderes majoritários confiam no caráter contramajoritário das cortes constitucionais ou supremas. Quando são judicialmente compelidas a agir, as autoridades públicas se amparam no princípio do Estado de Direito e no dever de obedecer às ordens “para

implementar aquilo que conseguiram feitos voluntariamente se não temessem custos políticos” (BRASIL, 2015, p. 34).

De acordo com Marco Aurélio, é extremamente favorável promover a "harmonia entre as decisões do Tribunal e as aspirações legítimas - não ilegítimas - da sociedade na busca de rumos” (BRASIL, 2015, p. 34). Conforme expresso anteriormente pelo próprio relator, na apreciação do 26º Agravo Regimental a Ação Penal nº 470, o direito é, acima de tudo, uma questão de bom senso e acessível até mesmo ao leigo, portanto, os ministros devem estar atentos à percepção da sociedade em relação ao Supremo Tribunal.

Entretanto, ressalta o Ministro, não se pode desconsiderar os princípios e normas mais relevantes da Constituição Federal. A opinião pública não possui um diploma de bacharel em direito. Embora seja muito positivo quando há consonância entre a do juiz e o anseio popular, o magistrado não deve se deixar influenciar caso a necessária observância da Constituição exija um caminho diferente do desejado pela opinião pública. A "cadeira vitalícia" do ministro do Supremo garante que atuem de acordo com o conhecimento científico e a consciência que possuem, com um isolamento político e social suficiente para distinguir os legítimos anseios sociais da influência opressiva da opinião pública em detrimento dos princípios e direitos fundamentais da ordem constitucional.<sup>10</sup>

Tudo isso implica, aduz o ministro relator, que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, há a atuação com códigos distintos em relação à opinião pública, se comparada aos Poderes Legislativo e Executivo. Assim, é fundamental rejeitar o populismo judicial, especialmente levando em conta as esferas de liberdade e motivadas dos indivíduos, que estão constantemente envolvidos nos processos penais. Os juízes e tribunais devem buscar a confiança popular, mas baseando-se em fundamentos juridicamente adequados para suas decisões. “Uma atitude certa é a de buscar soluções para a tragédia diária dos cárceres brasileiros, pouco importando a opinião majoritariamente contrária” (BRASIL, 2015, p. 35).

Quanto ao possível obstáculo relacionado à separação de poderes e à alegação das autoridades institucionais superiores do Legislativo e do Executivo em comparação ao Judiciário, o ministro importou salientar que é necessário considerar as falhas decorrentes da falta de políticas públicas eficientes. Nesse contexto, defende Marco Aurélio, que se examinando o caso em comento, é irrelevante levar em conta essas formulações teóricas, uma vez que a própria atuação estatal deficiente é apontada como o fator que gera e agrava a violação

---

<sup>10</sup> AURÉLIO, Marco. Recurso Extraordinário nº 633.703/DF, p. 202, relator ministro Gilmar Mendes, apreciado em 23 de março de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em 25 de maio de 2023.



sistemática e generalizada dos direitos fundamentais. A intervenção judicial se faz necessária diante da incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas, tornando o argumento comparativo destituído de sentido empírico. “Daí por que a intervenção judicial equilibrada, inclusive quando há envolvimento de escolhas orçamentárias, não pode ser indicada como fator de afronta às capacidades institucionais dos outros Poderes, se o exercício vem se revelando desastroso” (BRASIL, 2015, p. 36).

De acordo com o voto, ainda:

“O tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo como os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções”. (BRASIL, 2015, p. 36)

No entanto, contrapõe o relator, não é concedido ao tribunal definir o conteúdo específico dessas políticas nem os detalhes dos meios a serem utilizados. Ao invés de menosprezar os recursos institucionais dos demais poderes, sua função é coordená-los, visando eliminar a inércia e a deficiência estatal persistentes. Isso não implica substituir os outros poderes, mas sim oferecer incentivos, parâmetros e metas essenciais para orientar a atuação de cada um, cabendo-lhes estabelecer os pormenores.

Conforme análise do voto do ministro relator, infere-se que caberia ao STF “interferir nas escolhas orçamentárias e avaliação das políticas públicas, mas sem detalhá-las” (BRASIL, 2015, p. 36). Nesse sentido, o papel da suprema corte é a de desenvolver ordens flexíveis, porém o papel de criação legislativa e de modo de execução devem ser devidamente realizadas e avançadas pelos demais Poderes - Legislativo e Executivo, respectivamente -, cabendo ao Judiciário, portanto salvaguardar jurisdição para observar/monitorar a observância do cumprimento das referidas ordens e se houve ou há sucesso dos meios escolhidos pelos outros Poderes. Dessa forma, adotando-se essa abordagem, concede-se aos Poderes Executivo e Legislativo a esfera democrática e técnica para decidir qual a melhor maneira de se resolver as questões declaradas inconstitucionais, limitando-se o Poder judiciário apenas a dar início às ações governamentais e na garantia da coordenação harmoniosa dessas ações. Nesse sentido, destaca-se a doutrina colombiana, a qual declara que o Tribunal não elabora políticas públicas, mas apenas serve como um “coordenador institucional”, produzindo um “efeito desbloqueador” (GRAVITO et al., 2010, P. 39).

Finalmente, Marco Aurélio defende que o papel a ser desempenhado pelo STF, na busca por soluções para o problemas de descumprimento de preceitos fundamentais no sistema

prisional, corresponde a tirar as autoridades públicas do estado de letargia, estimular a formulação de novas políticas públicas, promover um maior debate político e social sobre o assunto e, por fim, monitorar a eficácia das medidas adotadas, garantindo assim que as soluções propostas sejam efetivamente implementadas e produzam resultados práticos. Para se atingir o objetivo exposto, o ministro aduz que o uso de ordens flexíveis, com um sistema de monitoramento, impede a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, fomenta a integração institucional “cogitada pelo ministro Gilmar Mendes, formuladas que são no marco de um constitucionalismo cooperativo” (BRASIL, 2015, p. 37).

Superada essa análise geral, o relator expõe que todas as razões apresentadas por ele não alcançam somente aos pedidos de natureza cautelar, mas também ao conjunto de pedidos formulados pelo autor. No entanto, o acórdão em questão restringiu-se aos oito pedidos de natureza cautelar, sem abordar os pleitos de mérito, que, inclusive, permanecem sem análise até o presente momento. Ressalta-se, ainda, que dos oito pedidos cautelares, sete versam sobre a interpretação e aplicação da legislação penal e processual penal e um sobre medida orçamentária a ser adotada pela União.

Conforme exposto no capítulo 1.1 do presente trabalho, os dois primeiros requerimentos pleiteados pelo PSOL têm como objetivo fim a redução do número de prisões provisórias e, por consequência, do enorme déficit de vagas nas prisões.

Nessa perspectiva, o relator evidencia que a prisão provisória, a qual deveria ser aplicada excepcionalmente, na prática acabou por se tornar a regra, de forma que indivíduos processados criminalmente, sem o exame definitivo do seu processo, bem como das razões de sua prisão, ficam detidos por meses ou anos. Assim, “banaliza-se o instituto, olvida-se o princípio constitucional da não culpabilidade (artigo 5º, inciso LVII) e contribui-se para o problema da superlotação carcerária. Tenho como adequado o pedido” (BRASIL, 2015, p. 38).

No que concerne ao segundo pleito, referente à realização de audiência de custódia, indica Marco Aurélio que a tomada dessa providência resultará, inicialmente, na diminuição da superlotação nas prisões, ao mesmo tempo em que implicará uma considerável redução nos gastos com a custódia cautelar, já que o custo médio mensal por indivíduo preso seria de cerca de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Portanto, o ministro também acolheu a referida pretensão.

Por conseguinte, o relator relembra que o requerente formulou outros dois pedidos da mesma espécie, referente ao tempo de prisão, mais especificamente a flexibilização dos prazos para que os presos possam desfrutar de benefícios e direitos, considerando as condições desumanas do sistema prisional, assim como a redução da pena por esse mesmo motivo. Quanto a esses pleitos, Marco Aurélio os teve como insubsistentes.

Enfim, “o último pedido diz respeito a escolha orçamentária da União e volta-se à imediata liberação das verbas do Fundo Penitenciário (BRASIL, 2015, p. 39).

Como mencionado pelo ministro relator, o Fundo foi estabelecido pela LC nº 79/1994, com o propósito de destinar-se, conforme definido no início do artigo 1º, a “proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro<sup>11</sup>”. Ademais, a responsabilidade de gestão desses recursos recairia sobre o DEPEN.

Sem embargo, Marco Aurélio reforça que, desde a criação do referido Fundo, os recursos provenientes têm sido aplicados inadequadamente. Cita o ministro que Relatórios do DEPEN indicam que maior parte desses recursos é contingenciada ou simplesmente não é utilizada. Para esclarecer tal fato, o relator toma como exemplo o ano de 2013, em que a dotação foi de R\$ 384,2 milhões, tendo sido empenhados R\$ 333,4 milhões. Conforme o magistrado, observa-se que “apenas R\$ 73,6 milhões foram usados: R\$ 40,7 milhões do orçamento do ano e R\$ 32,8 milhões de restos a pagar. Isso significa que mais de 80% dos valores deixaram de ser utilizados” (BRASIL, 2015, p. 39).

Como sustenta Mendonça (2010, p. 97-98), “políticas públicas são definidas concretamente na lei orçamentária, em função das possibilidades financeiras do Estado”, de forma que “a retenção de verbas tende a produzir, na melhor das hipóteses, programas menos abrangentes”. De acordo com o autor, essa medida se torna ainda mais preocupante quando consideramos “que os cortes têm atingido programas relacionados a áreas em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado tem sido insatisfatória ou insuficiente”, assim como ocorre com o sistema prisional do país.

Com o exposto, o ministro relator deferiu parcialmente a medida liminar requerida, sendo determinado:

“a) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidos no artigo 319 do Código de Processo Penal;

b) aos juízes e tribunais – que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados no momento da prisão;

c) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentadamente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;

---

<sup>11</sup> BRASIL 1994. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm). Acesso em 25 de maio de 2023.

- d) aos juízes – que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que admitidas pelo arcabouço normativo;
- e) à União – que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.” (BRASIL, 2015, ps. 41-42).

Feitos esses apontamentos, passa-se à decisão colegiada proferida na referida ação judicial.

### 2.2.2. Decisão do tribunal

Para tratar da decisão final do tribunal, importa-se trabalhar alguns argumentos e algumas propostas apresentadas por outros ministros ao longo do acórdão.

O ministro Edson Fachin evidenciou, em seu voto, que “os direitos dos encarcerados não encontram qualquer espaço na criação e implementação de políticas públicas (Executivo) e tampouco em qualquer atuação legislativa (Legislativo)” (BRASIL, 2015, p. 50).

Arguiu, ainda, que não há, na ADPF, o uso do Poder Judiciário e do STF “como espaço constituinte permanente”, mas sim no uso de um atributo próprio do poder, qual seja o de atuar contramajoritariamente para salvaguarda da CF e defesa de direitos e preceitos fundamentais que devem ser concretizados (BRASIL, 2015, p. 50).

Observa o ministro que o caso analisado por eles naquele momento evidencia exatamente o uso da separação de poderes e da política democrática como justificativas para impedir a atuação, especialmente diante da intencional e sistemática dos outros poderes, daqueles que têm a responsabilidade de proteger a Constituição. Outrossim, o magistrado não acredita que a arguição analisada esteja sendo usada para transformar a suprema corte em um fórum permanente de debate constitucional ou para promover um uso inadequado de suas competências. Pelo contrário, quando os direitos das minorias excluídas são consistentemente violados, “é o Poder Judiciário o último guardião desses direitos e o Supremo Tribunal Federal deve deles fazer sua morada” (BRASIL, 2015, p. 50).

Nesse sentido, Fachin enfatiza que as prisões operam como instituições que segregam grupos em situações de vulnerabilidade social, semelhante às práticas segregacionistas. Argumenta haver dentro dessas instituições uma separação da sociedade para negros, pessoas com deficiências e mulheres. Na mesma seara, entende o ministro que não há indícios de que essa segregação tenha como objetivo, em algum momento, reintegrá-los à sociedade, mas sim mantê-los permanentemente afastado, com base na contribuição que a precariedade dos estabelecimentos proporciona para a reincidência.

“A pergunta a ser feita é se o ordenamento jurídico pátrio permite esta recolocação do condenado da sociedade ou se funciona eminentemente como fato de marginalização, tendo em vista que a situação de precariedade dos estabelecimentos prisionais fomenta a escola do crime” (BRASIL, 2015, p. 58). Conforme as instruções do Professor Tavares no Parecer anexado à petição inicial argumentativa: “[...] o sistema prisional brasileiro não apresenta as condições mínimas para a realização do projeto técnico-corretivo de ressocialização, reeducação ou reinserção social do sentenciado.”<sup>12</sup>

Por último, antes de elucidar quais pleitos cautelares entendia serem cabíveis no caso em comento, Fachin asseverou que acredita estar o STF, em uma análise preliminar, reconhecendo a inviabilidade de se manter o estado inconstitucional do sistema prisional. Além disso, reforça a importância da proteção internacional dos direitos humanos, bem como argumenta estar o Poder Judiciário indicando aos poderes competentes a tomada de medidas imediatas para iniciar um processo de mudança da situação massiva dos direitos fundamentais dos detentos.

