REVISTA GOYAZES

ISSN 2965-8012
https://doi.org/10.5281/zenodo.24086604
Data de submissão: 27/8/2026
Data de aprovação: 29/10/2026

DA ADPF 347 AO PENA JUSTA: BALANÇO DE UMA DÉCADA

FROM ADPF 347 TO PENA JUSTA: A DECADE IN REVIEW

DE LA ADPF 347 A PENA JUSTA: BALANCE DE UNA DÉCADA

Ana Carolina Coelho Rincon[1]
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasil
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-9586-7126
E-mail: accrincon@tjgo.jus.br

Resumo

O artigo analisa a trajetória da ADPF 347 ao longo de uma década, desde o reconhecimento cautelar do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro até a formulação do Plano Pena Justa. Busca-se verificar em que medida o quadro que fundamentou a intervenção do Supremo Tribunal Federal apresentou alterações entre 2015 e 2025. Adota-se abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental, associada à comparação de indicadores do sistema prisional apresentados na petição inicial com dados oficiais recentes. O estudo examina o processo estrutural, as decisões cautelar e de mérito, a formulação do Plano Pena Justa e a evolução de indicadores relacionados às condições de encarceramento. Os resultados revelam avanços pontuais, mas também a persistência de deficiências estruturais, indicando que o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade não foi suficiente para superar o quadro que originou a demanda. Conclui-se que o Plano Pena Justa representa uma nova etapa da resposta institucional, cuja efetividade dependerá de implementação, coordenação e monitoramento continuados.

Palavras-chave: direitos fundamentais; litígio estrutural; execução penal; política penitenciária; controle judicial.

Sumário

1 Introdução. 2 Processo estrutural e Estado de Coisas Inconstitucional. 3 A decisão cautelar na ADPF 347. 4 O julgamento de mérito. 5 O Plano Pena Justa. 6 O sistema prisional brasileiro após uma década. 7 Considerações finais. Referências.

Abstract

This article analyzes the trajectory of ADPF 347 over a decade, from the preliminary

[1] Mestrado em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-Graduação em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Brasileira de Educação e Cultura (Fabec). Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Analista Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/4758213739344132.

recognition of the unconstitutional state of affairs in the Brazilian prison system to the formulation of the Pena Justa Plan. It examines the extent to which the conditions that justified the intervention of the Brazilian Supreme Court changed between 2015 and 2025. The study adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary research, combined with a comparison between prison system indicators presented in the initial petition and recent official data. It examines structural litigation, preliminary and final decisions, the formulation of the Pena Justa Plan, and changes in indicators related to incarceration conditions. The results reveal specific advances but also persistent structural deficiencies, indicating that judicial recognition of unconstitutionality was insufficient to overcome the conditions that gave rise to the case. The article concludes that the Pena Justa Plan represents a new stage in the institutional response, whose effectiveness will depend on continued implementation, coordination, and monitoring.

Keywords: fundamental rights; structural litigation; criminal enforcement; prison policy; judicial review.

Contents

1 Introduction. 2 Structural litigation and the unconstitutional state of affairs. 3 The preliminary decision in ADPF 347. 4 The final judgment. 5 The Pena Justa Plan. 6 The Brazilian prison system after a decade. 7 Final considerations. References.

Resumen

El artículo analiza la trayectoria de la ADPF 347 a lo largo de una década, desde el reconocimiento cautelar del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario brasileño hasta la formulación del Plan Pena Justa. Se busca verificar en qué medida el escenario que fundamentó la intervención del Supremo Tribunal Federal presentó cambios entre 2015 y 2025. Se adopta un enfoque cualitativo, mediante investigación bibliográfica y documental, asociado a la comparación de indicadores del sistema penitenciario presentados en la petición inicial con datos oficiales recientes. El estudio examina el proceso estructural, las decisiones cautelares y de fondo, la formulación del Plan Pena Justa y la evolución de indicadores relacionados con las condiciones de encarcelamiento. Los resultados revelan avances puntuales, pero también la persistencia de deficiencias estructurales, indicando que el reconocimiento judicial de la inconstitucionalidad no fue suficiente para superar el escenario que originó la demanda. Se concluye que el Plan Pena Justa representa una nueva etapa de la respuesta institucional, cuya efectividad dependerá de su implementación, coordinación y monitoreo continuos.

Palabras clave: derechos fundamentales; litigio estructural; ejecución penal; política penitenciaria; control judicial.

Índice

1 Introducción. 2 Proceso estructural y estado de cosas inconstitucional. 3 La decisión cautelar en la ADPF 347. 4 La decisión de fondo. 5 El Plan Pena Justa. 6 El sistema penitenciario brasileño después de una década. 7 Consideraciones finales. Referencias.

1 Introdução

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 foi ajuizada em 2015 pelo Partido Socialismo e Liberdade, com o objetivo de obter o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro. A ação sustentava a existência de violações graves, generalizadas e persistentes de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, decorrentes de deficiências estruturais cuja superação exigiria a atuação coordenada de diferentes órgãos e Poderes do Estado.

