

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA, DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DIGNO RELATOR DA ADPF N° 347.**

EMENTA: I. Aumento da população prisional: racismo estrutural, superlotação e criminalização da pobreza; **I.I.** racismo estrutural e direito antidiscrimatório; **I.II.** superlotação e criminalização da pobreza: a urgência do desencarceramento; **I.III.** o fundo penitenciário nacional e o desinvestimento em alternativas penais em mitigação de violações de direitos humanos; **I.IV.** ausência de dados e transparência para formulação de políticas públicas; **I.V.** responsabilidade do judiciário: primazia de fórmula doutrinária e inobservância das audiências de custódia; **II. Conclusão: opinam, data vêniam, que sejam deferidos todos os pedidos formulados na inicial.**

Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)

Interessados: União, Estados e Distrito Federal

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL - CNBB, INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM, NÚCLEO ESPECIALIZADO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - NESC, INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA – ITTC E INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA – IDDD, admitidas como *amici curiae* na arguição de descumprimento de preceito fundamental em epígrafe, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **MEMORIAIS para contribuir com o processo decisório.**



I. AUMENTO DA POPULAÇÃO PRISIONAL: RACISMO ESTRUTURAL, SUPERLOTAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

1. Entre os anos de 2000 e 2022 o Brasil expandiu em 372,5% sua população carcerária. No ano 2000, o Brasil contava com 174.980 pessoas privadas de liberdade, já em 2022, esse número encontrava-se em 826.740, entre homens e mulheres (cis e trans), pessoas idosas, com deficiência e outros grupos populacionais¹. Em nenhum dos anos do citado período houve qualquer tipo de redução da população prisional, apenas aumentos progressivos - política de Estado que faz o Brasil ocupar o terceiro lugar no ranking de maior população carcerária do mundo.

I.I. RACISMO ESTRUTURAL E DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO

2. Sabe-se que as pessoas alvo do sistema prisional advêm de grupos selecionados: jovens (43,1%), negras (68,2%) e pobres². Também é sabido que o enfrentamento à violência estrutural é uma das formas do Estado gerir a miséria, desigualdade e pobreza, o que tem produzido um cenário nunca visto no país, isto é, em nome da garantia da lei e da ordem e sob a égide da “guerra às drogas”, milhares de pessoas têm sido mortas e encarceradas, especialmente homens jovens, negros e pobres. Trata-se de uma estratégia de contenção dos segmentos historicamente vulnerabilizados.

3. Apesar de o direito antidiscriminatório fazer parte da doutrina democrática, a submissão seletiva de pessoas a processos de exclusão acaba por promover a marginalização histórica de grupos sociais, tais como a lógica de superencarceramento na qual está inserida grande parte da população negra e pobre do Brasil.

4. Exemplo disso é a estruturação do sistema de justiça criminal - enquanto temos 55,9% de pessoas que se autodeclaram negras (pretas e pardas) no

¹ Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em 6 set. 2023.

² Idem.



PASTORAL
CARCERÁRIA
"Estive preso e vieste me visitar"



conectas
direitos
humanos



Instituto Terra, Trabalho e Cidadania



id
dd
Instituto de
defesa do
direito de
defesa



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

NESCI | NÚCLEO ESPECIALIZADO
DE SITUAÇÃO CARCERÁRIA

Brasil³, temos 68,2% de pessoas negras encarceradas no sistema prisional e 14,8% de pessoas negras no Poder Judiciário⁴.

5. As agressões continuam sendo perpetradas contra essa população que, estigmatizada pelo racismo estrutural e atingida pelo racismo institucional, tem seus direitos e garantias processuais mínimos desrespeitados de forma anódina. Sem considerarmos as dimensões da igualdade e as complexidades teóricas e sociais que envolvem o tema, a redistribuição da justiça continua sendo feita com disparidade entre as pessoas deste país.

II. SUPERLOTAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA: A URGÊNCIA DO DESENCARCERAMENTO

6. A superlotação carcerária também segue sendo um problema crucial. Atualmente, o Brasil conta com um déficit de 236.133 vagas no sistema. São 832.295 pessoas privadas de liberdade e apenas 596.162 vagas ofertadas⁵. Uma das razões desse quadro de superlotação é a presença massiva de presos provisórios nos presídios brasileiros: cerca de 30% dos presos brasileiros ainda não foram julgados⁶. **E esse quadro também intensifica problemas estruturais dos cárceres brasileiros, como a falta de água, saneamento básico, alimentação suficiente e adequada, assistência material e jurídica, acesso à saúde, dentre outros.**

7. A chamada **garantia da “lei e da ordem”**, a partir de um modelo seletivo e da criminalização de populações específicas, vem sendo o norte de atuação, com atualizações ao longo do tempo. Afinal, as legislações e ações do Estado dizem de um tempo histórico em que vivemos, mas se articulam também com um passado em que desigualdades

³ Censo IBGE 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 7 de set. de 2023.

⁴ Diagnóstico Étnico Racial do Poder Judiciário, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-apenas-17-de-juizes-e-juizas-pretos-equidade-racial-segue-distante-na-justica-brasileira/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20mais,maior%3A%2012%2C8%25.>. Acesso em: 7 de set. de 2023.

⁵ Idem acima.

⁶ Ibidem.

sociais se entrecruzam com as raciais, produzindo um dos países que mais mata e encarcera a população negra e pobre.

8. Por isso, entendemos que o quadro de superlotação pode ser permanentemente reduzido caso os Poderes - Legislativo, Executivo e, **sobretudo, Judiciário** - **adotem políticas desencarceradoras, que prevejam a diminuição de pessoas presas provisoriamente** e a correta aplicação dos entendimentos e direitos previstos na Jurisprudência deste C. Supremo Tribunal Federal e na Lei de Execução Penal.

9. Ademais, o julgamento desta **ADPF está intrinsecamente ligado ao julgamento do RE 635.659**, haja vista que 27,5% das pessoas presas no Brasil em 2022 foram acusadas ou sentenciadas por crimes previstos na Lei de Drogas⁷. Logo, se este Tribunal também decidir pela inconstitucionalidade do Art. 28 da Lei n. 11.343/2006 - que não se restringe somente ao porte de maconha - a população alvo do sistema prisional terá, ao menos, um respaldo legal para questionar as aplicações massivas de prisões provisórias e definitivas envolvendo a Lei de Drogas.

I.III. O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL E O DESINVESTIMENTO EM ALTERNATIVAS PENAIS EM MITIGAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

10. No âmbito federal, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) vem sofrendo alterações que incluem o **custeio de atividades alheias à sua finalidade** – até então voltado a “financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro”⁸.

⁷ Levantamento do DEPEN de julho a dezembro de 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjBhODYxYjAtOWJmNC00Mzg1LWl5ZWVtNzA4NTk1NGNhZWVYIiwidCI6ImViMDkwNDIwLlR0NGMtNDNmNy05MWYyLlRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection75a46556bea50b9b57>. Acesso em: 7 de set. de 2023.

⁸ Art. 1º, Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994.

11. Esse contingenciamento disfarçado, **explicitamente contrário à decisão cautelar proferida na ADPF 347 MC⁹**, acrescentou ao FUNPEN o custeio de atividades de segurança pública e deslocou 30% de suas verbas para o Fundo Nacional de Segurança Pública, por exemplo¹⁰, minando preciosa fonte de recurso destinada a mitigar as violações de direitos humanos elencadas, especialmente pela via da garantia dos direitos sociais da população presa e egressa.

12. Ainda, em 2017, editou-se a Medida Provisória n° 781/2017, que permitiu que o FUNPEN fosse utilizado para o investimento em políticas repressivas vinculadas à segurança: mais de 70% dos recursos destinaram-se à construção de estabelecimentos penais e **somente 0,17% do valor solicitado nacionalmente foi destinado a políticas de alternativas penais**, como monitoramento eletrônico, programas de educação e trabalho ou de apoio para volta à liberdade, as quais fortaleceriam a excepcionalidade da pena de prisão, determinada pelas diretrizes nacionais e internacionais¹¹.