Dessa forma, o ministro também concedeu a medida cautelar parcialmente, nos seguintes termos:

- “1 – reconhecer a aplicabilidade dos artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, determinado a todos os juízes e tribunais que passem a realizar, no prazo máximo 90 dias, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão (**alínea “b”**);
- 2 – determinar ao Conselho Nacional de Justiça que coordene mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa, afastando a necessidade de adequação aos pedidos contidos nas **alíneas e e f**, que serão analisados por ocasião do mérito (**alínea “g”**);
- 3 - Determinar o descontingenciamento das verbas existente no FUNPEN, devendo a União providenciar a devida adequação para o cumprimento desta decisão em até 60 dias, a contar da publicação do acórdão (**alínea “h”**);
- 4 – Deixo de conceder a medida cautelar em relação aos pedidos contidos nas **alíneas a, c, d, e, f**, que serão oportunamente analisadas no momento da análise do mérito.”<sup>13</sup>

Assim como os demais ministros, Luís Roberto Barroso também fez algumas considerações antes de proferir seu voto. Dentre elas, destaca-se o entendimento de que, no

<sup>12</sup> eDOC 7, p. 28-29. **Documentos comprobatórios – Documentos comprobatórios 2. Parecer**. Acesso em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em 27 de maio de 2023

<sup>13</sup> FACHIN, Edson. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal, ps. 65-66**. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em 27 de maio de 2023

caso analisado por eles naquele momento, não se estava apenas tratando dos direitos fundamentais de um grupo minoritário, mas sim abordando um fenômeno que alimenta a criminalidade e a violência, que permanentemente assustam a sociedade brasileira de maneira significativa.

Conforme exposto pelo ministro, “prendemos muito – para usar um lugar-comum -, mas prendemos mal. Para não ficar apenas na retórica da frase, estou procurando demonstrar que não prendemos aqueles que a sociedade considera seus grandes vilões”, que seriam àqueles responsáveis pelo cometimento de crimes violentos e de colarinho branco (BRASIL, 2015, p. 71).

No enfrentamento das questões das medidas cautelares requeridas, Barroso propôs um conjunto de decisões bastante próximo das enunciadas pelo ministro Luiz Edson Fachin, diferenciando-se somente na medida liminar da letra “g”. Essa medida se refere à determinação para o Conselho Nacional de Justiça coordenar um ou mais mutirões carcerários, de modo a viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade. Além disso, Barroso decidiu, de ofício, que as responsabilidades relacionadas a esses mutirões também se estendessem aos Tribunais de Justiça estaduais. Por último, deu outra liminar, também de ofício, para determinar ao Governo Federal o encaminhamento de “um diagnóstico da situação em termos quantitativos e em termos pecuniários, para que tenhamos elementos adequados para, quando chegar a hora, podermos julgar o pedido definitivo” (BRASIL, 2015, p. 78).

No voto apresentado pela Ministra Carmén Lúcia, observa-se o seu destaque a um discurso realizado por Darcy Ribeiro, desafiando o governo brasileiro, em 1982, em que ele avisa que se não houvesse a construção de muitas escolas no Brasil, o país iria levar ao STF julgamentos que determinassem penitenciárias aos montes, e, mesmo assim, não caberia todo mundo. A ministra dá notoriedade ao referido discurso, pois entende que aquele momento poderia também ser entendido nos dias atuais, de forma que o presságio estaria se cumprindo.

Noutro giro, o ministro Gilmar Mendes aponta que a decisão que o requerente quer do STF na ADPF 347/DF seria “daquelas que desafia as próprias técnicas decisórias” (BRASIL, 2015, p. 133). Segundo ele, não se mostra suficiente uma liminar de caráter suspensivo, sendo necessário explorar abordagens mais flexíveis e técnicas alternativas. Por isso, salienta o ministro, no contexto paradigmático de Direito Constitucional, o caso *Brown v. Board of*

*Education*<sup>14</sup>, de 1954, pode ser considerado o modelo mais relevante e próximo ao caso que estava sendo analisado por eles naquele momento.

Ainda na prática de evidenciar alguns argumentos, bem como de algumas orientações e sugestões apresentadas pelos Ministros no acórdão da ADPF 347/DF, destaca-se, por último, o voto proferido pelo ministro Celso de Mello, que, em dado momento, assevera não haver nada mais prejudicial, perigoso e ilegítimo do redigir uma Constituição sem a intenção de cumpri-la integralmente ou, então, executá-la com o objetivo subordinado de aplica-la apenas nos pontos que sejam convenientes aos interesses dos governantes, em detrimentos dos interesses fundamentais dos cidadãos.

Mais adiante, Celso de Mello faz menção a uma observação dele no exame da ADPF 45/DF, de relatoria dele mesmo (Informativo/STF nº 345/2004), que não está dentro, ordinariamente, do escopo das funções institucionais do Poder Judiciário, incluindo o STF, a responsabilidade de criar e implementar políticas públicas, “pois, nesse domínio, como adverte a doutrina, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo” (BRASIL, 2015, p. 168). Em momento seguinte, o ministro adverte:

“[...] que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” (BRASIL, 2015, p. 169).

Finalmente, o ministro Celso de Mello defende que o Poder Judiciário possui competência para realizar o controle de legitimidade, no caso da arguição analisada, em relação à omissão estatal na implementação de políticas públicas que lhe são incumbidas por determinação expressa da Carta Magna. Assim, ao agir dessa forma, assevera o ministro, o órgão judicial competente estará atuando dentro dos limites de suas funções institucionais, sem violar o princípio da separação de poderes, conforme tem sido reconhecido pelo STF em outros diversos julgamentos.

Superada essa fase de análise de votos dos demais ministros da corte, insta salientar que a o Plenário da Corte deferiu parcialmente, de forma majoritária, as medidas cautelares pleiteadas pelo requerente (PSOL), nos seguintes termos:

---

<sup>14</sup> A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*. (DIDIER, ZANETI e OLIVEIRA, 2017, p. 3)

“O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015.”<sup>15</sup>

Realizada a análise da ADPF, investiga-se o RE 6.41.320/RS e a súmula vinculante nº 56, que complementam o estudo proposto.

### 2.3. ANÁLISE DO RE 641.320/RS E DA SÚMULA VINCULANTE Nº 56: TESES E IMPACTOS DECISIVOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Recurso Extraordinário 641.320/RS, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, ensejou a criação da súmula vinculante nº 56 e “fixou três parâmetros para tentar resolver as situações

---

<sup>15</sup> Decisão. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal**, p. 210. 09 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>. Acesso em 05 de junho de 2023.



decorrentes da falta de estabelecimento adequado”.<sup>16</sup> O recurso foi interposto pelo MP/RS<sup>17</sup> contra um acórdão da 5ª Câmara Criminal do TJRS. A referida decisão deu parcial provimento ao recurso de apelação interposto por Luciano da Silva Moraes, resultando na redução da pena condenatória e na imposição de prisão domiciliar enquanto não houvesse estabelecimento destinado ao regime semiaberto que atendessem a todos os requisitos da LEP.

Nesse sentido, o Ministério Público apontou que a incapacidade prática do Estado em estabelecer uma instituição prisional adequada para o regime semiaberto, que cumpra com todas as exigências da legislação penal, não autorizaria, automaticamente, o Poder Judiciário a conceder o benefício da prisão domiciliar fora das condições legalmente estabelecidas. Segundo o MP/RS, qualquer problema quanto à superlotação carcerária deve ser tratado no âmbito da Administração Pública e não pode ser utilizada como justificativa para a concessão de prisão domiciliar.

Ademais, o parquet arguiu ainda que Luciano da Silva Moraes (réu) não se enquadrava em nenhuma das hipóteses que admitem o recolhimento domiciliar, de forma que o acórdão recorrido não levou em conta as circunstâncias pessoais do condenado e a situação do delito, quer dizer, desconsiderou a relação proporcional exigível entre a conduta do agente e a sanção aplicada.

Noutro giro, em contrarrazões, a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul contrastou que o acórdão proferido pelo TJRS apenas analisou as disposições legais relevantes à luz dos princípios constitucionais da individualização e da proporcionalidade das penas.

No relatório apresentado pelo ministro relator Gilmar Mendes, antes das justificativas e do pronunciamento de seu voto, ressaltou-se que, para realização do julgamento do Recurso Extraordinário em análise, foi convocada uma audiência pública, na qual foram ouvidos especialistas das mais diversas áreas, dentre elas: do Parlamento, do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Federal da OAB, das administrações estaduais, das Defensorias Públicas, da sociedade civil, dos Tribunais de Justiça e do Ministério Público.

Apresentado o relatório, o relator passou a proferir seu voto, o qual ele dividiu em cinco partes: situação da execução penal – regime semiaberto; inexistência de estabelecimento

---

<sup>16</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula Vinculante 56 comentada**. Dizer o Direito: 2017. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2016/08/sumula-vinculante-56-comentada.html>. Acesso em 05 de junho de 2013

<sup>17</sup> Em suas razões, o *parquet* alegou que a decisão impugnada viola os arts. 1º, III, 5º, II, XLVI e LXV, todos da Constituição Federal, referentes aos princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade e da individualização da pena e ao dispositivo que determina o relaxamento imediato da prisão ilegal pela autoridade judiciária, respectivamente.

adequado e manutenção do condenado em regime mais gravoso; consequências do direito a não ser mantido em estabelecimento destinado ao regime mais gravoso; decisão manipulativa; e caso concreto.

Para fins didáticos, este trabalho também abordará as cinco partes separadamente.

1ª parte:

Nesse momento, Gilmar Mendes aborda, de maneira geral, diagnósticos da execução penal nos regimes semiaberto e aberto, e seu voto indica que o cumprimento de pena não atinge sua finalidade.

Uma questão inicial, elucidada pelo ministro, é a escassez de vagas nos regimes semiaberto e aberto. Conforme exposto por ele, a análise conjunta das estatísticas de execução penal fornecidas pelo Ministério da Justiça e pelo CNJ demonstra que as vagas disponíveis estão significativamente abaixo da demanda e não são distribuídas de forma equitativa em todo o território.

Diante o exposto, o relator enfatiza um levantamento que foi realizado pelo DEPEN, referente a junho de 2014, em que os números apontavam “89.639 (oitenta e nove mil, seiscentos e trinta e nove) pessoas presas no regime semiaberto contra 67.296 (sessenta e sete mil, duzentas e noventa e seis) vagas” (BRASIL, 2016, p. 11).

Em referência ao mesmo levantamento, Gilmar Mendes destaca que em sede de regime aberto existem 15.036 (quinze mil e trinta e seis) pessoas presas, para 6.952 (seis mil, novecentas e cinquenta e duas) vagas. Ademais, houve um apontamento de 147.937 (cento e quarenta e sete mil, novecentos e trinta e sete) pessoas em regime domiciliar.

Ademais, infere o magistrado que maior parte das pessoas em prisão domiciliar estavam naquela condição pela falta de vagas, tanto nos regimes semiabertos quanto nos regimes abertos.

Salienta o relator que, conforme dados do DEPEN, era estimado que houvesse 32.460 (trinta e dois mil, quatrocentos e sessenta) sentenciados em regime fechado em 2016, que, em tese, teriam direito à progressão de regimes, mas que não progrediam pela ausência de vagas nos regimes mais brandos.

Diagnosticados esses números, o ministro conclui que o déficit de vagas nos regimes semiabertos e abertos, àquela época, na ordem de 210.000 (duzentas e dez mil) vagas, de forma que, para suportar toda a demanda existente, era necessário ao menos triplicar a oferta de vagas existentes.

Mais adiante, Gilmar Mendes assevera que “a lei prevê os três degraus da progressão, mas o último não existe em mais metade do país”, tendo em vista o fato que várias unidades da

federação ignoram o regime aberto, ou seja, simplesmente não adotam esse tipo de regime, dado que a maior parte da população carcerária desses regimes encontra em prisão domiciliar (MENDES, Gilmar, 2016, p. 12).

Diante o exposto, insta salientar o que seria adequado aos regimes semiaberto e aberto pelo Código Penal: o regime semiaberto deve ser executado em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; enquanto o aberto a execução deve ser dar em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Contudo, apesar da previsão legal, os números do DEPEN, referentes a dezembro de 2013, já mostrava a impossibilidade de se colocar em prática essas determinações, uma vez que existia à época apenas 73 (setenta e três) colônias agrícolas ou industriais e somente 65 (sessenta e cinco) casas de albergado.