Em setembro daquele ano, ao apreciar os pedidos cautelares, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do Estado de Coisas Inconstitucional e determinou medidas destinadas ao enfrentamento de algumas das violações identificadas. O julgamento de mérito ocorreu em outubro de 2023, quando o Tribunal reafirmou o caráter estrutural da crise e determinou a elaboração de um plano nacional para sua superação. Dessa determinação resultou o Plano Pena Justa, homologado pelo STF em dezembro de 2024 e lançado nacionalmente em fevereiro de 2025, com medidas, metas e indicadores voltados ao enfrentamento dos problemas estruturais do sistema prisional.

Transcorrida uma década desde o reconhecimento cautelar, a questão que orienta este estudo consiste em verificar em que medida o quadro que fundamentou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 apresentou alterações entre 2015 e 2025 e qual o papel atribuído ao Plano Pena Justa na atual estratégia de superação das violações estruturais identificadas pelo Supremo Tribunal Federal. Para responder ao problema, o artigo analisa a trajetória da ADPF 347 e confronta o cenário apresentado no ajuizamento da ação com dados oficiais recentes, buscando identificar avanços e permanências, sem atribuir ao Pena Justa resultados que, em razão de sua implementação recente, ainda não podem ser adequadamente aferidos.

Adota-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, mediante pesquisa bibliográfica e documental. Foram examinadas a petição inicial da ADPF 347, as decisões cautelares e de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, o Plano Pena Justa, documentos e dados oficiais produzidos por órgãos públicos e a literatura relacionada ao processo estrutural e ao Estado de Coisas Inconstitucional. A análise comparativa concentra-se nos indicadores do sistema prisional

apresentados na petição inicial e nos dados oficiais disponíveis para 2025, consideradas eventuais diferenças metodológicas entre as fontes e a impossibilidade de estabelecer relações causais apenas a partir da variação dos indicadores.

2 Processo estrutural e Estado de Coisas Inconstitucional

O processo estrutural distingue-se do processo judicial tradicional por não se limitar à resolução de um conflito específico entre partes determinadas. Seu propósito é enfrentar problemas complexos decorrentes do funcionamento de estruturas institucionais que produzem ou perpetuam violações de direitos, razão pela qual seus efeitos podem alcançar políticas públicas, práticas administrativas e arranjos institucionais que afetam uma coletividade.

Conforme Vitorelli (2018), o processo estrutural busca, por meio da atuação jurisdicional, reorganizar uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza determinada violação pelo próprio modo como funciona. Seus principais desafios envolvem a compreensão do litígio em sua complexidade, a elaboração e implementação de um plano de alteração institucional, a avaliação contínua dos resultados e a eventual reformulação das medidas adotadas até que se alcance o resultado social pretendido. O autor define o litígio estrutural, nesse sentido, como aquele decorrente do próprio funcionamento de uma estrutura burocrática, de modo que a simples correção pontual da violação tende a produzir solução apenas aparente ou temporária, sem resultados empiricamente significativos (Vitorelli, 2018).

Nessa perspectiva, Arenhart e Osna (2022) esclarecem que o processo estrutural não constitui, por si só, fundamento para ampliar a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, mas representa uma técnica processual destinada ao enfrentamento adequado de problemas complexos e multipolares. Os autores distinguem, assim, a discussão acerca da legitimidade da atuação jurisdicional em matérias atribuídas aos demais Poderes daquela relativa aos instrumentos processuais necessários à sua concretização. Uma vez admitida a intervenção judicial, o processo estrutural oferece mecanismos mais adequados à construção de soluções prospectivas, participativas e progressivas, sem que sua utilização implique, necessariamente, violação ao princípio da separação dos Poderes.

A crise do sistema prisional brasileiro apresenta características compatíveis com essa concepção. As violações aos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade não decorrem de um único ato ou agente estatal, mas de deficiências persistentes relacionadas ao funcionamento do próprio sistema. Foi nesse contexto que o Partido Socialismo e Liberdade ajuizou a ADPF 347, sustentando que, embora não caiba ordinariamente ao Poder Judiciário formular ou implementar políticas públicas, a intervenção jurisdicional se justifica quando falhas dessas políticas resultam em graves violações aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis, especialmente diante da insuficiência da atuação dos poderes políticos para enfrentá-las (Brasil, 2015b).

Ao apreciar as medidas cautelares, o Ministro Marco Aurélio identificou uma falha estatal de caráter estrutural, marcada pelo descumprimento de normas destinadas à proteção dos direitos das pessoas presas, pela insuficiente articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pela incapacidade das políticas públicas existentes de reverter o quadro de inconstitucionalidade e pela contribuição do próprio Poder Judiciário para a superlotação, especialmente mediante o elevado número de prisões provisórias (Brasil, 2015a). A ADPF 347 insere-se, portanto, na lógica dos processos estruturais por não buscar apenas a correção de atos isolados, mas o enfrentamento de um sistema cujo próprio funcionamento produz e perpetua violações de direitos fundamentais.

