



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

**EXMO. SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO, RELATOR DA  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 347/DF**

**A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU)** vem apresentar a sua **MANIFESTAÇÃO** como amicus curiae.

**1. Do objeto do processo**

Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) requer o seguinte:

i) a declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro;

ii) a confirmação das seguintes medidas cautelares: a) determinação a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal; b) realização presencial de audiências



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

de custódia em até 24 horas contadas do momento da prisão; c) determinação aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) reconhecimento de que, como a pena é sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pela ordem jurídica, a preservação, na medida do possível, da proporcionalidade e humanidade da sanção impõe que os juízes brasileiros apliquem, sempre que for viável, penas alternativas à prisão; e) afirmação de que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, visando assim a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção; f) reconhecimento que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, de forma a preservar, na medida do possível, a proporcionalidade e humanidade da sanção; g) determinação ao Conselho Nacional de Justiça que coordene 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, visando a adequá-los às medidas “e” e “f” acima; h) imediato descontingenciamento das verbas existentes no Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e vedação à União



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Federal de realização de novos contingenciamentos, até que se reconheça a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro;

iii) a determinação ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 3 meses, um plano nacional (“Plano Nacional”) visando à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, dentro de um prazo de 3 anos, contendo propostas e metas específicas, especialmente quanto aos seguintes pontos: a) redução da superlotação dos presídios; b) contenção e reversão do processo de hiperencarceramento existente no país; c) diminuição do número de presos provisórios; d) adequação das instalações e alojamentos dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos vigentes, no que tange a aspectos como espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; e) efetiva separação dos detentos de acordo com critérios como sexo, idade, situação processual e natureza do delito; f) garantia de assistência material, de segurança, de alimentação adequada, de acesso à justiça, à educação, à assistência médica integral e ao trabalho digno e remunerado para os presos; g) contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais; h) eliminação de tortura, de maus tratos e de aplicação de penalidades sem o devido processo legal nos estabelecimentos prisionais; i) adoção de medidas visando a propiciar o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, como mulheres e população LGBT. O Plano Nacional deverá conter, também, a previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

como a definição de um cronograma para a efetivação das medidas de incumbência do DMF do CNJ.

iv) A submissão do Plano Nacional à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Pública Geral da União, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Nacional do Ministério Público e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar sobre o plano, além de ouvir a sociedade civil, por meio da realização de uma ou mais audiências públicas;

v) a deliberação, pelo STF, sobre o Plano Nacional, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares que essa Suprema Corte repute necessárias para a superação do estado de coisas inconstitucional;

vi) após a deliberação sobre o Plano Nacional, a determinação ao governo de cada Estado e do Distrito Federal para que formule e apresente ao STF, no prazo de 3 meses, um plano estadual ou distrital, que se harmonize com o Plano Nacional homologado e que contenha metas e propostas específicas para a superação do estado de coisas inconstitucional na respectiva unidade federativa, no prazo máximo de 2 anos. Cada plano estadual ou distrital deverá tratar, no mínimo, de todos os aspectos referidos no item iii supra e conter previsão dos recursos necessários para a implementação das suas propostas, bem como a definição de um cronograma para a efetivação das mesmas.

viii) A submissão dos planos estaduais e distrital à análise do Conselho Nacional de Justiça, da Procuradoria Geral da República, do Ministério Público da respectiva unidade federativa, da Defensoria Pública Geral da União, da



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

Defensoria Pública do ente federativo em questão, do Conselho Seccional da OAB da unidade federativa e de outros órgãos e instituições que queiram se manifestar, bem como à sociedade civil local, em audiências públicas a serem realizadas nas capitais dos respectivos entes federativos, podendo a Corte, para tanto, delegar a realização das diligências a juízes auxiliares, ou mesmo a magistrados da localidade, nos termos do artigo 22, II, do Regimento Interno do STF;

ix) a deliberação, pelo STF, sobre cada plano estadual e distrital, para homologá-los ou impor outras medidas alternativas ou complementares que essa Suprema Corte repute necessárias para a superação do estado de coisas inconstitucional na unidade federativa em questão. Nessa tarefa, a Corte Suprema poderá se valer do auxílio do DMF do CNJ.

x) O monitoramento da implementação do Plano Nacional e dos planos estaduais e distrital, com o auxílio do DMF do CNJ, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considere sanado o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro;

xi) seja declarada a inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória n. 755/2016 que retiraram recursos e receitas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e permitiram o uso de suas verbas para outras finalidades sem direta vinculação com o sistema penitenciário;

xii) seja determinado que as unidades prisionais não operem acima de 100% de sua respectiva capacidade, adotando-se o princípio *numerus clausus*



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso.