Mais adiante, o ministro relator trouxe à tona o PLS 513/2013<sup>18</sup>, que propõe grandes alterações na LEP, de autoria do senador Renan Calheiros e de relatoria do senador Eunício Oliveira, o qual, até o momento atual, não foi convertido em lei.

Nessa seara, o ministro elucida alguns pontos os quais julgou mais importante, dentro do que se estava discutindo no RE 641.320/RS, como: transformação do regime aberto em prestação de serviço à comunidade e recolhimento domiciliar; vedação à superlotação, antecipando-se, quando necessário, a saída ou progressão do sentenciado mais próximo a atingir o requisito objetivo; informatização das guias de execução possibilitando a progressão de regime e livramentos condicionais sem necessidade de prévia deliberação judicial; e, por fim, a previsão de uma cadeia pública por comarca, no âmbito dos estabelecimentos prisionais.

## 2ª parte:

Para essa parte, o ministro relator reservou para discorrer acerca da possibilidade de manter o condenado no regime mais gravoso, caso não haja vaga no regime adequado.

Segundo Gilmar Mendes, essa questão está relacionada a duas garantias constitucionais extremamente importantes: a individualização da pena (art. 5º, XLVI) e o princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> “**Explicação da ementa:** [...] a presente monografia busca trazer à tona o tratamento dado ao sistema penitenciário brasileiro, principalmente no que tange ao regime progressivo de regime.” (BRASIL, 2013)

<sup>19</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09 de junho de 2023.

Antes de progredir, mostra-se importante fazer um comentário: conforme o Código Penal, a fixação do regime inicial é de competência do juiz da condenação, com base no tipo da pena, que pode ser de reclusão ou detenção, no tempo de pena e na culpabilidade<sup>20</sup>.

Além disso, cria-se uma expectativa no recluso de que ele progredirá a um regime imediatamente mais favorável após ele cumprir, com bom comportamento carcerário (requisito subjetivo), uma fração da pena (requisito objetivo)<sup>21</sup>.

Em uma análise comparativa, “a legislação estrangeira aponta para o cumprimento de penas privativas de liberdade em encarceramento completo, semelhante ao nosso regime fechado, com várias alternativas de suspensão ou substituição das penas privativas de liberdade” (BRASIL, 2017, p. 15). Conforme relatado pelo ministro, infere-se que, nas condenações a penas restritiva de liberdade, que não foram suspensas ou substituídas por penas restritivas de direito ou multa, o encarceramento ocorre em tempo integral.

Nesses casos específicos das legislações estrangeiras, a individualização da pena se expressa de maneira diferente, uma vez que se passa a um regime de liberdade condicional ou “*parole*”<sup>22</sup>, após cumprimento de fração da pena com bom comportamento.

Esse fenômeno, cita o relator, ocorre em Portugal, Alemanha, Itália, Argentina e Estados Unidos<sup>23</sup>. Em relação a esses países, o regime semiaberto ou de albergado (aberto) não são presentes, a não ser em casos excepcionalíssimos, ou seja, não faz parte do curso natural da execução penal.

No entanto, no sistema de execução penal brasileiro, o que se observa é o regime de cumprimento de pena como a ferramenta central da individualização da pena, pois deve ser considerada tanto na fase de aplicação do regime inicial, como na fase de execução (progressão de regime). Aqui, inclusive, o princípio exerce um papel capital.

Diante o exposto, conforme trabalhado por Gilmar Mendes, caso o direito de progressão de regime não seja devidamente observado, mantendo-se o recluso em regime mais gravoso ao

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 09 de junho de 2023

<sup>21</sup> BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm). Acesso em 09 de junho de 2023

<sup>22</sup> Suspensão condicional da pena de uma pessoa condenada por um crime antes do fim do cumprimento da pena, cumprindo o restante da pena em liberdade e sujeito à supervisão das autoridades durante o período que resta e a condições que caso sejam violadas, o condenado volta à prisão.

<sup>23</sup> Art. 61 do Código Penal; § 57 Strafgesetzbuch (StGB); art. 176 Codice Penale; art. 13 do Código penal, referentes às legislações de Portugal, Alemanha, Itália e Argentina, respectivamente.

que tem direito, por exemplo, há uma violação clara ao direito ao princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF/88)<sup>24</sup>.

Nesse ponto, importa fazer menção, assim como foi feito pelo ministro, do julgamento do HC 82.959<sup>25</sup>, ocorrido em 23/02/2006, em que foi declarada a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072, que previa possibilidade de cumprimento da pena em regime integralmente fechado, de forma que o STF entendeu ser aplicável o direito à individualização na execução penal, como bem mencionado pelo ministro Carlos Ayres Britto à época: “convém repetir: há de haver um regime jurídico de gradativo abrandamento dos rigores da execução penal em si, como resultante lógica da garantia constitucional de individualização da pena”

Além da violação à individualização da sanção, tem-se, ao não se observar o sistema de progressão de regime, a violação do princípio da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF)<sup>26</sup>, este de forma ainda mais evidente.

Logo, previsto o sistema de progressão de cumprimento das sanções no sistema jurídico brasileiro, “assiste ao condenado o direito de ser inserido em um regime inicial compatível com o título condenatório e a progredir de regime de acordo com seus méritos”, de modo que “a manutenção do condenado em regime mais gravoso seria um excesso de execução, violando seu direito” (BRASIL, 2017, p. 17).

No que tange ao embate entre os direitos dos presos, sobretudo aos princípios da individualização da pena e da legalidade, bem como ao interesse da segurança pública, infere-se, de acordo com o exposto pelo ministro Gilmar Mendes, que não pode haver a deslegitimação dos presos como pessoas, dotados de dignidade.

Assim, defende o relator, condenação nenhuma retira a humanidade do indivíduo condenado à pena privativa de liberdade, “por mais grave que seja o crime” (BRASIL, 2017, p. 17). Quando da condenação definitiva à pena privativa de liberdade, tem-se, como efeito extrapenal da condenação, a suspensão dos direitos políticos do condenado. Entretanto, não é porque esse fenômeno ocorre que os condenados se tornam objetos de direito, pois eles continuam na condição de sujeitos de direito. A Constituição vai além ao declarar a importância da manutenção da integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX)<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Art. 5º, XLVI, CF/88: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;”

<sup>25</sup> BRASIL. STF. **Habeas Corpus 82.959-7 São Paulo**. 23 de fevereiro de 2006. Disponível em: [https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206\\_](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206_) Acesso em 09 de junho de 2023

<sup>26</sup> Art. 5º, XXXIX, CF/88: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;”

<sup>27</sup> Art. 5º, XLIX, CF/88: “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;”

Seguindo a linha argumentativa, mostra-se necessário expor o que foi afirmado pelo ministro Celso de Mello no julgamento do HC 93.596, relatoria do próprio ministro, em que

“[...] não se revela aceitável que o exercício, pelo sentenciado, de direitos subjetivos – como o de iniciar, desde logo, porque assim ordenado na sentença, o cumprimento da pena em regime menos gravoso – venha a ser impossibilitado por notórias deficiências estruturais do sistema penitenciário ou por crônica incapacidade do Estado de viabilizar, materialmente, as determinações constantes da Lei de Execução Penal.”<sup>28</sup>

Seguindo a linha argumentativa, Gilmar Mendes defende que, na realidade prática, tudo aponta para o fato de que manter os presos em regime mais severo resulta na perda do controle prisional pelo Estado, enfraquecendo, assim, a segurança pública em si. Apontados esses argumentos, o ministro concluiu pela não possibilidade de se manter o apenado com direito aos regimes semiaberto ou aberto em regime mais gravoso.

### 3ª parte:

Superadas as etapas anteriores, o ministro relator passou a analisar quais seriam as consequências de se manter os reclusos em estabelecimento destinado a regime mais gravoso aos que têm direito, apresentando, ao final, teses que serviriam, segundo ele, como adequadas para solucionar a repercussão geral.

Dito isso, o ministro propôs em seu voto a saída antecipada, a liberdade eletronicamente monitorada e, por último, penas restritivas de direito e/ou estudo.

Quanto às propostas, Gilmar Mendes aduz que elas surgem como possibilidades para aqueles sentenciados que se encontram em seu regime de destino, para assim abrir vagas àqueles que acabam de progredir.

Dessa forma, “o sentenciado do regime semiaberto que tem a saída antecipada pode ser colocado em liberdade eletronicamente monitorada; o sentenciado do aberto, ter a pena substituída por penas alternativas ou estudo” (BRASIL, 2017, p. 24).

Contudo, ressalta o ministro, tais medidas não seriam tomadas ao léu, mas as saídas antecipadas, por exemplo, devem ser deferidas para os sentenciados que satisfaçam os requisitos subjetivos e estejam próximo de satisfazer o requisito objetivo.

---

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Habeas Corpus 93.596 São Paulo, p. 01**. 08 de abril de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610571>. Acesso em 12 de junho de 2023.

No que tange à última medida indicada, Gilmar Mendes assevera que, pelo menos em princípio, a liberdade eletronicamente monitorada seria passível de aplicação tanto aos que se encontram em regime semiaberto quanto àqueles em regime aberto.

Todavia, tendo em vista as dificuldades referentes à manutenção e controle de uma liberdade assistida eletronicamente, para que haja uma melhor segurança na aplicação da medida, permitindo o cumprimento da pena e da ressocialização, e até mesmo para evitar uma sobrecarga, o ministro entende ser mais eficiente a utilização de medidas alternativas para condenados em regime aberto.

Assim, para o magistrado, na ausência de estabelecimentos próprio do regime aberto, a medida mais adequada para quem se encontra nessa situação não é a prisão domiciliar, mas sim a substituição por penas restritivas de direito ou estudo.

À época, na legislação, só existia a possibilidade de aplicar penas restritivas de direito de maneira autônoma.<sup>29</sup> Legalmente, portanto, não é possível progressão de regime de penas privativas de liberdade para penas restritivas de direitos. Porém, no entendimento de Gilmar Mendes, “ao condenado que progride ao regime aberto, seria mais proveitoso aplicar penas restritivas de direito, observando-se as condições dos parágrafos do art. 44 do CP, do que aplicar a prisão domiciliar” (BRASIL, 2017, p. 29).

Isso posto, Gilmar Mendes destacou que não tinha como objetivo com as propostas referidas esgotar as medidas que poderiam vir a ser tomadas pelos juízos de execução penais com fim de mitigar os graves problemas que assolam o sistema penitenciário pelos problemas de falta de vagas nos regimes de cumprimento de pena adequados. Infere-se, a partir da reiteração do ministro, que cabe a esses juízos de execuções penais aplicar, ou mesmo recomendar a adequação e o desenvolvimento das medidas a novas direções, de acordo com a peculiaridade de cada região.

#### 4ª parte

Acerca dessa parte, serão feitos breves comentários, uma vez que se aborda mais sobre técnica de manejo decisório, o que não tem tanta relevância em relação aos objetivos gerais e específicos deste trabalho.

De início, o ministro Gilmar Mendes distingue o fator determinante para o colapso do sistema carcerário nacional, qual seja a falta de providências pela via administrativa, da legislação de execuções penais que, conforme exposto por ele, são satisfatórias, de uma maneira geral.

---

<sup>29</sup> Art. 44, Código Penal: As **penas restritivas de direitos são autônomas** e substituem as privativas de liberdade, quando: [...] (**grifo meu**)

Tendo em vista essa inércia administrativa, “a situação calamitosa do sistema prisional tem batido às portas do Supremo Tribunal sob diferentes formas” (BRASIL, 2017, p. 32). Após isso, ele faz referências a diversos julgamentos sob o crivo do STF que teve como temática principal o sistema prisional.

Feita essa observação, o ministro enfatiza que a decisão tomada pelo STF no caso em comento pode ser classificada como uma decisão manipulativa de caráter aditivo.

Nessa seara, Gilmar mendes, citando a doutrina italiana de Ricardo Guastini, assevera ser a decisão manipulativa aquela em que “o órgão de jurisdição constitucional modifica ou adita normas submetidas a sua apreciação, a fim de que saiam do juízo constitucional com incidência normativa ou conteúdo distinto do original, mas concordante com a Constituição” (BRASIL, 2017, p. 35).

Dito isso, decisão manipulativa, como indicado pelo próprio nome, “é aquela em que o Tribunal Constitucional manipula o conteúdo do ordenamento jurídico, modificando ou aditando a lei a fim de que ela se torne compatível com o texto constitucional.”<sup>30</sup>

#### 5ª parte

Na 5ª e última parte, o ministro relator debruçou, a partir das teses propostas nas outras etapas, acerca do caso concreto, analisando o caso específico que deu origem ao RE.

Conforme relatado por Gilmar Mendes, o réu (recorrido) já havia sido inserido em estabelecimento adequado ao seu regime (semiaberto). Contudo, contrasta o ministro, ter havido o fato narrado não significa a perda do objeto do recurso, uma vez que nesse mesmo processo o condenado pode vir a ser transferido para outro estabelecimento, assim como continuará com expectativa de progressão ao regime aberto, de forma a reavivar a questão da consequência de falta de vaga.

