

PENA JUSTA: POR UM SISTEMA PENAL EFICIENTE, DIGNO E CONSTITUCIONAL

Documento produzido pela equipe de Conhecimento da Comunitas com base na reunião online do Grupo de Trabalho (GT) sobre Pena Justa, ocorrida no dia 23 de junho de 2025.



SOBRE O PROGRAMA

O Programa de Fortalecimento de Políticas de Segurança Pública da Comunitas é um projeto composto por 5 pilares que irão fomentar a mobilização e formação de lideranças em prol da segurança pública. Em cada um dos pilares, uma série de ações foram desenvolvidas pela equipe da Comunitas em parceria com o poder legislativo e executivo, sendo o primeiro na instância federal, e o segundo em instâncias estaduais e municipais. A duração total do Programa tem estimativa de 2 anos, tendo como marco inicial fevereiro de 2025. A execução de todo o programa será amparada por uma equipe de parceiros técnicos especializados na temática de segurança pública.

SOBRE O GRUPO DE TRABALHO

O Grupo de Trabalho faz parte do eixo de articulação intersetorial dentro da estratégia de atuação da Comunitas na área de segurança pública, que também abrange produção de conhecimento, apoio legislativo, fortalecimento da governança e desenvolvimento de soluções em territórios. O GT visa desempenhar um papel estratégico na agenda da organização ao criar espaços qualificados de troca, aprofundamento técnico e articulação federativa. A pauta do encontro partiu de uma demanda dos próprios gestores que integram a rede da Comunitas e refletiu a necessidade de compreender melhor os fundamentos, os desafios e as possibilidades de implementação do Pena Justa. Ao articular esse espaço de escuta qualificada e diálogo técnico, a Comunitas contribui para fortalecer o elo entre a formulação federal e a execução local de políticas públicas.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- A situação atual dos equipamentos prisionais reflete os desafios da institucionalidade, a ausência de políticas públicas baseadas em evidências, a fragilidade no cuidado com a população privada de liberdade e a má alocação de recursos públicos.
- O Estado de Coisas Inconstitucional foi o reconhecimento de que havia uma violação massiva de direitos fundamentais que já não mais causavam impressão nas autoridades de uma situação inconstitucional.
- A pena injusta ou mal-cumprida é uma pena ilegítima, o que não significa que a pessoa que cometa um crime não deva ser sancionada, de maneira decente e com a qualidade de ser da mesma forma que foi criada na constituição.
- O Plano Pena Justa, de tal forma que se apresenta, pressupõe a consideração de que não é uma obra que se confia a um ou a outro ator, é um plano que depende da participação e da conjunção de fatores e alternativas feitas por todos os entes federativos e os três poderes.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A realidade do **encarceramento em massa** no Brasil é evidenciada por dados preocupantes. Em 2023, o país possuía a **terceira maior população carcerária do mundo**, com mais de 850 mil pessoas privadas de liberdade no Sistema Penitenciário (incluindo celas físicas e prisão domiciliar) e em outras carceragens policiais, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China (ObservaDH).

Foi observado pelo Observatório Nacional de Direitos Humanos, que o **crescimento** do número de pessoas privadas de liberdade (PPL) ocorreu desde 2002, principalmente por crimes relacionados ao comércio de drogas ilícitas, furtos e roubos. Outro fator que merece atenção dos formuladores de políticas públicas são as **características físicas e sociais** das pessoas privadas de liberdade. Dados do Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen) indicam que a maioria da população carcerária é composta por homens (94,5%), jovens (60% têm até 34 anos), negros (quase 70%) e pessoas com baixo nível de escolaridade, em sua maioria oriundas de camadas socioeconômicas desfavorecidas.

Além disso, a **superlotação** representa um dos principais desafios do sistema penal brasileiro. Embora a capacidade dos estabelecimentos penais tenha aumentado cinco vezes entre 2000 e 2023, atingindo 643.173 vagas, o sistema ainda apresenta um déficit de mais de 207 mil vagas, já que, nesse mesmo período, havia 850.377 pessoas privadas de liberdade.

Somado à superlotação, a **adaptação dos estabelecimentos penais** é insuficiente para atender às necessidades específicas de diferentes grupos de pessoas presas. Apenas cerca de 20% dos presídios femininos têm celas adequadas para gestantes, e menos de 20% do total de estabelecimentos penais possuem alas ou celas exclusivas para pessoas LGBTQIA+ e para pessoas idosas.

DÉFICIT DE MAIS DE 200 MIL VAGAS NOS ESTABELECIMENTOS PENAIS

De acordo com dados do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), até junho de 2024, aproximadamente um terço dos estabelecimentos havia sido classificado em **condições ruins ou péssimas**. Os estabelecimentos destinados ao cumprimento de medidas de segurança, como Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátricos, tinham avaliações ainda piores. Em 2024, apenas 3,1% dos estabelecimentos estão em condições excelentes, 21,3% estão boas, 43,3% estão regulares, 9% estão ruins e 23,3% estão péssimas (CNIEP).