LIV. AUSÊNCIA DE DADOS E TRANSPARÊNCIA PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

13. De acordo com o Anuário de Segurança Pública, publicado em 2023, são 826.740 pessoas presas no Brasil. Já segundo ao Banco Nacional de Mandados de Prisão, alimentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) diariamente, há 690.049 pessoas privadas de liberdade no Brasil¹². O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), atualmente transformado em Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) por sua vez, no período entre julho e dezembro de 2022, registrou 832.295 pessoas privadas de liberdade em unidades prisionais, em carceragens de delegacias e em prisão domiciliar.

⁹ ADPF 347 MC, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016, p. 36 do Acórdão de inteiro teor.

¹⁰ Conforme a Medida Provisória n° 755/2016.

¹¹ Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT): Rafael Barreto Souza. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf> . Acesso em: 7 de set. de 2023.

¹² Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas> . Acesso em: 7 de set. de 2023.

14. O DEPEN (atual SENAPPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, compila, no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, os dados obtidos junto às secretarias estaduais de Administração Prisional e de Segurança Pública. Desde 2014, o órgão passou a publicar as bases de dados completas dos levantamentos em formato aberto, com relatório analítico detalhado. **Nos últimos anos, porém, esse relatório foi substituído por um Painel de Informações, do qual não é possível extrair os dados ou compreender a metodologia utilizada para aferição dos indicadores que apresenta.** A base de dados também foi alterada e não é mais comparável, automaticamente, com os dados dos anos anteriores. O INFOPEN, na forma atual, deixou de ser um mecanismo confiável e de transparência para orientar a elaboração de políticas públicas.

15. Sem dados confiáveis, não é possível que sejam formuladas políticas públicas baseadas em evidências. Não é possível planejar políticas de acesso à educação, trabalho ou mesmo saúde dentro do sistema prisional e para a população egressa sem que se conheça o perfil das pessoas custodiadas e a realidade dos estabelecimentos penais. Os dados em relação ao orçamento público também não são transparentes, o que impede de saber de que forma o dinheiro público tem sido empenhado. Nesse sentido, diante da ausência de dados oficiais, a pesquisa do JUSTA revelou que em 2021¹³, para cada R\$2.758,00 gastos com polícias, R\$678,00 foi gasto com sistema penitenciário e R\$1,00 com políticas para egressos.

16. Para que se possa identificar, por exemplo, **quem são as pessoas gestantes encarceradas no Brasil, que tiveram prisão preventiva decretada e que poderiam tê-la convertida em prisão domiciliar, como prevê a decisão proferida, por esta Egrégia Corte, no HC 143.641**, é preciso que existam dados, em nível nacional, organizados e públicos, sobre os processos de execução penal dessas pessoas. Diante da ausência de dados oficiais, a pesquisa “Implementação da Prisão Domiciliar à Luz da Lei de Acesso à Informação”¹⁴, constatou que 30% das mulheres que tinham direito à substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar no Brasil tiveram seu direito negado e 43,76% das mulheres em prisão definitiva também.

¹³ Os dados correspondem a 8 estados: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, São Paulo e Tocantins. Disponível em: https://www.justa.org.br/wp-content/uploads/2022/12/FUNIL-DE-INVESTIMENTOS_2021.pdf

¹⁴ ITTC, 2021. Disponível em: <https://itcc.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-LAI.pdf>

17. No mesmo sentido e, novamente, sem segurança sobre os dados informados, é a situação das pessoas com deficiências e das pessoas LGBTI privadas de liberdade - que são reduzidas ao termo “grupos específicos”, juntamente com pessoas estrangeiras, idosas e indígenas no levantamento feito pelo DEPEN. As necessidades específicas de cada pessoa não são sequer observadas ou atendidas¹⁵.

18. A ausência de dados e transparência ficou ainda mais evidente no período da pandemia. Mais uma vez, DEPEN e CNJ lançam cada qual um instrumento de publicação de informações, com metodologias distintas e diversos dados discrepantes. O painel do DEPEN, por algumas vezes, publicou e retirou do ar quantitativo de casos suspeitos ou confirmados de COVID-19 e, em meados de 2020, alterou a metodologia para cômputo dos casos. Alguns estados, como a Paraíba, ficaram mais de 6 meses sem atualizar as informações no painel¹⁶.

19. Além de prejudicar a adoção de medidas urgentes de combate à pandemia e de preservação da vida da população privada de liberdade, a ausência de transparência, aliada a um cenário de incomunicabilidade, gerou pânico e preocupação entre os familiares de pessoas presas.