Assim, “enquanto houver pena a cumprir, é relevante a projeção do entendimento ao caso concreto” (BRASIL, 2017, p. 54).

Feitas todas as considerações, Gilmar Mendes resolve a controvérsia com repercussão geral, fixando os seguintes entendimentos:

- “a) a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso;
- b) os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola,

---

<sup>30</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula Vinculante 56 comentada**. Dizer o Direito: 2017. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2016/08/sumula-vinculante-56-comentada.html>. Acesso em 12 de junho de 2013



industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, §1º, alíneas “b” e “c”);

c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.

Determino que Conselho Nacional de Justiça apresente:

a) em 180 dias, contados da conclusão deste julgamento, (i) projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; (ii) relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas;

b) em um ano, relatório com projetos para (i) expansão do Programa Começar de Novo e adoção de outras medidas buscando o incremento da oferta de estudo e de trabalho aos condenados; (ii) aumento do número de vagas nos regimes semiaberto e aberto.” (BRASIL, 2016, ps. 55-56)

Após o ministro relator Gilmar Mendes proferir suas considerações e seu voto, o ministro Ricardo Lewandowski, presidente do Tribunal à época e, conseqüentemente, do CNJ, fez alguns esclarecimentos, tendo defendido que as sugestões direcionadas a este órgão colidiam com as políticas já empregadas. Ademais, explanou que as políticas do CNJ não são definidas somente pelo presidente e os quinze conselheiros que o integram, mas através de regimento interno, o qual é realizado e definido por meio de congressos nacionais de magistratura, realizados uma vez por ano, em que se estabelecem metas e objetivos.

No que tange ao item que determinou ao CNJ apresentar “relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas”, Ricardo Lewandowski sustentou ser matéria afeta ao Poder Executivo, não ao Poder Judiciário.

Em mesmo sentido, defendeu o ministro que aumento de vagas é matéria competente à administração, entendendo que cabe a eles somente acompanhar, enviar esforços e incentivar a realização dessa política. Além disso, corroborou não ser apropriado o STF interferir de forma tão direta e pontual na administração do CNJ.

Em conclusão, pelo menos naquilo afeto ao CNJ, Lewandowski salientou que o preconizado pelo relator já estava sendo realizado, “como resultado de uma política especializada e voltada para o aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional” (BRASIL, 2017, p. 62).

Na mesma linha argumentativa do ministro relator, Teori Zavascki destaca que diante da omissão da observância das leis pelos agentes públicos responsáveis, ou mesmo na falta de lei, cabe ao Judiciário intervir sim nessa situação.

Defende o ministro que “não se trata, de modo algum, de ativismo judicial no sentido pejorativo, pelo contrário, trata-se de uma intervenção judicial legítima naquele sentido ortodoxo” (BRASIL, 2017, p. 66).

Assim, para ele a solução se mostra importante e necessária, até porque não se estaria ofendendo a separação de Poderes, tendo em vista que as diligências e medidas propostas esgotam-se no âmbito do próprio sistema judicial de execução das penas.

Outro voto a evidenciar a situação calamitosa, precária e caótica do sistema carcerário brasileiro foi o do ministro Celso de Mello, razão pela qual se dará atenção a alguns dos argumentos trazidos por ele ao longo de arguição.

Conforme exposto pelo ministro, o que se há é a subversão das funções precípua da pena<sup>31</sup>, evidenciando um descaso do Poder Executivo, de modo que sua inércia e omissão vêm gerado ofensas graves contra os direitos fundamentais dos sentenciados, como os quais os de não sofrerem, no decorrer do cumprimento da pena, “tratamento cruel e degradante, lesivo à sua incolumidade moral e física e, notadamente, à sua essencial dignidade pessoal” (BRASIL, 2017, p. 84).

Salienta que, no Brasil, em matéria de execução penal, vive-se um mundo de ficção, pois na prática se observa um “assustador universo de cotidianas irrealidades”, “em completo divórcio” com o que se declara formalmente através dos meios formais de direitos, demonstrando um descumprimento pelo Poder Executivo, responsável pela viabilização e implementação, do texto constitucional, das convenções internacionais e resoluções das Nações Unidas, bem como de legislações relevantes atinentes à matéria, sobretudo a Lei de Execução Penal (BRASIL, 2017, p. 84).

Celso de Mello aduz que o Poder Executivo, a quem é incumbido a função de executar, implementar e propiciar políticas públicas que permitam o cumprimento integral dos documentos formais, vem se abstendo de seu papel, de forma que “não tem adotado as medidas essenciais ao adimplemento de suas obrigações legais”, de maneira que vem “forjando condições que permitam a consecução dos fins precípuos da pena” (BRASIL, 2017, p. 85).

Outrossim, o ministro entende ser inaceitável não permitir que o sentenciado cumpra em regime de prisão domiciliar quando não há vagas adequadas à execução da pena em locais próprios dos regimes semiaberto ou aberto, pois esses fatos decorrem de “por (crônicas) deficiências estruturais do sistema penitenciário ou por incapacidade de o Estado prover

---

<sup>31</sup> Art. 1º, Lei de Execuções Penais: A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a **harmônica integração social do condenado e do internado**. (grifo meu);

recursos matérias que viabilizem a implementação das determinações impostas pela Lei de Execução Penal” (BRASIL, 2017, p. 86).

Diante o exposto, verifica-se que o Plenário do STF, por maioria e nos termos propostos pelo ministro relator Gilmar Mendes, proveu parcialmente o recurso extraordinário com repercussão geral, nos limites indicados.

Além disso, insta salientar que o referido julgado foi o que ensejou a Súmula Vinculante nº 56, a qual indica que 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.

### 3. PROJETO DE LEI Nº 10.372/2018 E LEI Nº 13.964/2019: ANÁLISE À LUZ DAS DISCUSSÕES OCORRIDAS EM SEDE DA ADPF 347/DF E DO RE 641.320/RS

No segundo capítulo deste estudo, será examinada a legislação mais significativa, até o presente momento, que modificou a Lei de Execuções Penais e o instituto de progressão de regime. Inicialmente, será apresentada o método de pesquisa, explicando-se os motivos que levaram à escolha da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) para a presente monografia (3.1).

Em um segundo momento, será discutida a importância do sistema progressivo na realidade jurídica-penal brasileira (3.2), evidenciando as principais mudanças ocorridas no procedimento a partir da promulgação do Pacote anticrime (3.2.1).

Por fim, elucidar-se-á toda tramitação no Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) (3.3) e serão apresentados trechos dos discursos realizados durante as sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas quais o referido projeto foi discutido, votado e aprovado (3.4).

#### 3.1. ANÁLISE DA LEI Nº 13.964/2019: EXPLORANDO O MÉTODO DE PESQUISA E SUA SELEÇÃO

No presente trabalho, será feito um estudo de análise em arquivos sobre o Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), convertido na Lei nº 13.964/2019, que alterou significativamente o sistema de progressão de regime e o livramento condicional, dentre outras mudanças substanciais na execução penal de forma geral.

Com o objetivo de realizar essa análise, foram examinados os Projetos de Leis e a Leis resultantes posteriores à ADPF 347/DF e ao RE 641.320/RS, os quais promoveram modificações na Lei de Execuções Penais, que é responsável por regular o instituto de progressão de regime, conforme o seu art. 112. Em particular, serão abordadas as discussões ocorridas tanto no Plenário da Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, uma vez que compete a essas Casas Legislativas a iniciativa das leis ordinárias<sup>32</sup>. Dessa forma, justifica-se a escolha de pesquisar no âmbito dos poderes legislativos federais, especialmente na Câmara dos Deputados, onde o PL 10.372/2018 foi iniciado e onde ocorreram mais debates e discussões.

---

<sup>32</sup> Conforme o artigo 61 da CRFB/88: **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;** Conforme o artigo 59, inciso III, da CRFB/88: “O processo legislativo compreende a elaboração de:[...] III - leis ordinárias;”

Para identificar os temas discutidos neste estudo, realizou-se uma busca nos repositórios de pesquisas legislativas dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utilizando como palavras-chave: "*Pacote Anticrime*", "*Lei nº 13.964/2019*" e "*Projeto de Lei 10.372/2018*" "*Projeto de Lei nº 6.341/2019*". Nesse contexto, foram encontrados apenas os registros das discussões ocorridas em plenário no dia da votação do referido projeto, que são documentos de grande importância.

Após essa pesquisa, foi feita uma seleção dos trechos mais relevantes apresentados pelos deputados e senadores para identificar se houve uma preocupação por parte dos legisladores em relação às questões abordadas na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS.

Dentre as leis promulgadas após as referidas decisões que alteram a LEP, verificou-se a existência de três Lei Ordinárias: nºs 13.769/2018, 13.964/2019 e 14.326/2022.

As Leis nº 13.769/2018 e nº 14.326/2022 não abordaram diretamente o sistema de progressão de regime, que é o foco deste trabalho. Por esse motivo, essas leis não foram selecionadas para análise e descartadas da pesquisa.

O Projeto de Lei 10.372/2018 foi eleito para ser discutido na presente monografia, na medida que foi o pontapé inicial dado pelo Poder Legislativo, conjuntamente com o Poder Executivo, para promover mudanças profundas no regime de execução penal, incluindo-se, entre elas, o sistema progressivo de regimes.

Por fim, a escolha da Lei nº 13.964/2019, a qual foi ensejada a partir do Projeto de Lei referido no parágrafo anterior, foi realizada levando em consideração que foi ela que de fato provocou as diversas alterações na Lei de Execuções Penais, alterando expressivamente os parâmetros objetivos para que os sentenciados possam usufruir da progressão de regime no cumprimento de suas penas.

### 3.2 A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA PROGRESSIVO NA REALIDADE JURÍDICO-PENAL BRASILEIRA

A trajetória do sistema penitenciário moderno está intrinsecamente ligada à evolução do sistema progressivo. Nesse contexto, a execução das penas no Brasil está fundamentada no sistema progressivo, que permite a flexibilização e a possibilidade de transferência dos detentos para um regime mais brando após o cumprimento de requisitos e critérios específicos, permitindo a transição de um regime prisional mais rígido para um menos severo.

Ademais, dada sua importância, “prevalece o entendimento de que a progressão de regime possui a natureza de direito público subjetivo, portanto exigível do Estado sempre que preenchidos os requisitos objetivos e subjetivos à sua concessão” (ROIG, 2021, p. 261).

Em que pese a regulamentação do instituto de progressão de regimes ser regido pela Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais), a determinação do sistema é expressa no Código Penal, conforme se extrai do seu art. 33, § 2º, que determina a execução das penas privativas de liberdade em forma progressiva, conforme o mérito do sentenciado.

Conforme defende Bitencourt (2023), infere-se que o primeiro objetivo do sistema progressivo é a de estimular o recluso adotar boas condutas no regime em que se encontra, para, assim, possibilitar a flexibilização de sua condição. Segundo o autor, a segunda vertente do regime corresponde a intenção de reinserir o detento na sociedade, de forma gradual da reforma moral.

Ademais, insta salientar que o regime de progressão adotado possui uma relação direta com a teoria mista de finalidade da pena adotada pelo Brasil, pois, conforme se extrai do artigo 59 do Código Penal<sup>33</sup>, determina-se ao juiz que, observado as condições do crime e do agente, estabeleça uma pena necessária e suficiente para reprovação e prevenção do crime, quer dizer, não se busca somente aplicação de um castigo ao indivíduo, mas também sua reinserção social, para assim prevenir o cometimento de novos crimes e a reincidência.

Seguindo nos ensinamentos de Bitencourt (2023), nota-se que a teoria absoluta concebe apenas como punição proporcional ao mal cometido. Em contraste, destaca que a teoria relativa enxerga na pena um mecanismo de prevenção de futuros crimes. Por fim, em relação à teoria supramencionada, ressalta que esta atribui à pena dupla finalidade: retribuição pelo mal cometido e a reeducação do condenado visando sua reintegração social adequada.

Na mesma linha argumentativa, justifica-se que “o objetivo da pena, fundamentalmente, é reeducar a pessoa humana que, cedo ou tarde, voltará ao convívio social, de modo que a progressão é indicada para essa recuperação, dando ao preso perspectiva e esperança” (NUCCI, 2020, p. 533).

Ainda em relação a esse sistema e seus objetivos, é de suma importância consideras as provisões feitas por Brandão:

“A ideia central do sistema progressivo radica na diminuição da intensidade da pena, que se dá em face da conduta e do comportamento do recluso. É por este suporte que

---

<sup>33</sup> Art. 59 do Código Penal: “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para **reprovação e prevenção do crime**: [...]” (**grifo meu**)

o Código Penal brasileiro dispõe que a progressão de regime se dará “segundo o mérito do condenado” (art. 33, §2º, do Código Penal). O apenado irá, assim, do regime mais rigoroso ao menos rigoroso até culminar com o livramento condicional, com vistas a possibilidade, gradativamente, restabelecer o contato com a vida em sociedade, tolhido com a segregação oriunda do cárcere.” (BRANDÃO, 2010, p. 330)

Outrossim, ao analisar o sistema adotado pelo sistema jurídico brasileiro para conceder o benefício da progressão de regime, evidencia-se que o princípio norteador desse sistema é o da individualização da pena, tendo em vista que para ser contemplado pelo benefício o detento tem que cumprir com determinados requisitos específicos.