## **2. Da confirmação das medidas cautelares**

Se observarmos o percurso do sistema prisional de 9 de setembro de 2015 – dia em que proferida a decisão cautelar pelo Plenário – até a presente data, constatamos que a decisão, infelizmente, não gerou a pretendida mudança da realidade do sistema carcerário.

O mesmo quadro retratado na época da decisão cautelar, que conduziu à adoção de providências por essa Suprema Corte, parece delineado nos dias de hoje.

Todavia, se avançamos pouco desde a decisão cautelar, certamente o quadro seria pior sem ela. Em razão disso, não há como retroceder um centímetro sequer nas providências já determinadas e reconhecidas na decisão cautelar, que se impõe sejam mantidas.

## **3. O estado de coisas inconstitucional e o Sistema Penitenciário Federal (SPF)**



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Uma das medidas já reconhecidas na decisão cautelar e que é passível de confirmação é, evidentemente, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional.

Essa caracterização é robustecida pelo quadro atual do SPF. Não apenas o sistema penitenciário estadual conduz à caracterização do estado de coisas inconstitucional, mas o SPF também o faz.

Para se encontrar a subumanidade e degradação do SPF, é necessário olhar por baixo do véu da aparência do sistema, que longe está de ser insalubre ou de ensejar a superlotação.

O imaginário social, ao recair sobre o sistema prisional, remete a padrões que se associam ao sistema penitenciário estadual: celas superlotadas, presídios em condições insalubres.

O desafio da DPU, em diversos processos, tem sido expor uma realidade invisível que se esconde por detrás de penitenciárias submetidas à administração da União que dispõem de celas individuais, lotação inferior à capacidade, alimentação adequada, grande organização e limpeza.

O SPF é excepcionalíssimo dentro do sistema carcerário nacional. Em junho de 2020, concentrava menos de 700 presos em um país em que a população carcerária orbita entre 700 e 750 mil presos. Hoje existem apenas cinco penitenciárias federais em funcionamento no país: Brasília, Campo Grande, Catanduvas, Mossoró e Porto Velho.



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Apesar das aparências – e aqui iniciamos a desvelar a realidade de subumanidade e degradação -, a tônica do SPF é o completo isolamento do interno e o seu permanente monitoramento.

Há a proibição legal de qualquer visita íntima ou social com contato físico. As visitas ficaram restritas ao meio virtual ou ao parlatório, com separação por vidro e comunicação por meio de interfone, com filmagem e gravações (artigo 3º, § 1º, II, da Lei 11.671/2008).

Observe-se o caráter absolutamente restrito das visitas, que alijam o interno do contato íntimo e físico com seus familiares. Mesmo essas visitas, submetidas a regime de extremo controle, poderão ser suspensas ou restringidas por ato fundamentado da autoridade administrativa, independentemente de decisão judicial (§ 4º do artigo 3º da Lei 11.671/2008).

A visita com contato físico, vedada atualmente no âmbito do SPF, representa o principal momento de humanização do interno. É a oportunidade de *sentir* a presença dos familiares, de (r)estabelecer vínculos sociais que se encontram fora dos muros da penitenciária. É, em resumo, o momento de conexão com aquilo que não materialize o estabelecimento prisional ou a segregação institucionalizada. É um verdadeiro respiro de vida proporcionado aos internos.

Basta recordar a importância de um abraço e de um afago que confortam quem se encontra institucionalizado e os próprios parentes que vivenciam, de maneira indireta, o drama da segregação.

Os momentos de contato reservado são também imprescindíveis. Não se





Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

restringem à satisfação sexual do interno ou do familiar. Permitem a exteriorização de tudo aquilo que a pessoa humana costuma reprimir na presença de outras pessoas, como o choro e manifestações de carinho. É a oportunidade de abordar temas sensíveis do dia-a-dia, que integram a intimidade e são reprimidos na presença de terceiros.

Essa singela descrição da visita social com contato físico e da visita íntima deixa explícito o fato de que o contato pessoal e reservado com familiares integra o que há de mais essencial na pessoa humana, que são os seus afetos, a sua intimidade, a sua privacidade, ou seja, o seu espaço inviolável de ser e estar no mundo.

Nesse sentido, não há como se afastar da conclusão de que a restrição de visitas atualmente presente no SPF desumaniza, embrutece. Assim, seja qual for o imperativo de segurança que fundamente tal restrição, perde ele qualquer validade constitucional, porque não apenas restringe, mas extermina a manutenção de um mínimo de dignidade do interno.

Dentro desse espectro de completo isolamento, o SPF também é marcado por medidas como o recolhimento em cela individual e banho de sol de até 2 horas diárias (incisos I e III do § 1º do artigo 3º da Lei 11.671/2008).