Menos da metade dos presídios possuíam **estruturas mínimas** de acesso a serviços públicos e garantia de direitos, como gabinetes odontológicos, oficinas de trabalho, locais para assistência religiosa e áreas adequadas para banho de sol. Estruturas que, quando estão encarecidas, influenciam no aumento do risco para a saúde física e mental das pessoas e a proliferação de doenças infectocontagiosas.

32,3% DOS ESTABELECIMENTOS FORAM AVALIADOS COMO RUINS OU PÉSSIMOS NAS INSPEÇÕES PENAIS

Conforme dados de 2023 do Sistema de Audiência de Custódia (Sistac), do Conselho Nacional de Justiça, 8,4% das audiências de custódia realizadas no Brasil registraram **denúncias de tortura ou maus-tratos**, com mais de 31 mil casos de violações reportados. Desde a implementação das audiências de custódia, em 2015, mais de 120 mil casos de tortura e maus-tratos foram denunciados. O maior percentual de casos de tortura ou maus-tratos relatados foi em 2021, com 11,2% das audiências de custódia apresentando essa situação.

¹“As audiências de custódia consistem na rápida apresentação da pessoa que foi presa a um juiz, em uma audiência onde também são ouvidos o Ministério Público, a Defensoria Pública ou o advogado da pessoa. O juiz analisa a prisão sob o aspecto da legalidade e da regularidade do flagrante, da necessidade e adequação da continuidade da prisão, de se aplicar alguma medida cautelar ou da eventual concessão de liberdade. A análise avalia, ainda, eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades.” (Conselho Nacional de Justiça)

QUAL É O PROBLEMA

Como demonstrado por dados e evidências, o sistema prisional brasileiro enfrenta há anos um **colapso estrutural**, resultado de décadas de políticas públicas desarticuladas e da ausência de um planejamento adequado às necessidades dos equipamentos prisionais.

A superlotação carcerária, a precariedade das instalações, a desorganização da execução penal e a baixa efetividade de medidas alternativas à prisão indicam a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional², reconhecido pelo **Supremo Tribunal Federal (STF)** no julgamento da ADPF 347³, após dez anos de tramitação.

Levantamentos realizados pela **Secretaria Nacional de Políticas Penais** identificaram que o Brasil conta com cerca de 1.480 estabelecimentos prisionais, que abrigam aproximadamente 710 mil pessoas, frequentemente em condições de superlotação. Mais de 90% dessas estruturas não atendem aos padrões mínimos de habilitação e segurança, apresentando ambientes inadequados para a custódia e a execução penal.

Neste cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou o **Plano Nacional Pena Justa**, iniciativa voltada à construção coletiva de uma política penal estruturante, baseada em evidências, participação social e compromisso institucional. O plano reconhece que a execução penal não pode ser responsabilidade de um único ator: é necessária uma atuação conjunta dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, com envolvimento ativo da sociedade civil.

PORQUE É IMPORTANTE



A apresentação do **Plano Pena Justa** representa um marco relevante para o sistema penal brasileiro por consolidar um esforço coletivo e multidisciplinar para enfrentar um dos maiores desafios institucionais do país. Trata-se da primeira vez que uma política pública dessa magnitude é detalhada com base em dados, metas claras e ampla participação social, buscando superar décadas de crise estrutural e violações de direitos fundamentais.

². O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é um conceito jurídico, desenvolvido pela jurisprudência colombiana, que se refere a uma situação de violação generalizada e persistente de direitos fundamentais, causada pela inação ou ineficácia das autoridades públicas em garantir o cumprimento da Constituição.

³. A ADPF 347, ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, é uma ação ajuizada pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) no Supremo Tribunal Federal (STF) para reconhecer um "estado de coisas inconstitucional" no sistema prisional brasileiro. O objetivo é combater a violação generalizada de direitos fundamentais dos presos e a ineficácia das políticas públicas voltadas à melhoria do sistema. A decisão do STF, ao julgar a ADPF 347, reconheceu a existência desse estado de coisas inconstitucional, apontando a violação massiva e estrutural de direitos fundamentais da população carcerária e determinando a adoção de medidas concretas pelo poder público.

O QUE FOI DISCUTIDO PELO GRUPO DE TRABALHO (GT)

A reunião do Grupo de Trabalho teve como foco a apresentação do escopo e da metodologia do Plano Nacional Pena Justa, estruturado em 4 eixos, 14 problemas prioritários, 50 ações mitigadoras, 141 medidas, 307 metas e 366 indicadores. A construção do plano incorporou mais de 6.000 contribuições por meio de consultas e audiências públicas, envolvendo atores institucionais de todos os níveis de governo e da sociedade civil. Embora o Plano Nacional tenha sido o protagonista do encontro, foi comentado que as Unidades Federativas já estão com a responsabilidade dada pelo Supremo Tribunal Federal de criarem os seus Planos, que será incluído no plano nacional como “Penas Justas Estaduais”.