Por fim, observada a adoção da teoria mista de finalidade da pena e, conseqüentemente, do sistema progressivo de regime no ordenamento jurídico nacional, fica claro que o instituto da progressão de regimes é elementar e de extrema importância na realidade jurídico-penal brasileira. Ele atua como um alicerce fundamental ao permitir a reprovação do crime e sua prevenção, ao criar expectativas para os detentos e buscar, ao máximo, facilitar sua reintegração saudável à sociedade, evitando-se a reincidência.

### 3.2.1. Pacote anticrime e as alterações na progressão de regime

Como já exposto, a Lei nº 13.964/2019 provocou profundas mudanças no campo de direito penal, processual penal e de execução penal, especialmente no sistema de progressão de regime. Anteriormente à promulgação do Pacote Anticrime, o artigo 112 da Lei de Execuções Penais detinha os seguintes termos:

“A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz quando o preso tiver cumprido ao menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão”

Ressalta-se que os requisitos acima expostos diziam respeito aos crimes comuns, uma vez que os critérios para crimes hediondos e equiparados eram regidos pela Lei nº 8.072/90, artigo 2º, §§ 1º e 2º:

“§ 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado.

§ 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for

primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)”<sup>34</sup>

Isso posto, os dispositivos expostos acima foram todos revogados pela nova redação do artigo 112 da Lei de Execução penal, conforme estabelecido pelo Pacote Anticrime.

Com essa mudança recente, a Lei de Execuções Penais passou a incluir uma variedade de percentuais de cumprimento de pena que correspondem às características dos indivíduos condenados e à gravidade do crime cometido. As alterações podem ser melhores ilustradas pela Tabela 1, de caráter comparativo:

**Tabela 1: Comparação entre os percentuais de progressão de regime pré- e pós-Pacote Anticrime**

Art. 112 da LEP (anterior à alteração promovida pelo Pacote Anticrime)	Art. 112 da LEP (posterior à alteração promovida pelo Pacote Anticrime)
A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão. (BRASIL, 2003)	A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinado pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos: I - 16% (dezesesseis por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido sem violência à pessoa ou grave ameaça; (BRASIL, 2019) II - 20% (vinte por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido
Art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.072/1990 (revogado pelo Pacote Anticrime)	

<sup>34</sup> Insta destacar que a referida previsão se deu após o julgamento do HC nº 82.959/SP, o qual ensejou na Súmula Vinculante nº 26: “Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico”. Assim, anteriormente não era possível a progressão de regime para os crimes hediondos, porém, após o STF declarar inconstitucionalidade do dispositivo, o legislador promulgou a Lei nº 11.464/2007, que promoveu alteração na Lei nº 8.072/1990 de maneira a dispor conforme exposto.



<p>A progressão de regime, no caso dos condenados pelos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 112 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal). (BRASIL, 2019)</p>	<p>sem violência à pessoa ou grave ameaça; (BRASIL, 2019)</p> <p>III - 25% (vinte e cinco por cento) da pena, se o apenado for primário e o crime tiver sido cometido com violência à pessoa ou grave ameaça; (BRASIL, 2019)</p> <p>IV - 30% (trinta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime cometido com violência à pessoa ou grave ameaça; (BRASIL, 2019)</p> <p>V - 40% (quarenta por cento) da pena, se o apenado for condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, se for primário; (BRASIL, 2019)</p> <p>VI - 50% (cinquenta por cento) da pena, se o apenado for:</p> <p>a) condenado pela prática de crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, se for primário, vedado o livramento condicional;</p> <p>b) condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; ou</p> <p>c) condenado pela prática do crime de constituição de milícia privada; (BRASIL, 2019)</p> <p>VII - 60% (sessenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente na prática de crime hediondo ou equiparado; (BRASIL, 2019)</p> <p>VIII - 70% (setenta por cento) da pena, se o apenado for reincidente em crime hediondo ou equiparado com resultado morte, vedado o livramento condicional. (BRASIL, 2019)</p>
---	--

Evidencia-se, com base no exposto, que a lei agora estabelece prazos de cumprimento de penas distintos para condenados primários, para quem comete crime com violência ou grave ameaça, e para os crimes hediondos, com ou sem resultado morte.

Em uma análise geral, nota-se que para os apenados primários por crimes sem violência ou grave ameaça (art. 112, inciso I) aplica-se o percentual de 16% (dezesesseis por cento), quer dizer, trata-se de um *novatio legis in melius*, tendo em vista que pela disposição anterior estavam sujeitos, a 1/6 (um sexto), que equivale a 16,66...%.

Noutro giro, os percentuais previstos nos incisos II, III, IV, VI e VIII configuram *novatio legis in pejus*.

Enfatiza-se que, no caso do apenado ser reincidente em crime cometido sem violência ou grave ameaça (inciso II), será aplicado o percentual de 20% (vinte por cento). Quanto à situação do apenado ser primário e, ao contrário da situação anterior, ter cometido com violência ou grave ameaça (inciso III), será aplicado o percentual de 25% (vinte e cinco por cento), equivalente a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) da pena. Ademais, no caso de o apenado ser reincidente em crime cometido com violência ou grave ameaça (inciso IV), o detento deverá cumprir 30% (trinta por cento) da pena para poder progredir de regime. Por último, estabeleceu-se o percentual de 50% (cinquenta por cento) para o crime de organização criminosa estruturado para a prática de crimes hediondos (inciso VI, alínea “b”) e para o crime de constituição de milícia privada (inciso VI, alínea “c”).

Este trabalho preocupou-se em elucidar de forma conjunta os incisos apresentados no parágrafo anterior de maneira conjunta com a finalidade de facilitar a compreensão, considerando que, antes da nova redação do artigo 112 da Lei de Execuções Penais, era aplicada a fração de 1/6 (um sexto) em todos os casos mencionados.

Dando continuidade, aos condenados por crimes hediondos ou equiparados, com resultado morte, que sejam agentes primários (inciso VI, alínea “a”) também houve um agravamento de suas situações, pois agora eles devem cumprir 50% (cinquenta por cento) da reprimenda antes de ter o direito subjetivo à progressão, enquanto anteriormente bastava o cumprimento de  $\frac{2}{5}$  (dois quintos) – equivalente a 40%.

No mais, prosseguindo com a análise detalhada de cada item em que houve *novatio legis in pejus*, quando o condenado é reincidente em crime hediondo ou equiparado, com resultado morte, aplica-se o percentual de 70% (setenta por cento), hipótese em que o apenado cumpria, antes do advento da Lei nº 13.964/2019, a fração de  $\frac{3}{5}$  (três quintos), ou seja 60% (sessenta por cento), da pena para usufruir da progressão de regime.

No que diz respeito aos crimes hediondos, sem resultado morte, em que o apenado é primário (inciso V), o legislador infraconstitucional determinou a aplicação do percentual de 40% (quarenta por cento) – equivalente a  $2/5$ , situação esta que não muda em relação à disposição pretérita, portanto.

Enfim, preservou-se, na prática, o tempo de cumprimento da pena para a progressão de regime no caso de um reincidente sentenciado na prática de crime hediondo ou equiparado (inciso VII), pois continua a fração de  $3/5$  prevista anteriormente, o que corresponde com o 60% (sessenta por cento) disposto no atual momento.

### 3.3. TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 10.372/2018

Com o objetivo de atender às demandas populares, extasiados pela Operação Lava-Jato<sup>35</sup>, o Presidente da Câmara dos Deputados à época, Rodrigo Maia, decretou a criação de uma comissão de juristas para aprimorar a legislação penal, tanto material quanto processual. Dentre os membros nomeados, destaca-se o ministro do STF, Alexandre de Moraes. Essa comissão foi responsável por apresentar um anteprojeto, que posteriormente se transformou em um projeto de lei em junho de 2018. O referido deputado justificou seu ato com base na "exigência de toda a população" e "novas tecnologias e a necessidade de atualização da legislação" (BRASIL, 2017).

Por outro lado, em fevereiro de 2019, o ministro da Justiça à época e ex-juiz federal Sergio Moro apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei, que foi anexado ao projeto anterior devido à semelhança de temas.

A partir dessa ação do Presidente da Câmara, foi instituída a "Comissão de juristas (combate ao crime organizado)". Contudo não há disponibilidade da pauta nem da ata dessas reuniões na página oficial da comissão (BRASIL, 2017). Em 06 de fevereiro de 2018, foi publicado um novo ato do Presidente da Câmara, prorrogando o prazo de funcionamento da Comissão por mais 45 dias a partir da data de publicação (BRASIL, 2018).

Posteriormente, em de junho de 2018, o deputado José Rocha, do PR/BA, juntamente com outros parlamentares, apresentou projeto que apresentava várias modificações nas leis penais e processuais penais. Além disso, foi apresentado o Projeto de Lei 10.373/2018, em

---

<sup>35</sup> "O televisionamento da referida operação, com o viés de ganhar aceitação popular, e ainda com o endeusamento do referido juiz e de seus "atos heroicos", como a condução coercitiva do expresidente, além da interceptação e vazamento das conversas entre o supracitado ex-presidente e a presidente da época, Dilma Rousseff, e consequentemente, das possíveis sanções que tais ordens judiciais poderiam sofrer, houve uma movimentação política no sentido de diminuir garantias processuais e aumentar penas" (RODRIGUES e KAZMIERCZAK, p. 2).

apenso, que tratava da ação civil pública de perdimento de bens provenientes de atividades ilícitas (BRASIL, 2018).

No referido projeto apresentado pelo deputado José Rocha, PR/BA, tinham diversos pontos a serem acrescentados na legislação, destacando-se o recrudescimento dos regimes de execução penal (BRASIL, 2018).

Na justificativa do projeto mencionado, foi anexado um texto do ministro Alexandre de Moraes que enfatiza algumas características e motivações existente no PL. Em primeiro plano, apresenta-se a qualificação dos membros da comissão de juristas, que, segundo o ministro, foi uma “comissão plural da comissão”. Após isso, menciona-se diversas entidades, como “Comandante do Exército”, dentre outras (BRASIL, 2018).

Por outro lado, por meio da Mensagem nº 50 de 19 de fevereiro de 2019, o Presidente da República apresentou o Projeto de Lei 882/2019, que também propunha várias modificações em toda a legislação penal brasileira, com redação elaborada pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Fernando Moro (BRASIL, 2019).

Dentre as modificações pretendidas nesse projeto estavam: 1) a criação de uma exceção de ilegalidade para o excesso de legítima defesa em casos de medo justificável, surpresa ou emoção violenta; 2) a criação de defesa legítima para ação antecipada de policiais; 3) a implementação da execução provisória da pena após o julgamento em segunda instância; 4) a não suspensão do tribunal do júri em caso de recursos; 5) o endurecimento da progressão de pena em crimes hediondos; 6) auxiliar da perda de bens relacionados a produtos de crimes; 7) dispositivos para dificultar a prescrição; 8) inclusão da colaboração premiada na ANPP; 9) realização de interrogatório por videoconferência; 10) alterações no Banco Nacional de Perfil Genético e no Banco Nacional Multibiométrico e de impressões digitais; 11) introdução de agente encoberto nas leis de drogas, estatuto do desarmamento e lei de lavagem de dinheiro; 12) acordos internacionais para investigação; 13) introdução do "informante do bem"; 14) alterações nas competências de crimes eleitorais; e 15) criminalização da caixa dois em eleição (BRASIL, 2019).

No dia 13 de março de 2019, este projeto foi anexado ao PL 10.372/2018. Em 30 de maio de 2019, através do Requerimento de Informação nº 669/2019 apresentado pelo deputado Marcelo Freixo, foi solicitado ao mencionado Ministro da Justiça uma estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente de suas propostas, de acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2019). No entanto, essa estimativa não foi incluída.

Antes disso, vale ressaltar que, no dia 19 de junho de 2018, o Presidente do Congresso já havia instituído uma Comissão Especial para emitir um parecer sobre o PL 10.373/2018 (BRASIL, 2018). Nessa seara, o grupo de trabalho, coordenado pela Deputada Margarete Coelho e com o deputado Capitão Augusto como relator, funcionou como uma comissão especial composta por 15 deputados. Ao longo das atividades, que iniciaram somente depois do apensamento do PL 882/2019 ao PL 10373/2018, foram realizadas nove audiências públicas com representantes de diversos órgãos governamentais, entre os dias 17 de abril de 2019 e 28 de maio de 2019. As reuniões do grupo tiveram início em 26 de março de 2019 (BRASIL, 2019).