Os presos permanecem, em períodos comuns, 22 horas por dia isolados em cela individual, de alvenaria, cujas janelas são elevadas e servem apenas para a circulação de ar, podendo sair ao pátio para o banho de sol por apenas duas horas diárias, em tempos normais<sup>1</sup>. Os internos não têm acesso à televisão

---

<sup>1</sup> Durante a pandemia a situação se agravou, com o banho de sol ocorrendo em dias alternados, por 4 horas, e permanência por 44 horas em total isolamento dentro da cela.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

ou rádio.

Em razão da pequena quantidade de penitenciárias e da lógica do encarceramento no sistema federal (artigo 86, § 1º, LEP), os presos permanecem com frequência em unidades da Federação muito distantes de suas famílias, o que alimenta a ruptura de vínculos familiares.

A prevalência de um regime de isolamento que conduz à ruptura de vínculos familiares constitui afronta à especial proteção à família, enquanto base da sociedade (artigo 226, *caput*, da Constituição da República). De igual modo, viola-se o direito de crianças, adolescentes e jovens à convivência familiar (artigo 227, *caput*, da Constituição da República).

Na prática, esse regime de isolamento, por fazer ruir os vínculos familiares, inclusive com crianças, adolescentes e jovens, conduz a que a pena extrapole a pessoa do condenado, violando-se o artigo 5º, XLV, da Constituição da República.

A situação de isolamento é especialmente grave no momento de inclusão no sistema. A triagem de ingresso consiste num período inaugural de ambientação compulsória em RDD-ISOLAMENTO, ocasião em que o interno fica por 20 dias na cela sem saída para o banho de sol.

Esse dado revela a imposição de sanção disciplinar (artigo 53, V, da LEP) de maneira automática, pela simples inclusão no sistema. A sanção, portanto, não se baseia em qualquer falta, o que constitui violação ao artigo 45, *caput*, da LEP. Tampouco é imposta após a observância do devido processo legal, caracterizando-se afronta ao artigo 5º, LIV e LV, da Constituição da República.



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Mesmo nas hipóteses em que haja a regular aplicação da sanção de sujeição ao regime disciplinar diferenciado, tem-se que o cumprimento do RDD-ISOLAMENTO é realizado em tempo integral na cela. O banho de sol ocorre neste mesmo espaço físico, em vão adjacente ao ergástulo, com abertura refratária à iluminação solar. Logo, não há saída desses internos para o banho de sol no pátio, em clara violação ao art. 52 da LEP, que determina que o preso, mesmo em RDD, terá direito à saída da cela por 2 horas diárias para banho de sol.

Prosseguindo-se no espectro do isolamento, chega-se ao ponto de nenhuma das penitenciárias federais disponibilizar oficinas de trabalho, o que afeta o direito de remição da pena, além de violar o artigo 28 da LEP e o próprio Regulamento Penitenciário Federal (artigos 6º, VI, e 98 do Decreto 6.049), sem mencionar a violação à Regra 96 das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)<sup>2</sup>.

Dentro do espectro de permanente monitoramento, registre-se a vigilância de todos os meios de comunicação, inclusive da correspondência escrita (inciso IV do § 1º do artigo 3º da Lei 11.671/2008).

Embora essa Suprema Corte já tenha admitido a possibilidade de a administração penitenciária proceder à interceptação da correspondência remetida pelos sentenciados, com fundamento em razões de segurança pública, de disciplina prisional ou de preservação da ordem pública, tal interceptação há

---

<sup>2</sup> Regra 96 1. Todos os reclusos condenados devem ter a oportunidade de trabalhar e/ou participar ativamente na sua reabilitação, em conformidade com as suas aptidões física e mental, de acordo com a determinação do médico ou de outro profissional de saúde qualificado. 2. Deve ser dado trabalho suficiente de natureza útil aos reclusos, de modo a conservá-los ativos durante um dia normal de trabalho.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

de ser excepcional<sup>3</sup>.

A lei, ao estabelecer uma regra de interceptação da correspondência, desprezando a excepcionalidade da medida, afronta a inviolabilidade do sigilo de correspondência (artigo 5º, XII, da Constituição da República).

Na prática, as comunicações com a família por carta sofrem atrasos muito grandes, uma vez que todas as cartas são analisadas antes da entrega, de modo que chega a levar meses entre a postagem e a efetiva entrega, o que inviabiliza que os presos possam atualizar-se sobre as notícias de sua família pelos Correios.

Além disso, há o monitoramento de áudio e vídeo no parlatório - onde ocorrem as visitas e os atendimentos por advogados e Defensores Públicos Federais - e nas áreas comuns. Apenas deixa de ocorrer o monitoramento dentro das celas. A propósito, uma vez que, em regra, o único monitoramento não ocorre dentro das celas, que são individuais, é possível afirmar que não há qualquer margem de liberdade do interno no contato com o outro.