A ação também introduziu no debate constitucional brasileiro a discussão sobre o denominado Estado de Coisas Inconstitucional, técnica desenvolvida pela jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia. A expressão foi empregada pela primeira vez em 1997, na Sentença SU-559/97, relativa à violação de direitos previdenciários de professores. Naquele julgamento, a Corte conferiu à decisão alcance que ultrapassava a situação individual dos demandantes, buscando enfrentar a violação de direitos fundamentais em dimensão mais ampla. Posteriormente, o instituto foi aplicado a outros problemas estruturais, inclusive ao sistema penitenciário colombiano na Sentença T-153/1998.

Embora não exista definição única do instituto, Rodrigues e Mezzaroba (2025) compreendem o Estado de Coisas Inconstitucional como técnica que admite a atuação do Poder Judiciário diante de graves violações de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado. Nessas situações, são admitidas decisões de alcance mais amplo e uma atuação cooperativa do tribunal

constitucional com os demais Poderes, orientada à concretização dos direitos constitucionalmente assegurados.

A Corte Constitucional colombiana sistematizou os pressupostos para o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na Sentença T-025/2004. Conforme sintetizam Rodrigues e Mezzaroba (2025), entre os elementos considerados estão a violação massiva e generalizada de direitos constitucionais; a omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações; a manutenção de práticas inconstitucionais; a insuficiência de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias; a existência de problema cuja solução exige atuação coordenada de diferentes órgãos e agentes públicos; e o risco de sobrecarga do Poder Judiciário caso todas as pessoas atingidas necessitassem recorrer individualmente à tutela jurisdicional.

Foi a partir desse referencial que se estruturou a argumentação desenvolvida na ADPF 347, levando o Supremo Tribunal Federal a examinar a crise penitenciária não apenas como resultado de violações individuais, mas como problema de natureza estrutural, cuja superação demanda atuação coordenada e continuada de diferentes instituições estatais.

3 A decisão cautelar na ADPF 347

Na petição inicial da ADPF 347, o Partido Socialismo e Liberdade formulou oito pedidos cautelares voltados a diferentes dimensões da crise prisional. Os três primeiros incidiam principalmente sobre a porta de entrada do sistema: a determinação de que juízes e tribunais fundamentassem expressamente a impossibilidade de aplicação de medidas cautelares alternativas à prisão provisória, prevista na alínea “a”; o reconhecimento da aplicabilidade imediata do art. 9.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do art. 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, com a realização de audiências de custódia, previsto na alínea “b”; e a consideração fundamentada do quadro do sistema penitenciário nas decisões relativas a cautelares penais, aplicação da pena e execução penal, objeto da alínea “c”.

Os pedidos seguintes incidiam sobre a execução penal. Pretendia-se conferir preferência às penas alternativas quando as condições concretas de cumprimento fossem mais severas do que as admitidas pelo ordenamento, na alínea “d”;

flexibilizar os requisitos temporais para progressão de regime, livramento condicional e suspensão condicional da pena diante de condições significativamente mais gravosas, na alínea “e”; admitir a detração compensatória do período de prisão cumprido em condições degradantes, na alínea “f”; e determinar ao Conselho Nacional de Justiça a coordenação de mutirões carcerários para revisão dos processos de execução penal, na alínea “g”. Por fim, a alínea “h” requeria o imediato descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional e a vedação de novos contingenciamentos até a superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

No julgamento realizado em 9 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal deferiu os pedidos das alíneas “b” e “h” e, de ofício, determinou à União e aos Estados, inclusive ao Estado de São Paulo, o encaminhamento de informações sobre a situação prisional. Os demais pedidos foram indeferidos ou considerados prejudicados.

As alíneas “a”, “c” e “d” foram indeferidas porque a maioria dos Ministros entenderam que as obrigações pretendidas já encontravam fundamento no ordenamento vigente. O dever de fundamentação das prisões provisórias, a consideração das circunstâncias concretas nas decisões judiciais e a preferência pelas alternativas à prisão já decorriam de normas constitucionais e legais, de modo que uma determinação cautelar adicional foi considerada redundante. O Ministro Edson Fachin acrescentou que parte dessas questões deveria ser examinada com maior profundidade no julgamento de mérito.

Os pedidos das alíneas “e” e “f” também foram indeferidos. A maioria considerou inexistente o fundamento legal para flexibilizar, de maneira geral, os requisitos temporais dos benefícios executórios ou instituir, naquele momento, detração compensatória em razão das condições degradantes de cumprimento da pena. A alínea “g”, relativa aos mutirões carcerários, foi considerada prejudicada diante do indeferimento dos pedidos anteriores e da existência de programa de mutirões já coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça.