Na Reunião Deliberativa ocorrida em 09 de julho de 2019, foi aguardada a questão da prisão após o julgamento na segunda instância. A proposta foi rejeitada por sete votos, uma vez que os parlamentares entenderam que o assunto era objeto de uma proposta de emenda à constituição. Por outro lado, houve seis votos apoiados que acompanharam a posição do relator. “Esse resultado pode ter sido influenciado pelo fato de que essa temática estava sendo discutida pelo STF naquele momento, e a possibilidade ser considerada inconstitucional em um curto espaço de tempo era plausível” (RODRIGUES et al., 2020, p. 9).

Na Reunião Deliberativa Ordinária realizada em 19 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019), ocorreu um debate sobre a inclusão do instituto do juiz de garantias no processo penal, que foi posteriormente incluído no Substitutivo do relator. É importante destacar que, na página de tramitação do Relatório do relator (BRASIL, 2019), não estão disponíveis as emendas ou adendos ao Projeto de Lei. Essa falta de transparência no processo ficou evidente durante o debate, uma vez que alguns deputados do grupo de trabalho afirmaram não ter recebido qualquer substitutivo ou documentos relacionados ao juiz de garantias, ou foram recebidos tardiamente. Nesse momento, o deputado Orlando Silva mencionou que o conteúdo desse instituto foi enviado em 11 de setembro de 2019, às 11h47, em um grupo de WhatsApp onde todos os deputados estavam presentes.

Após diversas tentativas do relator Capitão Augusto de excluir o instituto do debate, expressando sua opinião sobre o juiz de garantias como “jabuti” - algo inesperado e não discutido previamente -, teve início o debate. Durante esse debate, o relator criticou a falta de membros satisfatórios ao governo nas votações, enquanto a Deputada Carla Zambelli apresentou sua justificativa. No final, o texto foi aprovado com apenas um voto contrário (BRASIL, 2019).

Em 30 de outubro de 2019, ocorreu a última reunião do grupo de trabalho. Em 4 de dezembro de 2019, foi aprovada a redação final do Projeto de Lei 10.372/2018 – com 408

(quatrocentos e oitos) votos favoráveis, 09 (nove) desfavoráveis e 02 (duas) abstenções -, assinada pelo deputado Lafayette de Andrada, e enviada ao Senado Federal em 10 de dezembro de 2019 como Projeto de Lei 10.372-A/2018 (BRASIL, 2019). Posteriormente, no dia seguinte do envio ao senado, 11/12/2019, a redação final também foi aprovada pelo Senado Federal – de forma unânime. Por fim, o projeto sofreu veto parcial por parte do Presidente da República, que foi mantido, e posteriormente transformado na Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

#### 3.4. TRIBUNA PARLAMENTAR: EXPOSIÇÃO DE TRECHOS RELEVANTES DOS DISCURSOS OCORRIDOS NAS SESSÕES PARLAMENTARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 10.372/2018 (Nº 6.341, DE 2019, NO SENADO FEDERAL

Neste momento, a presente monografia apresenta trechos dos discursos realizados durante as sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas quais o referido projeto foi discutido, votado e aprovado, tendo como referencial pontos que vão ao encontro dos objetos deste trabalho, quais sejam: a preocupação com a situação catastrófica do sistema penitenciário brasileiro, hiperencarceramento e o regime progressivo de regimes.

Adianta-se, desde logo, que houve pouquíssimas falas acerca dos novos critérios objetivos – percentuais necessários a se cumprir - para progressão de regime. Nesse sentido, foi irrisório o número de parlamentares, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, que abordaram a questão da viabilidade ou das consequências potenciais que tais medidas poderiam acarretar.

Sumariamente, os parlamentares que discursaram durante a sessão plenária cuidaram apenas de reverenciar o trabalho feito pelo grupo de trabalho, assim como a competência da Deputada Margarete Coelho em coordená-lo e do Deputado Capitão Augusto, responsável pela relatoria. Ademais, trataram ainda de contemplar todo o trabalho feito anteriormente, através dos esforços do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes e do então Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, os deputados e senadores, majoritariamente, distinguiram aquele momento como um ponto de virada histórica no combate às organizações criminosas, à corrupção e à criminalidade em geral. Além disso, ressaltaram que estavam apenas atendendo aos anseios populares, que, segundo eles, não toleram mais tanta criminalidade e insegurança social, quer dizer, eles estariam reforçando a política de segurança pública (BRASIL, 2019).

Superadas essas primeiras observações, explorar-se-á em maior detalhe os parlamentares que expressaram maior preocupação com os problemas relacionados ao superencarceramento e desajustamento do sistema penitenciário brasileiro em seus discursos.

Nessa perspectiva, antes da realização da votação, para aprovar ou não o texto do Projeto de Lei, apenas um deputado debruçou sobre os assuntos mencionados no parágrafo anterior com mais afinco. O deputado Glauber Braga, PSOL/RJ, salientou que não podia considerar, em uma política de encarceramento excessivo, houvesse uma diminuição na possibilidade de progressão de regime para qualquer tipo de reincidência, inclusive para aqueles delitos menos graves (BRASIL, 2019).

Outrossim, o mesmo deputado arguiu sobre os números alarmantes no que tange às unidades prisionais, destacando que uma política pública de redução de violência não pode desconsiderá-las. Segundo o parlamentar, em um ano, apenas 1 milhão de detentos tem acesso a estudos e trabalho, e de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento) deles não têm a oportunidade de remissão. “Essa política de hiperencarceramento não modifica positivamente a situação do nosso País” (BRASIL, 2019). No encerramento de sua fala, Glauber Braga conclui:

“Sr. Presidente, como eu dizia, mas meu tempo acabou, eu quero fazer aqui o registro do meu voto "não" a essa matéria, registro esse que tem relação direta com a avaliação de que a importante redução de danos, que está sendo aqui registrada no trabalho que foi feito pelo grupo, não modifica o caráter do que é em si o pacote. É a repetição de uma lógica que já não deu certo no Brasil. É a lógica de ampliação do Estado penal, policial, punitivo, como solucionador das mazelas que enfrentamos no que diz respeito à violência.”<sup>36</sup>

Mais adiante, depois de votado e aprovado o texto do PL 10.372/2018, os deputados passaram a apreciar o tema referido ao juiz de garantias, de forma que passaram a debater se deveriam manter ou não o texto que instituía a figura do referido juiz no sistema legal.

Nessa conjuntura, foram proferidas mais algumas falas com parâmetro na situação prisional do país, destacando-se os discursos do deputado Marcelo Freixo, PSOL/RJ, da deputada Talíria Petrone, PSOL/RJ, e dos deputados Orlando Silva, PCdoB/SP, e Kim Kataguiri, DEM/SP.

---

<sup>36</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plenário. Projeto de Lei n. 10.372/2018, em 04 de dezembro de 2019.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1841955&filename=Tramitacao-PL+10.372/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1841955&filename=Tramitacao-PL+10.372/2018). Acesso em 19 de junho de 2023.

Conforme exposto por Marcelo Freixo, mostra-se necessário ressaltar que a aprovação ocorrida naquela sessão apresentava tanto derrotas quanto vitórias, no entanto, expõe o deputado, seria um equívoco pensar que o aumento da população carcerária resolveria todos os problemas da criminalidade (BRASIL, 2019).

Em seguida, o mesmo deputado aduz que o sistema penitenciário brasileiro representa a porta do não retorno atualmente<sup>37</sup> (BRASIL, 2019). Dando continuidade, Marcelo Freixo recomenda:

“Se o Ministro Sergio Moro quiser contribuir com a segurança pública, que não seja enchendo as cadeias, entregando esses domínios para as facções, e sim criando política penitenciária, gerando emprego, gerando estudo, fazendo com que se humanize e diminuindo o número de presos provisórios. Há muita coisa para o Ministro da Justiça fazer que não a propaganda da sua própria imagem.” (BRASIL, 2019).

Por último, o então deputado defende que o crédito pelo projeto aprovado é do profundo debate realizado na Câmara dos Deputados, e não deveria ser atribuído a nenhum super-herói que se escondia por trás do Ministério da Justiça para causar injustiças. A superlotação carcerária, aponta Marcelo Freixo, não permite resolver o problema de nenhum lugar do mundo (BRASIL, 2019).

A deputada Petrone se propôs a falar para explicar o motivo do voto dela ter sido contrário à matéria, embora ela reconhecesse o trabalho importante realizado pelo grupo de trabalho, o qual conseguiu, segundo ela, remover elementos ocultos, como a cláusula de exclusão de ilicitude. Porém, na opinião da deputada, a proposta continuava sendo um instrumento para ampliar o poder punitivo do Estado em um país que já tem altos índices de encarceramento e violência. Ato contínuo, defendeu:

“Penso, infelizmente, que essa matéria especificamente não é agenda para o povo favelado, pobre, periférico, negro. Tínhamos que pensar em uma política de redução de homicídios; pensar em outra política de drogas que avalie a lógica do uso abusivo de drogas como saúde mental, e não como questão de segurança pública; pensar em controle de armas e munições.” (BRASIL, 2019).

Quanto ao discurso do deputado do PCdoB/SP, Orlando Silva, houve demonstração de preocupação com a situação prisional brasileira, motivo pelo qual expôs que se tivessem votado

---

<sup>37</sup> Remete-se aos ensinamentos de Laurentino Gomes em seu livro “Escravidão – Do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares”, em que se explica que os portos de venda de escravos chamavam-se “a porta do não retorno”



todos os desejos do ministro Sérgio Moro, como a inclusão da *plea bargain*<sup>38</sup> na ANPP, por exemplo, haveria uma duplicação da população carcerária rapidamente. Embora tenha exposto isso, respaldou que o texto nos moldes que foi votado e aprovado naquele dia serviria como instrumento de combate a política de encarceramento (BRASIL, 2019).

Noutro giro, em contraponto aos discursos realizados no Plenário no que tange à superlotação carcerária, o deputado Kim Kataguiri os apontou como falácias, pois, conforme se infere de sua exposição, não há encarceramento em massa no Brasil. Aduz o deputado que não se deve citar números absolutos, uma vez que isso leva o público ao erro. Em mesmo sentido, entende que “é óbvio que o Brasil vai estar entre os países que, em números absolutos mais prende, porque ele é o País que tem, em números absolutos, mais habitantes” e, portanto, “o número correto a ser utilizado é o índice de preso a cada 100 mil habitantes, e nisso o Brasil sequer está entre os países que mais prendem” (BRASIL, 2019).

Feitas essas considerações, foi mantido o texto do juiz de garantias, instituindo essa figura ordenamento jurídico-penal brasileiro. Votaram favorável à proposta 256 (duzentos e cinquenta e seis) deputados, contra 147 (cento e quarenta e sete) que foram contrários, tendo apenas 01 (uma) abstenção.

Após a votação e aprovação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei foi encaminhado ao Senado Federal sob o nº 6.341/2019. Nessa casa legislativa, a Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ) – presidida à época pela senadora Simone Tebet -, emitiu o Parecer nº 163, de relatoria do senador Marcos do Val, favorável ao projeto.

Nas discussões ocorridas em sede da sessão plenária do Senado Federal, houve menção às crises que assolavam, e assolam até hoje, o sistema penitenciário brasileiro e a justiça criminal do Brasil apenas por Humberto Costa, PT/PE. Conforme se extrai da fala do senador, existem medidas que deveriam haver questionamentos, como aquelas que impactam a progressão do regime de cumprimento de pena, as restrições à liberdade provisória, às saídas temporárias e aos contatos familiares, além de regras mais rigorosas no regime disciplinar diferenciado – RDD. Outrossim, Humberto Costa entende que falta um maior empenho na luta contra o encarceramento em massa e na oferta de oportunidades de trabalhos para aqueles que estão em fase de reabilitação. No entanto, embora tenha exposto tudo isso, o senador considerou

---

<sup>38</sup> *Plea bargain* é um instituto com origem nos países de sistema common law e se traduz em um acordo entre a acusação e o réu, através do qual o acusado se declara culpado de algumas, ou todas, acusações, em troca de uma atenuação no número de acusações, na gravidade das mesmas, ou, ainda, na redução da pena recomendada.

inegável que a versão votada naquele momento era consideravelmente melhor do que a originalmente proposta, razão pela qual votou favorável ao projeto em apreciação.

#### **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS À LUZ DA ADPF 347/DF E DO RE 641/320/RS**

Nesse último capítulo do trabalho, será feita uma análise dos dados obtidos e expostos no capítulo anterior, tendo como base o que foi proferido nas decisões da ADPF 347/DF e do RE 641.320/RS.