---

<sup>3</sup> HC 70.814/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, j. em 1/3/1994. Eis a ementa do julgado, sem grifo no original: HABEAS CORPUS - ESTRUTURA FORMAL DA SENTENÇA E DO ACÓRDÃO - OBSERVANCIA - ALEGAÇÃO DE INTERCEPTAÇÃO CRIMINOSA DE CARTA MISSIVA REMETIDA POR SENTENCIADO - UTILIZAÇÃO DE COPIAS XEROGRAFICAS NÃO AUTENTICADAS - PRETENDIDA ANÁLISE DA PROVA - PEDIDO INDEFERIDO.

- A estrutura formal da sentença deriva da fiel observância das regras inscritas no art. 381 do Código de Processo Penal. O ato sentencial que contém a exposição sucinta da acusação e da defesa e que indica os motivos em que se funda a decisão satisfaz, plenamente, as exigências impostas pela lei.

- A eficácia probante das copias xerográficas resulta, em princípio, de sua formal autenticação por agente público competente (CPP, art. 232, parágrafo único). Pecas reprográficas não autenticadas, desde que possível a aferição de sua legitimidade por outro meio idôneo, podem ser validamente utilizadas em juízo penal.

- **A administração penitenciária, com fundamento em razões de segurança pública, de disciplina prisional ou de preservação da ordem jurídica, pode, sempre excepcionalmente, e desde que respeitada a norma inscrita no art. 41, parágrafo único, da Lei n. 7.210/84, proceder a interceptação da correspondência remetida pelos sentenciados, eis que a cláusula tutelar da inviolabilidade do sigilo epistolar não pode constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas.**

- O reexame da prova produzida no processo penal condenatório não tem lugar na ação sumaríssima de habeas corpus.



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Esclareça-se que, já há bastante tempo, qualquer atendimento advocatício é monitorado nos cinco estabelecimentos prisionais federais, por força de decisões genéricas, que definem um prazo de vigência, aplicam-se a todos os internos indistintamente e, portanto, não são proferidas para um ou outro caso específico com base em razões individualizadas, tal como exigiria o § 2º do artigo 3º da Lei 11.671/2008. Nem se refira a violação às prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União e de advogados de comunicação reservada com seus assistidos (artigo 44, VII, da Lei Complementar 80/94; artigo 7º, III, da Lei 8.906/1994).

Ao fim e ao cabo, constitui-se um corpo de informações de inteligência, colhido de maneira permanente, com autorização legal e autorização judicial genérica, sem a observância da excepcionalidade. Assim, a administração penitenciária é municiada de um acervo informacional total.

Como consequência, não raras vezes os procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito das unidades do SPF são lastreados em informações de inteligência policial.

Tais documentos, por sua própria essência, são produzidos ao arrepio das garantias processuais constitucionais básicas, em especial a ampla defesa e o contraditório. Acabam sendo tratados dentro do que já deveria estar superado na vigência da atual ordem constitucional – o princípio da verdade sabida.

Os relatórios de inteligência se prestam a orientar os processos de tomada de decisão da autoridade administrativa, mas jamais deveriam ser utilizados, quando em jogo direitos e garantias individuais dos reeducandos.



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Dentro desse espectro de absoluto monitoramento, que também pode ser entendido como integral controle sobre os comportamentos dos internos, é importante mencionar a existência de condutas uniformizadas sem qualquer razoabilidade.

A título ilustrativo, nas cotidianas inspeções realizadas pela DPU nas unidades penais federais, tem-se constatado a existência de procedimentos nos quais o interno é obrigado a caminhar de cabeça baixa, quando do deslocamento da cela para o pátio de sol (e vice-versa). O descumprimento de tal ordem, mesmo que não acarrete qualquer interferência na rotina prisional, torna-se objeto de apuração disciplinar, com frequente caracterização como falta de natureza grave.

Esse quadro geral de completo isolamento do interno e de permanente monitoramento atenta contra o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição da República), a vedação de atribuição de tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, III, da Constituição da República), a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (artigo 5º, X, da Constituição da República), a vedação à aplicação de penas cruéis (artigo 5º, XLVII, *e*, da Constituição da República), bem como contra o respeito à integridade moral do preso (artigo 5º, XLIX, da Constituição da República), sem prejuízo das inconstitucionalidades e ilegalidades pontualmente indicadas.

Outro aspecto estrutural do SPF, que amplifica o estado de coisas inconstitucional, envolve a composição do sistema de exceção por internos que, em grande parte, não se amoldam aos perfis adequados, ou seja, à necessidade de resguardar a segurança pública (artigo 3º, caput, da Lei 11.671/2008) ou



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

mesmo aos critérios mais específicos detalhados no artigo 3º do Decreto 6.877/2009.

Nos autos do procedimento de inclusão ou renovação de permanência de qualquer interno do SPF, conforme disciplinado no artigo 5º do Decreto 6.877/2009 e no artigo 53 de seu próprio Regimento Interno<sup>4</sup>, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é chamado a opinar a respeito da pertinência da inclusão/transferência/permanência do preso nesse rigorosíssimo regime de aprisionamento.