O tratamento conferido à alínea “b” foi diferente. O pedido buscava assegurar a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial, com fundamento no art. 9.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no art. 7.5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A medida foi deferida por unanimidade, com determinação de implementação das audiências de custódia, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça disciplinar aspectos de sua realização. A decisão assumiu

especial relevância no desenvolvimento posterior da ADPF 347, pois a audiência de custódia se consolidou como mecanismo de controle judicial da prisão e seria reafirmada no julgamento de mérito.

Também foi deferida a alínea “h”, determinando à União a liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização nas finalidades legalmente previstas e a abstenção de novos contingenciamentos. Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais indicam que, entre 2016 e 2023, foram repassados aos Estados aproximadamente R$ 2,46 bilhões provenientes do FUNPEN, dos quais 68,76% teriam sido executados no período (Brasil, 2024).

O aumento da disponibilidade de recursos, contudo, não permite concluir, isoladamente, que a medida tenha produzido melhoria proporcional das condições prisionais. A persistência de graves deficiências no sistema e o posterior reconhecimento definitivo do Estado de Coisas Inconstitucional recomenda cautela na atribuição de efeitos causais ao descontingenciamento. Os dados do FUNPEN demonstram a ampliação dos recursos disponibilizados e seu grau de execução, mas não são suficientes, por si sós, para aferir o impacto da medida sobre as condições de encarceramento.

O julgamento cautelar de 2015 produziu, portanto, respostas imediatas em dois campos relevantes, o controle judicial da prisão, por meio das audiências de custódia, e o financiamento da política penitenciária, mediante o descontingenciamento do FUNPEN. Ao mesmo tempo, o indeferimento dos demais pedidos revelou os limites da intervenção cautelar naquele momento, deixando para o julgamento definitivo a construção de uma resposta mais ampla à dimensão estrutural da crise.

4 O julgamento de mérito

A ADPF 347 tramitou por mais de oito anos com o Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido em sede cautelar, mas sem julgamento definitivo. Em 4 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes os pedidos, confirmou a existência do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro e estabeleceu medidas estruturais destinadas à sua superação.

A fundamentação central foi desenvolvida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, que identificou duas razões para a intervenção do Supremo

Tribunal Federal. A primeira, de natureza contramajoritária, relaciona-se à proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, grupo vulnerável, estigmatizado e com reduzida capacidade de representação política. A segunda, de natureza majoritária, decorre dos efeitos que a desorganização do sistema prisional produz sobre a segurança pública, inclusive em razão do fortalecimento de organizações criminosas no interior dos estabelecimentos penais. Nesse contexto, Barroso afirmou que “o sistema prisional brasileiro é parte do problema da segurança pública, não é a sua solução” (Brasil, 2023).

A intervenção judicial foi também fundamentada no dever estatal de assegurar às pessoas privadas de liberdade os direitos que não são atingidos pela condenação. Conforme ressaltado no voto, quando o Estado mantém pessoas presas em condições degradantes, atua em desconformidade com as próprias normas que disciplinam a execução da pena (Brasil, 2023).

O reconhecimento definitivo do Estado de Coisas Inconstitucional assentou-se em três dimensões principais: a superlotação e a baixa qualidade das vagas existentes, acompanhadas da insuficiência de bens e serviços essenciais; a entrada indevida ou desproporcional de pessoas no sistema, inclusive em situações envolvendo réus primários e delitos de menor gravidade; e a permanência de pessoas presas por período superior ao devido ou em regime mais gravoso do que aquele juridicamente cabível (Brasil, 2023).

O julgamento também considerou a dimensão internacional da proteção das pessoas privadas de liberdade. O voto destacou que o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Convenção contra a Tortura, instrumentos que asseguram direitos reiteradamente violados no sistema prisional brasileiro (Brasil, 2023). Barroso observou ainda que a Corte Interamericana de Direitos Humanos adota, na fase de cumprimento de suas decisões, mecanismos de acompanhamento baseados em relatórios e diálogo institucional, metodologia que apresenta aproximações com a forma de intervenção estrutural adotada pelo STF na ADPF 347 (Brasil, 2023).

No dispositivo, o Supremo reafirmou o Estado de Coisas Inconstitucional e determinou, entre outras providências, a realização de audiências de custódia em até 24 horas da prisão, a fundamentação da não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas e a liberação e o não contingenciamento dos recursos do

FUNPEN. A principal inovação do julgamento definitivo, contudo, consistiu na determinação de elaboração de um plano nacional e de planos estaduais e distrital destinados à superação do quadro de inconstitucionalidade, com definição de metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento.

A elaboração do plano nacional foi atribuída conjuntamente à União e ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça, em diálogo com instituições e entidades da sociedade civil. Entre as medidas a serem contempladas estavam o controle da superlotação, o estímulo as alternativas, a prisão e o aprimoramento dos mecanismos relacionados à saída e à progressão de regime. O monitoramento da execução foi atribuído ao DMF/CNJ, sob supervisão do STF, e os planos deveriam ser submetidos à homologação da Corte.