20. **É preciso apostar no compartilhamento amplo das definições metodológicas adotadas pelos levantamentos nacionais**, de forma a promover o controle social constante sobre dados tão sensíveis quanto aqueles que dizem sobre as vidas de milhares de pessoas custodiadas pelo Estado, bem como deixar estes dados em formato aberto, passível de ser confrontado e analisado por pesquisadores/as e pela sociedade civil.

¹⁵ Em 2020, a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o sobre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais das pessoas trans e de gênero diverso recomendando, entre outras medidas, a implementação de políticas públicas que assegurem o acesso ao mais alto nível de atenção à saúde física e mental das pessoas trans, sem discriminação, inclusive pela situação de privação de liberdade. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf> . Acesso em 6 set. 2023.

¹⁶ Disponível em: <https://www.covidnasprisoas.com/infovirus> . Acesso em 6 set. 2023.

I.V. RESPONSABILIDADE DO JUDICIÁRIO: PRIMAZIA DE FÓRMULA DOUTRINÁRIA E INOBSERVÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

21. Com o reconhecimento do *Estado de Coisas Inconstitucional*, assumiu-se que uma prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para a garantia e promoção dos direitos das pessoas privadas de liberdade, que nunca foi restrita apenas ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo. **São muitas as violações a preceitos fundamentais decorrentes de ações, omissões e interpretações jurídicas contrárias à Constituição perpetradas pelo Poder Judiciário da União e dos Estados.**

22. No Judiciário, percebe-se que o Código Penal e a Lei de Execução Penal não têm respeitados seus preceitos mais básicos: juízes realizam diariamente prisões **sem fundamentação concreta** e não visitam os presídios com a devida regularidade, ou, quando o fazem, fecham os olhos para os inúmeros problemas estruturais presentes no cárcere. Ademais, ao sentenciarem, **dão preferência à fixação de regime penal mais gravoso, mesmo quando não autorizado em lei.** Na execução, é comum a frustração ao sistema progressivo por decisões sem fundamentação concreta ou pela requisição de perícias protelatórias, notadamente o exame criminológico.

23. Ao mesmo tempo, **as audiências de custódia** – importante instrumento contra a tortura e a banalização da privação preventiva de liberdade – **vêm tendo sua finalidade esvaziada:** segundo o Banco Nacional de Monitoramento de Priões alimentado pelo CNJ, o número de pessoas presas provisoriamente já passa dos 30%¹⁷ do total de pessoas presas no país.

24. Mesmo depois de percorrido tanto tempo sem a adoção das audiências de custódia, hoje, este importante instrumento de prevenção e combate à tortura perpetrada por agentes de segurança vem sofrendo ataques - desde 2020 assistimos aos Poderes Judiciário e Legislativo tentando descaracterizá-las, com a incessante tentativa de implementar audiências de custódia na modalidade virtual. **Em boa parte das comarcas, mesmo após o fim do estado de calamidade relacionado à pandemia da COVID-19, manteve-se a realização de audiências de custódia virtuais, ficando a pessoa custodiada na Delegacia de**

¹⁷ Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas> . Acesso em: 7 de set. de 2023.



PASTORAL
CARCERÁRIA
"Estive preso e vieste me visitar"



Polícia, sem qualquer possibilidade de averiguação efetiva de tortura ou maus tratos pelo juízo.

25. No atual e incessante cenário pandêmico da COVID-19, além dos problemas estruturais já narrados, as pessoas que estão presas tiveram que lidar de um modo muito particular - e ainda estão lidando - com a negligência intencional das medidas de biossegurança dentro das unidades de privação de liberdade. **Não é exagero afirmar que as pessoas privadas de liberdade estão sendo deixadas para morrer.** Somada à falta de assistência à saúde, as tecnologias de morte e isolamento produzidas durante a pandemia continuam a reverberar no sistema prisional: o Relatório “A Pandemia da Tortura no Cárcere”, publicado pela Pastoral Carcerária Nacional, contendo dados analisados pela instituição no período de março a outubro de 2020, constatou que, em relação ao mesmo período em 2018 e 2019, o número de denúncias aumentou em 104,54%¹⁸.