Para se ter a dimensão de como é significativo o número de cidadãos segregados no SPF sem o perfil definido em lei, em levantamento realizado pelo Ofício Especializado de Execução Penal e Situação Prisional da DPU no Mato Grosso do Sul (DPU/MS), a partir de relatório de listagem de interno expedido via SIAPEN em 19/02/2020, a Penitenciária Federal de Campo Grande (PFCG) contava com 149 (cento e quarenta e nove) internos.

Nesse universo, o DEPEN opinou de forma contrária à permanência no SPF, por ausência de perfil legal ou esvaziamento dos fundamentos iniciais da inclusão, de 53 (cinquenta e três) internos.

Desse total em que houve opinião contrária à permanência emitida pelo DEPEN, apenas 16 (dezesesseis) foram efetivamente excluídos ou devolvidos ao sistema de origem na linha do parecer. Por outro lado, em sentido contrário ao parecer, 37 (trinta e sete) internos permaneceram no SPF.

---

<sup>4</sup> Art. 53. À Coordenação-Geral de Inteligência Penitenciária: (...) VIII - manifestar-se no processo de inclusão no Sistema Penitenciário Federal, opinando sobre a penitenciária federal adequada a cada caso; (...) XI - manifestar-se sobre a permanência da pessoa privada de liberdade no Sistema Penitenciário Federal.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

Considerando o universo de 149 (cento e quarenta e nove) internos e o número daqueles que foram mantidos no SPF, sem atender-se a opinião do DEPEN (37), tem-se um robusto indício de permanência de 24,83% dos internos da PFCG, sem que houvesse razão para tanto.

O significativo número de internos que se encontram sem justificativa no sistema não decorre, pois, apenas da percepção dos Defensores Públicos Federais que nele atuam. Tal como denota o relatório indicado, ora anexado, há robustos indícios que confortam essa sensação. Afinal, segundo o exemplo da PFCG, quase  $\frac{1}{4}$  (um quarto) dos internos foram mantidos em desacordo com a opinião exarada pelo órgão técnico responsável pelo sistema e pela adequada observância dos perfis.

Outro ponto estrutural que reforça o estado de coisas inconstitucional do SPF é a ausência de limitação temporal para a permanência no sistema.

O período de permanência no sistema foi estendido de até 360 dias para até 3 anos, com previsão legal expressa de indefinida renovação. A indefinida renovação, sem limitação temporal, já era admitida pelo STJ<sup>5</sup>, mas, com o advento da Lei 13.964/2019, consagrou-se legalmente esse entendimento, afastando-se qualquer dúvida interpretativa, mediante a utilização da expressão “renovável por iguais períodos”.

Portanto, é possível a permanência sem limite temporal no SPF, que deveria ser excepcional.

O Poder Judiciário, por posições que adota, também contribui com

---

<sup>5</sup> RHC 44.915/PR, Rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, j. em 3/2/2015.





**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

aspectos estruturais do sistema que recrudescem o estado de coisas inconstitucional.

O STJ condiciona a progressão de regime à ausência dos motivos que justificaram a inclusão ou transferência originária para o SPF ou à superação de eventual conflito de competência suscitado<sup>6</sup>.

Criou-se, assim, um requisito negativo para a concessão da progressão de regime, sem qualquer previsão legal: não estar vinculado ao SPF ou não estar sob disputa a vinculação, ou não, ao SPF.

Além disso, na prática, estabeleceu-se período, correspondente ao de vinculação ao SPF ou de disputa sobre a inclusão no SPF, durante o qual há o sobrestamento da aplicação da LEP, por não se poder cogitar da progressão de regime.

O STJ também já pacificou o entendimento de que não cabe ao juízo federal da execução exercer qualquer juízo de valor sobre a fundamentação apresentada pelo juízo de origem – normalmente, um juízo estadual -, mas apenas aferir a legalidade da medida<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> AgRg no CC 169.736/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 12/2/2020; AgRg no CC 169.786/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 12/2/2020; AgRg no CC 168.851/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 27/11/2019; EDcl no RHC 75.366/RO, Rel. Min. Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, j. em 13/11/2018; AgRg no CC 140.561/RJ, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, j. em 25/11/2015; EDcl no CC 134.016, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 14/10/2015; CC 127.421/RJ, Min. Ericson Marinho, Terceira Seção, j. em 22/4/2015; CC 137.110/RJ, Rel. Min. Ericson Marinho, Terceira Seção, j. em 22/4/2015; CC 124.362/RJ, Rel. Min. Marilza Maynard, Terceira Seção, j. em 11/6/2014; AgRg no CC 131.887/RJ, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, j. em 26/4/2014; CC 125.871/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Seção, j. em 8/5/2013.