A tese fixada pelo Plenário consolidou essa orientação ao reconhecer que o Estado de Coisas Inconstitucional é responsável pela violação massiva de direitos fundamentais das pessoas presas e que sua superação demanda atuação cooperativa de autoridades, instituições e sociedade. Determinou-se, nesse sentido, a elaboração dos planos nacional, estaduais e distrital, especialmente voltados ao enfrentamento da superlotação, da baixa qualidade das vagas e dos problemas relacionados à entrada e à saída das pessoas do sistema prisional.

Comparado à decisão cautelar de 2015, o julgamento de mérito revela uma mudança de enfoque. A resposta judicial deixou de se concentrar predominantemente em providências pontuais e passou a estruturar um modelo continuado de planejamento, implementação e monitoramento das políticas penais. A determinação de elaboração de planos com metas e indicadores, acompanhados pelo DMF/CNJ e submetidos à supervisão do STF, aproxima a decisão da lógica própria dos processos estruturais examinada anteriormente. Foi dessa determinação que resultou o Plano Pena Justa, objeto da seção seguinte.

5 O Plano Pena Justa

Em cumprimento ao acórdão de mérito da ADPF 347, o Plano Nacional Pena Justa foi apresentado ao Supremo Tribunal Federal em julho de 2024. Homologado em dezembro daquele ano e lançado nacionalmente em fevereiro de 2025, o Plano foi elaborado pela União e pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, com participação de instituições públicas e da sociedade civil. Sua estrutura reúne 307 metas específicas, distribuídas em quatro eixos temáticos, acompanhadas por 366 indicadores destinados ao monitoramento de sua implementação.

O próprio Plano situa sua formulação em uma trajetória histórica de diagnósticos reiterados sobre as deficiências do sistema prisional brasileiro. Desde a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o sistema penitenciário, instalada em 1976, passando pelas CPIs realizadas em 1993, 2007 e 2015, diferentes levantamentos identificaram problemas cuja superação demanda intervenção estatal contínua e coordenada entre Poderes e entes federativos (Brasil, 2025). Nesse sentido, o Pena Justa procura converter o reconhecimento judicial do caráter estrutural da crise em planejamento articulado, com definição de objetivos, metas, indicadores e responsabilidades institucionais.

O primeiro eixo concentra-se no controle da entrada e das vagas no sistema prisional. Parte do diagnóstico de crescimento desordenado do encarceramento e contempla medidas relacionadas à regularização das situações processuais das pessoas privadas de liberdade, à racionalização da porta de entrada, à ampliação das alternativas à prisão e ao tratamento da política de drogas em articulação com ações de saúde e proteção social (Brasil, 2025).

O segundo eixo volta-se à ambiência e aos serviços prestados nos estabelecimentos prisionais, abrangendo problemas relacionados à infraestrutura, saúde, educação, trabalho e alimentação, além da prevenção à tortura e aos tratamentos degradantes e das condições de atuação dos servidores penais (Brasil, 2025). O terceiro eixo dirige-se aos processos de saída da prisão e reintegração social, contemplando medidas relacionadas à progressão de regime, ao acompanhamento das pessoas egressas e ao fortalecimento dos Escritórios Sociais (Brasil, 2025).

O quarto eixo, por sua vez, reúne políticas destinadas à não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional. Entre os problemas enfrentados estão a insuficiente institucionalização do combate ao racismo no ciclo penal, as fragilidades do financiamento das políticas penitenciárias, o descumprimento de precedentes dos tribunais superiores e a necessidade de mecanismos de reparação (Brasil, 2025).

A relevância do Pena Justa para a trajetória da ADPF 347 não reside apenas na amplitude das medidas previstas. Sua principal característica, para os fins deste

estudo, está na tentativa de organizar a resposta ao Estado de Coisas Inconstitucional por meio de um modelo de planejamento, implementação e monitoramento continuados, compatível com a natureza estrutural do litígio. Em lugar de uma única providência destinada a corrigir determinada violação, o Plano articula diferentes frentes de atuação e estabelece metas e indicadores destinados ao acompanhamento de sua execução.

Essa característica evidencia a relação entre o Pena Justa e a mudança de enfoque observada no julgamento de mérito da ADPF 347. Se a decisão cautelar de 2015 concentrou-se em providências específicas, como a realização das audiências de custódia e o descontingenciamento do FUNPEN, o julgamento definitivo avançou para a construção de uma resposta institucional coordenada, cuja implementação se prolonga no tempo e depende da atuação de diferentes órgãos e entes federativos.

O Plano encontra-se, contudo, em fase recente de implementação. Por essa razão, sua inclusão no balanço de uma década da ADPF 347 exige uma distinção metodológica importante: é possível examiná-lo como resultado da estratégia estrutural definida pelo Supremo Tribunal Federal e analisar seu desenho institucional, mas ainda não há horizonte temporal suficiente para atribuir ao Pena Justa os avanços ou permanências identificadas nos indicadores do sistema prisional em 2025. A avaliação de sua efetividade dependerá do acompanhamento futuro do cumprimento das metas e da evolução dos respectivos indicadores.