26. É importante pontuar que a responsabilidade do sistema de justiça se estende também aos Ministérios Públicos, que, via de regra, também não cumprem o dever constitucional de monitorar as condições de privação de liberdade, deixando de zelar também pela integridade física e moral das pessoas em situação de privação de liberdade.

27. É considerando todo este cenário que se faz necessária, mais uma vez, a atuação do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, a fim de determinar parâmetros em consonância com os direitos fundamentais de todas as pessoas privadas de liberdade, assumindo a primazia da decisão da presente ação, nos termos propostos na inicial e a construção do que a Corte Constitucional Colombiana denominou de "Fórmula Doutrinária”.

28. E, nesse sentido, saúda-se a proposta apresentada pelo autor da presente, editando o pedido elaborado na inicial, a fim de que caiba ao órgão de controle externo do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, realizar e acompanhar a implementação do plano de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, coordenando a atuação dos outros poderes.

¹⁸ Disponível em: <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/pastoral-carceraria-lanca-relatorio-a-pandemia-da-tortura-no-carcere> . Acesso em: 7 de set. de 2023

29. O pedido não deve ser considerado uma inovação jurídica. No bojo do Habeas Corpus n. 143.988, de relatoria do Ministro Edson Fachin, esse C. Supremo Tribunal Federal já determinou a criação de um Observatório Judicial, com participação da sociedade civil, Poder Judiciário e Executivos Estaduais e outros atores, para monitorar o cumprimento das internações socioeducativas e acompanhar os efeitos da deliberação do Tribunal no âmbito daquele Habeas Corpus, mormente da aplicação do conceito de *numerus clausus* nas unidades socioeducativas.

II. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PEDIDOS

30. Por todo o exposto, resta evidente que o problema do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema prisional brasileiro não foi resolvido com as medidas adotadas por esta Egrégia Corte desde 2015, quando julgados os pedidos cautelares. Na verdade, sofreu sérios gravames apesar das medidas deferidas.

31. Sendo o que oportunamente tinha a contribuir, pede-se vênia para endossar as propostas apresentadas pela Arguente. Diante do agravamento das condições que motivaram a presente ação, **CONECTAS DIREITOS HUMANOS, PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL - CNBB, INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM, NÚCLEO ESPECIALIZADO DE SITUAÇÃO CARCERÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO - NESC, INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA - ITTC E INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA – IDD** entendem ser necessário, para a superação do presente *estado de coisas inconstitucional*, **o deferimento total dos pedidos formulados na exordial**, contando, necessariamente, em todas as etapas de avaliação e implementação com o auxílio do Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e das Medidas Socioeducativas (DMF).

De São Paulo para Brasília, 11 de setembro de 2023.

Petra Silvia Pfaller

OAB/GO 17.120

Coordenadora Nacional da Pastoral
Carcerária Nacional - CNBB

Mayra de França Balan

OAB/SP 464.411

Assessora Jurídica da Pastoral Carcerária
Nacional - CNBB

Renato Stanziola Vieira

OAB/SP 189.066

Presidente do Instituto Brasileiro de
Ciências Criminais - IBCCRIM

Mariana Borgheresi Duarte

Defensora Pública

Coordenadora do Núcleo Especializado de
Situação Carcerária da DPESP

Diego Rezende Polachini

Defensor Público

Coordenador do Núcleo Especializado de
Situação Carcerária da DPESP

Michael Mary Nolan

OAB/SP 81.309

Presidenta do Instituto Terra, Trabalho e
Cidadania (ITTC)

Roberta Marina dos Santos

Assessora no Programa de Enfrentamento à
Violência Institucional de Conectas Direitos
Humanos

Gabriel de Carvalho Sampaio

OAB/SP 252.259

OAB/DF 55.891

Diretor de litígio e incidência
Conectas Direitos Humanos

João Paulo de Godoy

OAB/SP 365.922

Advogado
Conectas Direitos Humanos

Roberto Soares Garcia

OAB/SP 125.605

Presidente do Conselho Deliberativo do
Instituto de Defesa do Direito de Defesa
(IDDD)

Guilherme Ziliani Carnelós

OAB/SP 220.558

Presidente da Diretoria do Instituto de
Defesa do Direito de Defesa (IDDD)