<sup>7</sup> AgRg no HC 592.548/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, j. em 1/9/2020; AgRg no CC 169.493/AM, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 24/6/2020; CC 168.595/RJ, Rel. Min. Laurita Vaz, Terceira Seção, j. em 11/3/2020; AgRg no CC 168.849/RJ, Rel.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

Na prática, o STJ admite que a decisão do juízo estadual que recaia sobre os motivos concretos da inclusão ou renovação da permanência seja insondável ou insuperável pelo juízo federal da execução. Qualquer motivo que seja levantado pelo juízo estadual não poderá ser questionado pelo juízo federal da execução.

Desponta, assim, de um lado, a primazia do juízo estadual e, de outro lado, a limitação decisória e a redução da importância do agir jurisdicional do juízo federal da execução, que apenas pode se pronunciar sobre aspectos externos aos motivos concretos, relacionados à legalidade, tais como a capacidade do estabelecimento prisional.

Nesse sentido, o entendimento jurisprudencial enfraquece o duplo filtro legal que decorre do caráter complexo da decisão de inclusão no sistema, a envolver o pronunciamento do juízo de origem (artigo 5º, *caput*, da Lei 11.671/2008) - normalmente, um juízo estadual – e o pronunciamento do juízo federal da execução (§ 4º do artigo 5º da Lei 11.671/2008).

Há também um enfraquecimento do duplo filtro que decorre do caráter complexo da decisão de permanência no sistema<sup>8</sup>.

Enfim, considerados os aspectos estruturais do SPF, conclui-se pelo estado de coisas inconstitucional do sistema.

---

Min. Ribeiro Dantas, Terceira Seção, j. em 12/2/2020; AgRg no CC 169.736/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 12/2/2020; AgRg no CC 169.786/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 12/2/2020; AgRg no CC 168.851/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. em 27/11/2019.

<sup>8</sup> Sobre a renovação da permanência, o artigo 10, *caput*, do Decreto, estabelece que, restando 60 dias para o encerramento do prazo de permanência, o DEPEN deverá comunicar tal circunstância ao requerente da inclusão ou transferência – normalmente, o juízo estadual -, solicitando manifestação acerca da necessidade de renovação. Tendo havido pedido de renovação, o interno aguarda decisão do juízo federal recolhido no estabelecimento federal em que estiver (artigo 10, § 3º, da Lei 11.671/2008).



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

Não por acaso, nas inspeções realizadas pela Defensoria Pública da União nas penitenciárias federais, surge uma constatação uniforme: são muitos os danos à saúde mental, tanto de presos como de agentes, e são inúmeros os casos de suicídio. Além disso, é bastante elevado o número de presos que fazem uso de medicamentos psicotrópicos. Há uma crescente deterioração da saúde mental à medida que aumenta a situação de isolamento e monitoramento, com a criação de medidas cada vez mais restritivas.

#### **4. Dos pedidos de tutela que recaem sobre a fundamentação a ser exigida de juízes e tribunais**

Na presente arguição, o requerente postula o seguinte: i) seja determinado a todos os juízes e tribunais que, em cada caso de decretação ou manutenção de prisão provisória, motivem expressamente as razões que impossibilitam a aplicação das medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, previstas no art. 319 do Código de Processo Penal; ii) seja determinado aos juízes e tribunais brasileiros que passem a considerar fundamentadamente o dramático quadro fático do sistema penitenciário brasileiro no momento de concessão de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal.

Cuida-se de pedidos que recaem sobre a fundamentação a ser exigida de juízes e tribunais brasileiros no contexto do estado de coisas inconstitucional, com o intuito de superá-lo.

A tutela judicial específica que recaia sobre a fundamentação constitui um reforço aos comandos legais já existentes. É um peso maior para que o



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

magistrado se desincumba de uma fundamentação adequada, quando a medida que venha a adotar caminhe em sentido inverso ao desencarceramento exigido pelo estado de coisas inconstitucional.

Especificamente em relação ao SPF, o estado de coisas inconstitucional que decorre da própria estrutura do sistema haverá de ser considerado em fundamentações durante o processo de execução penal.

Nesse sentido, as condições do SPF, em sua tônica de completo isolamento e permanente monitoramento, não poderão deixar de impactar decisões judiciais, sejam proferidas pelo juízo de origem, sejam proferidas pelo juízo federal da execução, relacionadas à inclusão e permanência no sistema.

## **5. Dos pedidos de abrandamento de requisitos de benefícios e de abatimento da pena por cumprimento sob condições mais severas do que as previstas no ordenamento jurídico**

Constam da presente arguição os seguintes pedidos: i) determinação de aplicação pelos juízes brasileiros, sempre que viável, de penas alternativas à prisão; ii) afirmação do poder-dever do juízo da execução penal de abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da pena são significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória; iii) reconhecimento de que o juízo da execução penal tem o poder-dever de abater tempo de prisão da pena a ser cumprida, quando se evidenciar que as condições de efetivo cumprimento da



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF**  
**5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

sanção foram efetivamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória. Postula-se, ainda, seja determinado ao CNJ que coordene um ou mais mutirões carcerários para viabilizar a pronta revisão de todos os processos de execução penal em curso no país que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los aos itens ii e iii, anteriormente descritos.