Essa ressalva permite situar adequadamente o Plano na trajetória examinada neste artigo. O Pena Justa não representa a superação do Estado de Coisas Inconstitucional, mas uma nova etapa da resposta institucional construída a partir da ADPF 347. A comparação entre o cenário que fundamentou o ajuizamento da ação e os dados disponíveis após uma década, desenvolvida na seção seguinte, permitirá identificar em que medida o quadro prisional apresentou alterações antes que os resultados do novo Plano possam ser propriamente avaliados.

6 O Sistema prisional brasileiro após uma década

A petição inicial da ADPF 347 apresentou diversos indicadores para demonstrar a dimensão das violações existentes no sistema prisional brasileiro. Passada uma década do reconhecimento cautelar do Estado de Coisas Inconstitucional, o confronto entre aqueles dados e as informações oficiais mais

recentes permite identificar alterações relevantes, mas também a persistência de problemas estruturais. A comparação deve ser realizada com cautela, considerando possíveis diferenças metodológicas entre as fontes e evitando atribuir exclusivamente à ADPF 347 variações que podem decorrer de múltiplos fatores.

No que diz respeito à superlotação, a petição inicial registrava que o Diagnóstico de Pessoas Presas, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em junho de 2014, contabilizava 563.526 pessoas presas para 357.219 vagas, resultando em déficit de pelo menos 206.307 vagas (Brasil, 2015b). Em 31 de dezembro de 2025, segundo o Relatório de Informações Penais do segundo semestre daquele ano, a população prisional alcançava 727.301 pessoas para 505.267 vagas disponíveis (Brasil, 2026). No período, portanto, a população prisional cresceu aproximadamente 29%, enquanto o número de vagas aumentou cerca de 41%. Apesar da expansão proporcionalmente superior da capacidade instalada, o déficit absoluto passou para 222.034 vagas, demonstrando que a superlotação permanece como problema estrutural do sistema.

Quanto às prisões provisórias, a petição inicial apontava que sua participação na população prisional havia aumentado de 18%, em 1990, para aproximadamente 41% no período considerado pela ação (Brasil, 2015b). Em dezembro de 2025, havia 205.892 presos provisórios, correspondentes a aproximadamente 28% da população prisional total (Brasil, 2026). A redução de 41% para cerca de 28% constitui uma das alterações mais expressivas entre os indicadores comparados. Embora a implementação das audiências de custódia após a decisão cautelar da ADPF 347 seja elemento relevante nesse período, os dados examinados não permitem atribuir exclusivamente a essa medida a redução observada, que pode estar relacionada a diferentes alterações normativas, jurisprudenciais e institucionais.

No tocante à assistência jurídica, a petição inicial afirmava que, na época, 65% dos estabelecimentos prisionais não dispunham de serviço de assistência jurídica prestado na própria unidade (Brasil, 2015b). O Relatório de Informações Penais referente ao segundo semestre de 2025 registra que 139 dos 1.340 estabelecimentos não contavam com prestação de assistência jurídica gratuita, correspondendo a aproximadamente 10,4% do total (Brasil, 2026). Os dados sugerem ampliação significativa da cobertura, embora a comparação exija ressalva, pois a informação apresentada em 2015 referia-se especificamente à prestação do

serviço na própria unidade, enquanto o indicador mais recente registra a existência de assistência jurídica gratuita. Ainda assim, o cenário atual indica maior presença desse serviço no sistema prisional.

A petição inicial também apontava deficiência na estrutura das Defensorias Públicas, destacando a insuficiência do número de defensores para atender adequadamente a população privada de liberdade (Brasil, 2015b). Atualmente, de acordo com dados obtidos na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2025, o território brasileiro possui 2.563 comarcas regularmente instaladas, das quais 1.334 são regularmente atendidas pela Defensoria Pública, representando 52% do quantitativo total (CONDEGE; CNCG; DPU, 2025). Essa evolução deve ser considerada conjuntamente com a ampliação da assistência jurídica observada nos estabelecimentos, embora não seja possível concluir, apenas a partir desses indicadores quantitativos, que o acesso à defesa tenha alcançado níveis adequados em todas as unidades da Federação.

No campo da educação, a petição inicial registrava que, segundo dados do DEPEN de 2012, apenas cerca de 9,2% das pessoas presas participavam de atividades educacionais, destacando ainda a baixa oferta de cursos profissionalizantes, que alcançavam somente 2.377 presos em todo o sistema prisional brasileiro (Brasil, 2015b). Em contraste, o Relatório de Informações Penitenciárias do segundo semestre de 2025 informa que 150.866 pessoas privadas de liberdade estavam envolvidas em atividades de educação escolar, o que corresponde a aproximadamente 20% da população prisional (Brasil, 2026). Os números revelam ampliação relevante da participação em atividades educacionais ao longo do período, embora a cobertura continue limitada, pois a maior parte da população prisional permanece sem acesso à educação formal no cárcere.