Para tanto, será realizada uma comparação entre as teses e os argumentos evocados nos supramencionados julgados sobre o sistema carcerário brasileiro com discursos proferidos pelos legisladores. Nesse ponto, serão destacadas a importância da ADPF 347/DF e do RE 641.320/RS, decisões da suprema corte que evidenciaram vários problemas relacionados ao sistema prisional do Brasil. Essas decisões também estabeleceram diversas medidas na tentativa de solucionar o “Estado de Coisas Inconstitucional”. Nota-se que, mesmo que a tramitação do Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) e da promulgação da Lei nº 13.964/2019 tenha ocorrido depois, essas decisões não foram utilizadas como referência nas argumentações dos deputados federais e senadores durante as sessões plenárias em que foi discutido e aprovado o Pacote Anticrime (4.1).

Após, será comentada e verificada se decisões do Supremo Tribunal Federal tiveram repercussão na legislação referente à progressão de regime, modificada pela Lei nº 13.964/2019 (4.2).

Por último, será discutida a questão da separação de poderes, com base na análise da congruência ou incongruência do PL e do Pacote Anticrime com as referidas decisões (4.3).

##### **4.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS DECISÕES DO STF E DOS DISCURSOS LEGISLATIVOS: A INFLUÊNCIA NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DO PACOTE ANTICRIME**

No que concerne à comparação entre os argumentos utilizados em sede da ADPF 347/DF e do RE 641.320 com os discursos proferidos pelos deputados federais e senadores no debate das sessões plenárias em que se apreciou, discutiu e aprovou o Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, no Senado Federal), observa-se uma imensa discrepância.

Enquanto o Supremo Tribunal Federal se ateve a apresentar as enormes mazelas que rondam o sistema penitenciário brasileiro, incluindo-se entre elas a “superlotação, insalubridade, doenças, motins, rebeliões, morte, degradação da dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 2015, p. 23), dentre outras, as Casas Legislativas preocuparam-se em atender à

opinião pública, sob o escudo de estar combatendo a criminalidade e reforçando a segurança pública.

Contudo, conforme trazido pelos próprios ministros do STF, a ausência de atenção aos graves problemas que permeiam as prisões no Brasil apenas contribui para a perpetuação da insegurança social e da criminalidade, tendo em vista que o mero recrudescimento das penas e dos percentuais de cumprimento para usufruto da progressão de regime não resolvem a raiz do problema. Assim, as finalidades da pena, quais sejam a reprovação e prevenção do crime, não são atingidas.

Nesse diapasão, há um enorme contraste: de um lado o Poder Judiciário, por meio do STF, exercendo seu papel contramajoritário de reconhecer direitos às classes oprimidas socialmente e negligenciadas pelas autoridades públicas, dentre elas se insere a população carcerária, e, do outro lado, o Poder Legislativo, em conjunto com o Poder Executivo, atendendo as vontades da maioria, que muitas vezes tem suas opiniões deturpadas pelo próprio Poder Público e pela mídia.

Como já mencionado, o julgamento das medidas cautelares da APDF 347/DF, que declarou o ECI do sistema penitenciário brasileiro, e do mérito do RE 641.320/RS ocorreram em momentos anteriores ao Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, no Senado Federal) e à promulgação da Lei nº 13.964/2019 e, mesmo assim, não se observou uma reverberação nos discursos dos deputados ou senadores em todo esse trâmite, tendo havido apenas alguns apontamentos que também foram enfrentados pelos julgados, mas sem citá-los diretamente.

#### 4.2. AUSÊNCIA DE IMPACTO DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL NA LEGISLAÇÃO DA PROGRESSÃO DE REGIME: UMA ANÁLISE PÓS-LEI Nº 13.964/2019

Neste capítulo, importa-se ressaltar que, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF de 2015, o STF estabeleceu uma série de medidas visando melhorar a estrutura carcerária e superar sua situação de inconstitucionalidade. No mais, a suprema corte, mesmo tendo constatado os diversos problemas que assolam os presos em regime fechado na ADPF citada, debruçou-se sobre as diversas questões atinentes a ausência de vagas em estabelecimentos adequados para aqueles que cumprem a pena em regime semiaberto e aberto através do RE 641.320/RS, determinando que não é permitido a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso ao que se tem direito.

Diante disso, evidencia-se que a atuação do Poder Legislativo, ao tornar os requisitos de progressão mais rigorosos, seguiu um caminho oposto ao preconizado pelo STF, dado que

aumentar os prazos (requisito objetivo) apenas agravará ainda mais a já superlotada população carcerária.

A priori, é imperioso fazer um destaque mais minucioso acerca do princípio da individualização da pena, este que, inclusive, foi muito mencionado pelos ministros da suprema corte nos referidos julgados, pois se extrai que o novo regimento de progressão de regime fere abertamente tal princípio. A Constituição da República de 1988 estabeleceu de forma explícita, no artigo 5º, inciso XLVI, o princípio da individualização da pena, atribuindo ao legislador infraconstitucional a responsabilidade por sua regulamentação (BRASIL, 1988). De acordo com essa diretriz, a Lei de Execução Penal estabeleceu em seu artigo 5º que “os condenados serão julgados, levando em consideração seus antecedentes e personalidade, a fim de orientar a individualização da execução penal” (BRASIL, 1984).

Conforme os ensinamentos de Nucci (2021, p. 67), o processo de individualização da pena pode ser dividido em três etapas. A primeira etapa refere-se à individualização legislativa, na qual o legislador é responsável por estabelecer os limites mínimo e máximo da pena para o tipo penal em questão. A segunda etapa corresponde à individualização judicial, na qual cabe ao juiz determinar a pena concreta do condenado, levando em consideração os limites previamente experimentados pela lei. Por fim, temos a individualização executória, que ocorre após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Nessa fase, é responsabilidade do juiz da execução penal garantir a aplicação do princípio constitucional da individualização da pena. Durante essa etapa, são considerados os benefícios que podem ser conferidos ao detento, tais como a redução da pena e a transferência para um regime menos rigoroso. Assim, fica evidente que o processo de individualização se estende até o cumprimento completo da pena.

No que se refere à individualização executiva, Carmen Silvia de Moraes Barros esclareceu que o objetivo é proporcionar a oportunidade de desenvolvimento presente e efetivar a mínima ressocialização possível. Portanto, cabe à autoridade judicial ajustar a pena de acordo com as circunstâncias pessoais do condenado. Como consequência natural desse processo de individualização na fase de execução, surge a progressão de regime, uma vez que esse sistema permite ao aberto uma abordagem individualizada no cumprimento de sua pena, conferindo-lhe também o controle sobre sua execução.

Além disso, é importante ressaltar que aos condenados é garantido o direito constitucional à individualização de suas penas, com o objetivo de considerar o indivíduo no âmbito penal. Nesse contexto, é crucial reconhecer que, apesar de certa margem de discricionariedade concedida ao legislador para estabelecer os prazos de progressão de regime, não lhe é permitido inviabilizar a individualização da pena e, conseqüentemente, o sistema de

progressão de regime. Diante disso, surge uma discussão da existência ou não de reflexos do disposto pelo STF na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS no novo sistema de progressão de regime, considerando a aplicação prática dos novos percentuais.

Nesse aspecto, sublinha-se o posicionamento do ministro Marco Aurélio, exaustivamente trabalhado nesta pesquisa, o que permite inferir que a condição inconstitucional em que os detentos se encontram decorrem da falta de coordenação institucional, uma vez que o problema não está apenas na ausência de formulação e implementação de políticas públicas, mas também na elaboração, interpretação e aplicação da lei penal.

Portanto, o que se examina é que a atuação do Poder Legislativo, ao modificar a lei de execução penal, principalmente no que tange à progressão de regime, vai de encontro à integração dos poderes para resolver esses requisitos em larga escala.

Seguindo na mesma linha de pensamento apresentada, Mendes (2020) ressalta que, devido à incorporação dos direitos fundamentais na Constituição, o legislador deve cumprir tanto o núcleo essencial do direito em questão quanto o princípio da manutenção do retrocesso ao elaborar as leis. Sendo assim, não se demonstra razoável permitir que, após o avanço ocorrido no reconhecimento e proteção de direitos, a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal, o legislador possa elaborar normas que desfaçam todas as conquistas acima expostas.

Nesse ponto, é necessário investigar mais profundamente a atuação do Legislativo, uma vez que as modificações promovidas pela Lei 13.964/2019 revelam um retrocesso significativo e uma violação ao cerne de diversos direitos fundamentais. Nesse contexto, de acordo com Bitencourt (2023), a alteração promovida pelo Pacote Anticrime praticamente anulou o sistema progressivo no Brasil, representando um retrocesso de quase duzentos anos em comparação com os padrões internacionais do sistema penitenciário.

Assim, é tolerante que o legislador, de uma só vez, conseguiu violar o aspecto central do princípio de individualização e infringir cláusula de não retrocesso, evidenciando fortes disparidades ao que foi exposto, discutido e determinado pelo STF na ADPF 347/DF e no RE 641/320/RS. Isso ocorre porque, por exemplo, de acordo com o inciso VII do artigo 112 da Lei de Execução Penal, o condenado que apresenta bom comportamento deve cumprir 91% de sua pena nos regimes fechado e semiaberto, desde que não cometa nenhuma falta grave, pois isso reinicia o prazo para progressão (CANOLA et. al, 2020, p. 258). Portanto, fica evidente que o sistema progressivo se tornou uma mera ilusão, incorrendo numa violação frontal do ponto central do princípio da individualização da pena.

#### 4.3. DISCUSSÃO SOBRE O CONTRASTRE ENTRE O PACOTE ANTICRIME E AS DECISÕES DA ADPF 347/DF E DO RE 641.320/RS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Considerando a incongruência e entre o que foi disposto na ADPF 347/DF e no RE 641/320/RS com o trâmite do Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) e subsequente promulgação da Lei nº 13.964/2019, é importante destacar que, apesar dessa contraposição, existe a separação de poderes<sup>39</sup>. Isso significa que o Poder Legislativo não está vinculado ao Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal). No entanto, é crucial que, ao serem discutidas as questões relacionadas ao sistema carcerário brasileiro no STF, os legisladores também deveriam e devem se atentar a essas demandas.

A síntese sucinta das decisões sobre a situação inconstitucional no Brasil e na Colômbia apresenta pontos relevantes para a reflexão proposta neste contexto. Em primeiro lugar, a experiência colombiana demonstra que a responsabilidade atribuída ao poder executivo para a criação de novas vagas solucionou temporariamente o déficit, porém não impactou nas condições de vida dos detentos nem freou o crescimento do sistema carcerário. A decisão do tribunal superior e as consequências práticas resultantes no sistema penitenciário da Colômbia desafiam diretamente um dos elementos essenciais do modelo estabelecido de separação de poderes, expresso na seguinte citação: "o problema carcerário é puramente de investimento estatal"<sup>40</sup>. No entanto, "não é. O investimento pode efetivamente ocorrer, as vagas podem efetivamente ser criadas, e o problema permanece" (MACHADO, 2020).

No caso do Brasil, os proponentes da ação buscaram exatamente questionar esse modelo, convocando o poder judiciário a assumir a responsabilidade pelo problema carcerário no contexto das decisões tomadas diariamente pelo sistema de justiça criminal. Embora os pedidos tenham sido temporariamente negados, eles apresentaram um conjunto de possibilidades muito concretas para promover o desencarceramento. E o construiu, principalmente, instando o judiciário a basear o processo de tomada de decisão sobre as penas (provisórias ou definitivas) nas circunstâncias específicas de cada caso.

Como mencionado na introdução, o foco deste texto é identificar falhas no modelo estabelecido de separação de poderes no que diz respeito às penas, mais especificamente sobre a progressão de regime. De acordo com a interpretação proposta aqui, os pedidos apresentados

---

<sup>39</sup> Art. 2º da CRFB/88: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

<sup>40</sup> Trecho de entrevista de Patrícia Álvares Cruz, Juíza de Direito, Corregedora do Departamento de Inquéritos Policiais, ao jornal Folha de São Paulo em 12.03.2018.

na ADPF 347 e as decisões no caso do Recurso Extraordinário nº 641.320/RS, de diferentes formas, rompem com a lógica de atribuir responsabilidade externa e convocam o poder judiciário a considerar como particularidades e circunstâncias específicas do cumprimento de pena em nosso país em seus processos de tomada de decisão. Como evidenciado ao longo deste trabalho, em diferentes contextos, o problema carcerário não é visto como uma questão exclusiva do Poder Executivo.

“De fissuras no STF, contudo, não podemos inferir fissuras semelhantes nas instâncias inferiores” (MACHADO, 2020, p. 651). Pelo contrário, um documento produzido pelo IDDD em 2017 propõe que a “edição de súmulas vinculantes que pacifiquem os entendimentos consolidados pelo STF” e a “criação de mecanismos urgentes que garantam o cumprimento das súmulas do STJ” como medidas para reduzir a superlotação prisional e melhorar o sistema penitenciário. Segundo o Instituto, “obrigar os tribunais a cumprirem a jurisprudência do STJ e do STF é um passo fundamental para democratizar o acesso à justiça e aliviar a superlotação das prisões”<sup>41</sup>.

Em resumo, podemos concluir que o judiciário demonstrou estar ciente das diversas deficiências que aniquilam sistematicamente o sistema prisional do Brasil, enquanto o legislativo teve uma abordagem limitada em relação a essas situações, expressada por um número reduzido de deputados e senadores.