Durante a reunião foi explicado os **quatro eixos** do Plano. O **primeiro eixo** trata do **controle da entrada e das vagas do sistema prisional**, reconhecendo que não se discute simplesmente se o Brasil deve prender mais ou menos, mas sim a necessidade de dispor de espaço adequado para receber e acomodar as pessoas privadas de liberdade. Este eixo também aborda a importância das penas alternativas à prisão, como as restritivas de direitos e o uso de tornozeleiras eletrônicas, cuja aplicação ainda carece de dados suficientes.

O **segundo eixo** concentra-se na **qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da infraestrutura prisional**, ressaltando que os espaços prisionais não devem ser apenas locais de confinamento, mas devem oferecer condições dignas e adequadas para a execução penal. O **terceiro eixo** foca sobre os **processos de saída da prisão e a reintegração social**, destacando que a pena não termina com a soltura. É fundamental garantir que as pessoas egressas tenham acesso a documentação, educação, saúde e proteção social para evitar a vulnerabilidade e a reincidência.

Por fim, o **quarto eixo** trata das **políticas de não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional**, de modo a aprender com as falhas de iniciativas anteriores para evitar a repetição dos mesmos erros. Ao final, foi explicado de forma breve as ações em curso de mobilização nacional, envolvendo áreas como emprego, informação, reforma e segurança alimentar.



RECOMENDAÇÕES

Muitos dos problemas relacionados aos estabelecimentos penais dependem de políticas públicas direcionadas à melhoria das instalações e garantias de direitos das pessoas privadas de liberdade, necessidade a qual o Plano Pena Justa traz e elabora ações diretivas. Além disso, com base nas contribuições e reflexões realizadas pelas lideranças públicas e especialistas presentes na reunião, foram destacadas as seguintes recomendações para o fortalecimento da execução do Plano Nacional Pena Justa:

1

Garantir mecanismos de financiamento sustentáveis e compatíveis com a dimensão do plano

É necessário identificar e mobilizar fontes de recursos orçamentários compatíveis com a abrangência das ações propostas. Além da ampliação dos repasses nacionais, recomenda-se explorar a realocação qualificada de recursos já existentes nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, com governança apropriada.

2

Reforçar a articulação federativa e o protagonismo dos estados

A construção dos planos estaduais é etapa fundamental para garantir a legitimidade, viabilidade e adaptação territorial das ações. É importante fortalecer a corresponsabilidade dos entes subnacionais na elaboração e implementação das políticas previstas.

3

Aperfeiçoar os mecanismos de governança e monitoramento

Sugere-se o aprimoramento da arquitetura de governança do plano, com definição clara de responsabilidades entre as instituições envolvidas, periodicidade de avaliações e transparência na gestão das metas e indicadores.

4

Racionalizar a quantidade e complexidade dos indicadores propostos

Para viabilizar a coleta e o acompanhamento de dados, recomenda-se avaliar a possibilidade de simplificação e priorização dos indicadores, sem prejuízo da qualidade da política pública.

5

Fortalecer as políticas de reintegração social e combate à reincidência

É essencial assegurar a articulação das políticas penais com ações estruturantes de acesso à documentação, moradia, trabalho, saúde e educação para pessoas egressas, reduzindo a vulnerabilidade e promovendo ciclos de não repetição.

6

Garantir a transversalidade do enfrentamento ao racismo institucional

A dimensão racial deve estar presente em todos os eixos e ações do plano, reconhecendo o impacto desproporcional do sistema penal sobre a população negra e promovendo estratégias de reparação e equidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema prisional brasileiro enfrenta desafios estruturais críticos, como a superlotação, condições inadequadas nos equipamentos penais e as constantes denúncias de maus-tratos. Foi visto pelos participantes da reunião que a implementação do **Plano Nacional Pena Justa** oferece uma resposta fundamental para enfrentar essas questões, promovendo uma abordagem coletiva e multidisciplinar. E para que garanta sua eficácia, é essencial que o plano seja executado com articulação entre os entes federativos, financiamento adequado e fortalecimento das políticas de reintegração social.

A reforma do sistema penal deve ser orientada pela busca de soluções baseadas em evidências, visando à recuperação das pessoas privadas de liberdade e à prevenção da reincidência. A superação dessa crise depende de um compromisso contínuo com a melhoria das condições prisionais, a inclusão social e o respeito aos direitos humanos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH). Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Bases de Dados — SISDEPEN. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). Observatório Nacional dos Direitos Humanos disponibiliza dados sobre o sistema prisional brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/observatorio-nacional-dos-direitos-humanos-disponibiliza-dados-sobre-o-sistema-prisional-brasileiro>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plano Nacional Pena Justa. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa>. Acesso em: 8 jul. 2025.

CNJ. Painel de Dados: Sistema Prisional Brasileiro. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debc-d15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu.currsel>. Acesso em: 8 jul. 2025.

PRISON STUDIES. Prison Population. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em: 8 jul. 2025.