Situação semelhante pode ser observada em relação ao trabalho. A petição inicial apontava que apenas 20,4% das pessoas presas estavam envolvidas em atividades laborais (Brasil, 2015b). Em dezembro de 2025, o número de pessoas privadas de liberdade trabalhando alcançava 192.338, correspondentes a aproximadamente 26% da população prisional (Brasil, 2026). O documento de 2015 também destacava que menos de 20% dos presos que trabalhavam exerciam atividades externas e que cerca de 35% dos postos de trabalho estavam relacionados a serviços de apoio ao próprio estabelecimento penal, como limpeza e cozinha (Brasil, 2015b). Em dezembro de 2025, 32.572 pessoas exerciam trabalho

externo, número equivalente a aproximadamente 17% daqueles que desenvolviam atividades laborais (Brasil, 2026). Há, portanto, crescimento na proporção geral de pessoas trabalhando, mas a participação em atividades laborais permanece restrita e o percentual de trabalho externo não apresenta avanço expressivo em relação ao cenário descrito na petição inicial.

A situação das mulheres privadas de liberdade também ocupava um espaço relevante na petição inicial. O documento destacava que as mulheres representavam 6,4% da população carcerária brasileira e registrava, em dezembro de 2012, a existência de apenas 15 ginecologistas para 79 estabelecimentos prisionais femininos, dado utilizado para demonstrar a inadequação da estrutura destinada às necessidades específicas dessa população (Brasil, 2015b). Em 31 de dezembro de 2025, a população feminina encarcerada correspondia a 33.488 mulheres, ou aproximadamente 4,6% da população prisional total. O sistema contabilizava ainda 219 gestantes, 94 lactantes e apenas 58 celas ou dormitórios destinados a gestantes. Havia também 119 filhos de mulheres presas com idade entre zero e três anos, 47 berçários com capacidade total para 372 bebês e sete creches com capacidade para 80 crianças (Brasil, 2026). Esses dados indicam maior produção de informações e existência de estruturas específicas para maternidade no cárcere, mas também demonstram que persistem limitações materiais relevantes, não sendo possível concluir pela superação das deficiências apontadas em 2015.

A petição inicial também chamou atenção para a vulnerabilidade das minorias sexuais no ambiente prisional, identificando esse grupo como especialmente exposto a violações de direitos humanos (Brasil, 2015b). O Relatório de Informações Penitenciárias de 2025 registra a existência de 76 alas exclusivas destinadas à população LGBTQIA+, com 2.903 vagas, e 218 celas exclusivas, com outras 2.793 vagas (Brasil, 2026). A criação de espaços específicos demonstra incorporação institucional da necessidade de proteção diferenciada dessa população. A avaliação de sua suficiência, contudo, encontra limite relevante: o relatório utilizado não apresenta dado consolidado sobre o número total de pessoas LGBTQIA+ privadas de liberdade, o que impede comparar adequadamente a capacidade existente com a demanda efetiva.

Por fim, a disponibilidade e a execução dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional constituíram questão central desde o ajuizamento da ADPF 347. A petição inicial registrava que o FUNPEN possuía saldo contábil de aproximadamente R$ 2,2

bilhões e apontava o contingenciamento orçamentário como um dos obstáculos à utilização dos recursos, mencionando que, em 2013, menos de 20% dos gastos autorizados teriam sido efetivamente realizados (Brasil, 2015b). Após a decisão cautelar que determinou o descontingenciamento do Fundo, os repasses aos Estados foram retomados. Em 30 de abril de 2025, o saldo disponível na conta do FUNPEN correspondia a aproximadamente R$ 1,18 bilhão (Brasil, 2024).

Entre 2016 e 2024, a União transferiu aos Estados aproximadamente R$ 2,46 bilhões provenientes do Fundo Penitenciário Nacional. A comparação entre os valores repassados e aqueles efetivamente executados demonstra, contudo, que a capacidade de utilização dos recursos pelos entes federativos permaneceu inferior aos montantes disponibilizados (Brasil, 2024). O dado é relevante porque indica que a dimensão financeira do problema não se limita à existência ou liberação de recursos: sua conversão em políticas penitenciárias depende igualmente de capacidade administrativa, planejamento e execução pelos entes responsáveis. Não se pode, por isso, concluir que o descontingenciamento tenha sido incapaz de produzir efeitos, mas tampouco que a liberação das verbas, isoladamente, tenha sido suficiente para alterar de maneira estrutural as condições do sistema prisional.

Considerados em conjunto, os indicadores revelam uma trajetória não uniforme. A participação em atividades educacionais passou de aproximadamente 9,2% para cerca de 20%, enquanto a inserção laboral evoluiu de 20,4% para aproximadamente 26%. Também surgiram estruturas específicas para mulheres e para a população LGBTQIA+, além de expansão da disponibilidade de informações sobre esses grupos. Esses avanços, entretanto, convivem com limitações expressivas na cobertura da educação e do trabalho, insuficiências na estrutura destinada às mulheres privadas de liberdade e impossibilidade de aferir a adequação das vagas destinadas à população LGBTQIA+ diante da ausência de dados consolidados sobre sua dimensão.