O propósito desta monografia não é determinar se houve ou não violação ao princípio da separação de poderes. Observa-se, entretanto, uma crescente atuação judicial considerada por muitos estudiosos e constitucionalistas como excessiva e indevida. Segundo essa corrente doutrinária, o Supremo Tribunal Federal tem proferido decisões que extrapolam suas competências e invadem as atribuições dos demais poderes do Estado, prática conhecida como "ativismo judicial à brasileira".

O objetivo deste trabalho foi destacar a atuação do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, e as respostas dos demais poderes diante dos problemas abrangentes que cercam o sistema penitenciário brasileiro. No entanto, não busca avaliar se o STF tinha ou não competência, em sua função típica, para determinar o que foi decidido na ADPF 347/DF e no RE 641.320/RS, o que demanda estudo próprio e complementar com esse problema de pesquisa.

---

<sup>41</sup> INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário. 2017, p. 15. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/index.php/2017/02/02/propostas-para-reduzir-a-superlotacao-e-melhorar-o-sistema-penitenciario/>. Acesso em 20 de junho de 2023.



Por fim, é evidente que medidas concretas e definitivas devem ser tomadas em relação ao sistema carcerário nacional, com a participação de todos os poderes dos entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A situação atual se tornou insustentável e os poderes públicos não podem continuar inertes, mas é crucial que essas ações sejam realizadas em conformidade com o princípio da separação de poderes.

## 5. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar a correspondência entre as principais argumentações expostas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal no RE 641.320/RS e as alegações desenvolvidas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), bem como pelos próprios Ministros do STF na ADPF 347/DF, em relação à legislação que regula a progressão de regime. Vale ressaltar que essa legislação foi alterada pela Lei nº 13.964/2019, ora denominado Pacote Anticrime.

Nessa perspectiva, inicialmente foram expostos os fundamentos apresentados pelo autor na petição inicial, bem como as justificativas aprovadas pelo Supremo Tribunal Brasileiro. Para isso, foram destacados o voto do ministro relator e a decisão do Tribunal que concedeu, de forma parcial e por maioria de votos, uma medida cautelar que contemplou dois dos oito pleitos apresentados pelo requerente na ADPF 347/DF.

Além de reconhecer o estado de coisas inconstitucionais do sistema penitenciário brasileiro, a ADPF 347/DF também determinou a realização das audiências de custódia, em conformidade com o artigo 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o artigo 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, bem como a liberação dos recursos do FUNPEN que estavam contingenciados.

Além dessa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, foram apresentados pontos relevantes do RE 641.320/RS, o qual resultou na formulação da Súmula Vinculante nº 56. Em seguida, foi destacada a impossibilidade de manter os detentos em um regime mais gravoso do que o de direito, devido à falta de instalações penitenciárias adequadas. Nesse contexto, foram abordadas medidas que devem ser adotadas quando um detento progride para um regime mais brando, mas não há vagas em um estabelecimento adequado ao regime ao qual ele tem direito.

Em seguida, foram apresentados o Projeto de Lei 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) e o Pacote Anticrime, o qual promoveu modificações no sistema de progressão de regime, objeto deste trabalho. Posteriormente, essas propostas foram expostas e comentadas. Nesse contexto, também foi explicado o método de pesquisa, incluindo a justificativa para a escolha do PL 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), que resultou na Lei nº 13.964/2019, notadamente conhecido como Pacote Anticrime.

Em um momento subsequente, foi ressaltada a harmonia do sistema progressivo no contexto jurídico-penal do Brasil. Nessa seção, foram destacadas as principais alterações ocorridas no sistema de progressão de regimes a partir da implementação do Pacote Anticrime.

No desenvolvimento da discussão sobre o trâmite do Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi descrito o discurso de alguns dos deputados e senadores.

Em seguida, no último capítulo foi realizada uma avaliação dos dados coletados e apresentados no segundo e penúltimo capítulo, com base nas considerações expressas nas decisões da ADPF 347/DF e do RE 641.320/RS.

Com o objetivo de alcançar esse propósito, foi efetuada uma análise comparativa entre as teses e argumentos apresentados nas referidas decisões sobre o sistema prisional brasileiro e os discursos proferidos pelos legisladores.

A investigação dos argumentos empregados durante o processo de tramitação do Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal), que evoluiu na promulgação do Pacote Anticrime, mostrou pouca consideração pelas constatações contempladas pelo STF ao deferir as medidas cautelares da ADPF 347/DF e ao decidir sobre o mérito do RE 641.320/RS, cuja publicações ocorreram antes mesmo da ocorrência de todo o processo legislativo mencionado.

A ADPF 347/DF, ao reconhecer o "Estado de Coisas Inconstitucionais" do sistema penitenciário, e o RE 641.320, que ensejou na SV 56 e na proibição de se manter um detento em regime mais severo do que o que tem direito, não foram devidamente considerados ou utilizados como fundamentos durante a análise, discussão e debate do Projeto de Lei nº 10.372/2018 (nº 6.341, de 2019, no Senado Federal).

Ademais, a legislação atual que governa o sistema de progressão de regimes, alterada pelo Pacote Anticrime, revela-se que não se reverberaram as decisões do Supremo Tribunal Federal, examinadas neste estudo, em todo o trâmite legislativo analisado. Isso ocorre porque, em certas circunstâncias, torna-se inviável a progressão de regime, o que viola o princípio da individualização da pena e contribui ainda mais para o problema do superencarceramento, que é a causa subjacente de todas as outras deficiências enfrentadas pelo sistema penitenciário brasileiro.

Por outro lado, é importante ressaltar que o Poder Legislativo não está sujeito ao Poder Judiciário, em cumprimento com o princípio da separação de poderes. No entanto, constatou-se que o Supremo Tribunal Federal está atento aos sistemáticos problemas do sistema carcerário nacional, enquanto os Poderes Legislativo e Executivo demonstram maior preocupação em

atender às demandas majoritárias, negligenciando um sistema que realimenta o ciclo de criminalidade e de insegurança social, pois não se trata de um tema “campeão de audiência”.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBUD, Bruno. **Pandemia pode ter levado Brasil a ter recorde histórico de presos**. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/06/pandemia-pode-ter-levado-brasil-a-ter-recorde-historico-de-919651-presos.ghtml>.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições das prisões e retenção humana**. Revista de Direito Administrativo nº 254, 2010 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).

BARROS, Carmen Silvia de Moraes. **A individualização da pena na execução penal**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal 1 – parte geral**. 23ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

BRANDÃO Cláudio. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL 1940. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940: Código Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm).

BRASIL 1984. **Lei nº 7.210/1984: Lei de Execução Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm).

BRASIL 1990. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm).

BRASIL 1994. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato do Presidente de 06/02/2018**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr\\_tsn/2018/atodopresidente-57768-6-fevereiro-2018-786160-publicacaooriginal-154845-cd-presi.html](https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr_tsn/2018/atodopresidente-57768-6-fevereiro-2018-786160-publicacaooriginal-154845-cd-presi.html). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato do Presidente de 09/10/2017**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr\\_tsn/2017/atodopresidente-57713-9-outubro-2017-785557-publicacaooriginal-153936-cd-presi.html](https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr_tsn/2017/atodopresidente-57713-9-outubro-2017-785557-publicacaooriginal-153936-cd-presi.html).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **COMISSÃO DE JURISTAS (COMBATE AO CRIME ORGANIZADO)**. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do Projeto de Lei n. 882/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192353>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do Projeto de Lei n. 10372/2018, de 06 de junho de 2018.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do Relatório do Relator n. 1/2019 GTPENAL,** apresentado em 02 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210103>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **GRUPO DE TRABALHO – LEGISLAÇÃO PENAL E PROCESSUAL PENAL. Grupo de Trabalho instituído para analisar os Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019. 2018.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56alegislatura/legislacao-penal-e-processual-penal>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. Reunião Deliberativa Ordinária, em 19 de setembro de 2019.** Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57558>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei n. 103372/2018, de 06 de junho de 2018.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1666497&filenome=Tramitacao-PL+1037210.372/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666497&filenome=Tramitacao-PL+1037210.372/2018).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei n. 882/2019.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712111&filenome=Tramitacao-PL+882/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712111&filenome=Tramitacao-PL+882/2019).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Inteiro Teor do Projeto de Lei n. 8045/2010.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1638152&filenome=PL+8045/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1638152&filenome=PL+8045/2010).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plenário. Projeto de Lei n. 1037210.372/2018, em 04 de dezembro de 2019.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1841955&filenome=Tramitacao-PL+1037210.372/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1841955&filenome=Tramitacao-PL+1037210.372/2018).

BRASIL. CNJ. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347.** 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm).

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992: Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José e Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm).

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm).

BRASIL. Presidência da República. Jair Messias Bolsonaro. **Mensagem nº 50, de 19 de fevereiro de 2019.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712111&filenome=Tramitacao-PL+882/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712111&filenome=Tramitacao-PL+882/2019).

BRASIL. SENADO FEDERAL. Plenário. **Projeto de Lei nº 6.341/2019, em 11 de dezembro de 2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/23919>.

BRASIL. STF **Discurso proferido em 14 de abril de 2015.** Disponível em <https://s.conjur.com.br/dl/discurso-ricardo-lewandowski-durante.pdf>.

BRASIL. STF. 2009, **Súmula Vinculante nº 26.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1271>.

BRASIL. STF. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal, p. 21.** 09 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 580.252 Mato Grosso do Sul.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13578623>.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 641.320 Rio Grande do Sul**, ps. 13-14. 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário nº 633.703/DF**, relator ministro Gilmar Mendes, apreciado em 23 de março de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>.

BRASIL. STF. **Habeas Corpus 82.959-7 São Paulo.** 23 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206>.

BRASIL. STF. **Habeas Corpus 93.596 São Paulo, p. 01.** 08 de abril de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610571>.

CANOLA, Bruno César; WANDECK FILHO, Flávio Aurélio. **O pacote anticrime e seus reflexos na execução penal – alterações e inconstitucionalidades do novo sistema de progressões de regime.** Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, [S. l.], n. 26, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/35>.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula Vinculante 56 comentada**. Dizer o Direito: 2017. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2016/08/sumula-vinculante-56-comentada.html>.

DEZEM, Guilherme; SOUZA, Luciano. **Comentários ao Pacote Anticrime – ed. 2020**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2020.

DICK, Cássio Samuel. **Ressocialização do Preso: Uma Revisão Bibliográfica**. Revista Ibero-Americana de Humanidades Ciências e Educação – REASE. São Paulo, v. 7, n. 1. 2021.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. *Notes about structural injuctions*. *Civil Procedure Review*, v. 8, n.1: 46-64, jan.-apr. 2017.

eDOC 7, p. 28-29. **Documentos comprobatórios – Documentos comprobatórios 2. Parecer**. Acesso em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>.

FRAGOSO, HELENO. Boletim 150, maio de 2005, Instituto de Ciências Criminais. Disponível em: [https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim\\_editorial/179-150-Maio-2005](https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_editorial/179-150-Maio-2005).

GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el despazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. **Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário**. 2017. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/index.php/2017/02/02/propostas-para-reduzir-a-superlotacao-e-melhorar-o-sistema-penitenciario/>.

JUNQUEIRA, Gustavo. et al. **Lei anticrime comentada: artigo por artigo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

KARAM, Maria Lúcia. **Regimes de cumprimento da pena privativa de liberdade**. In: **ESCRITOS** em homenagem a Alberto Silva Franco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOPES JR, Aury. **Direito Processual Penal**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACHADO, Maira Rocha. **Quando o estado de coisas inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário**. São Paulo: Revista de Investigações Constitucionais, vol. 7, n.2. 2020.

MAGALHÃES, Breno Baía. **O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos**. São Paulo: Revista DireitoFGV, 2019.

MARQUES, Murilo Medeiros. **Os perigos da plea bargain no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/plea-bargain/>.



MENDES, Soraia da Rosa. **Pacote Anticrime: Comentários Críticos à Lei 13.964/2019**. Grupo GEN, 2020.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Futado de. **A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MOREIRA, Paloma Costa. **A individualização da pena na execução penal**. 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/143619>.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RODRIGUES, Rafael Bulgakov Klock; KAZMIERCKAK, Luiz Fernando. **Uma análise do Processo Legislativo do Pacote Anticrime**. Congresso Internacional de Ciências Criminais. Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2020/arquivos/74.pdf>.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. *¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional*. In: RODRÍGUEZ--GARAVITO, César (coord.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009. (Colección Estudios Cijus).

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal: teoria crítica**. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SARMENTO, Daniel; FERNANDES, Maíra; GOMES, Juliana Cesario Alvim; MELLO, Humberto Laport de; OSORIO, Leticia Marques; LOPES, Eduardo Lasmar Prado; AVILA, Juliana Carreiro. **Peça inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, p. 5. 26 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560>.