Tais pedidos não revelam a modificação de critérios legalmente vigentes. Assim se poderia interpretar, talvez, em condições de normalidade do sistema prisional.

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e a necessidade de adoção de medidas concretas para superá-lo justificam os ajustes pretendidos pelo requerente.

Em verdade, não constituiria novidade afastar-se do texto legal para assegurar a observância da ordem constitucional. Aliás, esse é um exercício comum ao controle de constitucionalidade.

Especificamente em relação à remição (item iii), há de se ter em conta que, no contexto em que as condições de efetivo cumprimento da sanção foram efetivamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica e impostas pela sentença condenatória, mostra-se indispensável abreviar a submissão a tais violações.

Sob a ótica inversa, sem a ampliação da remição no contexto descrito, o Estado seguiria critérios de normalidade institucional, como se inexistisse o estado de coisas inconstitucional. Na prática, o Estado esvaziaria o próprio pronunciamento, por essa Suprema Corte, do estado de coisas inconstitucional.

Parece salutar que o CNJ, via mutirões carcerários, coordene a efetiva



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

implantação dos itens ii e iii, os quais estão destinados aos juízos da execução penal.

Por fim, reitere-se que, no SPF, a realidade de cumprimento de pena tem um contorno bastante diferenciado. Não há superlotação, a assistência material é relativamente respeitada e as condições estruturais observam, em geral, regras arquitetônicas para abrigar pessoas.

Isso não significa, porém, que a pena não seja cumprida sob condições mais severas do que as previstas no ordenamento jurídico. Como demonstrado no item 3, o SPF detém em sua estrutura o estado de coisas inconstitucional. Assim, a pena cumprida no SPF também poderá conduzir ao abrandamento de requisitos de benefícios e ampliação da remição.

## **6. Dos pedidos relacionados aos planos nacional e estaduais**

Os planos postulados pelo requerente têm a virtude de fornecer um caminho concreto e específico, construído em uma perspectiva de amplo diálogo, que haverá de ser trilhado nos próximos anos quanto ao sistema penitenciário.

Hoje sequer há um norte. Não se tem um planejamento que permita concatenar passos concretos em direção à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário.

Nesse ponto, é importante destacar que, cuidando-se de demanda estrutural, a intervenção dessa Suprema Corte haverá de prosseguir para além da decisão de mérito.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

Será necessário submeter os planos a serem apresentados à apreciação de outros órgãos de Estado e da sociedade civil, deliberar sobre o conteúdo, homologando-os e, assim, conferindo-lhes executoriedade, bem como monitorar a implementação.

A jurisdição dessa Suprema Corte haverá de findar apenas quando houver a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário.

## **7. Do pedido de adoção do princípio *numerus clausus***

O requerente também formula pedido para que seja determinado que as unidades prisionais não possam operar acima de 100% de sua respectiva capacidade, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso no estabelecimento penal.

O princípio *numerus clausus* surge, justamente, em contexto de controle e redução da população carcerária, e não para conduzir à criação de novas vagas<sup>9</sup>. Para Nilo Batista, a adoção do princípio tem a virtude de deslocar os investimentos estatais da construção de presídios para programas de controle e auxílio aos egressos<sup>10</sup>.

Diante do estado de coisas inconstitucional, que, dentre outros pontos, tem como aspecto a superlotação, o princípio surge para resgatar ditames constitucionais, como a promoção do bem de todos (artigo 3º, IV, da Constituição da República), o respeito à dignidade da pessoa humana (artigo 1º,

---

<sup>9</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução penal: teoria prática (livro eletrônico). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, RB-1.12.

<sup>10</sup> BATISTA, Nilo. Novas tendências do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 92.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

III, da Constituição da República), a não submissão a tortura ou tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, III, da Constituição da República), a tutela da integridade física e moral das pessoas presas (artigo 5º, XLIX, da Constituição da República), o respeito à intimidade e vida privada das pessoas presas (artigo 5º, X, da Constituição da República), bem como a observância de condições mínimas em matéria de saúde e higiene (artigos 6º e 196 da Constituição da República)<sup>11</sup>.

Além disso, encontra respaldo no artigo 85, *caput*, da LEP, que exige que o estabelecimento penal possua lotação compatível com sua estrutura e finalidade, no artigo 185 da LEP, na medida em que o *numerus clausus* repara o desvio de execução, e no artigo 66, VI, da LEP, que prevê o poder-dever do juízo da execução de zelar pelo correto cumprimento da pena<sup>12</sup>.