O mesmo padrão pode ser observado no conjunto dos indicadores analisados nesta seção. A redução proporcional da prisão provisória, a expansão da assistência jurídica e os avanços registrados em algumas políticas coexistem com a manutenção da superlotação, com déficit absoluto de vagas superior ao registrado no início da ADPF 347 e com obstáculos persistentes à efetivação de direitos no ambiente prisional. Passada uma década do reconhecimento cautelar do Estado de Coisas Inconstitucional, os dados permitem identificar avanços pontuais sem que

tenha ocorrido a superação das deficiências estruturais que fundamentaram a intervenção do Supremo Tribunal Federal. Essa constatação não permite atribuir isoladamente à ADPF 347 nem os progressos nem as permanências observadas, mas demonstra que o reconhecimento jurisdicional e as medidas adotadas desde 2015 não foram suficientes para alterar integralmente o quadro que motivou a ação, contexto no qual se insere a posterior formulação do Pena Justa.

7 Considerações finais

A análise da trajetória da ADPF 347 permite concluir que, entre 2015 e 2025, ocorreram alterações relevantes em alguns dos indicadores que fundamentaram o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, sem que tenham sido superadas as deficiências estruturais do sistema prisional brasileiro. Os dados revelam redução proporcional da prisão provisória, ampliação da assistência jurídica e avanços nos indicadores relacionados à educação e ao trabalho, além da existência de estruturas destinadas a grupos com necessidades específicas. Em contrapartida, a população prisional continuou crescendo, a superlotação permaneceu expressiva, o déficit absoluto de vagas aumentou e parcela significativa das pessoas privadas de liberdade continua sem acesso adequado a direitos e serviços previstos no ordenamento.

O balanço da década revela, portanto, um cenário heterogêneo, marcado pela coexistência de avanços pontuais e permanências estruturais. A comparação realizada não permite estabelecer relação causal direta entre a atuação do Supremo Tribunal Federal e cada alteração identificada no período, mas demonstra que as providências adotadas após o reconhecimento cautelar não foram suficientes para modificar integralmente o quadro que deu origem à ação. O julgamento de mérito de 2023 representou, nesse contexto, mudança relevante na estratégia de intervenção, ao estabelecer a elaboração de planos articulados, com metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento próprios de uma intervenção estrutural continuada.

O Pena Justa constitui a expressão mais recente dessa mudança de enfoque. Contudo, por ter sido homologado em dezembro de 2024 e lançado nacionalmente em fevereiro de 2025, seus resultados ainda não podem ser adequadamente aferidos. Os indicadores examinados neste artigo estabelecem o cenário existente

após uma década de ADPF 347, mas não permitem medir a efetividade de um plano cuja implementação apenas se inicia.

Após dez anos, portanto, não é possível reduzir a trajetória da ADPF 347 a uma conclusão de sucesso ou fracasso. O reconhecimento jurisdicional das violações estruturais integrou um processo de mudanças institucionais, mas não substitui a implementação continuada de políticas públicas capazes de enfrentar as condições que as produzem. O desafio inaugurado pelo Pena Justa será verificar se o planejamento, as metas e os mecanismos de monitoramento estabelecidos nessa nova etapa serão capazes de produzir alterações concretas e duradouras no sistema prisional, condição necessária para a efetiva superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Como perspectiva para pesquisas futuras, sugere-se o acompanhamento da implementação do Plano Pena Justa, especialmente quanto ao cumprimento das metas estabelecidas, à evolução dos indicadores de superlotação e ao acesso a direitos e serviços pelas pessoas privadas de liberdade. Estudos posteriores poderão examinar em que medida a execução das ações previstas contribuiu para alterações concretas nas condições do sistema prisional, consideradas as diferenças entre as unidades da Federação e as limitações metodológicas inerentes à avaliação de políticas públicas.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set. 2022. Disponível em: https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/repro-331-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-separacao-de-poderes.pdf. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Pena Justa:** plano nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras: ADPF347. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **FUNPEN** – Fundo Penitenciário Nacional. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/funpen. Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de informações penais:** 19° ciclo SISDEPEN, 2º semestre de 2025. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-2o-semestre-de-2025.pdf/view. Acesso em 08 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento de mérito em: 04 out. 2023. DJe: 19 dez. 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4783560. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Medida cautelar. Julgada em: 09 set. 2015a. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Petição inicial. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Brasília, DF, 27 maio 2015b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 24 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE); COLÉGIO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS (CNCG); DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025.** Brasília, DF: DPU, 2025. Disponível em: https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/. Acesso em: 01 jun. 2026

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova York, 16 dez. 1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.

RODRIGUES, Natalia Cristina Pinto; MEZZAROBA, Cristiane Dorst. A declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro e a implementação do Comitê Estadual de Políticas Penais no Estado do Tocantins. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Brasil, São Paulo, v. 8, n. 18, p. 1-22, 2025. Disponível em: https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/2112. Acesso em: 20 maio 2026.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018.