A doutrina aponta também alguns parâmetros para a operacionalização do princípio.

A operacionalização fica a cargo do Poder Judiciário, provavelmente o próprio juízo da execução penal, que fixaria anualmente a capacidade máxima e insuperável dos estabelecimentos prisionais sob a sua jurisdição, com a participação dos órgãos da execução<sup>13</sup>.

Em um primeiro momento, é possível pensar em proporção de saídas superior à de entradas, até que se promova adequação da população carcerária ao limite máximo de vagas. Atingido esse ponto, adota-se a proporção de uma saída

---

<sup>11</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução penal: teoria prática (livro eletrônico). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, RB-1.12.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.





Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

para cada entrada<sup>14</sup>.

Além disso, a operacionalização do princípio envolve três dimensões, simultaneamente aplicáveis ou não: i) *numerus clausus* preventivo, que consiste na vedação de novos ingressos no sistema, com a conseqüente transformação do encarceramento em prisão domiciliar; ii) *numerus clausus* direto, que se caracteriza pelo deferimento do indulto ou de prisão domiciliar àqueles mais próximos de atingir o prazo legal para a liberdade ou, ainda, pela conversão da pena privativa de liberdade em restritivas de direito, por analogia do artigo 180 da LEP; iii) *numerus clausus* progressivo, que é o sistema de transferências em cadeia, com a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional<sup>15</sup>.

Como se vê, o pedido formulado encontra respaldo doutrinário e reflexões bem sedimentadas sobre a maneira de operacionalização.

Em verdade, não encontra a Defensoria Pública da União outra alternativa eficaz para combater a superlotação. Basta ver que todos os esforços historicamente empreendidos mostraram-se insuficientes para concretizar tal objetivo. A população carcerária só faz aumentar.

O deferimento do pedido formulado pelo requerente vai à raiz do problema. Há uma capacidade máxima do estabelecimento prisional e simplesmente não se a extrapola.

Deixa-se de adotar medidas indiretas, que poderão, ou não, conduzir concretamente à redução da população carcerária, para se priorizar uma medida

---

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.



Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União

direta, efetiva, que regula o número de pessoas presas, tendo em conta o máximo da capacidade de cada estabelecimento prisional.

Esse debate não passa ao largo da realidade do SPF, que, notoriamente<sup>16</sup>, fracassou no seu ideal de custodiar pessoas classificadas como de alta periculosidade e/ou com perfil de liderança criminosa e, com isso, reduzir o poder operacional e de articulação das grandes organizações criminosas que atuam no sistema prisional estadual ou evitar a ocorrência de rebeliões.

Se não foram cumpridas, até hoje, as promessas feitas em 2006 com a criação do SPF, não fazem qualquer sentido as tentativas de ampliação de vagas<sup>17</sup>.

O princípio *numerus clausus* há de prevalecer no SPF não apenas no sentido de garantir a observância da capacidade máxima dos estabelecimentos prisionais, o que, aliás, já é assegurado pelo próprio artigo 11 da Lei 11.671/2008. Há de incidir o princípio também para barrar a ampliação do sistema, que, como visto, revela, por sua estrutura, um estado de coisas inconstitucional.

É o momento de transformar a redução da população carcerária em realidade, o que também passa pela discussão do uso eficiente e legítimo do SPF. Basta de promessas e tentativas.

## 8. Dos pedidos

---

<sup>16</sup><https://www.justificando.com/2021/03/29/seis-por-meia-duzia-reflexoes-sobre-o-sistema-penitenciario-federal/>, acesso em 27mai2021, às 15h15min.

<sup>17</sup>[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2018/01/geral/607546-charqueadas-sera-sede-de-novo-presidio-federal-de-seguranca-maxima.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/01/geral/607546-charqueadas-sera-sede-de-novo-presidio-federal-de-seguranca-maxima.html), acesso em 27mai2021, às 15h22min.



**Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF  
5º Ofício Defensoria Pública-Geral da União**

Ante o exposto, **requer-se:**

- a) sejam julgados procedentes os pedidos formulados pelo requerente;
- b) a intimação dos atos do processo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 26 de maio de 2021.

**Walber Rondon Ribeiro Filho,**  
Secretário de Atuação no Sistema Prisional da Defensoria Pública da  
União.

**Gustavo Zortéa da Silva,**  
Defensor Público Federal de Categoria Especial<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Designado para atuação no STF pelo Defensor Público-Geral Federal por meio da Portaria GABDPGF DPGU nº 233, de 14 de março de 2019, disponível em <https://www.dpu.def.br/portarias/gabdpgf/2019/49544-portaria-gabdpgf-dpgu-n-233-de-14-de-marco-de-2019-dispoe-sobre-a-composicao-da-assessoria-de-atuacao-no-supremo-tribunal-federal-aastf>